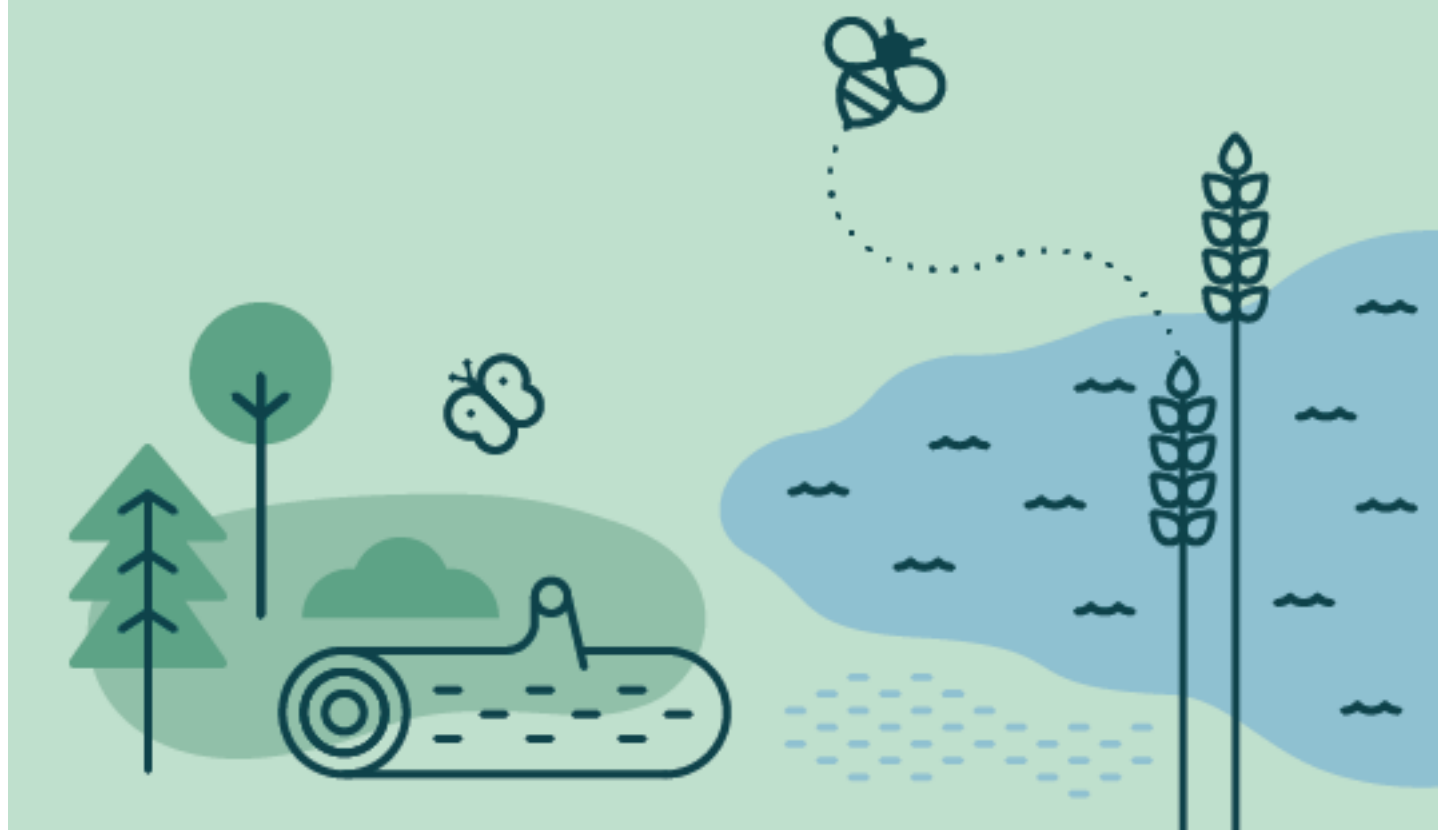


Uppföljning av miljö- och klimatprogrammets strategier 2023

Processuppföljning av strategierna i Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram (2021-2023)

Rapportnummer 2023:14



Förord

I den här rapporten sammanfattas de första resultaten av 2023 års processbaserade uppföljning av strategierna i Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram. Uppföljningen syftar till att bättre förstå hur strategierna och strategiarbetet verkar för att vägleda och accelerera de omställningar som krävs för att nå programmets ambitioner. Den svarar mot följande formulering i Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram (Göteborgs Stad, 2021):

En processinriktad uppföljning av arbetet inom programmets strategier kommer att genomföras för att identifiera både framgångar, svårigheter och möjliga vägar framåt. Resultaten kommer användas i arbetet med strategierna för lärande och ständig utveckling av kapacitet som krävs för ökad takt i genomförandet. Återkoppling kommer göras till utsedda direktörsgrupper kopplade till varje strategi och rapporteras en gång per år till kommunstyrelsen.

Som rapportförfattare står vi utanför den praktiska realiteten i strategiarbetet och är ödmjuka inför att vi inte har förmåga att fånga hela kontexten i samma utsträckning som de som arbetar i och nära strategierna på daglig basis. Vårt fokus har legat på att skapa en sammanvägd bild och föra fram sådant som blir tydlig först när man tittar på strategiarbetet i sin helhet, snarare än att försöka återspegla varje enskild strategis lokala komplexitet, utmaningar, behov och arbetssätt.

Utöver rapporten innefattar den processinriktade uppföljningen år 2023 en kompletterande lärande dialog och workshops med programledning¹ och strategisamordnare, med syfte att gemensamt hitta praktiska vägar framåt för respektive strategi, utifrån de erfarenheter som samlats under processuppföljningen liksom i möte med kunskap från forskningen.

Kerstin Hemström och Johan Holmén

Göteborg, november 2023

¹ Programansvariga tjänstepersoner och chefer på Stadsmiljöavdelningen, Miljöförvaltningen.

Uppföljning av miljö- och klimatprogrammets strategier 2023

Processuppföljning av strategierna i Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram (2021-2023)

Göteborgs Stad, miljöförvaltningen

Författare: Kerstin Hemström, Johan Holmén

Foton:

ISBN nr: 1401-2448

Vill du använda text eller bilder ur denna rapport citerar du: Miljöförvaltningen Göteborgs Stad, 2023:14 Uppföljning av miljö- och klimatprogrammets strategier 2023 Processuppföljning av strategierna i Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram (2021-2023)

Detta är en rapport i miljöförvaltningens rapportserie. Hela rapportserien hittar du på <https://goteborg.se/mfrapporter>

Sammanfattning

Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram (2021:03, rev 2023:01) innehåller sju tvärgående strategier. I den här rapporten presenteras en sammanvägd bild och analys av hur arbetet i de tvärspektoriella strategierna går som helhet, samt en reflektion kring vilken funktion strategiarbetet fyller i Göteborgs Stads omställning.

Uppföljningen pekar på att strategiarbetet är en viktig del av den omställningsprocess som krävs för att nå ambitionerna i Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram. Därför rekommenderas Göteborgs Stad att fortsätta driva och stärka strategiarbetet. Dock skiljer sig förutsättningarna för framdrift av de frågor som ligger inom strategierna stort mellan olika strategiområden. Sämst förutsättningar för framdrift har de strategiarbeten som inte tydligt har synergier med den strategiansvarige verksamhetens övriga roll och uppdrag.

Det är också viktigt att notera att strategierna verkar i ett komplext system, där den faktiska uppfyllelsen av målen i miljö- och klimatprogrammet beror av många aktörer och processer, som i stora delar ligger utanför stadens direkta rådighet. Ett viktigt nästa steg är att skapa medvetenhet och förståelse för strategierna och ambitionerna i miljö- och klimatprogrammet bland de politiker och tjänstemän som ännu inte involverats i strategiarbetet, liksom bland de övriga aktörer som behöver engageras i en omställningsprocess för att nå faktisk måluppfyllelse – däribland näringsliv, civilsamhälle och medborgare. Vidare uppmanas Göteborgs Stad att fortsätta stödja strategiarbetet i en process där strategisamordnare och övriga relevanta och möjligen kompletterande funktioner deltar direkt och reflekterar över olika utvecklingsmöjligheter.

