



Att organisera kapacitet för tredje generationens politik- område

Christian Jensen
Anders Sandoff

Förstudie 2024





Göteborgsregionen (GR) består av 13 kommuner som har valt att jobba tillsammans. Vi driver utvecklingsprojekt, har myndighetsuppdrag, forskar, ordnar utbildningar och är storstadsregionens röst i Västsverige, bland mycket annat. I våra nätverk träffas politiker och tjänstepersoner för att utbyta erfarenheter, bolla idéer och besluta om gemensamma satsningar. Allt för att regionens en miljon invånare ska få ett så bra liv som möjligt.

Göteborgsregionen 2024
Box 5073, 402 22 Göteborg
gr@goteborgsregionen.se

Förstudien är framtagen på uppdrag av Urban Futures, genom KommunForskning i Västsverige, i projektet "Mobilisering för snabbare klimatomställning i Göteborgsregionen". Projektet finansieras av Viable Cities och Västra Götalandsregionen.



Innehåll

Förord	6
Sammanfattning	7
Kapitel 1: Inledning	9
Uppdraget och dess inplacering i förstudien	9
Några läsanvisningar – att tänka och handla strategiskt	9
Disposition av rapporten	13
Kapitel 2: Klimatfrågans många olika ansikten	14
En scenbeskrivning av klimatfrågan – från lokal till global miljömedvetenhet	14
Svårigheten med att göra sig av med fossilberoende på frivillig väg	15
Klimatfrågan på kommunal nivå	16
Kapitel 3: Mobilisera för klimatomställning – en fråga om att styra, leda och organisera flerpartssamverkan	19
Att arbeta med komplexitet som fond	21
Samverkansstyrning - tredje generationens politikområde	22
Att organisera utvecklingsarbete i projektform	27
Förändring och implementering i en ofullständig värld	30
Implementeringsstrukturen för flernivåstyrning	34
Kapitel 3: Teoretiskt ramverk för att studera kommunal och interkommunal omställningskapacitet	37
Att organisera omställningskapacitet	37

Omställningskapital lägger grunden för omställningskapacitet	38
Omställningskapitalets olika delar	39
Finansiellt omställningskapital	40
Realt omställningskapital	40
Intellektuellt omställningskapital	42
Organisatoriskt kapital	43
Humankapital	43
Relationskapital	44
Dynamiskt kapital	45
Politiskt kapital	46
Omställningskapital som grund för kommunal omställningskapacitet	47
Samverkansstöd för utveckling av kommunalt omställningskapital	49
Samverkansfokus: delad rådighet	50
Samverkansfokus: poolade resurser	50
Samverkansfokus: kunskapsunderlag	51
Samverkanskapital som grund för samverkansorganisationers klimatomställningsstöd	52
Policyinsikter avseende utveckling av kommunala omställningskapital	54
Referenser	57

” Vi är i en främmande stad som vi inte hinner hitta i. Så vi måste lära oss topografin genom att gå från en plats till en annan och därifrån till nästa och så vidare. Och det måste man göra så ofta att man känner igen sig när man ser sig omkring. Om man är en bra guide visar man folk huvudstråken först.”

Ludwig Wittgenstein

” Vad som efterfrågas är ett hybridforum där kunskap och politiska bedömningar kan diskuteras samtidigt, och där den konfliktfyllda situationen liksom kunskapens osäkerhet erkänns och kan tas om hand av en heterogen grupp av aktörer som inkluderar både tekniska experter, politiska representanter och medborgare.”

Sundqvist 2021:149

Förord

I denna förstudie har vi haft förmånen att få stöd och inspel från flera personer. Först och främst ett stort tack till Sara Petterson, verksamhetsledare på Urban Futures som gav oss förtroendet att genomföra arbetet. Vår mångåriga samarbetspartner Jessica Algeded bidrog i studiens inledning med sin djupa erfarenhet av såväl hållbarhetsfrågan som utmaningar med kommunalt utvecklingsarbete i samverkan. Under arbetets gång har vi även haft gott stöd av Sarah Johnstone på Göteborgsregionen och Eva Hedenfelt på RISE som lett arbetet med huvudprojektet. Ett särskilt tack också till Maria Sigroth som bidragit med kunskap om utmaningar med interkommunal samverkan. Avslutningsvis vill vi även uppmärksamma inspel från tre workshoppar med representanter från kommuner och regioner samt länsstyrelser och Viable Cities.

Christian Jensen, docent och Anders Sandoff, lektor vid Handelshögskolan,
Göteborgs universitet

Göteborg 2024

Sammanfattning

Denna förstudie tar utgångspunkt i insikten att all förändring består av två delar, den första innebär att förändra individers och organisationens uppfattning och förståelse av en viss situation eller fråga. Den andra innebär att genomföra en förändring av ett nuläge till ett önskat framtida tillstånd, med utgångspunkt i denna insiktsförändring. Syftet med förstudien är framför allt att bidra till att skapa en bättre förståelse för den uppgift som ligger för handen; att förstå vilken typ av fråga som klimatomställning är och med en sådan kunskap bättre kunna ta sig an den andra uppgiften. Organisationslitteraturen använder begreppen insiktströghet och manövertröghet för denna utmaning och är tydlig med att båda måste bemästras för att åstadkomma en framgångsrik förändring. Denna studie syftar framför allt till att minska insiktströgheten genom att belysa klimatomställningsfrågan med hjälp av teoretiska strukturer och begrepp. Devisen ”ingenting är så praktiskt som en god teori” pekar på behovet av en tankemässig grund i arbetet med att hantera organisatoriska manövertröghet. Förutom att det ger individen nödvändiga insikter ger det organisationen tillgång till ett språk, strukturer och motivation för att förändra det rådande.

Denna förstudie ger perspektiv på tre fenomen som sammantagna beskriver förutsättningar för arbetet med mobilisering för en snabbare klimatomställning i Göteborgsregionen. Det första fenomenet utgörs av *klimatfrågans särart*, både i sig själv och som en kommunal utmaning. En viktig slutsats är här att frågans omfattning, komplexitet och systemkaraktär gör att den inte kan ges en tillfredställande hantering inom ordinarie organisatoriska strukturer utan fordrar särskilda organisatoriska arrangemang och en betydande kraftsamling för att hanteras trovärdigt och framgångsrikt. Samhällsutmaningar med dessa egenskaper har benämnts ’den tredje generationens politikområden’. Andra exempel, vid sidan av klimatfrågan utgörs av AI och digital integritet, global folkhälsa, migration och flyktingströmmar, global ekonomisk ojämlikhet, samt terrorism och nationell säkerhet. Samtliga dessa utmaningar fordrar nya organisatoriska strukturer eftersom en tillfredsställande hantering förutsätter en omfattande och långsiktig samverkan mellan många olika parter, offentliga såväl som privata.

Det andra fenomenet utgörs av *organisering av komplex flerpartssamverkan* och de krav på ledning och styrning som detta medför. Denna typ av governance utmanar etablerade verksamhets- och styrlogiker då de innebär att ingen aktör har tillräckligt mandat (intresse), rådighet eller resurser för att fullt ut kontrollera samverkans inriktning, organisering, tillvägagångssätt och resultat eftersom dessa element är resultat av förhandlingar mellan de ingående parterna. Naturligtvis är detta utmanande för en offentlig organisation och kräver utveckling av särskilda förmågor och organisatoriska arrangemang för att kunna möta, inte bara högt ställda krav på effektivitet och måluppfyllan, utan även upprätthållandet av demokratiska principer såsom likabehandling, transparens, förutsägbarhet.

Det tredje fenomenet utgörs av den *organisatoriska omställningskapacitet* som behövs på såväl kommunal som delregional nivå för att möta klimatutmaningar genom komplex flerpartssamverkan. Här presenterar vi ett ramverk för att förstå och strukturera det

organisatoriska omställningskapital som stödjer kommuner i detta arbete. Ramverket består av tolv typer av omställningskapital indelat i de tre kategorierna: organisatoriskt, realt och finansiellt omställningskapital. För att även stödja en möjlighet att samordna utvecklingen av det kommunala omställningskapitalet, presenteras även ett ramverk för organisatorisk omställningskapacitet på delregional nivå. Här identifierar vi tre olika typer av samverkanskapital; rådighetskapital, poolat omställningskapital och kunskapskapital. Baserat på dessa tre kapitalslag kan samverkansorganisationer såsom kommunalförbund utforma tre typer av värdeerbjudanden riktat till de kommuner som deltar i samverkan.

Kapitel 1: Inledning

Uppdraget och dess inplacering i förstudien

Den här rapporten är del av en förstudie inom projektet Mobilisering för snabbare klimatomställning i Göteborgsregionen, finansierad av Energimyndigheten inom Viable Cities utlysning Förstudier för snabbare klimatomställning. Projektet pågår 1 november 2023 till 31 december 2024. Det övergripande syftet är att förstudien ska bidra till ökad kunskap om hur klimatomställningen i Göteborgsregionen kan accelerera genom regional mobilisering. Förstudien ska resultera i ett underlag som belyser behov och förutsättningar för ett regionalt omställningsstöd och ge förslag på strategiska vägval både vad gäller organisering och inriktning av stödet. På längre sikt är målet att förstudien implementeras i delar eller sin helhet i Göteborgsregionen samt sprids till andra kommuner och regioner.

Som en del i denna förstudie finns ett arbetspaket om att genomföra en kunskapsöversikt gällande styrning, ledning och organisering av flerpartssamverkan samt vikten av att utveckla organisatorisk kapacitet för en snabbare klimatomställning. I det arbetet har vi rapportförfattare haft löpande dialog med uppdragsgivare om kunskapsöversiktens långsiktiga bidrag. Vi har också deltagit i workshops med angränsande arbetspaket och här tagit del av hur verksamma praktiker förstår både möjligheter och utmaningar i att organisera för en snabbare klimatomställning. Då kunskapsöversikten ska komplettera och stärka resultaten inom de mer praktikerorienterade arbetspaketen har vi i denna rapport valt ett semi-akademiskt tilltal, dvs. vi för ett forskningsbaserat resonemang utan att för den delen vara tyngd av många referenser såsom är vanligt i kollegiegranskade vetenskapliga publikationer. I nästa avsnitt ger vi några generella läsanvisningar kopplat till hur vi ser på strategiskt utvecklingsarbete.

Några läsanvisningar – att tänka och handla strategiskt

Den här rapporten handlar om kapacitet med avseende på organisatorisk styrning och ledning för att klara klimatomställningen, och fokus är på kommunal och delregional nivå. En kommuns kapacitet handlar om dess förmåga att utföra sitt uppdrag gentemot medborgarna och att möta de utmaningar som samhällsutvecklingen innebär. I Kommunperspektivutredningar (2024:6) lanserades tre delvis olika kapacitetsbegrepp:

- **Driftskapacitet**, handlar om att kommunen behöver ha förmåga att sköta det dagliga uppdraget, att sköta lagbundna och frivilliga ansvar och åtaganden.
- **Utvecklingskapacitet**, handlar om förmåga till utveckling och förnyelse av kommunens verksamhet och av kommunen som geografiskt område.
- **Politisk styrningskapacitet**, vilket innebär ett tydligt politiskt ledarskap samt en effektiv styrning och en välfungerande organisation.

Det finns således ett dubbelt krav på kommunerna att å ena sidan långsiktigt och permanent utföra sitt uppdrag gentemot medborgarna och å andra sidan möta samhällsutvecklingen. Klimatutmaningen utgör en av de mer tidsmässigt närliggande och hanteringsmässigt svårare samtida utmaningar, i synnerhet då klimatet och miljön de senaste fem åren konkurrerar med andra globala farhågor som pandemi och väpnade

konflikter vilket reser krav på också andra förmågor såsom civil beredskap. Det kommer att ställa extraordinära krav på nämnda tre typer av kapaciteter. Vi kommer att illustrera de här olika kapacitetsbegreppen i rapporten och även i rapportens avslutande del utveckla kapacitetsbegreppet med andra faktorer och kompetenser.

Klimatfrågan är både en teknisk och politisk fråga, vilket öppnar upp för osäkerhet. Med kapacitetsbegreppen ska olika typer av osäkerhet hanteras och absorberas kopplat till klimatomställningen, såsom teknisk, strategisk och institutionell (Milliken, 1987; Starbuck & Milliken, 1988). Med *teknisk osäkerhet* avses bristande kunskap om konkreta problem och lösningar, exempelvis vilka ”tekniska” lösningar måste finnas på plats för att klara en omställning inom visst sakområde? *Strategisk osäkerhet* handlar om att konkret genomförande ofta involverar många olika aktörer/intressenter med olika uppfattningar om problem och lösningar. De måste därför förstå att man är varandras förutsättningar och kunna samverka på ett för dem ändamålsenligt sätt för att hantera olika kniviga lägen och uppgifter. Slutligen *institutionell osäkerhet* avser det vidare beslutssystem inom vilka olika internationella, nationella och lokala satsningar och utvecklingsarbeten verkar och opererar där förmågan att synkronisera många olika beslut utspridda i tid och rum är av stor betydelse. Det kan handla om långsiktiga inriktningsbesluts löpande konkretisering och ansvarsåtaganden, finansieringsupplägg, löpande utvärdering och hur lärande organiseras, vidmakthålls och översätts till nya sammanhang.

Uppdraget för oss rapportförfattare har varit att sammanställa forskning med avseende på tillämpning. Inget är så praktiskt som en bra teori, lär Kurt Lewin ha skrivit för drygt 70 år sedan (1951). Teori förknippas ofta med sanning. En god teori bör också vara empiriskt verifierbar, den ska kunna testas och bekräftas eller förkastas genom observationer och experiment. Den skall även vara konsistent och inte innehålla interna motsägelser. Den bör vara förklarande till observerade fenomen samt även kunna förutsäga framtida händelser eller resultat baserat på sina antaganden. Inom samhällsvetenskap där flera olika perspektiv och synsätt råder bör en god teori även vara intressant och erbjuda en enkel och tilltalande förklaring till komplexa fenomen. Den ska kunna väcka nyfikenhet, presenterar nya idéer eller perspektiv som utmanar existerande kunskap och kunna förklara ett brett spektrum av fenomen. Slutligen bör teori i en mer praktisk betydelse ha en praktisk tillämpning och vara relevant. Den ska adressera samhällsviktiga frågor och fokuserar på frågeställningar, utmaningar och möjligheter som är betydelsefulla även utanför vetenskapssamhället. Den ska kunna användas för att lösa ”verkliga” problem eller förbättra förståelsen samt bidra med insikter eller metoder som är användbara för flera olika berörda aktörgrupper.




Karl Weick (1979) talar om att många samhällsvetenskapliga teorier är *enkla* och *generella*, men är svåra att *exaktliggöra* i ett visst sammanhang. Exempelvis den sedan 60-talet välkända teorin om situationsanpassat ledarskap (Hersey & Blanchard, 1988), då den förenklar en mycket mångfacetterad relation mellan ledare och ledda till att säga att ledarens ledarstil måste anpassas till medarbetarnas mogenhetsgrad i betydelsen kunnskap, vilja, ansvarstagande och trygghet. Det är vidare en teori som dessutom är generell, den har anspråk på att gälla i Västra Götaland, likväl som på Nya Zeeland. Däremot är teorin om situationsanpassat ledarskap inte särskilt exakt. Det krävs en del tankemöda för att exaktliggöra denna teori och tillämpa den inom en viss praktik mellan ledare och ledda. Mycket av interaktiv praktisk forskning handlar om att tillsammans med praktiker synliggöra hur en bra teori också kan vara till praktisk nytta. I det fallet med

situationsanpassat ledarskap hur man som ledare kan agera i förhållande till medarbetares kompetens och erfarenhet, huruvida man i sin ledarstil bör vara instruerande, övertalande, deltagande, eller delegerande, eller någon kombination begreppen emellan, begrepp som man tillsammans behöver skapa kontextuellt mening kring.

Den här rapporten handlar inte om situationsanpassat ledarskap utan om hur man kan tänka och resonera kring hur man organiserar för behovet av en snabbare klimatomställning och vilka former av kapaciteter som då bör utvecklas. I linje med rapportens första mottot är vår avsikt att försöka vara en bra guide som visar på huvudstråken kring att navigera i en föränderlig värld och fatta välgrundade beslut som både mobiliserar för snabbare klimatomställning och leder till långsiktig framgång.

Ingen har gudomligt perspektiv på tillvaron och det finns inget optimalt sätt att organisera. En enkel och generell modell för att illustrera huvudstråken kring organisering är teorin om *pragmatisk strategi* (Nonaka & Zhu, 2012). Pragmatiskt strategiskt tänkande innebär ett flexibelt och praktiskt förhållningssätt till att lösa komplexa problem och hantera utmaningar. Det fokuserar på att förstå situationen som den är, acceptera komplexitet, och anpassa sig kontinuerligt. Teorin ska ses som en ramberättelse och vägledande gestalt för hur omställningskapacitet kan användas och utvecklas. Vår avsikt är att rapporten ska hjälpa läsaren att exaktliggöra teorins insikter för styrning och ledning av olika typer av konkret omställningsarbete. I all sin enkelhet kan teorin illustreras med följande bild (fritt efter Nonaka & Zhu, 2012).

Likt en schackspelare som både har överblick över brädet och förstår hur olika pjäser i spelet fungerar, förutsätter en pragmatisk strategi en utsiktspunkt där både helhetssyn

Verklighetssinne	Möjlighetssinne	Genomförandesinne
Vad är det som händer? Hur ser det ut? Och varför gör det det?	Vad bör vi göra? Hur kan det se ut? Och vilka är för- och nackdelarna med det?	Hur gör vi det? Ska vi göra så här? Och se vad som händer?
Relaterat till verkligheten, identifiera mönster och få "fundamenta" på plats	Relaterat till det möjliga, sätt att se och föreställa sig en önskad framtid	Relaterat till andra, sätt att involvera, engagera och organisera
		

Figur 1. Studiens ramberättelse.

och förståelse för hur olika delar av systemet och situationer hänger ihop och påverkar varandra. Hur ser det ut och varför? Det handlar inte bara om att besvara frågan hur det ser ut, utan också ifrågasätta, varför det gör det? Vad är möjligt att göra? Att reflektera över gjorda erfarenheter, ifrågasätta antaganden är också ett sätt att söka nya perspektiv. För det handlar inte bara om att vara realistisk, utan även om att ha fantasi, vara kreativ och se möjligheter. Att tänka utanför ramarna och utforska olika lösningar på problem, men också att försöka förutse potentiellt problem med nya förslag. Det finns ingen optimal organisering, utan alla vägval har både för- och nackdelar. Dagens problem och utmaningar har ofta varit gårdagens lösningar.

Men att formulera en strategi är en sak, det svåra är ändå inte alltid att tänka ut nya strategier, utan att genomföra och förverkliga dem i praktiken. Att förverkliga en strategi är många gånger det centrala och det i sin tur förutsätter att kunna relatera till andra, att involvera samt att organisera parter med olika preferenser och förståelse. Många gånger handlar det om att acceptera och navigera i sammanhang där orsak och verkan inte alltid är tydliga, där principer, realiteter och kompromisser blandas om vartannat. Att ta hänsyn till olika perspektiv, uppmuntra samarbete och kollektivt tänkande samt fördela uppmärksamheten mellan dagliga frågor och långsiktiga initiativ är inte bara viktigt för ett kontinuerligt lärande utan också för att kunna vara flexibel och ändra kurs när omständigheterna förändras. Vi menar att denna enkla och generella ramberättelse kan användas för att styra flerpartssamverkan och förstå och påverka kapacitetsbyggande i syfte att mobilisera för snabbare klimatomställning, och att den för sin användbarhet bör exaktliggöras utifrån tillämpningsområdets kontextuella förutsättningar.

Vår utgångspunkt är med andra ord att vid flerpartssamverkan agerar aktörer (individer och organisationer) intentionellt, men att man har att beakta andras avsikter. Aktörer engagerar sig i olika processer och försöker påverka andra genom att övertyga andra om att det man själv vill är bra och lämpligt för samhället i stort. Inte sällan vägleds arbetet av förhandlingar, kompromisser och av regleringar av olika slag: formella utifrån hur initiativ styrs, styrsystem och hur beslut ska fattas, men också informella vad som är kutym att göra ”i en situation som den här” (March & Olsen, 1989). När flera olika ageranden multipliceras med varandra blir det genast komplicerat och mångbottnat, ja komplext.

Aktörer kännetecknas vidare av ”begränsad rationalitet” (Simon & March, 1958, som först myntade begreppet). Förenklade modeller styr. Snarare än att söka bästa lösningar håller man fast vid mer eller mindre rutiniserade handlingsprogram, beprövade lösningar och tumregler som visat sig fungera. I större och i tiden långt utdragna omställningsprocesser är man sällan enig om vart man i slutändan vill komma, viktigare är att bli enig om nästa steg och på så sätt ”krånglar man sig fram” i förändringsprocesser (Lindblom, 1959, som först myntade begreppet ”muddling through”).

Tiden själv är också en faktor som förklarar utfall (Cohen, March & Olsen, 1972). Enligt deras så kallade soptunnemodell är det fyra drivkrafter som driver förändring: problem, lösningar, aktörer och beslutstillfällen. De visar att problem ingalunda behöver föregå lösningar, det kan också vara tvärt om. Lösningar söker problem. Viktiga aktörskonstellationer styr mer än oviktiga. Tillfälligheter styr också det inbördes förhållandet mellan drivkrafterna som i sin tur kan utlösa handlingar, vilka leder till förändring. Aktörer lär sig också vad de vill genom att agera i de processer inom vilka de verkar. Som sagt att organisera flerpartssamverkan för att åstadkomma omställning är en

svår konst, och det finns många olika teoribildningar som kan vara till hjälp. Måhända finns det några läsare som kan uppfatta att de nyss nämnda referenserna är daterade. Snarare ska de ses som klassiker inom organisationsteori, och vad som brukar känneteckna en klassiker är att de påtalar fenomen som fortfarande är aktuella.

Sammanfattningsvis, människor och organisationer förväntas agera rationellt, klokt och genomtänkt, men det lyckas de bara delvis med. I den inledande sammanfattningen av rapporten talade vi om begreppsparen *insiktströghet* och *manövertröghet*. Bo Hedberg som myntade begreppen i slutet av 1970-talet använder begreppen för att beskriva hur individer och organisationer reagerar på förändringar (Hedberg & Ericson, 1978). Insiktströghet refererar till svårigheten att förändra sina uppfattningar eller förståelser, vilket kan hindra anpassning till nya situationer. Det kan bero på att man inte (vill) ser eller förstår längre än ”näsan räcker”. Manövertröghet handlar om den praktiska oförmågan att agera eller implementera förändringar, även när insikter finns. Det kan bero på låsningar och bindningar av resurser och investeringar vilket gör att man på kort sikt inte vill eller kan agera. Begreppsparet belyser på ett elegant sätt hur både kognitiva och handlingsmässiga hinder påverkar förändringsprocesser, och de är väl värda att uppmärksamma. Individer, organisationer och samhällen bygger i hög grad på förmågan att handla och agera på ett smidigt sätt, och att då vara oreflekterad kan på kort sikt vara ändamålsenligt. Att man betar sig ogenomtänkt behöver alltså inte alltså enbart handla om kognitiva begränsningar, utan också för att det givet politiska och sociala intressen är kulturellt lämpligt.

