

Resultatrapport förstudie 2022

# Styrning, ledning och samordning för ett integrerat hållbarhetsarbete

Modell för kapacitetsbedömning och resultat av enkät  
till samordnare i 30 skånska kommuner

Eva Hedenfelt och Johanna Alkan-Olsson, Lunds universitet

**“Target 17.14 of the Sustainable Development Goals (SDGs) [...] calls on all countries to ‘enhance policy coherence for sustainable development’ (PCSD) as a key means of implementation. This is no easy feat: it requires meaningful collaboration and coordinated action across policy sectors (horizontal coherence), as well as between different levels of government (vertical coherence). It also requires balancing short-term priorities with long-term sustainability objectives and taking into account the impact of domestic policies on global well-being outcomes.”**

*(OECD, 2019, Executive summary)*

Projektet ”Förutsättningar för strategiskt  
hållbarhetsarbete i skånska kommuner” finansieras av  
Region Skånes miljövårdsfond och Lunds universitet



LUNDS  
UNIVERSITET

## Förord

Denna rapport är resultatet av en förstudie som genomförts under år 2022 med finansiering av Region Skånes miljövårdsfond och Lunds universitet.

Jag som initierat och samordnat förstudien har arbetat som miljöstrateg i flera skånska kommuner. **Under tiden har jag mött en mängd problem, som gjort mitt arbete svårt att genomföra men som jag inte haft mandat eller verktyg att hantera inom ramen för min strategroll.** Och de funktioner som faktiskt haft mandatet, har ofta ansett att det inte är deras problem att lösa. Jag upplever att det finns systemfel som gör samordningen av det strategiska hållbarhetsarbetet onödigt tungt, ofta ineffektivt och ibland närapå meningslöst. Ett exempel: Det är nog ingen överdrift att säga att de flesta strategier har upplevt hur tusentals timmar av analys-, dialog- och dokumentutvecklingsarbete för att ta fram övergripande styrdokument har varit förgäves, när dokumentet aldrig antas, eller antas men rinner ut i sanden. Vilket slöseri på skattemedel, tid och drivkraft!

Eftersom optimism är en naturlig del av strategiprofessionen så är det säkert någon som tänker något i stil med ”jamen även om dokumentet rann ut i sanden så var det väl inte *helt* meningslöst, jag fick kontakt med två riktiga eldsjälar på Smörblomman, jag kunde boka in en tankabiogasvisning med SÄBO-gänget och kulturförvaltningen skaffade tre elcyklar direkt efter vårt första åtgärdsmöte”. Även om praktiskt arbete är det vi ofta landar i, så tänker jag att de få strategikompetenser som finns borde kunna användas mer effektivt i organisationen. **Det handlar om ganska grundläggande saker som kan tas för givna i de flesta yrken: att ha tillgång till de verktyg, strukturer och processer man behöver för att kunna göra sitt jobb, att ha det mandat som krävs (för att arbeta tvärssektoriellt) och att ha tillräckliga resurser (för att driva förändringsarbete).** Egentligen är det hållbarhetsstrategiska arbetet inget annat än strategisk verksamhetsutveckling, men många strateger befinner sig långt från kommunens formella, administrativa processer.

Strategiska funktioner i många kommuner är dessutom både ganska ensamma i sin roll och tar på sig ett stort personligt ansvar för kommunens hållbarhetsarbete. **Utan tydliga framgångar kan det vara svårt att i längden orka vara den där pigga, glada, uppmuntrande, pedagogiska och ödmjuka personen som ska så frön, engagera och skapa nätverk. Det är som bäddat för en sjukskrivning eller ett jobbbyte.** Och när en ny strateg kommer till sin arbetsplats får denne ofta börja på ny kula igen, vilket påverkar hela kommunens hållbarhetsarbete. Min tro är att detta till stor del skulle kunna undvikas om hållbarhetsarbetet inte hanterades parallellt, utan var *integrerat i det ordinarie arbetet*. Precis som alla vägledning, rapporter, utredningar och ramverk säger!

Det strategiska uppdraget och det tvärssektoriella arbetssättet behöver förtydligas för att hållbarhetsarbetet ska kunna samordnas mer effektivt. Och för att göra det behöver vi förstå vilka hinder hållbarhetsstrategerna möter i sin vardag. Självklart finns det många faktorer som påverkar detta. Men ponera att det hos alla politiker fanns en genuin vilja att styra mot en hållbar utveckling: det avsattes tillräckligt med ekonomiska resurser och vi hade den kunskap om socioekologiska system som krävs för att utforma effektiva hållbarhetsåtgärder inom kommunens olika verksamheter. Det skulle då fortfarande kunna finnas **trösklar inom den offentliga förvaltningen som förhindrar ett effektivt hållbarhetsarbete, till exempel kopplat till helhetssyn, organisationskultur och tvärssektoriell förändringsförmåga – barriärer som i grund och botten inte är specifika för just hållbarhetsarbetet utan återkommer inom utvecklingsarbete generellt.**

Jag tror inte att det finns så många beslutsfattare eller chefer som medvetet försöker göra det interna hållbarhetsarbetet svårt. Snarare tror jag att det handlar om okunskap – hos politiker, men också hos oss hållbarhetsexperten och hos de ledande funktioner som har mandat att göra de förändringar som krävs för att integrera hållbarhetsarbetet. Forskningen visar att politiska strategiska målsättningar kräver att organisationen anpassas efter dessa för att besluten ska

kunna verkställas. Förstår våra beslutsfattare att ett seriöst beslut om hållbar utveckling sannolikt kommer att kräva övergripande organisatoriska förändringar, och särskilda resurser för att integrera hållbarhet i befintlig styrning och för att hantera förändring och samverkan över förvaltningsgränserna? Ger vi dem alls rätt beslutsunderlag för att förstå det..?