Innehåll

1	Inledning och syfte	6
2	Bakgrund: sju tvärgående strategier.....	7
3	Metod.....	9
4	Resultat	10
4.1	Strategiernas funktion och effekt i framdriften av Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram.....	10
4.1.1	Strategiarbetet har tagit form	10
4.1.2	Strategierna skapar fokus och legitimitet för miljö- och klimatfrågan.....	10
4.1.3	Strategierna bygger kapacitet.....	11
4.1.4	Strategierna har effekt, men effektiviteten är oklar	11
4.2	Förutsättningar för strategiarbetet.....	12
4.2.1	Risk att arbetet blir personbundet.....	13
4.2.2	Stor skillnad att driva strategi beroende på kontext.....	13
4.2.3	Strategiarbetet i relation till andra uppdrag i förvaltningar och bolag.....	14
4.2.4	Miljöförvaltningens och programledningens roll samt behovet av ytterligare insatser	15
5	Analys och reflektion: kapacitet och omställningsförmåga	17
5.1	Kommunens omställning ur ett större perspektiv	17
5.2	Stärker strategierna Göteborgs omställningsförmåga?.....	19
6	Rekommendationer.....	22
6.1	Fortsätt stärka och vidareutveckla strategiarbetet	22
6.2	Kommunicera om strategierna och behovet av omställning ...	22
6.3	Samverka med andra program	22
6.4	Utveckla forum för dialog kring utvecklingslogiker och synergieffekter	23
6.5	Utveckla referenspunkter till stöd för lärande utveckling.....	23
6.6	Utveckla ytterligare sätt att stödja de ambitioner som finns i strategierna och strategiarbetet i en gemensam process	23
7	Referenser	25

1 Inledning och syfte

Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram (2021-2030) är den gemensamma plattformen för stadens långsiktiga strategiska miljöarbete (Göteborgs Stad, 2021). Det lägger grunden och visar riktningen för Göteborgs omställning till en ekologiskt hållbar stad 2030 och är stadens övergripande styrande dokument för arbetet inom den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling.

Programmet genomförs genom två delar: (i) ordinarie verksamhetsplanering med stöd i miljöledningssystem, samt (ii) tvärsektorielt arbete genom programmets strategier. Miljöledningssystemet och strategierna ses som kompletterande och bidrar, både var för sig och tillsammans, till att målen kan nås. Vidare ses samverkan mellan Göteborgs Stad och näringsliv, invånare, akademi, liksom andra städer och aktörer, som en förutsättning för att nå målen i Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram.

I den här rapporten presenteras en sammanvägd bild och analys av hur arbetet i de tvärsektoriella strategierna går som helhet, samt en reflektion kring vilken funktion strategiarbetet fyller i Göteborgs Stads omställning.

Rapporten är upplagd som följer. Kapitel 2 beskriver kort miljö- och klimatprogrammet, med utgångspunkt i de tvärgående strategierna. I Kapitel 3 beskrivs processuppföljningens metodik. I Kapitel 4 sammanställs huvuddragen i de erfarenheter, lärdomar och perspektiv som samlats in angående strategiarbetets (a) roll och effekt, samt (b) förutsättningar. Det följs av en analys och reflektion i Kapitel 5, som kan ligga till grund för en framåtsyftande diskussion kring vad som kan utveckla och stärka strategiarbetet ytterligare för att möta ambitionerna i miljö- och klimatprogrammet i stort. Fokus för analys och reflektion är på förutsättningar och kapacitet för att leda hållbar systemomställning i staden. Rapporten avslutas med summerade rekommendationer och slutsatser i Kapitel 6.

2 Bakgrund: sju tvärgående strategier

Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram (Göteborgs Stad, 2021) innehåller sju tvärgående strategier. För varje strategi finns en utpekad nämnd eller styrelse som ansvarar för att driva och samordna strategin under övergripande koordinering från miljöförvaltningen. Miljö- och klimatnämnden ansvarar för att koordinera arbetet inom och mellan strategierna.

De sju strategierna som antagits genom programmet är följande:

- Vi agerar som föregångare
- Vi skapar förutsättningar för att leva hållbart
- Vi driver på utvecklingen av cirkulär ekonomi
- Vi arbetar strategiskt med finansiering för ökad takt i omställningen
- Vi driver på utvecklingen för hållbar byggande
- Vi planerar för en grön och robust stad
- Vi driver på utvecklingen av hållbara transporter

Strategiernas funktion beskrivs i miljö- och klimatprogrammet som ett sätt att åstadkomma ett förändringsdrivande utvecklingsarbete för att påskynda omställningen till en hållbar stad. Genom strategierna ska ansvariga nämnder och styrelser *”kraftsamla inom områden som kräver en hög grad av samverkan och tvärgående nya lösningar”* (s. 7). Strategierna ska, genom bred samverkan inom och utanför stadens organisation, utveckla nya lösningar och arbetssätt för att öka stadens kapacitet att nå miljömålen. Vidare ska de *”åstadkomma ett förändringsdrivande utvecklingsarbete av relevanta arbetsätt för att påskynda omställningen”* (Ibid.), och ge staden möjlighet att *”arbeta i mer anpassningsbara processer som uppmuntrar till gemensamt lärande”* (s. 10).

Strategierna utgör *en plattform för att driva och samordna arbetet med åtgärder som kräver en hög grad av samverkan och ska ha kapacitet att driva genomförande till effekt”* (s. 30). Utan försök att återge en fullständig lista, innebär det enligt skrivningarna i miljö- och klimatprogrammet att strategierna bland annat skall:

- Skapa mervärden till redan pågående uppdrag och samla ansvar.
- Driva på utveckling inom områden där ansvaret idag är utspritt.
- Utveckla nya lösningar och arbetssätt, inom staden och med omgivande samhälle, bland annat utifrån hinder och andra trögheter som kan identifieras med bäring på programmets genomförande.
- Lyfta förslag på lösningar till utmaningar som kräver gemensamma beslut till kopplade direktörsgrupper (främst befintliga, men även nya kan skapas)

Ett centralt begrepp i skrivningarna om de tvärgående strategierna i Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram är kapacitet för genomförande. Begreppet lyfts i relation till stadens befintliga linjeorganisationer. Det uttrycks som avgörande att *”strategierna ges kapacitet för att klara omställningen”* (s. 10). Kontinuerlig reflektion och lärande inklusive en större årlig processuppföljning av

strategierna ses som något som kan få stor betydelse för arbetet, bland annat för att säkerställa fokuset på genomförande och för att löpande kunna möta hinder som uppstår (s. 7).

Programmet öppnar också för möjligheten att ta fram nya stadenövergripande handlingsplaner. När så görs skall dessa komplettera befintliga planer samt innehålla åtgärder ”som kräver ett tvärsektoriellt samarbete” (Göteborgs Stad, 2021).

3 Metod

Nedan ges en beskrivning av hur den processbaserade uppföljningen har genomförts.

Resultatet i denna rapport bygger på en fokusgruppintervju med strategiernas programledning (90 minuter), intervjuer med samtliga utpekade strategisamordnare (7st à 60 minuter), samt intervjuer med ett urval av strategiansvariga på nivån direktör/nämnd/VD/styrelse (4st à 30-45 minuter). I resultatbeskrivningen skiljer vi delvis på dessa olika funktioner kring strategiarbetet. Intervjuerna genomfördes i juni-oktober 2023 och var semi-strukturerade i bemärkelsen att de utgick ifrån ett gemensamt frågeunderlag, med möjlighet att göra avsteg och ställa följdfrågor utifrån det som sades under intervjun. Frågeformuläret utvecklades genom att ett första utkast delades med programledningen för kommentarer. Den slutgiltiga intervjumallen delades sedan med intervjupersonerna inför intervjun.

Intervjuerna har kompletterats med en översikt av miljö- och klimatprogrammet med utgångspunkt i strategierna, en genomgång av tidigare uppföljningsrapporter (Miljöförvaltningen, 2023; 2022:2; 2022:1), samt läsning av de sammanfattningsrapporter strategisamordnare löpande delar med programledningen. Dessa källor har använts för att bättre förstå historiken kring strategiarbetet och dess sammanhang, och som sekundärdata för att komplettera intervjumaterialet.