Disposition av rapporten

Rapporten består av fyra kapitel. Efter detta inledningskapitel, där uppdraget tydliggjorts, och vi givit några övergripande läsanvisningar om vikten av att tänka och handla strategiskt, består rapporten av tre ytterligare kapitel. I nästa kapitel ges en övergripande scenbeskrivning av klimatfrågans komplexitet och en summarisk beskrivning av kommuners arbete med omställning. Kapitlet utgör en fond för det tredje kapitlet. I det beskriver vi hur denna klimatfrågas komplexitet organisatoriskt kan hanterats. Här för vi samtal med olika forskare om både möjligheter och ovissheter. Verklighetssinne, möjlighetssinne och genomförandesinne behövs. Mycket fokus i det tredje kapitlet ligger på styrning och organisering, främst kring styrkor och svagheter med flerpartssamverkan och temporära organisationsformer inom flernivåsystem. I det avslutande kapitlet tar vi vår utgångspunkt i kapacitets- och kapitalbegreppet och diskuterar vikten av att bygga upp en organisatorisk kapacitet utifrån flera olika aspekter. I linje med det andra mottot för rapporten avslutar vi kapitlet med några policyinsikter med avseende på vikten av att bygga upp arenor och strukturer för att stärka lärandet samt behovet av utveckling av kommunalt omställningskapital.

Kapitel 2: Klimatfrågans många olika ansikten

Mycket kan sägas om klimatet, och mycket har redan sagts. Gör man en sökning på Google om ”bra sakprosa om klimatet” dyker genast hundratals böcker upp, alla med olika perspektiv, infallsvinklar och bevekelsegrunder. Vi väljer här att bara övergripande beskriva klimatfrågans många olika ansikten. Avsikten är att visa på den komplexitet som påtalad klimatutmaning innebär för organisationer och samhällen, och som också avspeglas i konkret omställningsarbete. Kapitlet ska läsas som en fond för de därpå kommande kapitlen.

En scenbeskrivning av klimatfrågan – från lokal till global miljömedvetenhet

Vår miljö är en gemensam tillgång som berör oss alla. Idéhistoriskt och i kraft av föreställningen om att människan är skapelsens krona har naturen de senaste fem hundra åren betraktats som en resurs som människan fritt kan utnyttja, och därför har det sällan funnits några anledningar till att vara restriktiv med att utnyttja den (Wright, 1988). Historiskt har en allt för frikostig användning framför allt resulterat i *lokala* miljöproblem. Vi förra sekelskiftet uppfattades exempelvis sanitära oangelägenheter i snabbt växande städer som ytterst problematiskt, värmekällan kol skapade koldimor över städerna och lokala hälsoproblem. Dåligt fungerande avloppssystem och utsläpp från fabriker uppfattades också som lokala miljöproblem.

Men med Rachel Carlsson bok *Tyst vår* (1963) kom föroreningar och förgiftning av naturen att också uppfattas som *globala*, och denna banbrytande bok blev startpunkten på en global miljömedvetenhet. Säkerligen bidrog även månfärder och kort tagna på jorden från rymden med Hasselbladskameran till insikten om att jorden är unik i universum och värd att bevara. 1970-talets oljekriser satte människans livsstilar i fokus och frågan om resurssnåla livsstilar och alternativa energikällor uppmärksammades också alltmer. Med Brundtlandkommissionen 1987 lanserades hållbarhetsbegreppet, där grön omställning även kompletterades med vikten av social omställning och rättvis fördelning av tillväxt. Dessa dimensioner uppfattas numera som tätt sammankopplade och beroende av varandra, och många satsningar tar också sin utgångspunkt i hållbarhetsbegreppet. Inte minst är det tydligt i de 17 globala målen i Agenda 2030. Den miljömässiga hållbarheten sätter gränserna för vad som är möjligt, den sociala hållbarheten utgör det långsiktiga målet för samhället, och den ekonomiska hållbarheten är verktyget för att skapa och använda resurser för att uppnå dessa mål. Under de senaste 60 åren har insikten vuxit sig starkare om den globala dimensionen bland allmänhet, beslutsfattare och näringslivsföreträdare. Med ett globalt fokus har distinktionen mellan klimat och miljö också etablerats.

Klimat och miljö är två begrepp som ofta används inom diskussioner om jordens framtid, men de har delvis olika betydelser. Klimat avser de genomsnittsvärden som beskriver atmosfärens beteende över tid, inklusive faktorer som temperatur, vind och nederbörd. Klimat och väder beskriver på så sätt samma fenomen men över olika tidsperioder.

Väder representerar kortsiktiga förändringar i atmosfären, medan klimatet avser längre perioder, ofta används ett 30-årigt medelvärde. Klimatet kan delas upp i makroklimat, som inkluderar globala klimatförhållanden och specifika regioner som ekvatorn eller polerna, och mikroklimat, som fokuserar på mer lokala förhållanden.

Med miljöbegreppet beskrivs samspelet mellan allt levande i vår omvärld. Här har uppmärksammats att människan har en betydande påverkan på miljön, antropocen, dvs att människan blivit en avgörande geologisk kraft, vilket orsakar olika klimat- och miljöproblem. Dessa problem sträcker sig alltifrån lokal övergödning, över biologisk mångfald, till globala frågor som klimatförändringar. Tre av de mest allvarliga miljöproblemen som brukar framhållas i samhällsdebatten är klimatförändringar, avskogning och utsläpp av föroreningar.

Klimatförändringar betraktas som det mest omfattande miljöproblemet och behandlas ofta separat från andra miljöfrågor. Orsaken till klimatförändringarna är främst utsläpp av växthusgaser från förbränning av fossila bränslen, vilket leder till extremare väderförhållanden och förändrade livsvillkor för både ekosystem och människor. Denna förändring av miljöproblemen, från det lokala och synliga till det globala och osynliga förutsätter att vetenskapen förstår och påvisar förändringarna. Då samband och förändringarnas konsekvenser är komplexa och svåra att fastslå, är det lätt att forskare och experter ses som särintressen bland andra. Uppgiften blir inte enklare då parter kan hämta politiskt stöd från en polariserande samhällsdebatt mellan å ena sidan grupper som är genuint oroliga för att klimatet på jorden är på väg att fullständigt kollapsa och å andra sidan klimatskeptiker som antingen betonar fakta som talar emot domedagsscenarios eller hävdar idén om naturliga klimatvariationer snarare än en driven av människan. Därtill finns en stor grupp som är teknikoptymer, som tror att morgondagens teknik kommer lösa flera av dagens utmaningar.

Svårigheten med att göra sig av med fossilberoende på frivillig väg

Världens välstånd är fortfarande i allt väsentligt *fossildriven* samtidigt som klimatomställning innebär att länder skall överge sitt fossilberoende på, mer eller mindre, *frivillig* väg. Det är då inte underligt att det är mycket svårt att dra ned på den fossila användningen. Än svårare blir uppgiften då alla inte är överens om vare sig problemet eller dess lösning. Starka påtryckningsgrupper talar också om naturliga variationer och att den mänskliga påverkan är försumbar, allt medan jordens medeltemperatur ökar, isar på polerna smälter i rasande fart och havsnivån långsamt stiger. Insiktströghet och manövertröghet är båda framträdande. Tilltron till teknisk utveckling kan vara hoppigivande, men mycket återstår fortfarande att bevisa, och det behöver ske fort.

I Sverige talar man om att bli fossilfri 2045 med noll nettoutsläpp av växthusgaser. Fossila resurser ska ersättas av investeringar i fossilfri teknik såsom sol- och vindkraft, men det går trögt jämfört med andra länder i Europa. Det finns också politiska avsiktsförklaringar på att återstarta storskaliga investeringar i kärnkraft och ny reaktorteknik för att säkerställa för ett ökat energibehov, utanför det finansiella ramverket. Vidare behöver Sverige för att nå netto nollutsläpp, öka koldioxidupptaget i skogssektorn (politiskt

omdiskuterat), göra investeringar i utsläppsminskande åtgärder i utlandet (indirekt genom handel med utsläppsrätter) och avskilja och lagra koldioxid (ännu tekniskt osäkert). Omställningsarbetet förutsätter alltså långsiktiga stora politiska åtaganden och finansiella investeringar i form av *morötter* såsom stödsystem, bidrag och skattelättnader, *piskor* i form av lagar, regleringar och skattepålagor, samt en hel del vädjan och *predikan* om att individer och grupper ska ta ett utökad ansvar för klimat och miljö i form av att ställa om beteende, sin livsstil och konsumtionsmönster. Det senare har gett upphov till en skamdebatt och huruvida vi lever i en skamlös tid. Den själviska människan avskyr skammen, hon gör allt för att slippa denna djupa känsla. Klimat är inte bara natur och teknik utan också etik och moral. Klimatfrågan är mångfacetterad och har många ansikten.

I klimatpolitiska rådets beskrivning (2020) av Sveriges arbete med klimatomställning framträder också denna komplexa bild. Klimatomställning förutsätter systemförändring där flera förändringar måste ske parallellt, där teknik, beteenden, affärsmodeller, regelverk, kunskap, kultur och värderingar alla bör vara vägledande. Vidare menar de att fokus i alltför hög grad legat på tekniska styrmedel i form av lagar, regler, skatter och subventioner, när man också borde uppmärksamma hur klimatomställningen organiseras och leds i praktiken, vad som underlättar och försvårar. Det senare är utgångspunkt för denna rapport och vi återkommer till styrning, ledning och organisering i nästa kapitel.

Alltsedan energikrisens dagar i början av 1970-talet har stora förändringar gjorts i Sverige av energisystemet, både avseende produktion och användning. Måhända har dessa förändringar drivits av andra skäl än klimat och miljö, men likväl har över tid stor kunskap ansamlats som de senaste decennierna kunnat tillämpas med nya mål i siktet. Nya sektorer för klimatomställning har också tillkommit med årliga klimatredovisningar, ofta med prefixet hållbarhet, såsom transport och mobilitet, jordbrukssektorn, industrin i synnerhet stål- och cementproduktion, förbränning av avfall, hållbar konsumtion, hållbart byggande, återvinning med mera.

Förändringarna vi ser i Sverige, ser vi också i Europa och resten av världen i olika tappningar och i olika omfattning. Påtalad frivillighet har på globalt plan beskrivits av klimatforskare och internationella klimatråd som en svaghet då det råder stora glapp mellan retorik och verklighet, mellan fastställda frivilliga planer och genomförda åtgärder, som till trots ändå medger att den globala medeltemperaturen fortsätter att stiga. Olika scenarier som vägleder framåtsyftat omställningsarbete uppfattas olika i relation till politiska och ideologiska uppfattningar. Mycket av politiskt utvecklingsarbete i Sverige har kännetecknats av konsensusorienterat reformarbete, men även här ser vi hur samspillet mellan vetenskap och politik sätt på prov. Den tilltagande samhälleliga politiska polariseringen vi ser inom andra politikområden har också letat sig in klimat- och miljöpolitiken vilket många gånger hämmar behovet av konstruktiv diskussion om beslut som berör vår gemensamma framtid bortom nästa mandatperiod.

Klimatfrågan på kommunal nivå

Kommuner fyller flera viktiga funktioner i samhället och demokratin. Kommuner ansvarar för lokal service. De tillhandahåller grundläggande samhällsservice nära där människor bor, såsom förskolor, skolor, äldreomsorg, socialtjänst, och räddningstjänst. Kommunen har vidare ett myndighetsutövande och tillsynsansvar att miljö- och hälsoskyddsfrågor hanteras korrekt, ofta via sin miljöförvaltning där även rådgivning ges till företag och

privatpersoner. Här ingår också att driva lokalt strategiskt miljöarbete och klimatprojekt. Kommunalt självstyre och decentraliering av makt sprider beslutsfattandet och minskar centraliseringen av makt till staten, vilket gör att trots stora skillnader i storlek och befolkning mellan kommuner kan varje kommun anpassa service och åtaganden efter sina specifika förutsättningar och lokala behov. Denna decentralisering har ansetts borga för en effektiv förvaltning. Kommuner uppfattas hantera lokala frågor mer effektivt än en centraliserad statlig förvaltning eftersom de har bättre kännedom om lokala förhållanden och behov. Slutligen, kommuner ger invånarna möjlighet att påverka och bestämma över lokala frågor. Det anses så pass viktigt att det finns inskrivet i grundlagen. Dessa värden till trots pågår ständigt en diskussion om behovet av att flytta makten uppåt för att därigenom värna vikten av likabehandling över hela landet. Under senaste åren ser vi det främst inom sjukvård (regionen tillhör rättsligt den kommunala nivån) och inom skolan. Många utredningar har också uppmärksammat att många kommuner också är för små för att bära en bred kompetenspalett och att det är svårt att upprätthålla expertis inom många sakområden. I ett uppmärksammat miljöbrottsmål visade det sig också råda oklarheter var gränsen går i praktiken mellan kommunens miljöansvar å ena sidan och å andra sidan det som staten utövar via sina länsstyrelser, vilket en skrupelfri företagare bland annat lyckats utnyttja.

Beroende på kommunstorlek och de territoriella och samhällsekonomiska förutsättningarna prioriterar kommuner klimatområdet inom flera olika sektorsspecifika områden. Det handlar exempelvis om energieffektivisering och förnybar energi i befintliga fastighetsbestånd. Många kommuner arbetar med att förbättra energieffektiviteten i byggnader och verksamheter samt att konvertera från fossil energi till förnybar energi. Integrering av klimathänsyn i samhällsplanering och byggnation är för många en prioritet, liksom att kommuner satsar på att förbättra avfallshanteringen och främja återbruk av material. Ekosystembaserad klimatanpassning finns det flera exempel på, där flera kommuner använder naturbaserade lösningar för att bevara biologisk mångfald och hantera klimatförändringar. Många jobbar också aktivt med transport och infrastruktur, genom att driva olika mobilitetsinsatser såsom att främja gång- och cykeltrafik och bygga ut laddinfrastruktur för elfordon, och tillsammans med regionala aktörer förbättra för kollektivtrafik. Kommuner arbetar med ökade klimatkrav i offentlig upphandling, och flera kommuner jobbar också med finansiella åtgärder, investerar i gröna obligationer och tar bort fossila bolag från kapitalplaceringar. Många kommuner har ett utvecklat samarbete mellan bolag och förvaltningar för att ta sig an klimatutmaningar utifrån kommunens planmonopol, men också genom olika former av klimatkontrakt. Listan kan med säkerhet göras ännu längre och ändå förslår det inte även de minst negativa scenarierna.

Det är i sammanhanget viktigt att uppmärksamma att kommunernas stora ansvarsområden också påverkar deras förmåga att prioritera klimatarbete på flera sätt. Klimatarbetet konkurrerar med andra välfärdspolitiska åtaganden som kommunerna måste hantera. Detta kan göra det svårt att avsätta tillräckliga resurser för klimatfrågor. Det utvecklingsinriktade klimatarbetet är i princip frivilligt för kommunerna, vilket kan leda till att det nedprioriteras till förmån för lagstadgade uppgifter, i synnerhet om de ekonomiska förutsättningarna upplevs som strama. Särskilt mindre kommuner kan vidare ha svårt att avsätta tillräckligt med resurser i form av uppmärksamhet, tid och personal för klimatarbete. Kommunerna har också begränsad rådighet över vissa viktiga områden

som exempelvis transporter och energi, vilket kan försvåra genomförandet av effektiva klimatåtgärder. För att nå klimatmålen krävs också utökat samarbete med näringsliv, invånare och andra aktörer, vilket kan vara resurskrävande för kommuner att organisera. Långsiktiga stödsystem är därför av stor betydelse för arbetet med klimatomställning. Flera kommuner visar i utvärderingar också upp ett varierande genomslag för klimatarbetet, många gånger efterlyses ett politiskt och visionärt ledarskap för att backa upp klimatfrågans 'sense of urgency'.

På delregional nivå agerar kommunalförbund som samarbetsforum där flera kommuner går samman för att hantera gemensamma angelägenheter och utmaningar. Dessa förbund är offentliga juridiska personer och fungerar som en egen kommun med ett indirekt valt fullmäktige eller en direktion som styr verksamheten. Kommunalförbund ska möjliggöra effektivare resursanvändning och kan därför också överta ansvaret för vissa uppgifter från sina medlemskommuner, exempelvis räddningstjänst, kollektivtrafik, avfallshantering och VA-verksamhet som för sin effektivitet kan kräva en större arrondering för att erhålla stordriftsfördelar. De har också, utan att överta ansvar, en viktig funktion i att samordna och effektivisera kommunala tjänster över kommungränserna. Som metaorganisation med ett fågelperspektiv över berörda kommuner samlar de samordnad expertis inom en rad sakpolitiska områden, vanligt inom välfärdsområden, dessa samordnade resurser och kompetenser kan förbättra kapaciteten och kvaliteten på de tjänster som erbjuds inom berörda kommuner. Ett kommunalförbund kan också stärka ingående kommuners förhandlingsposition gentemot externa parter, vilket kan leda till bättre avtal och villkor. För att stärka den strategiska och långsiktiga planeringen inom kommunalförbund utvecklas ofta gemensamma mål och visioner vilket också kan leda till en mer sammanhållen och effektiv kommunal verksamhet inom berörda sakområden. Inom exempelvis Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) delas verksamheten in i tre övergripande sakområden, Arbetsmarknad och social välfärd, Utbildning och Miljö- och samhällsbyggnad. Inom miljöområdet uppmärksammas i synnerhet vatten- och luftvård, klimatanpassning, hållbart resande och hållbar konsumtion. Genom olika nätverk och forum uppmärksammar och driver GR inom utpekade områdena också utvecklingsarbeten och satsningar med ingående medlemskommuner och andra huvudmän som ansvarar för viss verksamhet.

Att mobilisera för en snabbare klimatomställning är ingen lätt uppgift. I nästa kapitel diskuteras organisatoriska förutsättningar för styrning och ledning av flerpartsamverkan. Vi kommer bland annat att tala om klimatpolitikens förvaltning och organisering som ett exempel på "tredje generationens politikområde", vilket förutsätter insikter om styrning och ledning av interaktiv flerpartsamverkan.

Kapitel 3: Mobilisera för klimatomställning – en fråga om att styra, leda och organisera flerpartssamverkan

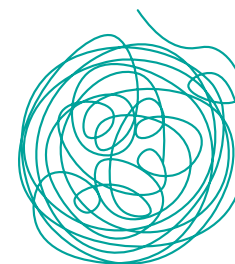
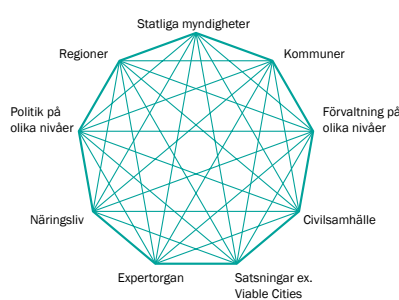
Tänk om klimatomställning kunde genomföras lika enkelt som att effektuera beslut om ändrade skattetariffer på bensin, tobak och alkohol eller genomföra programuppdatering – klubba ett beslut som sedan genljuder åtgärden via prissignaler som omedelbart syns på ändrade prislappar över hela landet, eller tillåta programuppdatering och trycka på tangenten för att sedan få besked om att uppdateringen tar en stund och under den tiden kan du gå och ta dig en kopp kaffe. Nej, så enkelt är det inte. Att omvandla ambitiösa klimatintentioner till handling förutsätter många aktörer som sinsemellan måste fatta en rad ytterligare beslut på vägen, en väg kantad med olika prioriteringar, intressen och tidshorisonter.

Som visades i föregående kapitel leds arbetet med klimatomställning av mer komplicerade och komplexa förutsättningar. Det är ett stort antal samverkande aktörer involverade i satsningar och projekt: inom kommunen mellan förvaltningar och bolag, ofta i samverkan med andra kommuner, vanligt med företrädare på både delregional nivå (kommunalförbund) och regionala nivå samt allt som oftast med aktivt stöd och medfinansiering från myndigheter på nationell nivå och eller fonder på internationell nivå. De här konstellationerna utgör ofta mer eller mindre formaliserad flerpartssamverkan med handslag, kontrakt och partnerskap, där näringsliv och civilsamhälle många gånger också finns representerade som värdeskapande aktörer. Det är också aktörskonstellationer där ingående parter sinsemellan har olika verksamhetslogiker, tidshorisonter, uppdrag och ansvar, vilket kan försvåra samverkan.

Fokuserar vi enbart på offentliga aktörer, så styrs de av en mängd lagar, författningar och regler, och har många gånger också andra kärnuppdrag vid sidan om klimat och miljö (vård, skola, omsorg, infrastruktur, näringslivsutveckling). De

är vidare på lokal och regional nivå utformade med ansvar som bygger på långtgående kommunalt självstyre, vilket gör att lokala överväganden och prioriteringar också styr. Budgetmedel till klimatsatsningar tilldelas därför på olika sätt, finansierade genom kommunal beskattningsrätt, ofta uppblandande med projektmedel och stöd från nationella och/eller internationella programsatsningar kring frågor som rör klimatomställning. Trots

Samberoende mellan olika aktörsgrepp inom komplexa aktörsnätverk...



...gör det ganska trassligt...

Figur 2. Komplicerade relationsmönster och komplexa aktörsnätverk.

politikens betoning att accelerera omställningen har befintliga administrativa strukturer växt sig starka över tid och skapat komplexa relationsmönster. Därför är ett framgångsrikt genomförande av ambitiösa klimatplaner också beroende av byråkratins förmåga att växla tempo och inriktning. Det är ingen lätt Gordisk knut att lösa.

Vi som skrivit den här rapporten har långvarig erfarenhet av att följa komplexa organiseringsprocesser där flera parter är involverade kring exempelvis hållbar stadsutveckling (Sandoff, Jensen & Rönnborg, 2012), kommuners arbete med innovationsplattformar (Algehed och Jensen; 2019; 2024; Sandoff, mfl. 2015;) energiomställning och affärsmodeller (Sandoff & Williamsson, 2016). Dessa erfarenheter låter sig formuleras med den danske filosofens Kierkegaards berömda devis att ”vi lever livet framlänges, men förstår det baklänges”. Det gäller också för komplexa organiseringsprocesser, liksom för klimatforskning. På motsvarande sätt som klimatforskning är historisk med inriktning mot framtiden, är organisering spårbunden med en fokus på framtiden. Organisering sker inte i ett vakuum, utan vi har erfarit stark historisk bundenhet i studerade processer. Spårbundenheten är också påtaglig inom starkt institutionaliserade miljöer. Befintliga lagar, etablerade regler och starka professionella normer styr ofta mer än de övergripande inriktningsmål (så kallade missions på ”EU-språk”) som nämnd satsning vägleds av.

Aktörer är alltså inbäddade i ett vidare sammanhang av idéer och regler. Det betyder att det sällan är en enskild sakfråga som styr, utan medverkande aktörer har att ta höjd för flera olika aktiviteter, syften och mål, ofta beskrivna i termer av målkonflikter. Med mindre än att de redan är färdiga tekniska lösningar (exempelvis laddstolpsteknik) eller tydliga manualer, så ”finns” inte heller färdiga alternativ som implementeras, utan de skapas i olika lärprocesser. Betydelsen av sökprocesser är därmed stor, och betyder många gånger att involverade aktörer lär sig vad de vill och vad som är möjligt att göra genom att delta i utvecklingen. Denna multifaktorella påverkan styr därmed också vad som är möjligt att göra, och beslut växer många gånger fram i fragmenterade processer, där beslut först kan fattas när vissa arenor och delprocesser kan agera i samklang med varandra.

Med hänvisning till inledningskapitlet och där beskrivna pragmatiska strategi för tänkande och handling, är avsikten med det här kapitlet att beskriva några olika teoretiska resonemang och syntesiakttagelser som kan öka förståelsen för flerpartersamverkan. Att begripliggöra de organisatoriska förutsättningar som krävs är av stor vikt för att kunna klara klimatomställningen på ett ändamålsenligt sätt. Ansvariga på olika nivåer behöver förstå hur förändringar påverkar inte bara den egna verksamheten utan också framförvarande omställningsprocess och pedagogisera den för varandra för att skapa samsyn och i högre grad ”dela värld”. För att ”dela värld” behöver man ta in nya perspektiv genom att engagera och vara lyhörda för andras erfarenheter och idéer. Viktigt är också att uppmuntra reflektion och lärande för att skapa ett klimat där involverade kan vara kvicka i tanken, kloka i omdömet samt lugna i handling. Hjälpa på vägen för att reflektera över egna erfarenheter kan vara följande delvis överlappande förenklade och generella resonemang.

Varje avsnitt betonar en viss organisatorisk aspekt. I det första avsnittet sätts *komplexitet* i förgrunden och där beskrivs en generell systemmodell som klassificerar olika uppgifter utifrån svårighetsgrad och ger några förslag på viktiga organisatoriska överväganden.

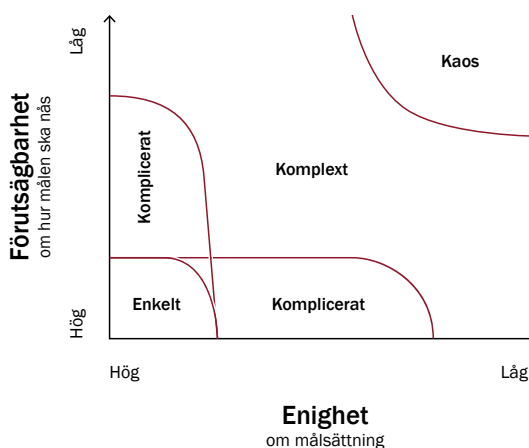
Det leder över till två avsnitt med olika fokus på hur man kan skapa flexibel rådighet kring att organisera klimatomställning, dels om *flerpartssamverkan* och att hantera olika styrlogiker, dels om att kapsla in omställningsarbetet i *temporära organisationer*. I ett fjärde avsnitt fokuseras *implementering, genomförande och förändringsarbete*, dvs. omställningskomponenten i klimatomställning, där en syntesmodell presenteras som betonar vikten av att olika policyförutsättningar kan kräva olika typer av förändring. Avslutningsvis drar vi samman de olika aspekterna och beskriver *flernivåstyrning* och centrala relationsmönster i klimatomställningens *interaktionsmiljö*. Väl medvetna om att en bild inte säger mer än tusen ord, har vi ändå försökt att gestalta och illustrera varje avsnitt med en bild, figur eller sammanfattande tabell.

Att arbeta med komplexitet som fond

Organisationsteoretikern Ralph Stacey (2002) har utvecklat en systemorienterad och generell komplexitetsmodell som sorterar uppgifter i fyra distinkt olika kategorier och föreslår bästa angreppssätt för att lösa problem inom de olika kategorierna. Staceys komplexitetsmodell är utformad för att underlätta förståelsen av hur olika faktorer bidrar till att göra ett uppdrag komplext så att lämpliga angreppssätt kan väljas i relation till olika grader av komplexitet. Modellen beskriver komplexitet utifrån två centrala perspektiv av kollektiv handling: graden av förutsägbarhet respektive graden av enighet.

När det råder hög enighet och hög förutsägbarhet anses uppdraget vara enkelt. Inblandade aktörer är överens om vad som behöver göras och många uppgifter kan ofta rutiniseras. Målsättningen brukar handla om att identifiera processer som leder till att effektiviteten optimeras. Flertalet teorier om organisation och ledarskap behandlar denna typ av ”enkla” uppdrag, såsom att utveckla manualer och ”standard operating procedures” (tänk löpande band-produktion av varor och tjänster). Men många verksamheter är komplexa till sin natur och då är det inte alltid möjligt att på förhand kunna förutspå allt som kommer att hända, särskilt inte på lite längre sikt. I dessa fall fungerar rationella verksamhetsplaneringar med detaljerade rutiner och mål sällan som tänkt.

Om förutsägbarheten i stället är hög medan enigheten är låg kring vilka resultat som är önskvärda blir det genast mer komplicerat. För att lösa sådana problem behöver man som regel förhandla och kompromissa mellan medverkande parter. Mycket av samverkan inom klimatutmaningar handlar också om att skapa enighet om målsättning olika parter emellan, både på kort och längre sikt. Ovan påtalade vi frivilligheten, och den kan vara en försvårande omständighet att nå enighet.



Figur 3. Ralph Staceys komplexitetsmodell.

Råder det hög enighet om målsättningarna men en osäkerhet kring hur målen ska uppnås blir det svårt att tillämpa förbestämda planer. I dessa fall menar Stacey att man kommer längre med gemensamma visioner om vad uppdraget ytterst syftar till, såsom vi inom klimatarbetet sett hur visionen och ett år att ta sikte på ger riktning åt olika satsningar

och projekt, exempelvis kommuners arbete med Agenda 2030 och att Sverige ska vara klimatneutralt 2045. Framgång ska då inte bara mätas mot planen utan värderas i förhållande till visionens mål och ambitioner, så kallade missions. Missions är inte bara mål om en önskvärd framtid, de fungerar också som *medel* här och nu för att få till samverkan mellan parter med olika uppdrag och grad av frivillighet samt även skapa momentum över tid. Inom strategiforskningen brukar man tala om strategi som en pågående process, som innefattar ifrågasättande, nytänkande, anpassning och justerande av strategier, snarare än att binda sig vid strategi som en färdig plan.

Mellan å ena sidan kaos och å andra sidan det enkla och komplicerade finns den komplexa zonen. Dessa uppdrag kännetecknas av att det finns olika uppfattningar om hur problem ska lösas samtidigt som det är svårt att förutsäga konsekvenserna. Man behöver ofta pröva sig fram till en lösning och söka efter kreativa, innovativa och oortodoxa metoder. Det är just vad mycket av olika klimatsatsningar syftar till, att reducera tvivel och skapa tro.

Om vi inte kan förutspå något och inte heller vet hur vi ska gå tillväga för att lösa problem befinner vi oss enligt Stacey i kaoszonen, motpolen till enkla uppdrag. Traditionella metoder för att planera, samordna och förhandla är i detta sammanhang otillräckliga. Stacey menar att undvikande är en vanlig strategi för att handskas med en situation där låg enighet och låg förutsägbarhet föreligger, att likt en struts gömma huvudet i sanden (vilket den faktiskt inte gör). Mycket omställningsarbete handlar om att skapa uppmärksamhet kring oroande klimatutmaning. Tyvärr kan starkt polariserande åsikter i klimatdebatten förstärka upplevelsen av kaos vilket kan cementera tvivel och handlingsförlamning, när snarare konstruktiv dialog krävs kring olika målkonflikter kopplade till klimatomställning.

Studier med ett komplexitetsteoretiskt perspektiv fokuserar särskilt på organisationers förmåga till flexibilitet, och kring olika klimatsatsningar har samverkansstyrning och temporära projekt varit två centrala företeelser för att uppnå både kraftsamling och flexibilitet. Som organisatoriska företeelser är de båda svåra att organisatoriskt styra och leda och förutsätter att involverade aktörer kan "läsa" de organisatoriska sammanhang inom vilka de verkar. Nedan följer därför två beskrivningar, dels av samverkansstyrning, dels av temporära projekt.

Samverkansstyrning - tredje generationens politikområde

Det går inte att förbise historien när man organiserar. Utmaningar kopplade till hållbar klimatomställning, varav några presenterades i rapportens inledande del, brukar ibland kallas för 'lömska' eller elakartade eftersom de innefattar en hög grad av oförutsägbarhet. Begreppet har också använts specifikt för klimatutmaningar och då benämnts 'superelaka' där de lägger till ytterligare svårigheter såsom att det brådskar, att det inte finns en central auktoritet i frågan, att de som önskar hantera problemet också är de som orsakar det samt ett allt för stort fokus på kortsiktiga värden på bekostnad av långsiktiga kostnader (Lazarus, 2009; Levin, 2010). Då ingen sektor eller organisation har rådigheten över beskrivna samhällsutmaningar är förmågan att utveckla samverkan mellan olika samhällsnivåer och sektorer en väsentlig men resurskrävande kapacitet då ökad interaktivitet också bidrar till ökad komplexitet i genomförandet (Hemström & Björling 2022; Øjvind Nielsen, Sørensen & Torfing, 2024).

Hållbarhetsutmaningar brukar i statsvetenskaplig policylitteratur beskrivas som tredje generationens politikområde (Montin, 2008). *Den första generationens politikområde* handlar om att utveckla en opartisk förvaltningsstruktur, på nationell, regional och lokal nivå uppbytt av en kompetent, saklig och hederlig tjänstemannakår (likhet inför lagen). Det är ett arbete som har en lång historia, vars legala former baserades på ett omfattande reformarbete runt 1840–1880 (se Rothstein, 2023). Betydelsen av att denna diskussion hålls vid liv pågår alltså, det ser vi inte minst i länder där rättsstatens principer ifrågasätts, och kan sägas återigen aktualiserats i en tid med ökad polarisering. *Andra generationens politikområde* avser främst genomförandet av olika välfärdsprogram där en funktionsspecialiserad välfärdsstat under några decennier från 1950–80-talet fann sina tämligen fasta institutionella strukturer inom politikområden med starkt silotänkande, som hälsovård, infrastruktur, utbildning, socialpolitik, näringslivspolitik.

Hållbarhetsfrågor knyter därmed an till en tilltagande diskussion om behovet av att bryta sig loss från silotänkande och dess tilltagande funktionsspecialisering, för att i stället ta sig an nya utmaningar genom samverkan och partnerskap. Det betyder att förvaltningspolitikens konkreta organisering, styrning och samverkan för att hantera nya och komplexa samhällsutmaningar till stor del handlar om att bryta funktionsspecialisering och uppmuntra tvärssektoriell samverkan. Det betyder inte att siloorganiseringens enskilda arbetsmoment inte utförs så snabbt och skickligt som man kan begära, utan svagheten ligger i samordningen av arbetsinsatserna, samspelet mellan personer och yrkesgrupper, samspelet mellan insatser i tid och rum ("logistiken"), samspelet mellan organisatoriska enheter och eller samspelet mellan olika huvudmän. Det beskrivs som sagt som *tredje generationens politikområde* och inom anglosaxisk litteratur går denna utveckling under namnet New Public Governance (Osborne, 2010; Torfing & Triantafyllou, 2016).

Offentlig förvaltning framträder här inte enbart som stuprör, utan snarare som arenor för samproduktion mellan olika bolag och förvaltningar där externa intressenter, företag, civilsamhällets företrädare och medborgargrupper blir partners kring gemensamt utvecklade samhällliga lösningsförslag. Flerpartssamverkan är inom detta styrideal tänkt att inte bara underlätta gemensamt lärande kring nya lösningar, utan också öka gemensam rådighet och ägarskap kring angelägna samhällsutmaningar samt också dela på omställningskostnader. Flera forskare inom detta fält påtalar vikten av en vidgad förståelse för hur samhället fungerar för att vi ska kunna samverka effektivt med varandra. För att det ska ske behövs både perspektivseende och medvetenhet om att olika perspektiv skapar komplexa förutsättningar. Samtidigt vet vi att förmåga att samverka, inte bara om det som finns "här och nu" utan också om framtida mål, är en av de främsta möjliggörarna för både organisatorisk och samhällslig framgång.

Men samverkan varken uppstår eller sker i ett vakuum. Hur olika klimatambitioner, missions och satsningar, planeras, genomförs och följs upp förutsätter tvärprofessionell organisering inom starkt institutionaliserade verksamheter som redan styrs, leds och organiseras utifrån delvis andra styrideal och ideal. Liket lager av sediment lever delar av dessa olika styrideal kvar i skilda delar av kommuners strukturer och funktionssätt i form av olika organisatoriska arrangemang. Dessa påverkar parallellt hur medarbetare, chefer,

men också brukare och samverkansparter, agerar och förstår kommuner och deras roll. Styridealen fungerar som underförstådda grundantaganden om hur vi uppfattar att det är och bör vara, där politisk styrning och kontroll är centrala aspekter av dessa arrangemang (Sundström, 2022).

De organisatoriska arrangemangen är av olika tyngd och slag och manifesteras i lagstiftning, myndigheter som representerar lagstiftning, formella styrsystem, funktioner, roller, rutiner och språkbruk, samt kulturella uttryck i form av normer och värderingar som speglar de här arrangemangen. Dessa arrangemang påverkar beslutsprocesser genom att de formar vilka idéer och aktörer som får utrymme och legitimitet, likväl som att de formar hur vi agerar. I tabellen nedan ges en övergripande sammanställning av olika begrepp som kan hänföras till tre sinsemellan olika styrideal: *progressiv offentlig styrning* (POS), *new public management* (NPM) samt *new public governance* (NPG). Det är begrepp som också i praktiken vägleder hur kommuner, dess bolag och förvaltningar bör organiseras samt även har implikationer för arbetet med samverkan, både intern och extern. Sammanställningen baseras på flera snarlika översikter (Ehn & Sundström, 2019) utgör stommen, men kompletterats med Bryson, Crosby & Bloomberg, 2015; Harley, 2005; Hedlund & Montin, 2008; Torfing & Triantafyllou, 2016).

	Progressiv offentlig styrning (POS) 1945-	New public management (NPM) 1985-	New public governance (NPG) 2000-
Reformidé	Progressiv verksamhetsutveckling	Resultatstyrning och avreglering	Samverkan för "helhetens bästa"
Förvaltningens karaktär och kontext	Offentlig sektor speciellt och verkar under tämligen stabila hierarkiska förhållanden	Företagslik och verkar under marknads- och konkurrensliknande förhållanden	Nätverksförvaltning som verkar i ett sammanhang som kontinuerligt förändras
Ledord	Objektivitet Likabehandling Rättssäkerhet Oberoende Förutsägbarhet	Produktivitet Service Kreativitet Affärsmässighet Brukar/kundfokus	Samordning Samsyn Samverkan Samarbete Innovation
Lojal mot	Politik, regler - reglemente	Organisationens verksamhet – budget, mål och resultatstyrning	Åtagandet - "högre värden"
Förebild	Opartisk tjänsteperson	Managern	Samordnaren
Kärnvärde	Rättssäkerhet	Inre effektivitet	Yttre effektivitet
Huvudproblem	Produktionsfokus	Fragmentisering	Informalisering

Figur 4. Tre sinsemellan olika styrideal inom offentlig förvaltning.

Förklaringar till framväxten av POS och NPM ligger i en tilltagande arbetsspecialisering och en tilltagande ekonomisering och juridifiering som på många sätt förstärker ett ”stuprörstänk” - det vi ovan beskrev som andra generationens politikområde. Fastän hållbarhetsbegreppet lanserades av Brundtlandkommissionen redan 1987 har det först efter millennieskiftet börjat användas flitigt i samhällsdebatten för att beskriva hur vi ska ta oss an allehanda samhällsutmaningar kopplat till klimat, ekonomi och sociala frågor på både global och lokal nivå. Hållbarhetsbegreppet har gjort oss varse att flera av våra samhällsutmaningar är elakartade till sin karaktär, dvs svårigheter som till och med uppfattas omöjliga att lösa eftersom komplexa beroenden och inneboende motsättningar gör att ambitionen att lösa delar av dilemmana kan uppdaga och skapa nya utmaningar. Vidare visar idén om hållbarhet att rådande ”stuprörsmoell”, dvs. funktionsspecialisering som modell för offentlig organisering, uppfattas vara en central del av problemet. Stuprörsmoellen har nämligen under hela efterkrigstiden blivit synonym med offentlig sektors utveckling och har därför blivit populär bland resursstarka medborgare, professionella aktörer, byråkrater och politiker. Det som en gång uppfattats som lösning uppfattas nu som problem.

Utmaningarna de senaste decennierna, inte minst för att uppnå ökad hållbarhet i samhället, har handlat om att komplettera förtjänsterna med denna funktionsspecialisering med en ökad grad av samordning mellan olika välfärdssystem och myndighetsföreträdare, mellan offentliga, privata och ideella aktörer. Nya helheter behöver utvecklas samtidigt som alla delar fortsättningsvis bör hushålla med sina begränsade resurser. Runt millennieskiftet börjar följaktligen ett nytt styrideal, samverkansstyrning, växa fram som ett svar på denna problembild. Offentlig förvaltning bör uppfattas som arena för samproduktion mellan olika ingående parter, ofta i nätverk, tvärprofessionella team och partnerskap. Ledningens fokus på inre effektivitet kompletteras med samverkan över olika organisationsgränser där yttre effektivitet och långsiktiga effekter betonas. Även nya ideal som innovation och vikten av att ”tänka utanför boxen”, eller ”utanför stupröret” uppmärksammas för att härigenom möjliggöra nya samhällslösningar genom att mobilisera samhällets olika aktörer, resurser och förmågor på nya sätt (Hartley, 2005). Även samhällsmedborgarna förväntas ingå i en samskapad samhällsutveckling, och kommuner förväntas organisera för involvering genom exempelvis medborgarråd av olika slag. Inom politik talar man om att ett deliberativt demokratiideal, eller deltagardemokrati, kompletterar traditionell representativ demokrati (Hajer & Wagenaar, 2003).

Även samverkan som styrparadigm har blivit föremål för granskning, inte minst för att mycket tid och kraft går åt för att skapa långsiktig tvärsektoriell samordning och fungerande helhetssatsningar och (resurser, tid, uppmärksamhet, eller kompetens) tycks vertikala styrprinciper ha tolkningsföreträde framför horisontella samverkansavtal, oavsett hur prominenta namnunderskrifterna än är. Organisatoriska arrangemang som premierar inomorganisatorisk politisk styrning och kontroll förefaller vara mer manifest och därmed i praktiken mer befäst än vad ideal om samverkan hunnit bli, vilket tydligt visar på organisatorisk spårbindenhet. Med andra ord, styrparadigmen POV och NPM är på många plan starkare än NPG. Andra har påtalat att samverkan kan bli föremål för förhandling där makt snarare än rätt styr, och att delat ansvar tenderar att leda till löst ansvarstagande och informalisering (Huxham & Vengen, 2002).

Förhoppningsvis känner läsarna igen ovan beskrivna styrparadigm och på vilka olika sätt de principiellt skiljer sig åt. Utifrån ett aktörsperspektiv kan det finnas anledning att stanna upp och fördjupa resonemanget inför de olika tvetydigheter som olika styrideal ger upphov till, i synnerhet vid samverkan. Förutom svårigheten att få kläm på klimatutmaningens många olika ansikten genomförs ambitiösa initiativ och satsningar med parter som inte alltid delar värld. En rad tvetydiga omständigheter har identifierats (McCaskey, 1982). Fastän mål och planer stakar ut en framtid, så genomsyras ofta den vardagliga samverkan av praktiska problem parter emellan. Vad som av parterna konkret uppfattas vara grundproblem kan vara oklara och eller skifta över tid. Ofta beskrivs samverkan kring hållbarhetsfrågan hänga samman med andra besvärliga problem (jämlighet, rättvisa, tillväxt). Om det råder olika uppfattningar kring problemet blir också insamling och analys av information och data problematisk. Antingen kan informationsflödet tendera att bli för stort, och därför svårt att överskåda, eller vara otillräckligt, vara ofullständigt eller uppfattas vara av tvivelaktig tillförlitlighet. Det är därför inte ovanligt att aktörer utvecklar flera olika och inte sällan motstridiga tolkningar, där personliga, organisationsspecifika och eller professionella/expertdrivna värderingar vägleder hur utveckling i samverkan bör förstås. Möjliga konflikter mellan olika värderingar kan därmed ladda olika utvecklingsprocesser både politiskt och känslomässigt.

Ledning på olika nivåer har heller inte alltid vägledning av tydligt definierande och sammanhängande mål. Visioner samlar oss men ger inte alltid konkret vägledning. Antingen är målen vaga, eller så är de (för) tydligt definierade och motsägelsefulla. Det är heller inte ovanligt att deltagandet över tid är flytande i ambitiösa långa satsningar, att inflytelserika personer både träder in och lämnar beslutsforum, vilket ofta ändrar både fokus och inriktning på det operativa arbetet. Inte nog med det, svårigheten med samverkan försvåras inte sällan av att det även uppfattas råda brist på resurser av olika slag såsom tid, uppmärksamhet och pengar. Involverade aktörer har inte heller tydligt definierade aktiviteter som de förväntas utföra, att agera utanför boxen – i tvärsektoriell samverkan – är trots allt något annat än att agera innanför boxen inom en tydligt definierad enhet, sektor eller stuprör. I viktiga frågor framstår därför inte sällan mandat och ansvarsområden vaga eller omtvistade. 'Lömska' situationer har till synes motsägelsefulla egenskaper, relationer och krav, och följaktligen blir det svårt att bedöma i vilken grad man är framgångsrik eller ej – även om man är säker på de effekter man önskar, är man osäker på hur de ska uppnås.