Under intervjuerna har intervjupersonerna förmedlat en bild av hur de arbetat med strategin och vad de riktat in sig mot, samt delat med sig av vad de ser som framgångar respektive svårigheter och utvecklingsbehov framåt. Som intervjuare har vi försökt tydliggöra att uppföljningen är lärandeinriktad, samtidigt som vi försökt ställa kritiska frågor. Vi ser processuppföljningen som ett komplement till de kontinuerliga lärande-cykler som görs inom varje enskild strategis arbete, samt inom de forum som etablerats för möten mellan strategisamordnare- och ansvariga gentemot miljö- och klimatprogrammets programledning. I de sammanhangen kan specifika frågor och svårigheter redas ut och lärdomar delas utifrån konkreta situationer, vilka denna processuppföljning inte syftar till att fånga i detalj.

Syftet här är att öppna för bredare reflektion kring strategiernas betydelse som arbetssätt, baserat på dess nuvarande förutsättningar och form. En nivå av reflektion som inte alltid ges utrymme i den dagliga verksamheten. Vi har sökt avgränsa uppföljningen till strategiarbetet såsom det beskrivits. Samtidigt vill vi tydliggöra att strategierna inte helt kan isoleras från andra satsningar och initiativ som tillsammans med strategierna ingår i det större styrsystem som påverkar Göteborgs klimat-, miljö- och hållbarhetsomställning, direkt genom exempelvis klimatomställningsfunktion och energiplan, men också indirekt genom satsningar som får konsekvenser för den ekologiska dimensionen men med andra primära drivkrafter.

4 Resultat

Nedan återges resultaten av 2023 års uppföljning utifrån följande huvudsakliga rubriker: (1) Strategiernas funktion och effekt i framdriften av Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram samt (2) Förutsättningar för strategiarbetet.

4.1 Strategiernas funktion och effekt i framdriften av Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram

4.1.1 Strategiarbetet har tagit form

Tidigare uppföljningar av strategierna i Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram har pekat på att den nya funktion och det nya arbetssätt som strategierna innebär har varit utmanande att implementera (Miljöförvaltningen, 2022:1; 2022:2). En rekommendation som följt därav har varit att ge ytterligare praktisk vägledning i strategiarbetet, genom att tydligare beskriva strategiernas roll och syfte.

Den bild som framkommer i den här uppföljningen visar på bred förståelse för och enighet kring att de lösa skrivningarna kring strategiernas roll, inklusive roll och ansvar hos strategisamordnare och strategiansvariga, behövs. Friheten att själva forma arbetet, utan ytterligare riktlinjer, har varit nödvändig. Det har i stundom varit obekvämt och har behövt ta tid att forma och etablera strategierna som ett nytt arbetssätt. I nuläget är dock den generella uppfattningen att man hitintills inom strategierna genomfört ett viktigt förarbete, som skapat förutsättningar för att mycket kan hända framöver. Strategisamordnare- och ansvariga upplever att det nu är tydligare vilka processer som strategiarbetet behöver knyta an till. De ser på så vis positivt på de framtida möjligheter deras respektive strategier kan bana väg för.

4.1.2 Strategierna skapar fokus och legitimitet för miljö- och klimatfrågan

De intervjuade ställer sig positiva till strategierna i sig och upplever att strategiarbetet har flera viktiga effekter. Dessa inkluderar bland annat identifikation av relevanta hinder och utmaningar, mobilisering av nätverk och engagemang kring de frågeställningar som knyter an till strategin, och ökad medvetenhet om vilken typ av förändringsarbete som framdrift av miljö- och klimatprogrammet kräver. Så som de formulerats, med fokus på att strategierna ska påtala hinder och utmaningar samt skapa förutsättningar för samverkan och synergier, tydliggör strategierna att vi behöver få saker att hända genom att verka tillsammans.

Strategisamordnare upplever att de utpekade rollerna i strategiarbetet skapar uppmärksamhet och ger tyngd till behovet att arbeta med de frågor som ingår i

strategin. Rollen ger dem också utökade möjligheter att driva på förändring i relevanta sammanhang och processer utan att bli ifrågasatta av andra delar av stadens organisation. Att vara strategisamordnare eller strategiansvarig ger legitimitet att representera och bjuda in till “hela stadens miljö- och klimatambitioner”, över gränserna till andra förvaltningar och bolag liksom till externa aktörer, vilket upplevs som positivt.

4.1.3 Strategierna bygger kapacitet

Intervjupersonerna upplever att strategiarbetet på olika vis bidrar till att bygga den kapacitet som staden behöver för framdrift av ambitionerna i miljö- och klimatprogrammet. Den bild som förmedlats är att strategierna ger de utpekade rollerna större möjlighet att direkt agera i andra typer av processer och frågor, jämfört med de uppdrag som ligger inom den egna linjeorganisationen, liksom jämfört med det mer planeringsinriktade arbetet och fokuset på konkreta åtgärder som ligger i mer detaljstyrda styrdokument såsom planer. Genom strategierna kan frågan om *hur* framdrift kan skapas, hanteras i ett mer öppet, utforskande lärande. Detta upplevs som en viktig del av den kapacitet staden behöver bygga. Dock understryks att stadens kapacitet för genomförande av ambitionerna i miljö- och klimatprogrammet kan och behöver handla om många saker, varav inte allt uppnås inom strategiarbetet, i alla fall inte än.

Den typ av kapacitet som man ser att strategierna bidrar till att bygga, handlar exempelvis om:

- Förmåga att samverka över förvaltnings-, och kompetensgränser
- Förmåga att driva flera förändringsprocesser samtidigt
- Kunskap och förståelse för hur man kan verka för miljö- och klimatprogrammets ambitioner inom stadens rådighet och mandat
- Kunskap och förståelse för hur man kan hitta motiv för och framdrift av de processer som behövs via andra och parallella uppdrag, såsom reglementen, direktiv och budgetuppdrag, så att resurser används och arbete fördelas på ett verkningsfullt vis.

Samtliga intervjupersoner understryker att mer finns att göra inom stadens rådighet och att ytterligare kapacitet behövs, för att verka i linje med det som strategierna syftar till och nå ambitionerna i Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram. Det handlar inte minst om den mobilisering och samverkan som fordras i relation till andra aktörer och det omgivande samhället, inklusive medborgare, näringsliv och civilsamhälle. Mer behöver också ske internt, inte minst utifrån behovet att mobilisera relevanta kompetenser som idag inte har utrymme eller utpekade uppdrag att verka inom strategin. Här upplever strategisamordnare begränsningar i vad man har kraft och mandat att verka för inom den egna rollen.

4.1.4 Strategierna har effekt, men effektiviteten är oklar

Resultatet av uppföljningen visar att strategierna genom sitt arbete påtalar hinder och utmaningar och skapar förutsättningar och arenor för samverkan och synergier, men att det samtidigt är generellt svårt att bedöma i vilken

utsträckning strategiuppdragen genomförs i linje med den ambitionsnivå som målen i miljö- och klimatprogrammet kräver, och hur effektivt strategiarbetet bidrar till miljö- och klimatprogrammets genomförande. Även om mer kunskap behövs i frågan, ser vi att det bland annat har att göra med att:

- Strategiernas funktion är övergripande och konceptuell och inte kopplad till tydliga effektlogiker. Samtliga strategier har givetvis någon form av implicit effektlogik, men dessa skiljer sig åt, kan behöva förändras under arbetets gång, och är inte alltid uttalade.
- Fokus för strategiarbetet så som formulerat, ligger på att identifiera utmaningar eller hinder och föreslå lösningar, inte att realisera eller implementera dessa. Det finns här en upplevd otydlighet i ansvar och gränsdragning kopplat till i vilken utsträckning strategiarbetet skall hålla sig till att identifiera hinder och lösningar – liksom vad en lösning kan vara – eller också inbegriper att ta reda på hur hinder kan överbryggas och/eller lösningar kan implementeras, genom att exempelvis uppvakta och samla de aktörer som har förmåga/mandat att hantera dem.
- I många fall finns ingen tydlig mottagare av identifierade utmaningar eller hinder och lösningar, som tar ansvar för hur resultatet av strategiarbetet hanteras och därmed får effekt.
- Generellt upplevs implementering och genomförande vara en annan del av ett viktigt förändringsarbete, som inte nödvändigtvis ligger inom strategiarbetet och förväntas ta tid. Inte sällan ligger det utanför de utpekade strategisamordnares och strategiansvarigas ansvar, roll och mandat.
- Strategierna verkar i ett komplext system, där den faktiska måluppfyllelsen av miljö- och klimatprogrammet beror av många processer, och i stora delar också ligger utanför stadens rådighet. Vad som ger effekt i olika frågor och processer är svårt att förutse på förhand. Effekterna förväntas komma långt senare och kan också vara svåra att spåra.