Dessa 'lömska' förutsättningar berör på samma gång många olika samhällsaktörer, beslutsfattande nivåer, discipliner och sektorer, och sträcker sig över geografiska och organisatoriska gränser i samhället. Det är inte ovanligt att lömska problem och situationer hanteras genom att prata om dem som just komplexa. Men det underlättar sällan problemlösning, snarare kan de ses som en förevändning för att inte göra något. Vi pratar (och utreder) om att organisera upp lömska elakartade problem och föreslår förändring men vad det framför allt tycks leda till är mer förändring, och inte sällan kvarstår problemen. Ett mer produktivt sätt är då möjligen att prata och utreda mindre och agera mer – walk the talk – och genom handling konkretisera både problem och lösningsförslag. Ibland talar vi också om att stycka upp elefanten och äta den i mindre bitar, vilket leder över på projektorganisering som är ett sätt att specificera olika uppgifter att arbeta med.

Att organisera utvecklingsarbete i projektform

Vi lever i ett projektsamhälle! En stor del av vår arbetstid ägnas åt projekt av olika slag. Samma sak på fritiden, även här har projektvokabuläret letat sig in. Ska vi måla om sommarhuset är det ett projekt, komma i form inför Göteborgsvarvet - också det ett projekt. Vi har även hört hur vänner och bekanta talar om sina barn som projekt. Inom politiken och samhällsdebatten talas det om reformer som projekt, och inom kulturdebatten beskrivs ibland hela tidsepoker och dess tankestilar i termer av projekt – det moderna och postmoderna projektet. Inom forskning talar man om att samhället och hur det organiseras alltmer har blivit ”projektifierat” (Fogh Jensen, 2012).

Begreppet projekt har egentligen flera innebörder. Om man slår upp ordet ”projekt” i en ordbok finner man ordförklaringar och synonymer såsom ”förslag”, ”plan”, ”utkast”, ”planerat arbete av större omfattning”, ”dröm” och ”luftslott” (Svenska Akademiens ordlista). Ordet projekt kan etymologiskt härledas till det latinska uttrycket ”projec´tum”, som är perfekt participformen av verbet ”proicere” som betyder ”kasta fram”. Ordet har alltså samma ursprung som de liknande uttrycken ”projektil”, ”projektion” och ”projektor”. Denna benämning ligger ganska långt från den definition av projekt som är gängse inom projektledningslitteraturen, exempelvis ”Ett projekt är en tidsbegränsad och från övrig verksamhet avgränsad arbetsuppgift som genom styrning av tilldelade resurser skall nå uppställda mål.” (Selin 1980).

Projekt har inte desto mindre en positiv laddning för de flesta, kanske främst för att det signalerar – och förenar – två goda ting, nämligen *rationell planering* och *spontant experimenterande*. Begreppet projekt utlovar en början och ett slut och däremellan nyskapande, experimenterande och entreprenörskap. Det utlovar ordning och kontroll, och samtidigt frihet och gränsöverskridande, inte minst inom sociala projekt som inte låter sig planeras och följas upp som ett traditionellt byggprojekt. Samtidigt upplever vi hur många blivit projektrötta eftersom en hel del projektarbete inte bidragit till vad som förväntas utan kanske i stället skapat stress (projäkt) och uppgivenhet bland många. Det finns ändå inte så mycket som tyder på att projekt enbart skulle vara en modefluga som snart kommer att vara över, eftersom det finns så starka motiv och skäl bakom projektifiering. Inom forskning brukar tre starka drivkrafter framhållas (Jensen med flera, 2013).

För det första finns det *politiska incitament* och drivkrafter. Politiska aktörer har intresse av att visa handlingskraft och innovationsförmåga i uppmärksammade politikområden, och att då inte vara begränsad till befintliga förvaltningsstrukturer och gängse budgetprocesser. När politiska makthavare signalerar till allmänheten att de vill föra upp frågor högt på den politiska agendan, så räcker det inte bara med att visa upp goda avsikter och intentioner. Det krävs ofta även att man öronmärker resurser för ändamålet. Samma projektlogik tillämpas även i situationer där beslutsfattare inte vill använda den befintliga administrativa förvaltningsstrukturen för genomförandet, eftersom denna struktur uppfattas vara en del av problemet som ska lösas.

Det finns även *administrativa incitament* och drivkrafter bakom projektifieringen. Offentliga myndigheter på nationell och EU-nivå behöver en organisationsform som möjliggör anslagskontroll, styrning och gängse krav på uppföljning, och som

håller tilldelade medel åtskilda från ordinarie budget, men samtidigt ger möjlighet att hålla berörda organisationer ansvariga. Ett sätt för anslagsgivare att utöva sådan byråkratisk kontroll är att fördela och öronmärka medel och uppdrag, och sedan låta anslagsmottagarna organisera genomförandet i separata projekt, ofta parallellt med andra projekt eller annan permanent verksamhet. Detta medför att det per automatik skapas en projektorganisation för varje tilldelat anslag.

För det tredje finns det även *organisatoriska motiv* och drivkrafter. Både centrala och lokala aktörer behöver en organisationsform som ger ökat handlingsutrymme och som kan hanteras och styras friare än den traditionella förvaltningsstrukturen, och därmed avvika från traditionella förfaringssätt och agera på nya sätt. Projektformen möjliggör detta. Båda parter har alltså ett intresse av att skapa arenor som kan uppmuntra aktörer och berörda organisationer att göra saker som de annars inte skulle (kunna) göra, och som ger möjlighet att skydda sådana verksamheter från yttre störningar (genom specificerade uppdrag, budget och tidsramar). Inom sådana arenor – projekt – kan man även bjuda in nya aktörsgrupper (näringsliv eller civilsamhällets organisationer) som kan vara svåra att införliva inom den ordinarie förvaltningsstrukturen.

Hur kan vi då förstå projekt som organisationsform? Motiven ovan antyder att det mycket förenklat finns två organisatoriska grundprinciper (Söderlund, 2002; Jensen med flera, 2007). Den ena bygger på principen om att det finns en given uppsättning svar och reaktioner på frågor och intryck som kommer från organisationens omgivning. Ibland talar man om *driftorganisationens rutiner och "standard operating procedures"*. Det är bra att rutiner finns för de underlättar organisatorisk handling, då vissa saker tas för givet och man behöver inte diskutera hur saker och ting ska göras. *Grundtanken med projektorganisationen är emellertid att rutinen ska ifrågasättas och kanske överges*. Det kan röra sig om utvecklingen av en ny tjänst, nytt arbetssätt, implementera en ny policy eller liknande. Att frånga det invanda kan ge upphov till spänningar, konflikt och ifrågasättande. Styrningen av och med rutiner är därmed något annat än styrningen av och med projekt, och nedan bild illustrerar principiella skillnader (hämtad från Söderlund, 2002).

Det finns många olika typer av projekt: byggprojekt, sociala projekt, IT-projekt, miljöprojekt, systemutvecklingsprojekt och metodutvecklingsprojekt för att nämna några. Projekt inom samma verksamhetsområde kan också vara ganska olika sinsemellan men också ha beröringspunkter trots att de har olika slags uppgifter, finansiering och mål. Mer principiellt kan vi tala om olika funktioner som ett projekt kan ha.

En typ är *försöksprojekt*. Det vill säga ett projekt som har som huvudsaklig uppgift att ta sig an och lösa en ny uppgift eller arbeta på ett nytt sätt, och som av någon anledning inte lämpar sig för en befintlig organisation. Försöksprojektets generella utmaning är att vara olik ordinarie verksamhet, uppfattas som oumbärlig, men också kunna stå på egna ben efter projektet upphört. Inom transportsektorn kan hela elektrifieringen ses som en rad olika försöksprojekt, där mycket har misslyckats, men en hel del också lyckats – tydligaste exemplet på det är väl alla batteridrivna transportfordon på våra gator och vägar och som nu uppfattas som självklara.

	Rutin	Projekt
Orientering	Upprepad produktion	Specifik uppgift
Arbetets logik	Standardiserade arbetsprocesser och färdigheter, regelstyrt	Improviserad, ömsesidig anpassning och kreativitet
Ansvarighet	Fastställd, uppifrån	Skiftande, distribuerad
Relationer	Vertikala, i linjen	Horisontella, framförhandlade
Tidsuppfattning	För evigt, långsiktig	Tillfällig, kortsiktig, begränsad
Prestationsmätt	Etablerade, ofta ensidiga	Framväxande, ofta multipla
Omgivning/framtid	Förutsägbar	Mer ovisst
Ledord	Stabilitet, förutsägbarhet	Förändring, anpassning

Figur 5. Principiella skillnader mellan driftsorganiseringens rutinisering och utvecklingsorganisationens projektifiering.

En annan typ är *förändringsprojekt*, som har till uppgift att skapa förändring i befintliga permanenta verksamheter och organisationer, det vill säga utveckla nya lösningar och, om man är nöjd med det nya, sprida och implementera de nya lösningarna och därmed förändra tidigare arbetssätt. Förändringsprojektets generella utmaning är att visa att man kan hantera och lösa utmaningar på ett bättre sätt än vad som sker inom ordinarie strukturer, men ändå inte uppfattas vara för olik den miljö inom vilket gjorda erfarenheter ska verka. Det svåra med all förändring är kanske inte att införa något nytt utan förändra det gamla, eftersom etablerade tillvägagångssätt kan ha en förvånansvärd livskraft. Många hållbarhetsåtgärder handlar också om att genom projekt ändra attityder och förändra beteende, oavsett om det gäller individuell konsumtion eller erfarenheter som ska skalas upp och spridas mellan olika organisationer. Aktiviteten och verksamheten är intakt men den sker med hållbarhetsmässiga förtecken och har därmed andra effekter, exempelvis att individen fortsätter att konsumera, men inte "slit och släng"-produkter som transporteras över hela jordklotet.

En tredje typ är *samverkansprojekt*, vilka avser verksamhet i projektform som drivs gemensamt av två eller flera organisationer under en tidsbegränsad period, ofta med syfte att utveckla och förbättra hållbarheten för en specifik funktion eller ett politikområde. Samverkansprojektets generella utmaning är att komma överens om vad som skall göras, hur och varför, samt när projektet tagit slut, på motsvarande sätt komma överens om hur man ska arbeta vidare. Smart trafik kan ses som ett exempel på samverkansprojekt som bedrivits inom klimatområdet, som förutsätter att en rad aktörer samfällt tänker om kring transporter, och motsvarande initiativ finns inom cirkularitetsområdet, oavsett om det gäller byggande eller hur vi som individer kan undvika "slit och släng".

Slutligen kan vi tala om en temporär *multiprojektorganisation*. Som namnet antyder härbärgerar denna projektform flera olika projekt som kan vara av olika slag med olika utmaningar men där ingående projekt är delar av en större satsning. Ovan har vi talat om större nationella initiativ såsom Viable Cities och Klimatneutrala städer. De kan ses som multiprojektorganisationer då de över tid innefattar många olika typer av projekt, vilka alla var för sig karakteriseras av olika grader av svårigheter och grader av

komplexitet. Många av de här satsningarna har också en multifunktionalitet. Det kan ses som en *samverkansplattform*. Den kan ses som ett nytt sätt att *försöka* jobba med klimatet i samverkan. Det är även möjligt att lära av gjorda erfarenheter av att jobba på ett delvis nytt sätt och eventuellt *förändra* delar av befintligt arbetssätt - antingen med avseende på hur man arbetar med miljö och klimat, eller hur man med samverkan som organisatoriskt medel kan poola resurser, mandat och rådighet i en ofullständig värld. Exempelvis kan Urban Futures/Wexsus också ses som en multiprojektorganisation och arena för samskapande mellan praktik och forskning kring hållbar stadsutveckling där det uttalade syftet är att bygga kunskap och kapacitet som bidrar till omställning av städer och samhällen.

Även GR som kommunalförbund och metaorganisation kan i detta avseende ses som en multiprojektorganisation och som bärare av multifunktionalitet. Multifunktionalitet som kan användas vid strategisk samordning, både horisontellt kommuner emellan inom GR:s arrondering och vertikalt inom komplexa flernivåsystem (berörda kommuner, GR, Business Region Göteborg, Länsstyrelsen, Västra Götalandsregionen, statliga myndigheter, departement, EU). Inom GR finns också flera projekt och satsningar som syftar till att stärka samverkan horisontellt och vertikalt.

Sammanfattningsvis, i det här avsnittet har vi talat om att mycket utvecklingsarbete organiseras i projektform, många gånger med syfte att buffra och skydda utvecklingsförsöket från störande moment i omgivningen. Det fungerar många gånger väl under projektiden, och ofta nås uttalade projektmål. Men när erfarenheter från gjorda projekt ska implementeras inom olika befintliga strukturer visar det sig många gånger svårt att nå effektmål bortom projektet. Att tydliggöra ägarskapet för olika utvecklingsinsatser inom befintliga driftsstrukturer brukar lyftas fram som en lösning att i högre grad nå uttalade effektmål (Svensson & Brulin, 2011; 2013). Andra talar om vikten att förstå hur olika policyförutsättningar påverkar implementering och förändring, vilket nästa avsnitt handlar om.

Förändring och implementering i en ofullständig värld

Att organisera har betraktats som det kanske viktigaste sättet att åstadkomma förändring, och det är en omvitnad svår konst (Schattschneider, 1975; March & Olsen, 1989). Att genomföra och implementera en förändring är både ett betydelsefullt och omstritt åliggande inom politik och förvaltning (Sannerstedt, 1991), och forskningen är därför mycket omfattande. Detsamma gäller organisationsförändring och förändringsledarskap (Jacobsen, 2004). Att formulera en policy, ett program, en strategi är en sak. Att genomföra och förverkliga den är däremot det centrala enligt implementeringsforskningen (Winther, 2012; Hill & Hupe, 2014) och förändringsteori (Van de Veen & Poole, 1995; Jacobsen, 2004; Sveningsson & Sörgärde, 2014). Vid sidan om nästintill självimplementerade offentliga beslut, där vi ovan nämnde ändrade skattetariffer på bensin, tobak och alkohol, vilka genljuder genom samhället via prissignaler och omedelbart syns på ändrade prislappar, förutsätter implementering och förändring på flera nivåer och beslut som omvandlar intentioner till handling. Det har varit ett genomgående tema inom implementeringsforskningen sedan Pressman & Wildavsky (1973) publicerade sin banbrytande bok. De fokuserar på komplexiteten kring gemensam handling (complexity

of joint action) och deras argument för varför det inte blir som det var tänkt är att realiseringen förutsätter många aktörer som sinsemellan måste fatta en rad ytterligare beslut på vägen, en väg kantad med olika prioriteringar, intressen och tidshorisonter. Det ligger också i linje med vad den omfattande förändringslitteraturen visat, att planerat förändringsarbete sällan leder till planerat resultat. Fastän aktörer vet vad de vill och agerar i enlighet för att förverkliga sina ambitioner, är som vi ovan påtalade överblicken begränsad (Simon & March, 1958) och många aktörer och intressen, problembeskrivningar och lösningsförslag är inblandade där tillfälligheter styr (Cohen, March & Olsen, 1972). Under tidspress (vilket alltid råder) styr genomförbara handlingsvägar snarare än optimala, och aktörer får krängla sig igenom snåriga beslutsvägar (Lindblom, 1958).

Genomförandet sker därför efter andra kunskaper och på andra premisser än vad som planerades och beslutades. Möjligheten är stor att genomförandeprocessen resulterar i något annat än vad som ursprungligen var tänkt. En rad andra studier har bekräftat denna iakttagelse (se exempelvis Blomquist & Jacobsson, 2002), och samfällt menar studierna att det är därför viktigt att identifiera vilka olika kraftfält som förändringen måste hantera. De har vidare visat att satsningar ofta baseras på en otillräcklig problemanalys, att tidsaspekten ofta underskattas och att det är svårt att samordna olika instanser, delprojekt och aktiviteter vid genomförandet. Inom både implementeringsforskningen och förändringslitteraturen har olika ansatser beskrivits för att hantera nämnda samordningsproblem (Hill & Hupe, 2014; Winther, 2012; Beer & Nohria, 2000) – uppifrån och ner, nerifrån och upp samt genom olika syntesmodeller.

Uppifrån och ner-perspektivet kännetecknas av en instrumentell syn på relationen mellan de som tänker ut och de som genomför. Verkställandet och dess organisation är ett instrument för att uppnå vissa bestämda avsikter. Beslutsfattarna vill se vissa åtgärder vidtagna, och utgångspunkten är följaktligen det fattade beslutet och de uppställda målen. Att påverka realiseringen kräver olika instrument, tekniker eller verktyg, och många olika har föreslagits. Gormley (1987) föreslår följande begrepp och distinktioner för att täcka in "verktygslådan"; *tvingande* (mandat, order, absoluta krav, förbjuda); *katalysatoriska* (genom olika former av resurser uppmuntra önskvärt beteende); och *förmanande* (att förmå och vädja alternativt hota verksamhetsföreträdare att rätta sig efter policydirektiven) - med andra ord "piska, morot och predikan", som påtalades ovan. Ledningsinitierat förändringsarbete har också handlat om att förändra kultur, attityder och förståelseformer.

Men en utgångspunkt för mycket förändringsarbete, även olika miljö- och klimatsatsningar, är att förmå eller möjliggöra för aktörer (individer och organisationer) att göra saker som de inte annars skulle ha gjort. För att förändring skall få effekt måste ett stort antal aktörer i olika situationer fatta beslut och vidta åtgärder i linje med satsningens övergripande mål. De här handlingarna måste inte bara tillmötesgå satsningens intentioner, strategier och planer, utan även ta hänsyn till befintlig praktik, lokala initiativ och önskemål som kanske inte ligger helt i linje med satsningens intentioner. Om extern finansiering tar slut är det exempelvis inte självklart att åtaganden kan omhändertas inom ordinarie befintlig budget.

En grundläggande dimension berör alltså samspelet, förhållandet och relationen mellan de som tänker ut och förespråkar förändring å ena sidan, och å andra sidan de som förväntas förändra sitt agerande och vad som sker över tid. Överordnat allt annat visar

förändringslitteraturen nämligen att denna dimension inte bara har stort teoretiskt förklaringsvärde utan även praktiskt genomförandevärde. *Nerifrån och upp-perspektivet tar alltså sin utgångspunkt i olika handlingar, vad som görs och skälen bakom det.* Fattade beslut kan på sin höjd indirekt styra, genom resurstilldelning (tid, uppmärksamhet och kompetens). Organisationen för klimatomställning, olika satsningar och projekt framträder här inte bara som ett instrument utan också som social gemenskap som hålls samman av gemensamma föreställningar om en rad sakförhållanden, exempelvis om ens uppdrag i gruppen, föreställningar om klimatutmaningar och behovet av miljöåtgärder samt hur de är strategiskt inbäddade och budgeterade inom ordinarie verksamhetsstrukturer.

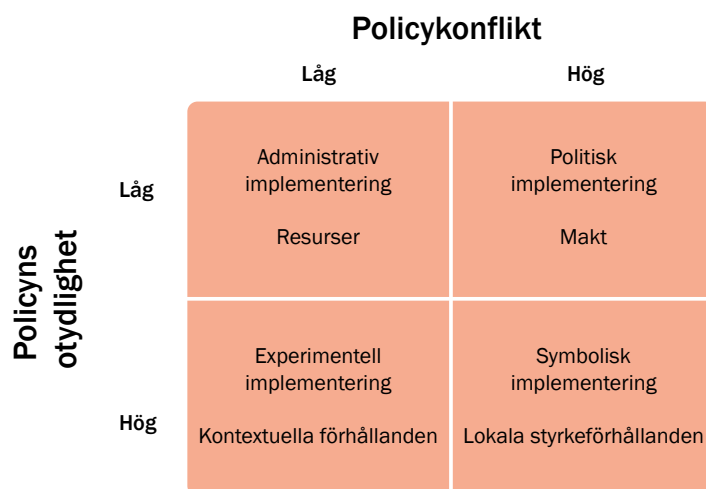
Det finns flera syntesmodeller som kombinerar ”planerad förändring” med ”anpassning”. En sådan syntesmodell kombinerar linjära uppifrånperspektiv och mer processinriktade underifrånperspektiv (Matland, 1995). I modellen struktureras genomförandet längs två centrala premisser i implementeringslitteraturen, nämligen *graden av konflikt runt policyn/förändringsidén och graden av tydlighet i hur policyn/förändringsidén är utformad*. Råder det olika uppfattningar om lämpligheten att genomföra en policy eller ett program kommer det att påverka genomförandet. Huruvida en policy och satsning uppfattas som klar och tydlig med avseende på mål och medel eller ej kommer också att påverka genomförandet. Modellresonemanget påbjuder vidare att om det råder konflikt kring en policy och/eller om en policy är vagt formulerad och inte åtföljs av resurser av olika slag (tid, uppmärksamhet och pengar) är det inte sannolikt att den genomförs på det sättet som beslutsfattare hoppats och önskat. Matlands uppmaning till läsaren är att de här premisserna till stor del styr genomförandet, och att man därför måste analysera med vilka förutsättningar en policy ska implementeras.

Modellen ger fyra olika implementeringsformer. Vi menar att denna modell är relevant för att förstå uppkomna utmaningar i att organisera klimatomställning. I praktiken går givetvis förutsättningarna som modellens axlar tydligt drar upp in i varandra och många klimatsatsningar har också delprojekt som verkar utifrån olika förutsättningar.

Förändringar där det inte råder någon politisk oenighet och där det är enkelt och tydligt vad som ska åstadkommas benämner Matland *administrativ implementering*. Exempel kan vara att genomföra och bygga ut laddinfrastruktur. Stor politisk enighet om behovet och tydlighet om vad som ska göras – laddstationer utmed vägar. Förhållanden föreligger för uppifrån och ner förändringar, det vill säga förändringen kan förutbestämmas, aktiviteterna är givna och aktörerna har väldefinierade roller. Väsentligaste faktorn är då resurser för att skapa genomförandekraft och effektivitet. Resurser är den avgörande frågan.

Förändringar där det är enkelt och tydligt vad som ska genomföras men där det råder politiska spänningar benämns *politisk implementering*. Exempel på en tydlig satsning men ändå kontroversiell är förslaget om reduktionsplikt eller klimatbonus i det så kallade bonus malus systemet. Och vi ser det även i frågor om tillståndsgivning för vindkraftparker. Det är med hjälp av makt och mandat i politiska församlingar som beslutet kan fattas och genomföras, annars är frågan tekniskt enkel.

I båda policyfallen betonas i hög grad styrning, kontroll och den politiska ledningens aktiva



Figur 6. Implementeringsförutsättningar för olika typer av policy.

roll. Här tar ledningen tillsammans med expertis eller en projektgrupp fram konkreta förslag och lösningar i form av strukturer, system och tillvägagångssätt som sedan enligt ledningens direktiv skall genomföras av ansvariga linjechefer eller projektledare på olika nivåer i samhället. Det är heller inte ovanligt att de här förslagen och lösningarna till stor del redan är klara på förhand, och föreligger som koncept och föreskrivna arbetsätt, och att ledning med experthjälp kontextualiserar dem till befintliga organisatoriska förutsättningar.

Förändringar med hög grad av otydlighet och låg grad av politisk oenighet kallas *experimentell implementering*. Vid sådana förhållanden är det verksamhetens betingelser och genomförarnas inställning som är avgörande. Eftersom det är oklart i förväg vad som är nyckelaktiviteter kommer processen att bli sökande och behöva vara initiativrik, där nya kunskaper och erfarenheter ska ge nya förutsättningar för det fortsatta arbetet. Man skulle kunna säga att det är först vid slutet av processen man lärt sig vad man ville uppnå från början. Förändringen förutsätter en öppenhet för justeringar under genomförandet mellan olika aktörer. Frågor kring reflektion och lärande är här väsentliga och Matland hävdar att då lämpar sig så kallade nerifrån och uppförändringar, det vill säga att utifrån skapade ramar och förutsättningar få de berörda att själva klara ut vad som borde förändras, vilka lösningar som är önskvärda och se till att de förverkligas. Många klimatsatsningar verkar under nämnda policyförutsättningar, exempelvis mycket utvecklingsarbete som utförs inom *Viable cities*.

Slutligen förändring med hög grad av otydlighet kring mål och medel och hög spännings- och konfliktnivå benämns *symbolisk implementering*. Förändra handlar om att påverka och innebär alltid att omfördela makt. Om det senare ifrågasätts mer än själva förändringen kommer enligt Matland styrkeförhållanden vara mer drivande än förändringens intentioner. Ovan nämndes exempelvis att horisontell flerpartssamverkan ofta sker i skuggan av hierarkiska vertikala förhållanden samt att permanenta strukturer ofta har tolkningsföreträde i förhållande till gjorda erfarenheter inom temporära projektorganisationer. Friktionen kan också ha andra grunder än maktpolitiskt organisatoriskt spel. Upplevda målkonflikter och förskjutningar i uppmärksamhet har

också stor betydelse, exempelvis ser vi hur genomlevd pandemi och den senaste tidens fokus på civil beredskap drar uppmärksamhet från klimatfrågan och påverkar därmed både den politiska beslutskraften och har betydelse för vad som sker på ”fabriksgolvet i olika klimatsatsningars implementeringsverkstad”. Individens benägenhet till förändring är också viktigt att beakta, och huruvida uppmaningar om att ändra konsumtionsmönster uppfattas som kontroversiellt eller ej har stor betydelse för gjorda vägval.

Kännetecknade för många klimatsatsningar är att man vill hantera och lösa flera olika samhällsproblem, problem som kan ha olika policyförutsättningar. Matlands enkla och generella fyrfältare kan vara relevant modell att använda när man strategiskt ska skärskåda olika initiativ.

Implementeringsstrukturen för flernivåstyrning

Att mobilisera och organisera för en snabbare klimatomställning kräver mycket tankemöda och ovan har komplexitet, flerpartsamverkan, projektifiering och olika policyförutsättningar beskrivits. Det kräver också förmåga att se det vidare systemet inom vilket olika satsningar genomförs. I detta avsnitt behandlas flernivåstyrning och resonemanget summeras i en modell kring klimatomställningens interaktionsmiljö.

Arbetet med klimatomställning genomförs många gånger inom ramen för olika externfinansierade satsningar och projekt av myndigheter på nationell nivå eller EU-nivå. Det här vidare systemet har betydelse för genomförandet och kan betraktas som en implementeringsstruktur för flernivåstyrning (Hill & Hupe, 2014). Dessa forskare påtalar vikten av att förstå hur nya politiska/samhällsidéer implementeras och för det behöver man kartlägga vad som faktiskt sker vid genomförandet och hur det är organiserat. Detta vidare system, implementeringsstrukturen för flernivåstyrning kan illustreras med följande förenklade hierarkiska bild.

Överst i bilden har vi *policynivån*. Klimatomställning är som sagt en komplex utmaning och angår flera olika politikområden och departement. På policynivån agerar också olika myndigheter tillsammans för att påskynda klimatomställningen, många gånger genom att kanalisera nationella medel eller strukturfondsmedel från EU. Som *reglerande myndighet* omvandlar de politiska direktiv och påverkar utformning av och därmed också förutsättningarna för satsningen och dess olika projekt, bland annat vilka kriterier och förväntningar projekten ska svara an mot. Delar av de här förväntningarna har också kopplingar till missions som skapats på internationell nivå. Myndigheter granskar projektansökningar och gör löpande avstämning och uppföljning. De arrangerar konferenser och publicerar rapporter som uppmärksammar olika aspekter av klimatomställning. Projekt tar del av resultaten låter sig ibland styras av dem, i förhoppning om ytterligare medel. Stundtals är myndighetsstyrningen av satsningen hård, emellanåt fungerar den som ett ”löst koppel”.

Förmedlande nivå är främst berörda kommuners bolag och förvaltningar som många gånger fungerar som projektägare för olika klimatinitiativ. Som sådana är de strategiska förvaltare av satsningen, en struktur som skapar förutsättningar för projektens genomförande och hur gjorda erfarenheter ska omhändertas efter projekt är avslutade. Den förmedlande nivån utövar också styrning, då de ger sina tolkningar av vad projekt borde

Policynivå	Myndigheter: Påverkar utformning och införandet av en satsning <ul style="list-style-type: none"> • Policykaraktäristik och policyformering. Är policyen "kontroversiell eller ej?" • Tydligt beskriven i termer av mål, medel, resurser och mandat, eller ej?
Förmedlande nivå	"Linjen": Skapar förutsättningar för policyimplementering, utvecklar kapacitet och kompetens att genomföra satsningen och omhänderta erfarenheter. Denna kapacitet är i sin tur beroende av: <ul style="list-style-type: none"> • Vertikala nivåer (ex. antal nivåer, mandat, maktförhållanden, "delar man värld") • Horisontella interorganisatoriska relationer (ex. erfarenheter av samverkan)
Operativ nivå	"Projekten": Hur man genomför projekten och därmed satsningen <ul style="list-style-type: none"> • Kompetens att driva projekt, få till samverkan, vara nytänkande • Andra intressenters och målgruppers gensvar och beteende (aktiv eller passiv medverkan)
Omgivningen/ sambandsnivån	Makrofaktorer i omgivningen (ex. konjunkturläge, opinion, andra stora politiska händelser)

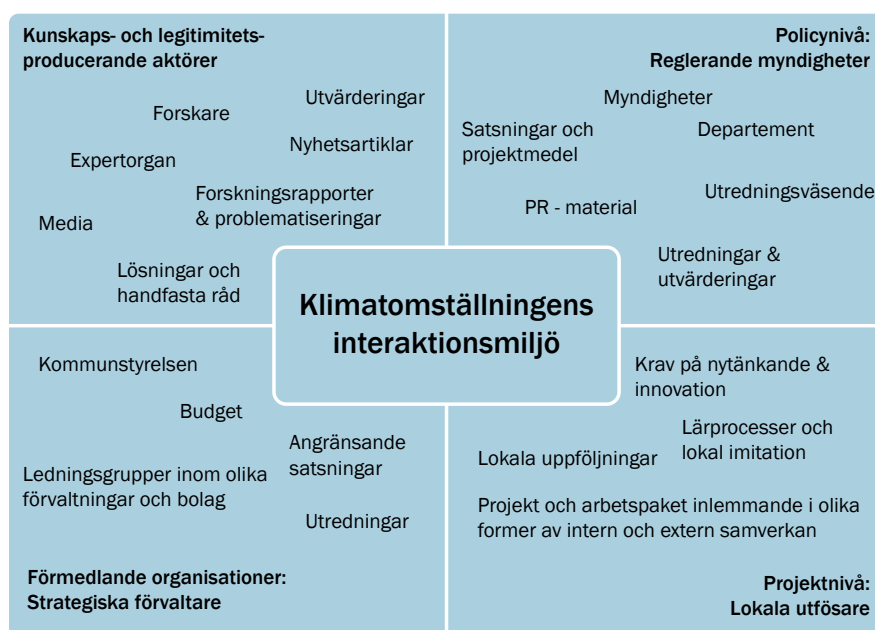
Figur 7. Implementeringsstruktur för flernivåstyrning.

fokusera på samt medverkar i egenskap av styrgrupp i avgörande lokala prioriteringar. På denna nivå finns också upparbetade vertikala och horisontella relationer som även påverkar projektens mandat, maktrelationer och möjligheter att utveckla samverkan inom kommunen och med externa aktörer. Lokal politik och bolags- och förvaltningsledning skapar förutsättningar för samverkan. De, och inte projekten, har i regel mandat att driva samverkan vidare, har tolkningsföreträde kring prioriteringar och hur den ordinarie budgeten kan användas som medfinansiering i form av pengar, tid och uppmärksamhet. När forskning talar om vikten av aktivitet ägarskap är det den förmedlande nivån som avses.

Slutligen *projektnivån*, här genomförs aktiviteter, utvecklas processer och strukturer för samverkan kring klimatomställning. Framgång för projekt hänger givetvis inte bara på policydirektiv och medel från central nivå eller de institutionella förutsättningar, exempelvis styrsystem och inriktningsmål, som sätts av den förmedlande nivån, utan också till stor del på hur projektet organiseras, leds och styrs. Vi har också sett att flera projekt också har sin upprinnelse i tidigare satsningar och projekt, och den historiken kan många gånger styra mer än nya projektplaner. Kompetens att driva utvecklingsprocesser, få till fungerande samverkan och uppmuntra nytänkande är givetvis väsentligt. Att projektledare ska skapa framdrift i projekt och driva ett utvecklingsorienterat lärande är förvisso viktigt, men de behöver också kunna arbeta med ett anpassningsorienterat lärande, dvs. kunna förankra nya idéer och förslag inom befintlig praktik. Det i sin tur handlar många gånger om projektledningens förankring i kommunen, förutsättningar som sätts av den förmedlande nivån. Projektets genomförande betingas också av gensvaret bland de samverkanade parterna och målgruppen.

Denna implementeringsstruktur verkar inte i ett vakuum, utan är också beroende av faktorer i omgivningen. Alltifrån konjunkturläge över andra angelägna frågor i berörda kommuner till oförutsedda händelser som dyker upp och påverkar inriktning och genomförande, exempelvis ett litet virus från Wuhan. Den senaste tiden har vi sett hur säkerhetsläget i vår omvärld gjort att klimatomställningen också relaterar till civil beredskap och som därmed betonar andra aspekter av robusthet. Väsentligt är också de *kunskaps- och legitimitetsproducerande aktörer* som verkar i och kring klimatdiskursen i form av forskningsinstitut, expertorgan, forskare, media och konsulter.

Klimatomställningens interaktionsmiljö kan sammanfattningsvis illustreras på följande vis, där olika nivåer och aktörer samt centrala aktiviteter är utpekade: Sammanfattningsvis, att organisera för klimatomställning är inte en alldeles enkel uppgift. Behovet av att synkronisera aktörer som verkar på olika nivåer i samhällssystemet, tidsuppfattningar som olika aktörer har samt rumsliga arrangeringar kopplat till rådighet och mandat, kräver en hel del strategiskt tankemöda, bedömningsförmåga samt förmåga att göra kompromisser. Därför är reflektion och lärande av medverkan i dylika processer av vikt, dvs. att använda lärdomar och insikter för att utveckla förmåga, kapacitet och kapital. I nästa avsnitt kommer detta att uppmärksammas och fokuseras.



Figur 8. Klimatomställningens interaktionsmiljö.

Kapitel 3: Teoretiskt ramverk för att studera kommunal och interkommunal omställningskapacitet

Att organisera omställningskapacitet

Ett syfte med kunskapsöversikten är att lägga grunden till ett genomförbart klimatomställningsstöd och som en del i det arbetet skapa underlag för att öka kunskapen om strukturer som säkerställer en effektiv samverkan mellan involverade parter. Även om arbetet ytterst syftar till att rent praktiskt öka kunskapen om hur klimatomställningen i Göteborgsregionen kan accelereras genom regional mobilisering, så är vår uppgift att lyfta ett teoretiskt perspektiv på behov och förutsättningar för ett regionalt omställningsstöd och ge förslag på strategiska vägval både vad gäller organisering och inriktning av stödet i form av policyinsikter. I uppdrag ingår att fokusera klimatomställningens utmaningar och behov men vi vill understryka att kommunal omställningskapacitet inte endast avser klimatfrågan utan kan ses som ett bredare begrepp som avser hållbar omställning i allmänhet men kan också appliceras på andra områden som präglas av en tvärfunktionell omställningsproblematik typisk för tredje generationens politikområden.

Som utgångspunkt i det arbetet tar vi den omställningskapacitet som behövs i en kommun för driva ett effektivt och trovärdigt omställningsarbete. Kapacitet är en grundläggande kommunal förmåga att utföra sitt uppdrag (SOU, 2024:6). Vi definierar det som en funktion av både de aktiviteter och de resurser som behövs för att organisationen skall möta sina mål med omställningsarbetet. Aktiviteterna fångas i begreppet kompetens och resurserna uttrycker vad organisationen har att nyttja för detta syfte.

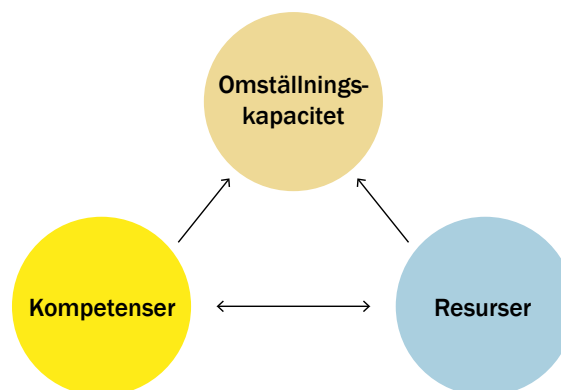
Omställningskapacitet fordrar kompetens, både i termer av kommunal kompetens och organisatorisk kompetens. Den kommunala kompetensen reglerar kommunens möjligheter i omställningsarbetet och Kommunallagen (2017:725) 2 kap. sätter de yttre ramarna för detta arbete (kommunernas allmänna kompetens). Generellt kan sägas att Kommunallagen ger kommunerna både ansvar och möjligheter att bedriva ett ambitiöst omställningsarbete. Även om den kommunala kompetensen har stor betydelse för hur omställningsarbetet utformas och bedrivs, nöjer vi oss här med att konstatera att den kommunala kompetensen ger kommunerna både möjlighet att agera i frågan och betydande frihet i att utforma hur detta skall göras.

Den organisatoriska kompetensen är en viktig grund för att omställningskapaciteten skall kunna resultera i ett effektivt och trovärdigt omställningsarbete. Begreppet beskrivs i litteraturen som ett 'fuzzy concept' med en rad definitioner och användningsområden (Le Deist & Winterton, 2005). En sedan länge använd definition ser begreppet som en funktion av tillgängliga *förmågor* och en *ambition* att aktivera desamma för att möta uppsatta mål (White, 1959). Förmågor kan beskrivas som att veta hur man gör någonting och ambition som de mål som sätts upp för organisationen. I en funktionsorganisation som till exempel en kommun uttrycks detta i form av roller, uppdrag och ansvar.

Det är dock inte bara kvaliteten hos den organisatoriska kompetensen som definierar kommunens omställningskapacitet, dvs. att nå uppställda hållbarhetsmål. Eftersom omställningsarbetet involverar många olika områden, människor och verksamheter måste nödvändiga kompetenser dimensioneras, matchas och utvecklas för att möta de krav som ställs. Kommuner behöver därför inte bara enskilda kompetenser i tillräcklig omfattning utan dessa måste även sammantagna vara tillräckliga för att åstadkomma eftersträvat resultat. Det är dessutom viktigt att beakta att omställningsarbetet kommer pågå under lång tid, vilket ställer krav på att säkerställa att det finns tillräcklig och ändamålsenlig organisatorisk kompetens inte bara i närtid utan under lång tid framöver. För alla dessa krav fordras tillgång till nödvändiga resurser och därför är det en central dimension av omställningskapaciteten.

Att inkludera resurser som en analysvariabel vid sidan om kompetenser kan ses som utmanande då dessa två begrepp är svåra att definiera, delvis synonyma och i många fall förutsättningar för varandra. Vi ser det dock som viktigt att understryka att omställningskapacitet behöver definieras både i termer av vad man gör (eller kan göra) och vad man

har att tillgå för detta syfte. Kompetenser fokuserar de olika roller och uppgifter som en organisation besitter eller behöver för att bedriva omställningsarbete, medan resurser fokuserar de förutsättningar som präglar verksamhetens hantering av kompetenserna och ställer krav på omfattningen av desamma.



Figur 9. Omställningskapacitetens två analytiska byggstenar.

Omställningskapital lägger grunden för omställningskapacitet

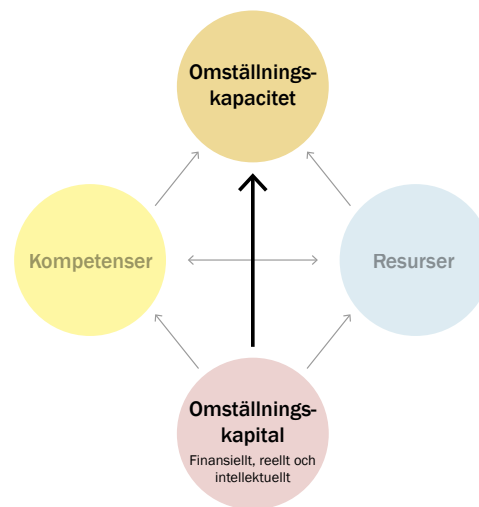
Det kan förefalla logiskt att analysen av kommunal omställningskapacitet bygger på fördjupningar av de kompetenser och resurser som fordras eller är önskvärda. Vi ser dock flera nackdelar med ett sådant förfarande. För det första är litteraturen på området mycket omfattande och antalet kompetenser och resurser med relevans för kommuners omställningsarbete är mycket stort. En sammanställning av dessa skulle helt enkelt innebära en allt för stor detaljgrad i beskrivningen. Förutom den tidsåtgång som krävs för att göra en sådan beskrivning, är risken att framställningen bli allt för specifik, med en begränsad praktisk nytta. En beskrivning av omställningskapacitet i termer av kompetenser och resurser skulle också skapa en normerande bild av hur omställningskapaciteten skall organiseras och resurssättas. Det skapar inte bara orealistiska förväntningar på kunskapslägets exakthet. Vår bedömning är att det inte bara är allt för tidigt för att urskilja generella mönster, organisatoriska arrangemang och praktiker, utan det ger också en felaktig bild av vad som är att betraktas som grund för framgång. För att kringgå denna utmaning, väljer vi att använda en mer aggregerad struktur som grund för att beskriva, förstå och utveckla de kompetenser och de resurser som definierar omställningskapaciteten.

Inom organisationslitteraturen har *kapital* kommit att användas som en aggregerad förklaring till organisationers agerande, prestationer och värdering. Ansatsen ligger till grund för det resursbaserade strategiperspektivet (se bl.a. Barney, 1986, 1991, 2001; Conner, 1991; Peteraf, 1993; Wernerfelt, 1984). Vanligen talar man då om tre typer av kapital: *finansiellt*, *realt* och *intellektuellt* kapital. Med detta som utgångspunkt kommer vi här identifiera och beskriva olika typer av *omställningskapital* som kan sägas lägga grund för omställningskapaciteten.

Även om det i framtida arbeten kan det vara av intresse att koppla omställningskapitalet till kompetenser och resurser är det inget vi gör här. Vår förhoppning är i stället att vi genom denna analytiska genväg har funnit en användbar struktur som berikar analysen av omställningskapacitet genom att både koppla den till teoretiska modeller i organisationslitteraturen och samtidigt utveckla ett språkbruk användbart för den aktuella kontexten.

Omställningskapitalets olika delar

Vi skall nedan ge en beskrivning av de tre typerna av omställningskapital. Innan vi gör det så vill vi säga något om omställningskapital som samlande begrepp. Att tala om omställningskapital för hållbar omställning har tidigare använts främst i termer av finansiella behov med fokus på internationella kapitalmarknader (Tandon, 2021). I en svensk kontext har begreppet använts för att diskutera behov av kapital till företagens omställning (Viable Cities, 2021). Att använda det som förklaringsgrund för en organisations omställningskapacitet förefaller dock inte tidigare gjorts, men ligger i linje med tidigare forskning som använder kapitalbegreppet som förklaring till organisatorisk prestation, framför allt i en företagsekonomisk kontext. I vårt uppdrag ingår att fokusera klimatomställningens utmaningar och behov men vi vill understryka att omställningskapacitet och omställningskapital är begrepp som är generella och kan appliceras på andra områden som präglas av en tvärfunktionell omställningsproblematik typisk för tredje generationens politikområden.



Figur 10. Studiens analytiska ramverk.

Kapitalbegreppet lämpar sig väl för detta ändamål då det kan sägas ha viss permanens, vilket innebär att det har en semipermanent koppling till organisationen. Det har även en viss materialitet vilket gör att det går att konceptualisera i form av resurstyper och i många fall även naturligt att värdera i ekonomiska termer. Det är således inte märkligt att olika former av tillgång till kapital används som den huvudsakliga förklaringsgrunden till företags konkurrenskraft och skapande av överavkastning. I sammanhanget är det viktigt att understryka att det inte är tillgång till finansiellt och reall kapital som fokuseras på som förklaringsgrund i detta sammanhang, eftersom dessa kapitalslag antas kunna anskaffas

på marknaden. Utan i stället är det tillgång till unika resurser av immateriell karaktär som förklarar företags skapande av uthållig konkurrenskraft, dvs. det intellektuella kapitalet.

Med detta som utgångspunkt använder vi begreppet omställningskapital för att beskriva och förklara kommuners prestation och framgång i omställningsarbetet. Det sammanlagda omställningskapitalet blir ett mått på omställningskapaciteten på kort såväl som på lång sikt. Det är viktigt att tydliggöra att i en kommunal omställningskontext är det inte konkurrenskraft som fokuseras som prestationsvariabel, utan i stället en *trovärdig omställning genom ett arbete och ett resultat som bedöms som effektivt, måluppfyllande och långsiktigt uthålligt*. Mot den bakgrunden är det inte bara intellektuellt kapital som ställs i fokus här då finansiellt och reall kapital också spelar avgörande roll. Nedan följer en beskrivning och exemplifiering av de tre typerna av kommunalt omställningskapital.