4.2 Förutsättningar för strategiarbetet

Trots svårigheten i att utvärdera effektiviteten, kan strategierna anses mycket produktiva i relation till tillgängliga resurser och förutsättningar, utifrån de faktiska aktiviteter, lärande och resultat strategiarbetet driver och/eller bidrar till. Under intervjuperioden såg bemanningen bland strategisamordnare ut som följer (% av årsarbetstjänst, ansvarig nämnd/bolag).

- Vi agerar som föregångare (100%, miljö- och klimatnämnden)
- Vi skapar förutsättningar för att leva hållbart (100%, demokrati och medborgarservice)
- Vi driver på utvecklingen av cirkulär ekonomi (300%, Göteborgs Stads Leasing AB)
- Vi arbetar strategiskt med finansiering för ökad takt i omställningen (100%, MKN)
- Vi driver på utvecklingen för hållbar byggande (50%, ABF)
- Vi planerar för en grön och robust stad (50%, SBF)
- Vi driver på utvecklingen av hållbara transporter (100%, SMF)

De personer vi intervjuat tror samtliga i grunden på idén om strategierna, och att den är värd att vidareutveckla. Engagemanget för uppdraget är stort och uppgiften meningsfull hos samtliga strategisamordnare- och ansvariga. Dock noterar vi att förutsättningarna för framdrift av de frågor som ligger inom strategierna, skiljer sig stort mellan olika strategiområden. De förutsättningarna beror av fler faktorer och sammanhang, än de specifika roller och resurser som tilldelats respektive strategiarbete.

4.2.1 Risk att arbetet blir personbundet

Rollen som strategisamordnare är ett relativt öppet och gränslöst uppdrag, med liten direkt resurstilldelning i förhållande till utmaningarnas dignitet (se exempelvis resultatet av den första måluppfyllelsen av programmet 2023 som pekar på behovet av nya arbetssätt i staden för att nödvändiga förändringar och omställning skall komma till stånd). De formella skrivelserna i miljö- och klimatprogrammet ger en generell förståelse av strategiernas intentioner samt vad arbetet skall rikta in sig mot med förslag på aktiviteter (exv. stötta samverkan, identifiera hinder, kommunikation), men säger lite om hur detta ska gå till eller utformas i praktiken, exempelvis i termer av process.

Generellt har strategisamordnare getts stort utrymme och frihet från ansvarig-nivån, att forma arbetet inom respektive strategi. Förväntningen är att strategisamordnare kommunicerar behov och hinder uppåt, när sådana uppkommer. Givet de resurser strategierna har att röra sig med, lyfter många att de prioriterat sina insatser hårt, samt i stor utsträckning försökt få till stånd förändringar genom eller tillsammans med andra. Det har upplevts som viktigt att arbeta understödjande och möjliggörande, och göra insatser som stöttar utveckling och framdrift i andras processer, snarare än att själva gå in för operativt och försöka driva förändringen på egen hand.

Många upplever dock att de förändringar de fått till stånd är otillräckliga eller marginella i förhållande till de större utmaningar som strategiarbetet försöker komma åt. Flera ser också en tydlig risk att andra inom organisationen tror att det arbete som ligger inom strategin 'sköter sig självt' genom de funktioner och personer som har utpekade ansvar, när det i själva verket kräver större kraftsamling. Därtill finns en risk att arbetet i sig blir alltför personbundet. Samtliga upplever att större förändring kan åstadkommas om mer resurser och fler personer engageras i strategiarbetet.

4.2.2 Stor skillnad att driva strategi beroende på kontext

Under intervjuerna blev det tydligt att det är stor skillnad på att driva strategi i sammanhang där omställningsprocesser redan kan anses vara i gång, med bred uppslutning av aktörer i en någorlunda gemensamt utstakad riktning, jämfört med att driva strategi i sammanhang där engagemanget för förändring ännu inte är lika stort. I den förra typen av kontext kan strategin gripa in i redan pågående förändringsprocesser för att exempelvis understödja, koordinera, vägleda, accelerera. När strategifrågorna ligger relativt nära befintlig verksamhet kan man som strategisamordnare jobba mot att skapa samsyn kring nyckelfrågor,

hantera målkonflikter och identifiera synergier mellan styrdokument och handlingsplaner – och agera 'spindel i nätet' mellan redan existerande verksamheter som i sin helhet någorlunda täcker strategiområdet.

Svårare är det när den fråga eller den samverkan som behöver framdrift inte enkelt knyter an till andra uppdrag, är staden-övergripande i bredare bemärkelse, och/eller ligger utanför stadens rådighet. I sådant strategiarbete krävs ett arbete för att väcka intresse, bygga kunskap och föra samman nya aktörer. Då kan strategiarbetet i större utsträckning behöva handla om att vara ambassadör och driva frågor på en mer grundläggande nivå. I sådana sammanhang är också efterfrågan på framdrift i strategiarbetet från ansvarig-nivån generellt lägre, eftersom det inte tydligt knyter till annan måluppfyllelse. Det kan också vara än svårare att engagera de kompetenser som behövs i tvärande möten, när dessa personers arbetstid planerats in i och dedikerats uppdrag som till synes inte gynnas av strategiarbetet eller ger några synergieffekter.

Ytterligare svårare blir strategiarbetet i sammanhang där den process man ser behov av upplevs gå stick i stäv med den strategiansvariga organisationens andra uppdrag och roll i staden, eller vara alltför politiserad. Det gäller inte minst i situationer där politiskt styrda förvaltningar behöver interagera på nya sätt gentemot medborgare, civilsamhälle och näringsliv för att skapa framdrift i strategiarbetet. I sådana sammanhang kan det finnas stort behov av att kunna föra en dialog om möjliga utvecklingsvägar och önskvärd inriktning, mellan olika funktioner i stadens styrsystem. Här upplever intervjupersonerna att de forum som finns, exempelvis för dialog mellan tjänstepersoner och nämndemän inom en förvaltning, inte är tillräckliga.

De strategier som tycks ha bäst förutsättningar för framdrift är de som drivs i samklang med andra uppdrag hos förvaltningar och bolag, t.ex. genom liknande eller stöttande skrivelser i reglemente eller kompletterande uppdrag. Även om detta delvis innebär att verksamheten redan har frågan på sitt bord, trycker de vi intervjuat på att själva strategiansvaret som sådant ger legitimitet genom att vara just explicit 'tvärgående' att bjuda in till viktiga frågor och samarbeten på ett sätt som inte varit möjligt annars. Sämst förutsättningar har de strategier som tolkats som att de inte ligger i linje med den strategiansvariga organisationens övriga uppdrag i staden.

4.2.3 Strategiarbetet i relation till andra uppdrag i förvaltningar och bolag

Tidigare uppföljningar har landat i rekommendationer om att strategiarbetet bör ges högre prioritet i ansvariga förvaltningar och bolag. En fråga inför denna uppföljning var därför om de nämnder och styrelser som ansvarar för strategierna, har tagit sitt ansvar genom att prioritera strategiarbetet och ge det tillräckliga resurser.

Den bild som förmedlats under uppföljningen är att en del strategiarbeten möter stort engagemang och efterfrågan från ansvarig styrelse eller nämnd, medan

engagemanget och efterfrågan i andra fall är betydligt mer begränsat. Medskicket från de fall där efterfrågan är liten är dock att detta bör sättas i relation till den uppmärksamhet som behöver tillägnas andra uppdrag och ansvar, liksom den möjlighet man som ansvarig, exempelvis som fritidspolitiker, har att sätta sig in i och lyfta fram enskilda delar av verksamheten. Här kan noteras att miljö- och klimatprogrammet är ett av många styrdokument som enligt Göteborgs Stads styrsystem alla ska ha likvärdig dignitet. Ansvariga förvaltningar och bolag behöver samtidigt verka för den måluppfyllelse som ligger i andra program, och vara aktivt i de funktioner som syftar till att säkra framdrift av andra programs ambitioner. Därtill kommer de uppdrag som ligger i budget och i direktiv och reglementen. På både lednings- och tjänstepersonsnivå kan det skapa en trängsel av olika mål och forum, som följs upp enligt olika logiker.

Det upplevs generellt som otydligt huruvida och på vilket sätt dessa parallella forum och processer påverkar varandra, och leder till mål- och intressekonflikter eller synergieffekter. Intervjuerna pekar på att det saknas en samordning mellan olika program och de funktioner och lärdomar som följer av dem. Uppfattningen är att man till exempel inom näringslivsstrategiska programmet delvis jobbar med samma frågor som i strategiarbetet, men utifrån andra motiv. Avsaknaden av samordning upplevs också som en brist på så vis att om vi tillsammans ska spela roll, behöver också andra frågor och målområden än dem som ligger specifikt inom miljö- och klimatprogrammet spela in. De flesta som arbetar inom staden är redan fullteknade inom olika uppdrag. För att kunna engagera fler roller och resurser i det som strategierna syftar till, och få bästa möjliga samlade effekt, är det viktigt att nå synergieffekter.

Flera strategisamordnare och strategiansvariga ser också ett starkt behov av att knyta strategiarbetet till andra befintliga roller och praktiker inom den egna linjeorganisationen. För en del är det en viktig del av den kapacitet staden behöver bygga för att nå ambitionerna i miljö- och klimatprogrammet. Å ena sidan kan det skapa trögheter, när strategiuppdragen inordnas och koordineras med uppdrag, roller och formella beslutsvägar 'i linjen', fastän strategiarbetet i sig ska verka tvärgående. Samtidigt innebär det att flerkan engageras i det förändringsarbete som strategierna syftar till. Om man kan knyta strategiarbetet till andra uppdrag inom linjeorganisationen finner man ytterligare resurser för de arbetsuppgifter som behöver utföras. Med ett sådant sätt att verka ser man det också som möjligt att etablera de tankesätt och det engagemang som strategierna pekar mot bland en större grupp tjänstepersoner, vilket är viktigt för att nå större effekt.

4.2.4 Miljöförvaltningens och programledningens roll samt behovet av ytterligare insatser

Något som diskuterats under intervjuerna är att miljö- och klimatprogrammet och det nya arbetssätt som strategierna syftar till har inneburit att miljöförvaltningen fått en ny roll i stadens styrsystem. Programmet är staden-övergripande men drivs av en programledning som är inordnad i

miljöförvaltningens linjeorganisation, som också ska stötta etableringen av de tvärgående strategierna som arbets sätt. I den rollen har delar av miljöförvaltningen behövt gå från att vara kravställande part till att vara dialogpart. En fråga som lyfts är om miljöförvaltningens egen linjeorganisation följt med i den utvecklingen, och via beslutsvägar och andra formella strukturer möter de behov som uppstår i strategiarbetena. Flera ifrågasätter också om de funktioner som utpekats i miljö- och klimatprogrammet, d v s ordinarie verksamhetsplanering med stöd i miljöledningssystem samt tvärasektoriellt arbete genom programmets strategier, räcker för att nå programmets ambitioner.

Den bild som framträder under intervjuerna är att programledningen är viktig och välfungerande och skapar stora värden för strategisamordnare genom att skapa möten och reflektion mellan de olika strategierna, liksom mellan strategier och programledning. De utbyten och det kollegium som skapats har behövts. Samtidigt uttrycks önskemål om att programledningen är ännu mer aktiv i att plocka upp och agera på de behov och frågor som strategierna möter gemensamt. En del föreslår att programledningen utifrån sin centrala position kan spela en större roll i att fånga synergier och skapa kopplingar mellan strategier, och erbjuda stöd för exempelvis projektledning och i ansökningar om projektmedel som möter de behov som strategiarbetet identifierat.

I huvudsak uttrycks dock ett behov av att Göteborgs Stad, med stöd av miljöförvaltningen och/eller programledningen, verkar för att medvetandegöra tjänstemän i alla led i staden om strategiernas roll och inriktning. En sådan insats behövs för att kunna skapa engagemang hos fler, både internt och externt, för att i sin tur nå större effekt i strategiarbetet. Strategisamordnare och strategiansvariga upplever att de själva, utifrån sin roll, är begränsade i att få en sådan utveckling till stånd.

En bred och riktad kommunikation om ambitionerna i miljö- och klimatprogrammet och dess olika delar behövs, för att:

- Bättre kunna skapa engagemang både internt och externt. Det är svårt för samordnare och strategiansvariga att skapa engagemang som kräver förståelse för miljö- och klimatprogrammet och vad det syftar till, i stort.
- Sätta större fokus på miljö- och klimatprogrammets frågor generellt inom staden och bygga den tillit, förståelse och acceptans för nödvändiga åtgärder som behövs bland medborgare, civilsamhälle och näringsliv.
- Stärka tjänstepersoners och avdelningschefer beslut ute i linjeorganisationerna. Ett narrativ om var vi är på väg behövs för att bygga det större engagemang som krävs för att nå ambitionerna med strategierna och målen i Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram. I nuläget ligger höga förväntningar på ett fåtal utpekade personer. Genomförandet av åtgärder behöver kopplas till chefer ute på förvaltningar och bolag, som behöver stöd i att se sin egen roll liksom stadens gemensamma kraft och mandat att verka för förändring.

5 Analys och reflektion: kapacitet och omställningsförmåga

Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram tar utgångspunkt i Agenda 2030, Sveriges nationella miljömålssystem, Parisavtalet, liksom de utmaningar Göteborg och Göteborgs Stad som organisation står inför för att klara omställningen till ett hållbart samhälle. På så vis speglar programmet ett behov av att driva Göteborgs miljö- och klimatomställning på ett ansvarsfullt sätt, utifrån ett bredare hållbarhetsperspektiv. I programmet understryks att den ekologiska dimensionen är förutsättning för att nå hållbarhet inom de sociala och ekonomiska dimensionerna av en hållbar utveckling. Vidare lyfter programmet fram intergenerationella avväganden, liksom behovet av att andra människor, djur, och natur, inte påverkas negativt av hur vi lever.

Göteborg ska vara en av världens mest progressiva städer när det kommer till att förebygga och åtgärda miljö- och klimatproblem. I 2023 års *måluppföljning* av miljö- och klimatprogrammet (Miljöförvaltningen, 2023) går det dock bland annat att läsa att “det är möjligt att nå programmets mål, men flertalet mål kommer att vara svåra att nå med befintliga arbetssätt, planerade insatser samt nuvarande utveckling i omvärlden” (s. 68), samt att det för att nå “de tre övergripande miljömålen för naturen, klimatet och människan samt fem av delmålen krävs ett kraftfullt omställningsarbete med utveckling och implementering av nya lösningar samt ytterligare samverkan med externa aktörer.

Mot denna bakgrund är det relevant att titta på i vilken utsträckning strategiarbetet i sin nuvarande form förmår vägleda och accelerera en sådan omställning.

5.1 Kommunens omställning ur ett större perspektiv

Aktuell forskning är tydlig med att om vi inte tar itu med samhällets stora miljö- och hållbarhetsutmaningar i tid, står vi inför en osäker framtid med ett radikalt förändrat klimat, degraderade ekosystem, och ökade sociala spänningar (Díaz m.fl., 2019; Morrison m.fl., 2022; UNRISD, 2022). Den visar också att kommuner och städer utifrån sitt politiska och samhällseliga mandat har en särskilt viktig roll att spela i omställningen till ett mer hållbart samhälle, (Bulkeley & Betsill, 2005; Hölscher & Frantzeskaki, 2021). Kommuner befinner sig nära människorna och har ansvar att bidra till ett gott samhälle med välfungerande transporter, energiförsörjning, vatten, bostäder, stadsplanering, hälsa-vård, utbildning, social sammanhållning, trygghet m.m. De är också legitima bärare av frågor och idéer om hur vår gemensamma framtid ska se ut, liksom av processerna som stakar ut hur vi tar oss dit.