Finansiellt omställningskapital

Till gruppen finansiellt kapital räknas alla likvida tillgångar fritt tillgängliga, bundna i verksamheten eller i andra placeringar och tillgångar möjliga att uppbåda i framtiden. För en kommun kan detta handla om: kommunala medel, skatter och avgifter, statliga medel, EU-medel samt kapitalmarknadsmedel. Många av dessa medel kan ges eller ha tydliga hållbarhetsförtecken såsom projektmedel för omställning eller gröna obligationer.

Det finansiella kapitalet är kanske det minst problematiska att beskriva men det som innebär störst utmaningar i praktiken eftersom mycket av omställningsarbetet präglas av ett betydande kapitalbehov. Ett förändrat arbetssätt, en förändrad organisering och behov av investeringar konkurrerar inom ramen för en begränsad budget med befintliga åtaganden, och kräver därför ofta ytterligare medel för att komma till stånd. Även om det finns undantag så utgör omställningsarbetet en finansiell utmaning - antingen i form av behov av nya medel eller förändringar av användningen av existerande medel. Att lyckas allokera tillräckliga medel är kanske något av omställningsarbetets största utmaningar.

Det är både en styrka och en svaghet att det finansiella kapitalet är det mest likvida och därför lättast att allokera till andra uppgifter. Denna flyktighet gör att förändrade prioriteringar kan innebära att långsiktiga arbeten och investeringar snabbt går om intet. Studier av företag har visat att hållbarhetsåtaganden är de som först får stryka på foten i tider med ekonomiska nerdragningar, och förutsättningarna i kommunal verksamhet är liknande där obligatoriska uppdrag och kärnverksamheten har prioritet över de frivilliga åtaganden som mycket av omställningsarbetet tillhör. Det är därför viktigt att finna mekanismer som gör detta kapitalslag mer permanent över tid och svårörligt då det allokteras till att bygga omställningskapacitet. Ett sätt att hantera denna uppgift kan vara att ge finansiellt omställningskapital en särskild redovisning. Genom att sammanställa de finansiella resurser som läggs på omställningsarbete i form av löpande kostnader och investeringar skapas ökad kunskap och möjlighet att dokumentera, utvärdera och målsätta hur medel allokteras och används.

Reall omställningskapital

Reall kapital består av fysiska tillgångar som utgör viktiga resurser för att lösa det kommunala uppdraget. Reala resurser är typiskt sett långlivade, platsbundna och binder mycket kapital. Även om de kan värderas på en marknad är det kommunala ägandet stabilt över tid och motiveras inte främst genom sin finansiella avkastning utan sin strategiska

nytta. Det är kontrollen som motiverar ägandet och kontroll av reala tillgångar kan vara mycket viktiga i omställningsarbetet.

Kommunernas reala kapital består av materiella resurser som utgör grunden för produktion av kommunala varor och tjänster. Till denna kategori inkluderas fysiska anläggningar, fordon, maskiner och infrastruktur i kommunala bolag, förvaltningar och stiftelser. Realt kapital omfattar även kommunal mark och kommunens förvaltningar och bolag. Marktillgång kan vara en väldigt viktig resurs för att driva omställningsarbetet inom nyetableringar av industri och verksamheter, bostadsfrågor, energisystem, matproduktion och biodiversitet för att nämna några områden. Till de reala resurserna är det även ändamålsenligt att räkna kommunens geografiska lokalisering. Även om det rent strikt inte är en real tillgång som ägs av kommunen lägger den grunden för såväl de utmaningar som möjligheter kopplade till omställning. Avslutningsvis utgör förvaltningar och kommunala bolag en del av det reala omställningskapitalet.

Kontroll och ägande av dessa verksamheter ger access till en rad infrastrukturer med kraft att påverka omställningsarbetet. Exempel på kontroll över sådana infrastrukturer återfinns i bostads- och fastighetsbolag, energibolag, avfallshanteringsbolag, parkerings-, leasing- och kollektivtrafikbolag, vatten- och avloppsverksamhet samt förvaltning av mark. De kommunala förvaltningarna ger kontroll över viktiga kommunala uppdrag såsom planprocessen, byggfrågor, miljö, krisberedskap samt över tillstånd, regler och tillsyn inom en rad olika områden.

Det reala kapitalet har en central roll i den kommunala omställningskapaciteten. Genom olika tillvägagångssätt, omställningsstrategier eller styr- eller governance-modeller kan kommunen driva omställningsarbetet med hjälp av sitt reala omställningskapital. I litteraturen har fem sådana governance-modeller identifierats (Bulkeley & Kern, 2009 samt Voytenko Palgan et al., 2021):

- Självstyre - att ställa om i egna verksamheter, exempelvis genom upphandlingskrav och tillämpning av hållbarhetsrapportering. Kommunal upphandling utgör också i egenskap av sin storlek en mycket betydande omställningsmöjlighet på många olika sätt.
- Möjliggörande – att stötta andra att ställa om genom incitament eller information.
- Tillhandahållande – att erbjuda hållbarare kommunala tjänster.
- Partnerskap och samverkan.
- Reglering – att utnyttja kommunala maktbefogenheter.

Av ovanstående framgår att det reala kapitalet i kommunen kan användas som en hävstång för att nå långt bortom den egna verksamhetens uppdrag. Genom att aktivera det reala kapitalet så att det tjänar flera syften, ökar den kommunala omställningskapaciteten betydligt. En viktig del i detta är att utnyttja den geografiska lokaliseringen till att påverka andra organisationers reala kapital. Av alla de aktörer som kommunens reala kapital kan aktivera genom de ovan beskrivna governance-strategierna, är det av särskild vikt att lyfta fram invånarnas livsstilar, konsumtionsmönster och attityder.

Ovanstående ger vid handen att kommunernas reala omställningskapital är betydande och

vi kan konstatera att det inte finns någon annan organisation på lokal nivå som har lika mycket reala tillgångar att aktivera i omställningsarbetet. Naturligtvis är det en självklarhet i dagsläget att de fordon, anläggningar och infrastrukturer som drivs i kommunal regi ingår i ett strukturerat omställningsarbete; kompletterat med tydlig dokumentation över nuvarande hållbarhetsprestanda, målvärden, jämförelsetal och långsiktiga konsekvenser. En sådan dokumentation är avgörande för att kunna bedöma vilka investeringsbehov som föreligger, specificerat i vilka typer av investeringar det handlar om, i vilka verksamheter och när i tid de bör genomföras. Om dokumentationen även inkluderar reall kapital kopplat till den hävstång som kan åstadkommas genom kommunens geografiska lokalisering, exempelvis genom lokal industri och det reala kapital som är verksamt i kommunen, exempelvis el- och fjärrvärmenät, kan en mer fullständig förståelse skapas för såväl de utmaningar som de möjligheter som föreligger. Sådan dokumentation utgör en förutsättning för ett strukturerat och målorienterat arbete och är ett exempel på hur det reala kapitalet behöver stöttas av den tredje typen av omställningskapital, det intellektuella omställningskapitalet.

Intellektuellt omställningskapital

Vid sidan av de två 'hårda' kapitalslagen, finansiellt och reall kapital, har vi det mer mjuka intellektuella kapitalet. Distinktionen hård och mjuk avser inte bara de materiella skillnader som föreligger, där intellektuellt kapital är immateriellt och osynligt, utan avser även skillnaden i hur de värderas. Fysiskt och reall kapital avser i stort tillgångar som har ett relativt tydligt marknads- eller återanskaffningsvärde. I den företagsekonomiska litteraturen värderas det intellektuella kapitalet endast indirekt som skillnaden mellan marknadsvärdet på företagets aktier minus dess reala och finansiella tillgångar. Det är dock inte bara dessa utmanande egenskaper som gjort det intellektuella kapitalet till det kapitalslag som erhållit störst uppmärksamhet i strategilitteraturen. Eftersom kapitalslaget är immateriellt till sin natur och ofta inte, eller inte alls, kan köpas på marknaden, är det en utmärkt bas för att skapa konkurrensfördelar som både är unika och svåra att kopiera. Några vanliga exempel på intellektuellt kapital i företag utgörs av kunskap, organisatoriska processer, patent och varumärke. I den företagsekonomiska litteraturen används detta kapitalslag som förklaringsgrund för företags konkurrenskraft och möjlighet att skapa en överavkastning. I vår studie fyller det intellektuella omställningskapitalet dock en delvis annan roll.

Vi har tidigare beskrivit den utmanande styr- och ledningsstruktur som präglar kommunernas omställningsarbete där traditionella organisatoriska strukturer måste kunna hantera krav på innovation, förändring och samverkan, ofta i tvärande sammanhang med organisationer med olika uppdrag, kulturer och professioner. I stor utsträckning är det kommunens intellektuella kapital som måste linjera med dessa krav. Så i stället för att utgöra en förklaring till konkurrenskraft så utgör det intellektuella kapitalet förklaringsgrund för en kommuns omställningskapacitet, det vill säga förmåga att nå uppsatta omställningsmål genom styrning, aktivering och omställning av det reala och finansiella omställningskapitalet.

Traditionellt delas det intellektuella kapitalet in i organisatoriskt kapital, humankapital och relationskapital (Edvinsson & Malone, 1997). Mot bakgrund av den kommunala kontexten och fokus på omställning (förändring och hållbarhet) väljer vi att inkludera två ytterligare

kapitalslag i det intellektuella omställningskapitalet: dynamiskt kapital och politiskt kapital.

Organisatoriskt kapital

Det organisatoriska kapitalet omfattar allt det strukturkapital som en verksamhet har för att leda, styra och driva sin verksamhet. Nedan har vi listat några av dessa.

- Vision, mission, policys, mål och strategier
- Kultur, attityder, normer
- Varumärke
- Ledning och styrning, processer, rutiner, strukturer och ansvar
- Planering, budgetering och faktabaserade prioritetmekanismer

Ur ett hållbarhetsperspektiv så är det naturligtvis centralt att ge särskild uppmärksamhet till de system och strukturer som fokuserar omställning. Vi diskuterade ovan olika strategier som kommuner kan tillämpa för att utnyttja det reala omställningskapitalet. Exempel på dylika strukturer kan vara policys för upphandling, rapportering, utbildning och stöd till medborgare och näringsliv samt deltagande i projekt, plattformar och utvecklingsinitiativ.

Omställningsfrågan har benämnts som den tredje generationens politikområde och som sådant kantas det av en hel del utmaningar för den ordinarie kommunala verksamheten och dess strukturer för ledning och styrning. Utmaningarna är av sådan magnitud att det är rimligt att förutsätta att det för detta kapitalslag kommer att krävas betydande resurser, uppmärksamhet och förändringsbenägenhet för att anpassas till de krav som detta innebär. Det kan till och med vara så att det är inom detta kapitalslag som de största utmaningarna ligger, eftersom det lägger grunden för arbetet med det reala och finansiella kapitalet.

Humankapital

Humankapitalet avser den personbundna delen av det intellektuella kapitalet och som sådant lämnar de organisationen när de går hem för dagen (Bontis et al., 2000). Personers kunskaper, förmågor, motivation och lojalitet har en avgörande betydelse för både förutsättningarna för att driva och utveckla de övriga kapitalslagen. Även om humankapitalet definieras på individnivå är det viktigt att skapa kunskap och strukturer för att utveckla detsamma på organisatorisk nivå. Strukturer för fortbildning och vidareutbildning i form av livslångt lärande med fokus både på individer och professioner spelar här en avgörande roll för humankapitalets betydelse för omställningskapaciteten. Humankapitalet kan sägas vara grunden för att långsiktigt lyckas med den svåra uppgiften att bedriva ett effektivt, måluppfyllande och trovärdigt omställningsarbete.

Vi har tidigare talat om kompetensens betydelse för omställningskapaciteten och de förmågor som i stor utsträckning definierar densamma. Det är dock viktigt att lyfta betydelsen av den andra kompetensdimensionen, *viljan* att utnyttja sina förmågor. Komplexa utmaningar inom hållbarhetsområdet fordrar inte bara förmågor att bedriva ett omställningsarbete utan det är också centralt att vilja driva och förändra nuvarande organisationer och sätt att arbeta. Att våga detta trots stor osäkerhet om både vägen och

målet fordrar inte bara djup kunskap om hållbarhetsområdet utan även en organisatorisk kultur som uppmuntrar förändring och tolererar misslyckanden. Mot den systemmässiga bredden i de flesta hållbarhetsfrågor förutsätter omställningskapaciteten ett humankapital som går bortom det smala fackområdets eller den traditionella professionens.

Det är därför centralt att skapa strukturer för hur humankapitalet skall utvecklas på individ- såväl som på organisatorisk- och professionsnivå. Det kan dessutom också finnas anledning till punktinsatser för att utveckla individer i organisationen med särskild kompetens inom klimatledarskap. Det finns många olika möjligheter till både teoretisk utbildning och praktikorienterade certifieringar. Det finns också möjlighet att utnyttja svenska och internationella nätverk med fokus på urbana klimat- och hållbarhetsfrågor som många städer deltar i. I de flesta organisationer har personal- eller HR-avdelningen blivit en strategisk funktion och bland företag har det identifierats som viktig för att skapa konkurrensfördelar, även i de fall det 'bara' rör sig om best practice och inte en HR-funktion med unika egenskaper (Gerhart & Feng, 2021). Ur ett kommunalt omställningsperspektiv kan det antas HR kan spela en motsvarande roll och det finns därför anledning att göra hållbarhet och omställning till ett särskilt kompetens- och fokusområde.

Relationskapital

En generell egenskap hos det intellektuella kapitalet är att det är tidskrävande att utveckla och detta gäller särskilt relationskapitalet eftersom det till stor del bygger på tillit och förtroende (Edvinsson & Malone, 1997; Dyer & Singh, 1998). Unikt för relationskapitalet är dock att det kan gå mycket snabbt att förlora. Ett agerande från kommunens sida som upplevs bryta mot de värderingar, normer eller attityder som förväntas, kan få omfattande konsekvenser för relationskapitalet inte minst då det kan ta mycket lång tid att återskapa. Det är naturligtvis svårt att närmare bestämma omfattning på relationskapitalet eller sätta ett värde på detsamma, men för kommunalt agerande inom den tredje generationens politikområde är det en central beståndsdel i omställningskapaciteten. Relationskapitalet omfattar värdet av de relationer, nätverk, samarbeten och kontakter som finns med olika intressenter och dessa relationer är av stor betydelse för att samverka och samskapande skall komma till stånd och bedrivs med den ambition som behövs.

En utgångspunkt för samskapande är att det bygger på att utnyttja olika organisationers resurser, mål och roller så att olikheterna kan bidra till hanteringen av utmaningar som ingen enskild organisation har möjlighet att hantera. De flesta hållbarhetsutmaningar har systemdimensioner som gör att lösningar helt eller delvis förutsätter olika former av samverkan eller samskapande. En viktig ingång i förståelsen för relationskapitalet är att många av hållbarhetsutmaningarna karakteriseras som s.k. elaka problem (Ritter, 1972; Ritter och Webber, 1973; samt Brown et al., 2010). Dessa problem är sociala problem där det inte finns några rationellt bästa lösningar, vare sig enkla eller komplexa utan problemens natur är olika för olika intressenter och fordrar lösningar som bygger på diskussion, inkludering och förhandling. Ett särskilt område att lyfta här utgörs av alla de organisationer som fokuserar olika aspekter av delningsekonomi (se exempelvis resultat från Sharing City Göteborg 2018-2021).

För att inte riskera att förstöra delar av relationskapitalet fordras såväl betydande kunskap avseende vilka relationer som finns i olika hållbarhetsområden, vilka de viktigaste frågorna är och de positioner, roller och resurser som olika intressenter har i dessa, samt vilken historia som präglar relationen. Just den historiska kunskapen

är viktig då förtroende utvecklas över tid och kräver olika insatser för att vårdas och fördjupas. Några exempel på intressenttyper där relationer, dialoger, samverkan och samskapande kring omställningsfrågor är viktiga utgörs av företag, skolor och andra civilsamhälleorganisationer. Många gånger byggs relationskapitalet inom ramen för olika utvecklingsmiljöer, testbäddar eller plattformar och då utgör även dessa samverkansorganisationer i sig intressenter där relationskapitalet spelar roll. En stor del av relationskapitalet är naturligtvis kopplat till medborgare på olika sätt. Dessa relationer kan utvecklas genom exempelvis medborgardialoger och andra typer av informations- och kunskapsstärkande insatser.

Genom att stärka strukturer för samtliga dessa typer av intressentrelaterade aktiviteter förbättras möjligheterna att arbeta strategiskt med relationer som en del av det intellektuella omställningskapitalet. Avslutningsvis kan sägas att en viktig förutsättning för att utveckla relationskapitalet genom dylika utvecklings- och samverkansmiljöer är tillgången till dynamiskt kapital, vilket utgör nästa form av intellektuellt kapital.

Dynamiskt kapital

Det är ofrånkomligt att en stor del av det intellektuella omställningskapitalet inte bara måste kunna hantera förändring inom ramen för existerande strukturer, utan också behöver vara dedikerat till att driva innovation, utveckling, lärande och förändring. Detta proaktiva omställningskapital kallar vi dynamiskt kapital (med referens till Teece, Pisano & Shuen, 1997; Manikas, Patel & Oghazi, 2019). Kapitalet är inte bara nödvändigt för att utveckla nya kompetenser och resurser utan det används även till att underhålla och upprätthålla dessa över tid. Till exempel kan forsknings- och utvecklingsaktiviteter ha stor betydelse för att öka humankapitalet (Dierickx & Cool, 1989), som i sin tur påverkar utformningen och innehållet i såväl relationskapitalet som det organisatoriska kapitalet. Under det senaste årtiondet har en stor del av de statliga satsningarna kring hållbar urban utveckling fokuserat på att bygga upp det dynamiska kapitalet. Genom framför allt olika typer av projektfinansiering ha staten bidragit till att kommuner kunnat testa, demonstrera och implementera nya sätt att hantera olika typer av hållbarhetsutmaningar i den egna organisationen. Många av projekten har handlat om att bygga upp infrastrukturer för att kunna samverka kring innovation och utveckling med såväl olika delar av den kommunala organisationen som andra lokala intressenter. Inom ramen för det dynamiska kapitalet återfinns vi en rad olika aktiviteter:

- Utvecklingsprocesser på mellanorganisatorisk, organisatorisk och individuell nivå.
- Test-, demonstrations-, och samskapandearenor.
- Utvecklings- och omställningsprojekt.
- Processer för mottagande, implementering och uppskalning.
- Initiativ för att stärka anpassningsförmågan.

Trots detta betydande fokus på att initiera och delta i olika projekt och samverkansmiljöer, så kan vi konstatera att mycket av arbetet karakteriseras av att vara i ett tidigt stadium. En relativt liten andel av kunskapen och resultaten har lett till verkliga förändringar såsom implementering i existerande verksamhet, uppskalning eller utveckling av kommersiella marknader. Med det sagt så kommer omställningsarbetet att kräva ett fortsatt arbete med att utveckla det dynamiska kapitalet. Vid sidan av att utveckla dynamiskt kapital, för att arbeta strukturerat med förändring, finns det i dag allt större skäl att även

utveckla förmågor att hantera kriser, oförutsedda händelser och göra olika typer av riskbedömningar.

Den förändringsorganisering vi lever med idag bygger i stor utsträckning på traditionella planeringsideal, som med samverkan i centrum fokuserar utmaningar och dess konsekvenser vilka i allt väsentligt ligger i framtiden. På senare tid har vi blivit alltmer uppmärksammade på att detta inte räcker, utan vi behöver en förmåga att hantera oförutsedda och oplanerade händelser och utveckling med påverkan på viktiga samhällsfunktioner såsom energi, mat, infrastruktur och hälsotillstånd. Krig, pandemier och väderrelaterade katastrofer har gjort att planerbarheten minskat och ställer därför delvis andra krav på det dynamiska kapitalet.

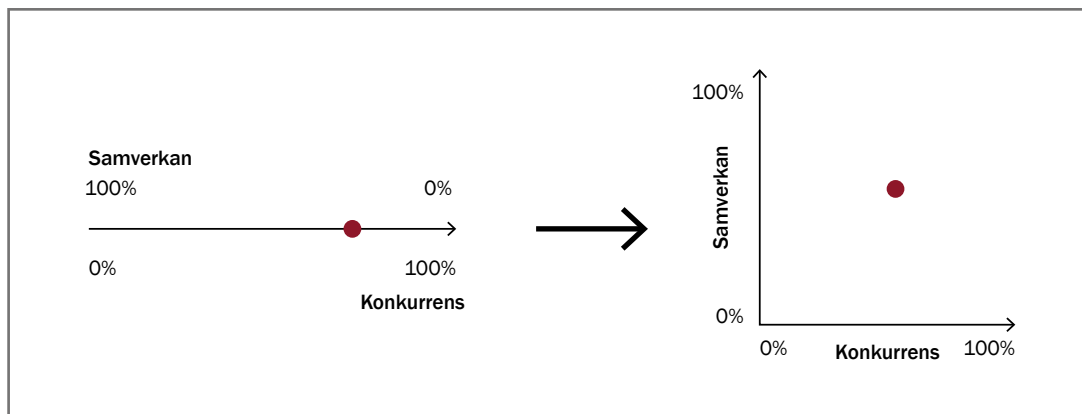
Politiskt kapital

Den sista typen av intellektuellt kapital utgörs av det politiska kapitalet. Det är väldigt viktigt att beakta att omställningsarbetet ytterst vilar på påverkansmöjligheter och politiska prioriteringar, och att dessa prioriteringar måste balansera en rad andra uppgifter, obligatoriska såväl som frivilliga. Det politiska kapitalet är i första hand ett lokalt samförstånd gällande långsiktiga mål och prioriteringar gällande omställningsarbetet. Utan ett sådant samförstånd är det mycket svårt att utveckla nödvändigt omställningskapital. På så sätt kan det politiska kapitalets huvudsakliga uppgift vara att skapa den legitimitet som fordras för ett trovärdigt omställningsarbete. Det politiska kapitalet sträcker sig dock bortom ett nödvändigt samförstånd och inkluderar också möjligheten att hantera de intressekonflikter som oundvikligen uppstår. Det innebär att bygga en lokal politik som möjliggör för kompromisser där flera parter framstår som goda förlorare. Konkurrens och samverkan är då inte två ytterligheter på en linje där mer samverkan alltid måste komma till priset av mindre konkurrens. I stället bör den endimensionella dikotomin konkurrens-samverkan utvecklas så att båda formerna för interaktion kan tillåtas samexistera.