Att ställa om kommuner och städers verksamhet för att vägleda samhället i en mer hållbar riktning, och bättre svara upp mot aktuella hållbarhetsproblem, innebär stora utmaningar. Överlag behöver en sådan omställning tillåta att etablerade ohållbara och icke-önskvärda system, strukturer och arbetssätt fasas ut, samtidigt som nya, mer hållbara, tillåts växa fram.

Generellt förutsätter ett sådant arbete en grundad förståelse av vilken framtid man vill skapa, liksom en förmåga att belysa innebörden av den utifrån olika dimensioner och perspektiv, i kombination med djup systemförståelse och blick för hävstångsmekanismer. På så vis kan djupgående förändringar vägledas inom olika samhällssystem, som exempelvis de som kopplas till el/energi, transport/mobilitet, mat/jordbruk, samhällsbyggnad, industri, och konsumtion och livsstil (Geels, 2011; Scoones m.fl., 2020).

Det står allt tydligare att sådana omställningsprocesser inte handlar om att skapa förändring i en värld som annars står stilla, utan om att vägleda och accelerera redan pågående förändringar (till exempel socio-ekonomiska utvecklingstrender, teknisk utveckling) i önskvärd riktning (Riahi m.fl., 2017). Man brukar säga att omställningar inte går att styra, men går att vägleda genom att mobilisera aktörer och resurser i 'missioner' liksom söka och agera i insatsområden med 'strategisk akupunktur' (Loorbach m.fl., 2017; Mazzucato, 2018; Scoones m.fl., 2020). Sådana insatser kan ses som politiska men handlar i grunden om att skapa den framtid vi vill ha utifrån vad planeten och våra samhällen klarar av. Det utgör i sin tur grunden och förutsättningarna för all annan verksamhet (Leach m.fl., 2010; Olsson & Jerneck, 2018).

Att verka på ett sätt som ligger i linje med samhällets hållbarhetsutmaningar och behovet av omställning kan upplevas som abstrakt, överväldigande, och omöjligt, men forskning och beprövad erfarenhet visar att det är möjligt (Grin m.fl., 2010). Ofta gynnas det av ett transformativt och integrerat grepp (Holmberg & Holmén, 2020). Med det menas bland annat att skapa förmåga att tänka bortom det som är, och utforska alternativ till ordinarie arbetssätt som sätter ny riktning för den övergripande verksamhetens utveckling. Det är dock en stor utmaning som i regel kräver mod och lärande, liksom förmåga att beakta flera perspektiv samtidigt. Typiskt skapar institutionella förutsättningar såsom byråkrati, stuprörsorganisering, skilda traditioner och kulturer, konservatism, m.m, svårigheter att få till nödvändiga omställningar. Vi sitter ofta fast i de system och strukturer vi samtidigt försöker förändra. Det är också viktigt att beakta att omställningar ur vissa perspektiv kan skapa vinnare och förlorare, vilket omställningsprocessen kan behöva hantera.

Utöver det transformativa greppet är det i omställningen viktigt att verka för en utveckling som integrerar hållbarhetens alla dimensioner – sociala, ekonomiska och miljömässiga – liksom perspektiven hos olika relevanta aktörer. För att hanteringen av en utmaning inte ska skapa eller förvärra problem inom andra områden, måste vi exempelvis i satsningar som görs i klimatets namn samtidigt beakta frågor som rör resursanvändning, rättvisa och inkludering. Ett sådant integrerat grepp kan möjliggöra att flera aktörer och resurser engageras runt en komplex utmaning i tidigt skede. Mycket tyder på att ett sådant integrerat grepp kring frågor om omställning och hållbarhet ger större innovationshöjd,

eftersom sådana ansatser naturligt förenar en heterogen uppsättning aktörer, perspektiv, erfarenheter och kunskaper i ett gemensamt samskapande. På så vis kan större mandat och fler typ av resurser mobiliseras. Dessutom tenderar det att minska risken för att de beslut som processen genererar, senare möter motstånd och bakslag. (Holmberg & Holmén, 2020). Tvärsektoriell samverkan är konstaterat svår att få till, men kan bli mycket gynnsam när den väl fungerar (Caniglia m.fl., 2020; Cornell m.fl., 2013; Ostrom, 2015; Wiek m.fl., 2014).

En allt mer uppmärksammas betydelse av hållbar utveckling och omställning är den som handlar om att rättvisa inte bara mellan generationer utan också mellan olika grupper. I det sammanhanget lyfts universalitetsprincipen bland annat av FN och EU. I FNs Agenda 2030 heter det 'leave no one behind'. I EU-kommissionens retorik 'by the people, for the people'. Ett annat exempel är EU-kommissionens "Cities Mission", som har ambition att stärka städernas kapacitet och omställningsförmåga för att kunna vägleda transformativa förändringar i relation till klimatutmaningen, och samtidigt bidra till bättre luftkvalitet och lägre bullernivåer, ökad hälsa och välbefinnande, minskat ekologiskt fotavtryck, fler grönytor och bättre vattenhantering. Delaktighet och inkludering i beslutsfattande och processer ses som en förutsättning för det arbetet (European Commission. Joint Research Centre., 2023).

Vad gäller kommuners förmåga att vara del av och vägleda en sådan omställning resonerar man inom forskningen kring att offentliga organisationer behöver bygga omställningsförmåga i sin lokala kontext, utifrån tre huvudsakliga delar: resurser, förmågor och roller (Borrás m.fl., 2023). Organisationens transformativa kapacitet beror av vilka förändringsinriktade roller den tar i olika forum och processer, liksom vilka förmågor och resurser den kan mobilisera i en omställningsprocess. Reell omställningsförmåga behöver också sin nytta strukturella förutsättningar och institutionella sammanhang för att möjliggöra det utforskande och systemövergripande arbete som krävs för att möta samtidens komplexa utmaningar (Hölscher & Frantzeskaki, 2020). Sådana arbetssätt förhåller sig till samtidigt som de utmanar och på sikt omformar ramarna för verksamheten. Detta handlar om att skapa utrymme för att arbeta kritiskt med frågor där man både förmår (1) förhålla sig frågor det redan finns struktur och mandat att driva i den befintliga verksamheten, liksom utforska (2) vad som är nödvändigt och behövs för att åstadkomma omställningen som når målen på ett önskvärt sätt. Omställningsförmåga kan här fördelaktigen byggas i ett kontinuerligt lärande genom konkreta utmaningsdrivna aktiviteter i (2) som genom dockning och lärade bygger kapacitet som på sikt stärker förmågan i den etablerade verksamheten (1) (Cannaerts m.fl., 2020; Holmberg & Widbom, 2020).

5.2 Stärker strategierna Göteborgs omställningsförmåga?

Mycket av det strategiarbete som återgetts under uppföljningsprocessen ligger i linje med de behov som forskningen pekar på, liksom de utmaningar som kommuner och städer typiskt möter i arbetet mot att ställa om i en mer hållbar

samhällsutveckling. Det är dock idag generellt svårt att förstå betydelsen av strategiarbetet i relation till Göteborgs hållbarhetsutmaningar, och om strategiarbetet riktar in sig på det strategiskt mest viktiga insatserna för att ge effekt i måluppfyllelsen i Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram.

Strategierna har etablerats bland annat för att ge utrymme för ett utmaningsdrivet och utforskande arbete, för att hantera frågor som saknar eller inte kan drivas genom befintliga arbetssätt, ledningssystem, procedurer och rutiner, eller där dessa rentav kan anses vara del av problemet. De syftar till ett öppet och processbaserat lärande, och bär en idé om att vara systemutmanande. Vi ser att det strategiarbete som hittills etablerats till stor del fungerar på det sättet. Samtidigt behöver en betydligt större del av stadens verksamhet engageras i den utvecklingen. Merparten av stadens verksamhet följer de sedan tidigare rådande planeringsrutiner, uppföljningssystem, budgetramar, och andra strukturer, som gör det svårt att ta sig an omställningsarbetet på ett kraftfullt sätt.

Bedömningen i 2023 års strategiuppföljning är att den huvudsakliga frågan framåt inte är huruvida strategiarbetet fungerar eller ej, utan snarare om vad som fungerar, i vilken utsträckning, under vilka förutsättningar, för vem, och varför, och vad strategiarbetet möjligen behöver kompletteras med för att tillsammans med miljöledningssystemet möta ambitionerna i Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram.

I relation till andra initiativ som också knyter an till stadens hållbarhetsutmaningar, såsom exempelvis energiplan 2022-2030 och åtgärdsplan för god vattenstatus, ser strategierna ut att starkare verka för praktisk handling i linje med den typen av arbetssätt som hållbar omställning och komplexa utmaningar kräver. Fokus i strategiarbetet hittills har dock i huvudsak legat på att skapa interna förutsättningar för drift och utveckling av strategiarbetet. Här finns fortfarande behov av förstärkning. Ett viktigt nästa steg är att nå ut bredare med ambitionerna, och engagera fler personer, frågor och processer både inom Göteborgs Stads egen organisation och i Göteborgssamhället i stort, inklusive medborgare, näringsliv, och civilsamhälle.

Den tvärsaktoriella samverkan som miljö- och klimatprogrammet kräver innefattar inte bara kommunala förvaltningar och bolag, utan också andra sektorer och aktörsgrupper. I arbetet för att engagera dem är det kritiskt viktigt att lyssna till olika röster och perspektiv, och nå en hög nivå av delaktighet bland relevanta intressenter och aktörer. Framdrift av ambitionerna i miljö- och klimatprogrammet kan bli mycket utmanande i situationer där det på olika nivåer finns skilda agendor liksom mål- och intressekonflikter (Collins & Ison, 2009). I sådana processer kan dock staden spela en viktig faciliterande roll, med grund i sitt demokratiuppdrag liksom sektorsövergripande ramverk såsom Agenda 2030. Stöd för facilitering av sådana processer finns troligen också inom fler politikområden, uppdrag och överenskommelser, såsom exempelvis inom den nationella politiken för gestaltad livsmiljö (Prop. 2017/18:110).

Som noterats i tidigare uppföljningar skiljer sig strategierna åt i sin tematiska inriktning och logik, vilket nödvändiggör att varje strategi har sina egna

arbetssätt utifrån utmaningens och frågans karaktär. Till det kan tilläggas att de utmaningar som strategiarbetet är inriktat mot också har olika karaktär på så vis att det berör olika delar av Göteborgs Stads styrning. Strategierna behöver förstås som ett system där de leds på olika sätt och verkar i olika kontexter men i många avseenden går in i varandra och utgör varandras förutsättningar. För att ytterligare säkra deras respektive tvärgående ambitioner kan strukturerna runt strategiarbetena som helhet behöva stärkas, för att utveckla strategifunktionens mandat och institutionalisering. Till exempel kan det vara fortsatt viktigt att ambitionerna i strategierna och miljö- och klimatprogrammet tydligt kan tolkas in förvaltningars och bolags reglementen, direktiv, och andra styrande dokument. Samtidigt måste strategierna fortsatt tillåtas vara utmaningsdrivna, utforskande och kapacitetsbyggande, för att kunna forma nya arbetssätt. Det arbete som drivs i strategierna bör därför ej reduceras till att enbart spegla formuleringar i andra styrande dokument. Strategiarbetet behöver fortsatt kunna verka för att utmana och omforma befintliga skrivelser som har strukturell påverkan, och som på så vis behöver vara del av omställningen.

Vidare behöver förståelsen öka för vilken betydelse strategierna har i Göteborgs omställning, både internt inom Göteborgs Stads egen organisation och i Göteborgssamhället i stort. I dagsläget är strategierna och den förändring som de syftar till inte känd bland alla som berörs av eller behöver engageras i arbetet. Det är viktigt att skapa medvetenhet kring att Göteborgs omställning inte bara handlar om att signera avsiktsförklaringar, sätta ambitiösa mål och samla människor från olika håll i samma rum och därigenom förvänta sig att lärande och transformativ förändring kommer ske. Snarare behöver ambitiösa målsättningar och avsiktsförklaringar kompletteras med en ny typ av ledarskap, och nya strukturer, processer, arbetssätt, metoder och verktyg, som stöttar systemövergripande perspektiv och förmår skapa framdrift och förändring i gemensam riktning på det sätt som utmaningarna kräver. Facilitering krävs som hjälper aktörer förstå varandra och jobba ihop, ta itu med systemhinder och överbygga eventuella knutar och låsningar.

Här kvarstår frågan om vad strategierna och framdriften av miljö- och klimatprogrammet i stort möjligen ytterligare behöver kompletteras med, för att leda Göteborg i en sån utveckling. De aktiviteter som initierats inom strategiarbetet är bra, men möter inte alla behov och löser inte nödvändigtvis huvudproblemen med att nå en hållbar omställning. Mycket möjligt finns viktiga omställningsfrågor som ännu inte hanteras på tillfredställande vis inom de processer och funktioner som nu är i rullning inom Göteborgs Stad.

6 Rekommendationer

Nedan ges övergripande rekommendationer för utvecklingen av strategiarbetet som del av Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram (2021-2030).

6.1 Fortsätt stärka och vidareutveckla strategiarbetet

Mot bakgrund av uppföljningens resultat rekommenderas Göteborgs Stad att fortsätta driva och utveckla strategiarbetet. De framgångar som hittills nåtts i att uppmärksamma förändringsbehov, brister och hinder inom stadens styrsystem, liksom lärandet kring hur dessa på sikt kan hanteras och överbryggas, är en viktig del av den omställningsprocess som krävs för att nå ambitionerna i Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram.

6.2 Kommunicera om strategierna och behovet av omställning

Uppföljningen pekar på att de arbetssätt som strategierna i Göteborgs Stads utforskar på sikt har potential att staka ut en ny riktning för Göteborgs utveckling. För att nå nästa steg i strategiarbetet behöver dock strategisamordnare och strategiansvariga stöd i att skapa medvetenhet och förståelse för ambitionerna i miljö- och klimatprogrammet, och vilken funktion strategiarbetet fyller för att accelerera stadens omställning, bland en bredare allmänhet. Detta för att kunna skapa engagemang och acceptans för åtgärder bland de politiker och tjänstemän som ännu inte involverats i strategiarbetet, liksom bland de övriga aktörer som behöver engageras i en omställningsprocess för att nå faktisk måluppfyllelse, däribland näringsliv, civilsamhälle och medborgare.

6.3 Samverka med andra program

Göteborgs Stad har en mängd olika styrande dokument och flera stadenövergripande program, som med stöd av olika programledningar och funktioner söker stötta framdrift av de ambitioner som ligger inom respektive program. Det är idag otydligt om och hur dessa parallella forum och processer påverkar varandra, och ger upphov till mål- och intressekonflikter eller kan skapa synergier i de faktiska beslut som fattas längre ut i organisationen. En rekommendation från uppföljningen är därför att utöka samverkan med andra program, för att utforska möjligheterna att bidra till varandras ambitioner, och identifiera sådana effekter i genomförandet. För att effektivt bidra till Göteborgs hållbara omställning utvecklas ett sådant arbete förslagsvis utifrån ett bredare omställningsramverk, som kan positionera specifika insatser och aktiviteter i sitt större sammanhang.

6.4 Utveckla forum för dialog kring utvecklingslogiker och synergieffekter

Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram liksom strategiarbetet i sig pekar mot många olika typer av mål. Det är en komplicerad uppgift för strategisamordnare att prioritera det arbete som följer av programmets och strategiernas intentioner och inriktning, inte minst med hänsyn till de synergier eller negativa effekter som möjligen orsakas på andra håll inom staden. En ytterligare rekommendation från uppföljningen är därför att etablera bredare forum för dialog om olika inriktningar och utvecklingsvägar i strategiarbetet, där strategisamordnare och strategiansvariga kan utveckla och förankra behovsanalyser och prioriteringar med stöd av olika delar av stadens styrsystem. Sådana forum finns till viss del idag genom de möten som arrangeras mellan strategisamordnare och programledning, och i anslutning till enskilda strategiarbeten. Med hänsyn till de många olika faktorer, funktioner och beslut som påverkar Göteborgs Stads styrning och utveckling i stort, inklusive genomförandet av åtgärder, kan de dock med fördel etableras och förankras på fler ställen, och med bredare representation.