För att lyckas med denna, möjligen något naiva, ambition kan blickarna återigen vändas mot företagsvärlden där detta sedan länge varit en uppmärksammad möjlighet (Hamel, Doz & Prahalad, 1989). Över lag finns det mycket som talar för att utveckla ramarna för dessa två kompletterande samverkansformer (nätverk och marknad) till att även gälla politikens område. En uppenbar uppgift är att tydliggöra när och hur man gör vad.

En annan viktig funktion i det politiska kapitalet är att utgöra en strategisk förmåga att påverka agendan inte bara lokalt utan även regionalt och nationellt. Det kan handla om vilka frågor som prioriteras, hur finansiellt stöd utformas, var ansvar för olika frågor allokeras och hur former för representation och påverkan ser ut. På ett högre plan handlar det politiska kapitalet även om att bidra till att medvetandegöra och utveckla vår förståelse för samtiden och de tongivande narrativ som definierar samhällsdebatten. Klimatfrågan utgör ett exempel där det politiska kapitalet kan användas för att påverka inte bara frågans ställning i samhället och hur den hanteras utan också hur den skall förstås idépolitisk i relation till andra samhällsutmaningar.

Som framgår ovan så kommer det krävas förändringar av gängse politiska strukturer och former. Förutom bredare uppgörelser och långsiktiga inriktningsbeslut så kan det också krävas att politiken avkrävs ett större ansvarstagande för omställningsarbetes



Figur 11. Perspektivskifte avseende samverkan och konkurrens .

utveckling och de beslut som fattas som påverkar dess utformning. Vi har redan sett flera försök där medborgardialoger och råd med forskare kommenterar, berikar eller utvärderar omställningsarbetets framdrift eller avsaknad därav. Andra former av ett utvecklat ansvarsutkrävande kan utgöras av att fler aktörer får tillträde till de politiska diskussionerna. Ett exempel skulle kunna vara att experter, forskare och andra intressenter stöttar de politiska processerna genom olika former av formativa utvärderingar med inslag av medlings- och dialogforum. Det finns också möjligheter att utforska formerna för hur politiska beslut redovisas. I dagsläget saknar viktiga beslut transparens kring vilka underlag, argument och fakta som legat till grund för beslut och vilka konsekvenser fattade beslut får i förhållande till det finansiella, reala och intellektuella omställningskapitalet. Utveckling av s.k. regulatoriska sandlådor kan här bli viktiga för att stötta utvecklingen av det politiska omställningskapitalet.

Omställningskapital som grund för kommunal omställningskapacitet

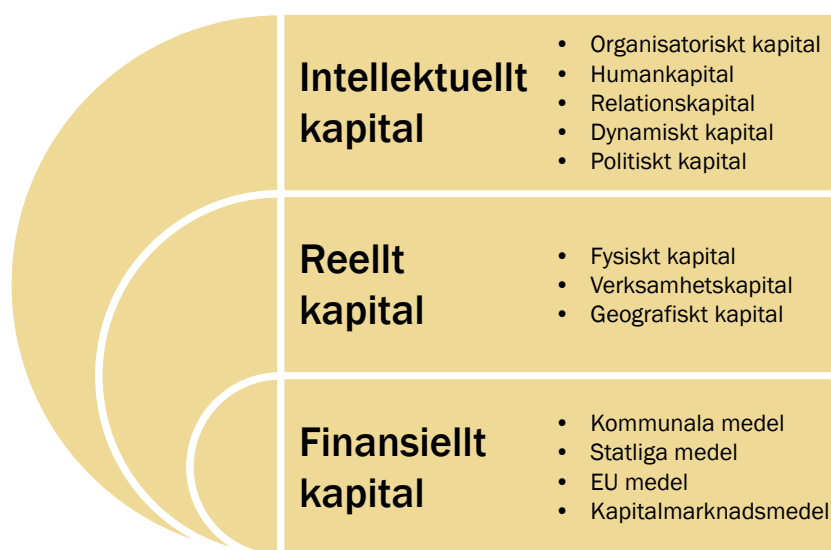
Vi har nu beskrivit delarna i det kommunala omställningskapitalet. I figuren nedan, där vi sammanställt de olika delarna, framgår att de skapar en betydande komplexitet, inte bara som en funktion av antalet delar, utan också som en funktion av svårigheten att definiera deras innehåll. Som vi beskrivit tidigare så går de olika kapitalslagen in i varandra och på så sätt är de beroende av varandra. För att exempelvis utveckla det organisatoriska kapitalet behövs ett större dynamiskt kapital, vilket i sin tur kan kräva ytterligare finansiellt kapital, vilket i sin tur kan kräva ett större organisatoriskt kapital i form av tydliga strukturer, mål och prioriteringar i budgetplaneringen. Även de andra kapitalslagen har liknande påverkan på och påverkas av övriga kapitalslag och inget kapitalslag har en överordnad ställning eller är drivande i relation till de övriga. Detta är en viktig insikt att beskriva omställningskapaciteten i termer av omställningskapital, att det behövs ett stort tålamod med en bred och långsiktigt hållbar hantering för att utveckla finansiellt, realt och intellektuellt omställningskapital som en samlad helhet.

Även om ramverket speglar den komplexitet som präglar verkligheten, är syftet att erbjuda en tankemässig och språklig struktur för att förstå kommuners prestation och framgång i omställningsarbetet. Även om det sammanlagda omställningskapitalet i någon mening utgör ett mått på omställningskapaciteten, så är det en grannlaga uppgift att i

praktiken utforma, dimensionera och allokera detta kapital så att det kan sägas leda till att omställningsarbetet uppfattas som effektivt, måluppfyllande och långsiktigt uthålligt.

En möjlighet för att öka användbarheten är att applicera de olika typerna av omställningskapital på andra ramverk och organisatoriska utmaningar. Vi skall nedan ge några sådana exempel. Det första bygger på användningen av kapacitetsbegrepp som använts i flera statliga utredningar av kommuners förmåga att klara sitt uppdrag. I dessa analyserades verksamheten genom begreppen: *driftskapacitet*, *utvecklingskapacitet* (SOU 2020:8) och *politisk styrningskapacitet* (SOU 2024:6).

Driftskapaciteten är kortsiktig den viktigaste av de tre och avser den service och välfärd som tillhandahålls invånarna genom den dagliga verksamhetsutövningen. I ett mer långsiktigt perspektiv måste dock kommunen också ha en utvecklingskapacitet med en "... analytisk och strategisk förmåga att utveckla sina förutsättningar för att även i framtiden ha kapacitet att klara driften av den kommunala verksamheten" (s.27, SOU 2020:8). Den politiska styrningskapaciteten innebär att kommunen kan uppvisa ett tydligt politiskt ledarskap som kan fatta de beslut som krävs, en effektiv styrning och en väl fungerande organisation som har en god överblick var kommunen befinner sig, i vilken riktning den bör utvecklas och säkerställer att organisationen genomför besluten (SOU 2024:6).



Figur 12. Tre kategorier av kommunalt omställningskapital.

Omställningskapacitet, som är fokus i föreliggande studie, kan till stora delar överensstämma med definitionen av utvecklingskapaciteten men fokuserar på klimat- och hållbarhetsutmaningarna. Även om dessa utmaningar är betydande och påverkar i stort sett all långsiktig utveckling, är de endast en del av utvecklingskapaciteten. Distinktionen mellan å ena sidan allmän utvecklingskapacitet och omställningskapacitet är viktig då det finns många andra typer av utmaningar för kommuner att adressera, t.ex. digitalisering, ekonomi, befolkningsunderlag m.m. Olika utmaningar fordrar olika utvecklingskapital och en djupare analys fordrar tydliggörande av vilket kapital som är centralt för att möta de mål

som ställts upp. Över lag kan sägas att drift-, utvecklings- och politisk styrningskapacitet är generella kapaciteter som inte nödvändigtvis fångar kommunens kapacitet för omställning, även om det rimligtvis i de flesta fall finns en betydande överlappning dem emellan. Exempelvis så är den kommunala driftskapaciteten, dvs. den service och de tjänster som kommunen tillhandahåller, en viktig grund för omställningskapaciteten, inte minst med avseende på tillgången till reall kapital i kommunala verksamheter. Även den politiska styrningskapaciteten, dvs. förmågan att styra och leda kommunen, är central för omställningskapaciteten och bygger på tillgång till samtliga former av intellektuellt kapital (organisatoriskt, human, relations-, dynamiskt och politiskt kapital).

Samverkansstöd för utveckling av kommunalt omställningskapital

Beskrivningen av innehållet i det kommunala omställningskapitalet visar med all önskvärd tydlighet att det är mångfacetterat, svårt att tydligt avgränsa och involverar hela den kommunala verksamheten. Att strukturerat bygga omställningskapital för att öka den kommunala omställningskapaciteten är en utmanande, svår och långsiktig uppgift som kommer att fordra extraordinära insatser för att hanteras på ett tillfredsställande sätt. Mot bakgrund av den omfattning och organisatoriska utbredning som omställningskapitalet och dess olika delar uppvisar, är det rimligt att utnyttja såväl den skala som de samordningsfördelar som finns. Det förefaller också rimligt att skapa strukturer för hur dessa fördelar skall åstadkommas och utnyttjas till fullo. Att låta Göteborgsregionen ta initiativ för att skapa en sådan kapacitet torde vara en möjlighet som inte bör förbises. Som påpekats tidigare är det en delikat uppgift att finna ramarna för det uppdrag en sådan gemensam kapacitet skall ha, men vi skall nedan ge en grund för en sådan struktur.

Ramverket som beskrivits ovan, tar utgångspunkt i enskilda kommuners omställningsarbete och det som krävs för att skapa omställningskapacitet. En dimension som endast indirekt berörs i beskrivningen av det omställningskapital som behövs eller tas i anspråk är möjligheten till samverkan, antingen direkt mellan kommuner, eller genom en ombudsorganisation såsom ett kommunalförbund.

Samverkan kan vara avgörande för att hantera omställningsbehov där en enskild organisation inte har tillräcklig rådighet, resurser eller intresse av att agera. Hur kan då ramverket informera utformningen och innehåll av möjligheter att samverka? Vilka kapital kan främjas genom olika former av samverkan, och är det så att samverkan i sig skapar helt nya omställningskapital? För att adressera dessa frågor har vi valt att studera samverkansuppdraget – alltså de olika typer av stöd en mobiliserande organisation som ett kommunalförbund kan erbjuda sina kommuner - genom tre typer av samverkansfokus: samverkan kring *rådighet*, *resurser* och *information*. Indelningen har inspirerats av Etzionis (1975) tre organisatoriska mekanismer för att skapa efterlevnad och förändring hos en aktör. Detta kan ske genom att förändra en aktörs: *handlingsfrihet*, *resursbas* och *preferenser*. I dagligt tal kan de översättas med styrmedelsverktygen: piskan, moroten och predikan. Här handlar det inte om att styra genom styrmedel utan om att utveckla stöd för samverkan mellan kommuner med hjälp av ett kommunalförbund som stöttar kommunerna att påverka deras sammanlagda rådighet, resurspool och informationstillgång. Det första samverkansuppdraget fokuserar på utmaningar med

otillräcklig eller delad rådighet för att hantera en klimatrelaterad utmaning. Det andra adresserar möjligheter att skapa tillgång till omställningskapital genom att poola olika typer av resurser. Den tredje typen av samverkansfokus avser kommunernas tillgång till information och kunskapsunderlag.

Samverkansfokus: delad rådighet

Den första typen av samverkansfokus tar fasta på att omställningsarbetet måste kunna adressera utmaningar där enskilda organisationer saknar rådighet. Det kan handla om frågor som ligger bortanför den egna kommunens geografiska territorium, dess ansvar eller entydiga intresse. Exempel på områden där detta kan förekomma är inom mobilitet- och transporter, energi, cirkularitet och avfallsplaner, livsmedelsförsörjning och biodiversitet samt arbetsmarknad (kompetensförsörjning, bostadsförsörjning m. m.). Till denna typ av samverkansfokus räknas även frågor som måste hanteras på regional och nationell nivå, t.ex. avseende frågor eller utmaningar som är beroende av statliga satsningar och statliga medel.

I detta samverkansfokus kan samtliga former av omställningskapital komma att främjas:

- Det intellektuella kapitalet, med sitt fokus på organisatoriska arrangemang och styrning kan genom samverkan utvecklas till att bli än mer effektivt genom att adressera utmaningar med hjälp av gemensamma målbilder, metoder och strukturer.
- Kommunernas reala omställningskapital i form av verksamheter, fysiska tillgångar och geografiska lokalisering, kan även det utvecklas och bli än mer värdefullt för omställningsarbetets framdrift genom en ökad geografisk uppkoppling och samordning.
- Slutligen kan ett samfällt agerande inom ett geografiskt område kring en fråga, utmaning eller behov även stötta möjligheten att attrahera finansiellt kapital som annars inte skulle vara tillgängligt, antingen lokalt i de enskilda kommunerna eller från externa källor.

Genom att samverka kring rådighetsfrågor ökar det samlade rådighetskapalet, vilket kan sägas utgöra ett särskilt gemensamt kapitalslag för de samverkande kommunerna.

Samverkansfokus: poolade resurser

Den andra formen av samverkan fokuserar tillgången till omställningskapital och syftar till att matcha olika aktörers resurser för att minska effekterna av resursbrist. Det kan här handla om att utveckla eller tillgängliggöra resurser så att befintliga resurser kan utnyttjas av fler, såsom att tillgängliggöra kompetens i form av expertkunskap för kommuner där sådan saknas. Det kan också handla om att tillsammans bygga kompetens, exempelvis i form av expertkunskap men också i form av plattformar och samverkansorganisationer.

Ett annat exempel på att poola resurser är att skapa gemensamma hemvister för utvecklingsprojekt inom olika områden. Det är en väl känd utmaning att utvecklingsprojekt ofta bedrivs isolerat och med bristande förankring avseende möjligheter att under projektets tillblivelse och genomförande samordnas med andra pågående projekt. Det är också omvittnat svårt att förankra, skala upp och sprida projektresultat. Här kan samverkan bidra till att poola projekt och deras resultat genom att i temaområden vara

värd för eller samla kunskap om olika projekt eller utvecklingsinsatser. Inom ramen för dessa temaområden kan även material om kommunernas organisatoriska kapital samlas såsom konkreta exempel på målbilder, policys, styrdokument, rutinbeskrivningar och organisationsscheman.

I vissa fall sker samverkan på lika villkor och med liknande resurser. I andra fall drivs samverkan av olikheter, t.ex. avseende tillgång till vissa resurser. Att större aktörer eller kommuner tar ett särskilt ansvar och agerar lok är en vanligt förekommande lösning för att hantera denna olikhet. Olika former av samverkan för finansiering och tillgång till ekonomiska medel för att bedriva arbetet, t.ex. i form av gemensamma ansökningar eller projekt, är också exempel på samverkan som fokuserar tillgången till omställningskapital. Här kan såväl intellektuella, reala som finansiella resurser utgöra ett fokus i samverkan kring resurstillgång. Genom att samverka kring resurstillgångsfrågor ökar den samlade poolen av omställningskapital, vilket kan sägas utgöra ett särskilt gemensamt kapitalslag för de samverkande kommunerna.

Samverkansfokus: kunskapsunderlag

Den tredje formen av samverkan fokuserar tillgång till information och syftar till att jämföra, sprida kunskap och etablera samsyn kring olika kommuners framdrift, prestationer och måluppfyllande. Samverkan kan sägas främst fokusera utveckling av organisatorisk kapital utanför den egna organisationen som stöttar, sporrar och informerar kommunerna om det egna omställningsarbetet i relation till andra närliggande kommuner, men det kan också handla om utbildningsinsatser för att öka medvetenheten och kunskapen om olika fenomen kopplade till kommunalt omställningsarbete i allmänhet och samverkansområdet i synnerhet. Genom sådan samverkan förbättras förutsättningarna att skapa intellektuellt omställningskapital i enskilda kommuner.

Ett annat exempel är att skapa en bättre överblick över de initiativ, projekt och resurser som finns i olika kommuner för att på så sätt bättre kunna sprida de erfarenheter och resultat som erhållits. Just det stora antalet projekt som finns, särskilt i större kommuner men även totalt, utgör en utmaning att skapa en sammanhållen kunskap om. En sådan överblick kan vara värdefull för att bättre adressera svårigheten att skapa verklig förändring och uppskalning som ett resultat av de projekt som genomförs och att gå från projektmål till effektmål. Erfarenhet visar allt för väl, att projektens ackumulerade effekt i sig själva sällan leder till utveckling av ett integrerat hållbarhetsarbete. Samverkan kring kunskapsunderlag kan vara ett sätt att stötta ett sådant arbete i de enskilda kommunerna. Ytterligare ett exempel som kan vara värt att lyfta är möjligheten att stötta lokal upphandling med kunskap och samordning. Upphandlingsområdet utgör en betydande omställningsmöjlighet som traditionellt kantats av många svårigheter. Det finns idag stor kompetens i kommunerna kring dessa möjligheter, så samverkan kanske inte primärt skall fokusera på lokal kompetensuppbyggnad utan snarare utgöra en nod för att samordna kunskap om olika upphandlingar.

Genom att samverka kring informationsinsamling, bearbetning och spridning ökar det samlade kunskapskapitalet, vilket kan sägas utgöra ett särskilt gemensamt kapitalslag för de samverkande kommunerna.

Samverkanskapital som grund för samverkansorganisationers klimatomställningsstöd

Även om alla tre typerna av samverkansfokus kan hanteras av en oberoende samverkansorganisation, t.ex. kommunalförbund, så är det en delikat fråga att peka ut exempel på samverkansfokus eller omställningskapital som lämpar sig särskilt att utvecklas.

Samverkansmöjligheter för ökad rådighet förefaller dock vara en given möjlighet att utforska inom ramen för en samverkansorganisering. Det är också ett samverkansfokus som sedan länge varit tongivande för kommunalförbund såsom GR.

Samverkan kring kunskapsunderlag, dvs. att skapa förutsättningar för att jämföra, inspirera och etablera samsyn kring omställningsarbetet förefaller också vara ett område som särskilt lämpligt att utforska. Med tanke på kommunernas betydande självständighet är det dock tillrådligt att inte agera med ambition att skriva kommunerna på näsan, utan att erbjuda stöd för att på frivillig väg utveckla de enskilda kommunernas hållbarhetsarbete och omställningskapacitet. Ett exempel på detta, som vi nämnt tidigare, är att ta ett större ansvar att samordna kunskap om de olika projekt som man själva är delaktiga i eller har initierat. Det kan också vara att bistå kommunerna med information och kunskap om de lösningar, krav och utmaningar som är förknippade med tvärsektoriell samverkan och integrerat hållbarhetsarbete. Kända utmaningar med dessa ambitioner kan uppmärksammas och lösningar eller strategier för att hantera desamma har presenterats (se t.ex. Hedenfelt & Alkan-Olsson, 2022). Detta är ett exempel på kunskap där en enskild kommun kan ha svårighet att motivera utveckling av dylik unik kompetens då den i dagsläget får anses vara allt för ”specialiserad” för att passa in i den kommunala organisationen.

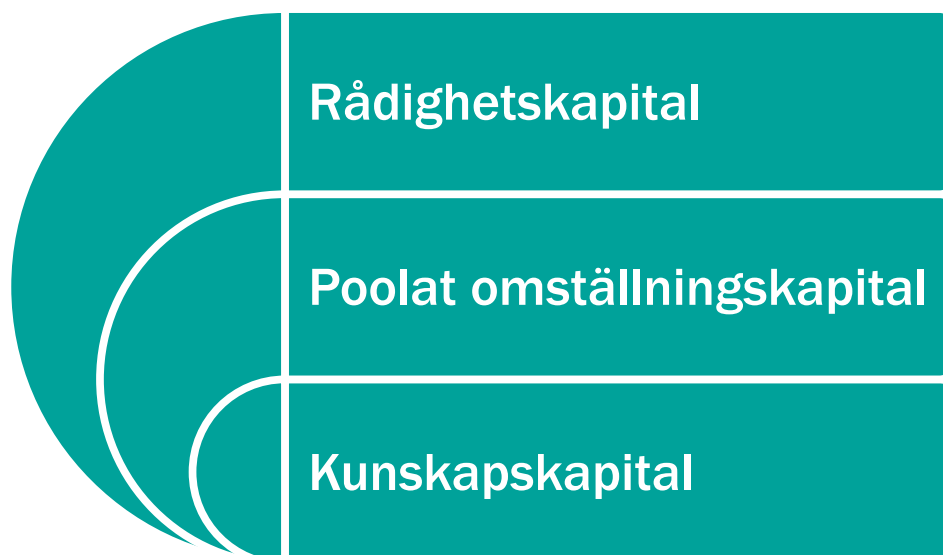
Den andra typen av samverkansfokus, att samverka kring att öka tillgången till omställningskapital, kan kanske vara det som är mest utmanade. Trots att kommunernas omställningskapital är en begränsande faktor är det inte orimligt att anta att det kan bli svårt att komma överens om vilka omställningskapital som är i behov av att stärkas, hur samverkan skall bidra till detta och hur en sådan samverkan skall organiseras och finansieras. Ett långtgående kommunalt självbestämmande och ansvar, men också enskilda kommuners särart och tradition, talar för att de andra två typerna av samverkansfokus är lättare att utveckla en samverkansorganisering för. Det är kanske så att samverkan kring utveckling av omställningskapital lättare organiseras med en enskild kommun vid rodret, snarare än en bredare samverkansorganisation såsom t.ex. ett kommunalförbund. En enskild kommun kan lättare utforma ramarna för hur samverkansuppdraget skall utveckla resurstillgången: för den egna kommunen, bilateralt i samverkan med andra kommuner eller organisationer. Med detta sagt, så skall naturligtvis inte samverkan med syfte att öka kommuners omställningskapital avfärdas utan djupare analys av behov, möjligheter och hinder för en sådan samverkansambition.

Sammantaget kan sägas att en samverkansorganisation bidrar till att skapa ett särskilt omställningskapital bestående av rådighetskapital (att kunna adressera fler frågor), poolat

omställningskapital (att kunna göra mer med existerande resurser) och kunskapskapital (att ha information om vem som gör vad, hur det går och vad som behövs ytterligare).

De tre delarna kan sägas utgöra tre typer av omställningskapital som en samverkansorganisation erbjuder sina parter och för att skilja dem från de tidigare så kallar vi dem här samverkanskapital. De tre typerna av samverkanskapital utgör också en struktur för att presentera och förstå vad en samverkansorganisation sysslar med. De tre bildar grund för tre olika typer av värdeerbjudanden hos en samverkansorganisation, med olika typer av ”produkter”. Var och en av dessa tre värdeerbjudandetyper måste utvecklas som särskilda enheter med egna uppdrag, kompetenser och arbetssätt.