6.5 Utveckla referenspunkter till stöd för lärande utveckling

Strategiarbetet, liksom den större omställning som det syftar till, gör det nödvändigt med kontinuerlig reflektion, lärande och utvärdering av arbetssätt, liksom flexibilitet och förmåga att lära sig av misstag ('fail forward'). Detta är dock svårt i avsaknad av tydliga referenspunkter och processer för en sådan lärande utveckling. Det gör det också svårt att fullt utvärdera och förstå vilken effekt strategiarbetet har i relation till andra typer av initiativ som driver förändringsarbete i staden, exempelvis energiplan 2022-2030, liksom hur strategiarbetet effektivt kan stärkas. Ur ett större, "hela-staden-", perspektiv görs en förstärkning av strategiarbetet inte nödvändigtvis inom den strategiansvariges organisation, utan någon annanstans inom Göteborgs Stads styrsystem. En rekommendation från uppföljningen är därför att utveckla någon form av forum, process och/eller referenspunkter som stöder fortlöpande lärande utveckling av strategiarbetet ur ett hela-staden-perspektiv, där flera nivåer och funktioner involveras. En del av det arbetet kan handla om att gemensamt ta fram ett bredare omställningsramverk, som kan vara till stöd för att positionera specifika insatser och aktiviteter i sitt större sammanhang.

6.6 Utveckla ytterligare sätt att stödja de ambitioner som finns i strategierna och strategiarbetet i en gemensam process

Strategiarbetet är komplext och utmanande och har inte till fullo fångats eller kunnat redgöras för inom ramen för denna rapport. Mot bakgrund av de resultat som fångats i uppföljningen så här långt, rekommenderas att fortsätta utforska

möjligheterna att stödja de ambitioner som ligger i strategiarbetet i en process där strategisamordnare och eventuella övriga relevanta och möjligen kompletterande funktioner deltar direkt och reflekterar över olika utvecklingsmöjligheter. I en sådan process, som bygger på ömsesidigt lärande, ges goda förutsättningar att utveckla eventuella gemensamma stöd till strategiarbetena, liksom för de enskilda strategierna att fortsatt utveckla sina arbetsätt.

7 Referenser

- Borrás, S., Haakonsson, S., Poulsen, R.T., Pallesen, T., Hendriksen, C., Somavilla, L., Kugelberg, S., Larsen, H., 2023. The Transformative Capacity of Public Sector Organizations in Sustainability Transitions: A Conceptualization (Working Paper No. 2023/02), Papers in Innovation Studies. CIRCLE: Centre for Innovation Research, Lund University, Lund, Sweden.
- Bulkeley, H., Betsill, M., 2005. Rethinking Sustainable Cities: Multilevel Governance and the “Urban” Politics of Climate Change. *Environ. Polit.* 14, 42–63. <https://doi.org/10.1080/0964401042000310178>
- Caniglia, G., Luederitz, C., von Wirth, T., Fazey, I., Martín-López, B., Hondrila, K., König, A., von Wehrden, H., Schöpke, N.A., Laubichler, M.D., Lang, D.J., 2020. A pluralistic and integrated approach to action-oriented knowledge for sustainability. *Nat. Sustain.* <https://doi.org/10.1038/s41893-020-00616-z>
- Cannaerts, N., Segers, J., Warsen, R., 2020. Ambidexterity and Public Organizations: A Configurational Perspective. *Public Perform. Manag. Rev.* 43, 688–712. <https://doi.org/10.1080/15309576.2019.1676272>
- Collins, K., Ison, R., 2009. Jumping off Arnstein’s ladder: social learning as a new policy paradigm for climate change adaptation. *Environ. Policy Gov.* 19, 358–373. <https://doi.org/10.1002/eet.523>
- Cornell, S., Berkhout, F., Tuinstra, W., Tàbara, J.D., Jäger, J., Chabay, I., de Wit, B., Langlais, R., Mills, D., Moll, P., Otto, I.M., Petersen, A., Pohl, C., van Kerkhoff, L., 2013. Opening up knowledge systems for better responses to global environmental change. *Environ. Sci. Policy* 28, 60–70. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2012.11.008>
- Ehnert, F., Kern, F., Borgström, S., Gorissen, L., Maschmeyer, S., Egermann, M., 2018. Urban sustainability transitions in a context of multi-level governance: A comparison of four European states. *Environ. Innov. Soc. Transit.* 26, 101–116. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2017.05.002>
- European Commission. Joint Research Centre., 2023. Capacities for transformative innovation in public administrations and governance systems: evidence from pioneering policy practice. Publications Office, LU.
- Grin, J., Rotmans, J., Schot, J.W., 2010. Transitions to sustainable development: new directions in the study of long term transformative change, Routledge studies in sustainability transitions. Routledge, New York.
- Göteborgs Stad, 2021. Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram 2021-2030. 0409/19 (0042/22). Rev. 23-01.
- Miljöförvaltningen, Göteborgs Stad, 2022:1. Uppföljning av miljö- och klimatprogrammets strategier 2021. (2022:10). 1401-2448.
- Miljöförvaltningen, Göteborgs Stad 2022:2. Uppföljning av miljö- och klimatprogrammets strategier 2022. (2022:15). 1401-2448.

- Miljöförvaltningen, Göteborgs Stad, 2023. Uppföljning av mål och delmål i Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram 2021-2023. (2023:06). 1401-2448.
- Holmberg, J., Holmén, J., 2020. Medskapande omställningsarbete: Backcastingexpeditioner för Agenda 2030. Sveriges Kommuner och Regioner.
- Holmberg, J., Widbom, J., 2020. Medskapande i backcastingexpeditioner — Ale i 360 grader. *Socialmedicinsk Tidskr.* 11.
- Hölscher, K., Frantzeskaki, N., 2021. Perspectives on urban transformation research: transformations in, of, and by cities. *Urban Transform.* 3, 2. <https://doi.org/10.1186/s42854-021-00019-z>
- Hölscher, K., Frantzeskaki, N. (Eds.), 2020. *Transformative Climate Governance: A Capacities Perspective to Systematise, Evaluate and Guide Climate Action*, Palgrave Studies in Environmental Transformation, Transition and Accountability. Springer International Publishing, Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-49040-9>
- Leach, M., Scoones, I., Stirling, A., 2010. *Dynamic Sustainabilities: Technology, Environment, Social Justice*. Earthscan, Abingdon, Oxon.
- Loorbach, D., Frantzeskaki, N., Avelino, F., 2017. Sustainability transitions research: Transforming science and practice for societal change. *Annu. Rev. Environ. Resour.* 42.
- Mazzucato, M., 2018. Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. *Ind. Corp. Change* 27, 803–815. <https://doi.org/10.1093/icc/dty034>
- Olsson, L., Jerneck, A., 2018. Social fields and natural systems: integrating knowledge about society and nature. *Ecol. Soc.* 23. <https://doi.org/10.5751/ES-10333-230326>
- Ostrom, E., 2015. *Governing the Commons*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Prop. 2017/18:110. Politik för gestaltad livsmiljö. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2018/02/prop.-201718110/>
- Scoones, I., Stirling, A., Abrol, D., Atela, J., Charli-Joseph, L., Eakin, H., Ely, A., Olsson, P., Pereira, L., Priya, R., van Zwanenberg, P., Yang, L., 2020. Transformations to sustainability: combining structural, systemic and enabling approaches. *Curr. Opin. Environ. Sustain.* <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2019.12.004>
- Wiek, A., Ness, B., Schweizer-Ries, P., Farioli, F., 2014. Collaboration for transformation. *Sustain. Sci.* 9, 113–114. <https://doi.org/10.1007/s11625-013-0231-7>



Miljöförvaltningen

Box 7012, 402 31 Göteborg

Telefon, växel: 031-365 00 00

E-post: miljoforvaltningen@miljo.goteborg.se