I en mer generell mening kan de tre typerna av samverkanskapital sägas utgöra tre generiska typer av värdeskapande för alla typer av hållbarhetsfokuserade organisationer, såsom företag och förvaltningar, med ett behov av att samverka tillsammans med andra, eller en önskan att stärka intressenten i sin egen samverkan med andra. Som sådant kan samverkanskapital ses som ytterligare en typ av omställningskapital, vid sidan av intellektuellt, reall och finansiellt kapital, men med den viktiga skillnaden att det delas med involverade intressenter. Genom att erbjuda kunden eller klienten tre typer av värden i köpet av en produkt eller i relationen med en förvaltning, ges intressenten en bättre möjlighet att påverka andra, agera hållbart och inte minst utveckla sin egen omställningskapacitet. En ambitiös hållbarhetsfokuserad relation bör idealt sträva efter att aktivera samtliga tre typer av förändringsmekanismer hos en intressent:



Figur 13. Tre typer av samverkanskapital för att öka det kommunala omställningskapitalet.

förändrad handlingsfrihet, resursbas och preferenser. Nedan tolkas detta i termer av tre utgångspunkter för hållbarhetsfokuserat värdeskapande:

- Utbytet bidrar till att intressenten erhåller en ökad rådighet att utöva inflytande över de externaliteter som relationen ger upphov till eller upprätthåller.
- Utbytet bidrar till att intressentens behov möts på ett sätt som innebär att mindre negativa och/eller fler positiva externaliteter uppstår eller upprätthålls.
- Utbytet bidrar till att intressenten erhåller kunskap som förbättrar möjligheten att utöva sin rådighet och möta sina behov på ett mer hållbart sätt.

Ur ett klimatperspektiv så ger de tre samverkanskapitalen olika intressenter möjlighet att erhålla ökad rådighet över sina möjligheter att agera hållbart exempelvis genom att få tillgång till ökade valmöjligheter avseende sina klimatavtryck. För en medborgare kan det handla om att kunna påverka utformningen av urbana infrastrukturer såsom transporter, urbana miljöer och förändringsprocesser med bäring på klimatfrågan. Det ger dessutom intressenten tillgång till att behov möts på ett klimatsmart sätt. Exempel på detta kan vara relationer med kommunens förvaltningar (detaljplaner, skolmat eller näringslivsutveckling) eller kommunala bolag (energi och allmännyttan). Slutligen innebär det att relationen ger intressenten information, kunskap och intresse att utöva rådighet och möta sina behov på klimatsmarta sätt.

Policyinsikter avseende utveckling av kommunala omställningskapital

Syftet med föreliggande kunskapsöversikt är att lägga en grund för att accelerera klimatomställningen genom regional mobilisering. Som vi sett ovan så är utveckling av det kommunala omställningskapitalet en krävande uppgift som fordrar ett målmedvetet långsiktigt arbete med tillgång till erforderliga resurser, i enskilda kommuner såväl som tillsammans med andra genom olika former av samarbeten. En viktig fråga är hur en kommun kan skapa förutsättningar för att lyckas med detta arbete? Vi har tidigare konstaterat att förutsättningarna i enskilda kommuner skiljer sig kraftigt åt, varför det är svårt att generera generella slutsatser och policyrekommendationer på denna nivå.

För samverkan är situationen delvis en annan då kommunernas olikheter är en utgångspunkt för delregional och interkommunal samverkan. Även om storlek, resurstillgång, politisk prioritering och geografisk lokalisering skiljer sig åt så visar forskning att politiker och förvaltningschefer med gängse ansvar för sina driftsorganisationer också måste ta ansvar för initierat och genomfört utvecklingsarbete (Svensson & Brulin, 2011; 2013). Snarare än att enbart fokusera projektmål, dvs. vad satsningen operativt åstadkommer, borde effektmål betonas, dvs. hur gjorda erfarenheter från satsningen skalas upp, sprids och får effekt. I stället för att, som vanligtvis görs, utvärdera satsningar och projekt borde snarare relationen mellan satsningen och de permanenta strukturerna uppmärksammas och utvärderas. Det förutsätter att omhändertagandet specificerats på förhand och ges företräde inom ordinarie strukturer, vilket ofta inte görs mer än retoriskt.

Företrädare för dessa strukturer (politik och förvaltningsledning) behöver ta ett aktivt ägarskap för gjorda erfarenheter men också beakta två centrala aspekter. För det första behöver de göra företrädare utanför satsningen/projekten mottagliga och beredvilliga till att skala upp och sprida gjorda erfarenheter. För det andra behöver de också anpassa gjorda erfarenheter till rådande och förändrade omständigheter, eftersom satsningen extraordinära förutsättningar i form av resurser och buffring inte föreligger. Ett utvecklingslärande behöver kompletteras med ett anpassningslärande.

Trots att den kommunal verksamhet karakteriseras av begränsade resurser, så är det samtidigt så att det finns en betydande andel resurser med direkt koppling till olika typer av utvecklingsuppdrag. Det är då viktigt att dessa resurser stöttar utveckling av det kommunala omställningskapitalet och samverkan är i det sammanhanget inte bara en möjlighet utan också en nödvändighet. Ur ett omställningsperspektiv är en viktig uppgift för kommunalförbund att till en högre grad bidra till att små och stora kommuner lär av varandra och ”häftar” i andra projekt och satsningar som på ett dynamiskt och innovativt sätt tagit sig an konkreta klimatutmaningar på ett framgångsrikt sätt. Uppgiften handlar om att skapa förutsättningar för ingående kommuners medverkan genom att själva delta i olika samarbeten, allianser och koalitioner med olika aktörer, som regisserar och stödjer lokal och regional klimatomställning – såsom GR gör inom detta projekt.

Ovan har vi diskuterat fördelarna och tillkortakommanden med de tre typerna av samverkansfokus och konstaterar att ett omställningsstöd inte i första hand bör fokusera stöd till enskilda kommuner utan i stället utgöra ett stöd för att öka kommunernas rådighet i omställningsfrågan samt kunskap om olika hållbarhetsfrågors hantering, vilka behov som finns, vilka initiativ som tas var och vilka resultat som uppnås. Just frågan om vilka resultat som uppnåtts är särskilt viktig för att effektivisera utvecklingsarbetet som i allt väsentligt bedrivs i projektform med liten eller ingen överordnad koordinering och krav på tydliga effektmål och planer för uppskalning och spridning.

En policyinsikt som tar fasta på svårigheten att bedriva hållbarhetsfokuserat utvecklingsarbete, karakteriserat av tredje generationens politikområde med en långt gången projektifiering och svagt stöd av traditionell kommunal organisering och verksamhetsprocesser, bör, som påtalats ovan, utvärderas med fokus på effektmål snarare än projektmål. Detta innebär att efterfråga framdrift under projektens gång samt utvärdera resultat i förhållande till olika effektdimensioner såsom politiska mål och beslut, påverkan på olika intressenter, förekomsten av externaliteter och andra icke önskvärda effekter samt nästa steg i form av implementering, möjligheten till uppskalning och spridning. Som sammanfattande gestaltning menar vi att kommunalförbund som metaorganisation mycket väl kan svara an mot det andra mottot för rapporten, dvs.

”Vad som efterfrågas är ett hybridforum där kunskap och politiska bedömningar kan diskuteras samtidigt, och där den konfliktfyllda situationen liksom kunskapens osäkerhet erkänns och kan tas om hand av en heterogen grupp av aktörer som inkluderar både tekniska experter, politiska representanter och medborgare.”

[Sundqvist 2021: 149]

Tanken på att bemyndiga kommunalförbund och ge dem en stärkt roll i det delregionala omställningsarbetet är att de på basis av den ”fågel-perspektiv”-kunskap de har om ingående kommuners klimatarbete också kan medverka i arbetet med att samordna olika insatser, i form av att dra upp riktlinjer, initiera och prioritera utvecklingsprojekt och program i delregionen samt löpande samordna gjorda insikter med fokus på att nå effektmål bortom projekten/satsningarna.

Härmed skulle delar av en framtida klimatpolitik på delregional nivå också handla om att stödja nationella myndigheter i deras arbete med att kanalisera omställningsmedel så att politiska församlingar på delregional och kommunal nivå ges mer ändamålsenliga förutsättningar att genom kontrakt och partnerskap på lokal nivå tillsammans med näringsliv och civilsamhälle driva olika klimatomställningsinitiativ. Tanken med exempelvis klimatkontrakt och satsningen kring klimatneutrala städer ligger också i linje med en sådan klimatpolitik som inte bara syftar till att understödja kommunal, utan även delregional, omställningskapacitet.

En sista och avslutande policyinsikt är att föreliggande arbete inte bara är relevant för hållbarhetsrelaterade omställningsbehov utan äger betydande giltighet även för andra områden som fordrar tvärsektoriellt omställningsarbete. Som vi visat är den tredje generationens politikområden en betydande utmaning för såväl etablerade kommunala styr- och organiseringsformer som tillgång på rådighet, resurser och politiskt intresse. De ramverk som presenterats här avseende omställnings- och samverkanskapital är generiska och kan användas för att fördjupa förståelsen och skapa ett gemensamt språkbruk för tvärsektoriella utmaningar. Ramverket ger insikter som gör hanteringen av dessa utmaningar mer effektiv och trovärdig.

Referenser

- Alghed, J. & Jensen, C. 2019. *Innovation som policy och praktik - Perspektiv och lärdomar från framtagandet av Göteborg Stads innovationsprogram 2018-2023*. KFi-rapport 157
- Alghed, J. & Jensen, C. 2024. *Innovationsplattformar för hållbara och attraktiva städer*. Nordic Academic Press, Lund.
- Barney, J. B. 1986. Strategic factor markets: Expectations, luck, and business strategy. *Management Science*, 32, 1231-1241.
- Barney, J. B. 1991. Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, 17, 99-120.
- Barney, J. B. 2001. Is the resource-based 'view' a useful perspective for strategic management research? *Yes*. *Academy of Management Review*, 26, 41-56.
- Beer, M. & Nohria, N. 2000. Cracking the code of change. HBR's 10 must reads on change. *Harvard Business Review*, 78(3), 133-141.
- Blomquist, C. & Jacobsson, B. 2002. *Drömmar om framtiden: beslut kring infrastruktur*. Studentlitteratur.
- Bontis, N., Keow, W. C., & Richardson, S. 2000. Intellectual capital and business performance in Malaysian industries. *Journal of Intellectual Capital*, 1(1), 85-100.
- Boon, J. & van der Klink, M. 2002. Competencies: the triumph of a fuzzy concept. *Academy of Human Resource Development Annual Conference, Honolulu, HA, 27 February – 3 March*, in: Proceedings, 1, 327 – 334.
- Brauch, H., Oswald Spring, Ú., Grin, J. & Scheffran, J. (Eds.). 2016. *Handbook on Sustainability Transition and Sustainable Peace*. Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, 10. Springer, Cham.
- Brown, A., Meriton, R., Devinney, T. et al. 2021. Migrant human and political capitals value in entrepreneur enterprise performance. A comparative study of four emerging markets. *International Entrepreneurship Management Journal*, 17, 665-692.
- Brown, V. A. and Harris, J. A. & Russell, J. Y. 2010. *Tackling wicked problems: through the transdisciplinary imagination*. Edited by V. A. Brown, J. A. Harris and J. Y. Russell, Earthscan, London; Washington, DC.
- Brulin, G. & Svensson, L. 2011. *Att äga, styra och utvärdera stora projekt*. Studentlitteratur, Lund.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (Eds.). 2015. *Public value and public administration*. Georgetown University Press.

Bulkeley, H. & Kern, K. 2006. Local government and the governing of climate change in Germany and the UK. *Urban Studies*, 43(12), 2237–2259.

Carlsson, R. 1963. *Tyst vår*. Tidens förlag. Stockholm

Cohen, M. D. March, J. G., & Olsen, J. P. 1972. A garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*, 17(1), 1-25.

Conner, K. R. 1991. A historical comparison of resource-based theory and five schools of thought within industrial organization economics: Do we have a new theory of the firm? *Journal of Management*, 17, 121-154.

Dierickx, I., & Cool, K. 1989. Asset Stock Accumulation and Sustainability of Competitive Advantage. *Management Science*, 35(12), 1504–1511.

Dyer, J. H. & Singh, H. 1998. The relational view: Cooperative strategy and sources of interorganizational competitive advantage. *Academy of Management Review*, 23(4), 660–679.

Edvinsson, L. & Malone, M.S. 1997. *Intellectual Capital: Realizing Your Company's True Value by Finding Its Hidden Roots*, HarperCollins Publishers, Inc., New York.

Etzioni, A. 1975. *A comparative analysis of complex organizations: On power, involvement, and their correlates*. New York, Free Press.

Feng, G. 2021. The Resource-Based View of the Firm. Human Resources, and Human Capital: Progress and Prospects. *Journal of Management*, 47(7), September, 1796–1819.

Geels, F.G. & Schot, J. 2007. Typology of sociotechnical transition pathways, *Research Policy*, 36(3), 399-417.

Gormley Jr, W. T. 1987. Institutional policy analysis: A critical review. *Journal of Policy Analysis and Management*, 6(2), 153-169.

Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (Eds.). 2003. *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge University Press.

Hamel, G. Doz, Y. & Prahalad, C.K. 1989. Collaborate with Your Competitors—and Win, *Harvard Business Review*, January-February 1989.

Hartley, J. 2005. Innovation in governance and public services: Past and present. *Public money and management*, 25(1), 27-34.

Hedberg, B., & Ericson, A. 1978. *Insiktströghet och manövertröghet i organisationers omorientering*. FE-rapport 108. Företagsekonomiska institutionen, Göteborgs Universitet.

Hedenfelt, E. & Alkan-Olsson, J. 2022. *Styrning, ledning och samordning för ett integrerat hållbarhetsarbete - Modell för kapacitetsbedömning och resultat av enkät till*

samordnare i 30 skånska kommuner. Centrum för miljö- och klimatvetenskap (CEC), Lunds universitet.

Hedlund, G. & Montin, S. 2008. *Governance på svenska*. Stockholm, Santérus.

Hemström K., & Björling, 2022. *Beslutsstöd för knäckfrågor. En modell för begreppslig ordning och reda*. Centrum för management i byggsektor, CMB rapport 2022:1

Hill, M. & Hupe, P. 2014. *Implementing public policy: Governance in theory and in practice*. Sage.

Huxham, C. & Vangen, S. 2002. *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. Routledge.

Jacobsen, D. 2004. *Organisationsförändring och förändringsledarskap*. Studentlitteratur: Lund.

Jensen, A. F. 2012. *The project society*. Aarhus, Universitetsforlag.

Jensen, C., Johansson, S. & Löfström, M. 2013. The project organization as a policy tool in implementing welfare reforms in the public sector. *The International journal of health planning and management*, 28(1), 122-137.

Jensen, C., Johansson, S. & Löfström, M. 2017. *Projektledning i offentliga organisationer- Om att genomföra förändring i välfärdssektorn*. Lund, Studentlitteratur.

Klimatpolitiska rådet, 2020. *Klimatpolitiska rådets rapport. Årsrapport 2020*. Rapport nr 3.

Lazarus, R.J. 2009. Super Wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future. *Cornell Law Review*, Vol. 94, No. 5, Georgetown Public Law Research No. 1302623,

Le Deist, F. D., & Winterton, J. 2005. What Is Competence? *Human Resource Development International*, 8(1), 27-46.

Lin, H. Zeng, S.X. Ma, H.Y. Qi, G.Y. & Tam, V.W.Y. 2014. Can political capital drive corporate green innovation? Lessons from China, *Journal of Cleaner Production*, Volume 64,

Lindblom, C. 1959. The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.

Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S. & Auld, G. 2009. Playing it forward: Path dependency, progressive incrementalism, and the 'Super Wicked' problem of global climate change. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*. 50 (6), 502002.

Lewin, K., 1951. *Field Theory in Social Science. Selected theoretical papers*. Dorwin Cartwright (red.), New York, NY: Harper & Row.

- Manikas, A. S. Patel, P. C. Oghazi, P. 2019. Dynamic capital asset accumulation and value of intangible assets: An operations management perspective, *Journal of Business Research*, Volume 103.
- March, J. G. & Olsen, J. P. 1989. *Rediscovering institutions*. Simon and Schuster.
- Martín-de-Castro, G., Emilio Navas-López, J., López-Sáez, P. & Alama-Salazar, E. 2006, "Organizational capital as competitive advantage of the firm", *Journal of Intellectual Capital*, Vol. 7 No. 3, 324-337.
- Matland, R. E. 1995. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of public administration research and theory*, 5(2), 145-174.
- McCaskey, M. 1982. *The executive challenge: Managing change and ambiguity*. Marshfield, MA: Pitman.
- Milliken, F. 1987. Three types of perceived uncertainty about the environment: State, effect, and response uncertainty. *Academy Management Review* 12(1), 1s. 33–143.
- Montin, S. 2008. Governance på svenska inledande kapitel i Hedlund & Montin (Red). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus
- Nonaka, I. & Zhu, Z. 2012. *Pragmatic strategy*. Cambridge University Press.
- Osborne, S. P. 2010. Introduction The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?. *The new public governance?* 17-32. Routledge.
- Pel, B. Avelino, F.R. Jhagroe, S.S. 2016. Critical Approaches to Transitions Theory. In: Brauch, H., Oswald Spring, Ú., Grin, J., Scheffran, J. (eds) *Handbook on Sustainability Transition and Sustainable Peace*. Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, vol 10. 119-129. Springer, Cham.
- Peteraf, M. A. 1993. The cornerstones of competitive advantage: A resource-based view. *Strategic Management Journal*, 14: 179-191.
- Pressman, J. & Wildavsky, A. 1973. *Implementation: how great hopes in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.
- Rittel, H. 1972. On the Planning Crisis: Systems Analysis of the 'First and Second Generations, *BEDRIFTSOKONOMEN* NR. 8 - 1972
- Rittel, H. W. J., & Webber. M. M. 1973. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4 (2) 155-169.
- Rothstein, B. 2023. *Grundbulten. Tilliten och visionens om en liberal socialism*. Fri Tanke
- Sandoff, A., Rönnborg, P. & Jensen, C. 2012. Samverkansmodeller för affärsdriven hållbar

stadsutveckling. *Affärsdriven hållbar stadsutveckling-Goda exempel och potential*. 73-83.

Sandoff, A., Algehed, J., Bladini, F., Jensen, C., Palm, K., & Williamsson, J. 2015. *Innovationsplattformar för hållbara attraktiva städer*. Mistra Urban Future

Sandoff, A., & Williamsson, J. 2016. Business models for district heating. In *Advanced district heating and cooling (DHC) systems* (293-317). Woodhead Publishing.

Sannerstedt, A. 1991. Implementering: hur politiska beslut genomförs i praktiken. i Rothstein, red, *Politik som organisation*. Förvaltningspolitikens grundproblem. Stockholm: SNS.

Schattschneider, E. E. 1975. *The semisovereign people: A realist's view of democracy in America*. Wadsworth Publishing Company.

Selin, G. 1980. *Praktisk projektledning*. Stockholm: Ingenjörsläroverket

Sharing City Göteborg, 2024. <https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-och-politik/sa-arbetar-goteborgs-stad-med/hallbarhet-och-agenda-2030/sharing-city-goteborg>
Besökt den 1 juni 2024.

Simon, H., & March, J. 1958. *Organizations*.

SOU 2020:8. 2020. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Statens Offentliga Utredningar, Stockholm

SOU 2024:6. 2024. *Steg mot stärkt kapacitet - Betänkande av Kommunperspektivutredningen*. Statens Offentliga Utredningar, Stockholm

Stacey, R. 2002. *Strategic management and organizational dynamics: the challenge of complexity*. 3rd ed. Prentice Hall.

Starbuck, W., & Milliken, F. 1988. *Executives' perceptual filters. What they notice and how they make sense. The Executive Effect: Concepts and Methods for Studying Top Managers*. D. Hambrick. Greenwich, CT: JAI Press, 35-65.

Sundström, G. 2022. *Att ta sig bortom New Public Management: en historisk-institutionell analys av fallet Sverige*. I Godenhjelm, mfl (red) *Förvaltning och rättssäkerhet i Norden. Utveckling, utmaningar och framtidsutsikter*. SLS/Appell
Sundqvist, G. 2021. *Vem bryr sig? Om klimatforskning och klimatpolitik*. Göteborg, Bokförlaget Daidalos.

Sveningsson, S. & Sörgärde, N. 2014. *Organisationsförändring- hur, vad och varför?* Lund, Studentlitteratur.

Svensson, L. & Brulin, G. 2013. *Om effekter av program och projekt*. Lund, Studentlitteratur.

Söderlund, J. 2002. *Projektledning & projektkompetens: perspektiv på konkurrenskraft*. Malmö, Liber

Tandon, A. 2021. *Transition Finance: Investigating the State of Play - A Stocktake of Emerging Approaches and Financial Instruments*. OECD Environment Working Papers No. 179

Teece, D. J., Pisano, G. & Shuen, A. 1997. Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18: 509-533.

Torfig, J. & Triantafyllou, P. (Eds.). 2016. *Enhancing public innovation by transforming public governance*. Cambridge University Press.

Tsai, W., & Ghoshal, S. 1998. Social capital and value creation: The role of intrafirm networks. *Academy of Management Journal*, 41(4), 464-476.

Van de Ven, A. H., & Poole, M. S. 1995. Explaining development and change in organizations. *Academy of management review*, 20(3), 510-540.

Viable Cities, 2021. *Transition Lab Forum 5: Investeringsplaner för klimatneutrala städer*, <https://www.youtube.com/watch?v=c9jn1chdz3Y> Besökt 1 juni 2024.

Weick, K. 1979. *The Social Psychology of Organizing*. Addison-Wesley Publishing.

Wernerfelt, B. 1984. A resource-based view of the firm. *Strategic Management Journal*, 5: 171-180.

White, R. 1959. Motivation reconsidered: the concept of competence, *Psychological Review*, 66, pp. 279-333.

Winter, S. C. 2012. *Implementation perspectives: Status and reconsideration*. The Sage handbook of public administration, 265-278.

Voytenko Palgan, Y.V. Mont O. & Sulkakoski, S. 2021. Governing the sharing economy: Towards a comprehensive analytical framework of municipal governance. *Cities*. Volume 108.

v Wright, H., 1988. *Myten om framsteget: Ett försök till orientering*. Stockholm, Månpocket.

Øjvind Nielsen, R., Sørensen, E. & Torfig, J. 2024. Drivers of collaborative governance for the green transition. *Public Management Review*, 1-26.