Problemen som studerats i denna förstudie handlar alltså egentligen inte om hållbarhetsarbetet i sig (jag har fått ta mig långt utanför min yrkesmässiga trygghetszon!), utan snarare om **organisatoriska, administrativa aspekter: om förmågan att förändra stora, politiskt styrda organisationer; att samverka tvärsektorielt; om långsiktighet i kortsiktiga system och inkludering av samhällsvärden i en kommunbudget; och om ekonomiska och kompetensmässiga buffertar i den kommunala organisationen** som möjliggör agila arbetssätt och i slutänden flexibla och resilienta organisationer. Allt detta beskriver vi som *institutionell kapacitet att integrera hållbarhet*.

Notera att jag ingenstans i detta förord har använt ordet utmaning. För en hållbar utveckling är ingen utmaning. Det är det största problemet mänskligheten står inför; vi, här, på vår enda planet. Hållbarhet är komplext, tvärdisciplinärt, tvärsektorielt, långsiktigt, och det kräver samverkan i både horisontella och vertikala strukturer och processer och inom och mellan alla samhällsaktörer. Vi måste sluta att hantera hållbarhetsarbetet som en utmaning bredvid andra.

Ett första steg skulle kunna vara att sluta försöka framställa hållbarhetsarbetet som enkelt. Det är inte enkelt! Det räcker inte med sunt förnuft – det är därför hållbarhetsstrategiprofessionen finns och behövs. (Och nej, det går inte att på ett meningsfullt sätt koka ner det komplexa hållbarhetsarbetet till två A4-sidor, hur gärna vi och våra beslutsfattare än vill det!). **Om utvecklingen någonsin ska bli hållbar så behöver hållbarhetsarbetet hanteras för vad det är: komplext, resurskrävande, av högsta prioritet och en absolut förutsättning för vår välmåga både nu och i framtiden.** Och ingen som har uppdraget att samordna hållbarhetsarbetet borde behöva sakna verktyg, strukturer och arbetssätt för att göra sitt jobb, eller behöva tvivla på sitt existensberättigande i organisationen – allt detta borde vara fullkomligt självklart!

Jag har presenterat projektet för hundratals åhörare som arbetar strategiskt inom olika områden. Responserna är ofta densamma: det finns en hög grad av igenkänning och en lättnad över att kunna sätta ord på en ständigt närvarande källa till frustration. Allt fler samhällsaktörer lyfter denna typ av frågor, och **jag hoppas att detta bara är början på en utveckling där vi pratar mer om förhållandet mellan det formella och informella, om betydelsen av integrering och organisatorisk anpassning och om ledningens ansvar för att möjliggöra det tvärsektorieella förändringsarbetet.**

Tack vare fortsatt finansiering kommer vi att undersöka dessa frågor vidare under 2023-2024. Förhoppningen är att vi ska kunna bidra till att synliggöra vilket stöd kommunerna behöver från regionalt och nationellt håll för att bättre klara integreringsarbetet, men också utveckla stöd för hur du som strateg, kommundirektör eller förtroendevald kan tänka och agera utifrån din roll och ditt mandat om du vill driva hållbarhetsarbetet framåt i din organisation. **Vår önskan är att göra det strategiska hållbarhetsarbetet lite mer hållbart!**

Med hoppfulla hälsningar,

Eva Hedenfelt

## Innehåll

Förord.....	2
Sammanfattning.....	5
1. Introduktion.....	6
1.1 Syfte och forskningsfrågor.....	8
1.2 Avgränsningar.....	8
1.3 Läsanvisning.....	9
2. En modell för att bedöma institutionell kapacitet .....	10
2.1. Integrering genom styrning, ledning och samordning .....	12
2.2. Integrering i institutionens strukturer, processer och kultur.....	14
2.3. PCSD-ramverket i förhållande till aktörerna och deras integreringsarbete .....	17
3. Metod och genomförande .....	21
3.1. Dokumentkartläggning.....	21
3.2. Enkätundersökning.....	21
4. Preliminära resultat – Institutionell kapacitet i skånska kommuner.....	23
a. Övergripande resultat.....	23
b. Bedömning av strategisk och taktisk kapacitet.....	25
c. Bedömning av praktisk kapacitet .....	30
d. Ett samlat resultat och jämförelse .....	33
5. Diskussion .....	35
Referensförteckning.....	39
Bilagor .....	42
01. Ramverk för att utveckla enkätfrågor .....	43
02. Sammanställning av enkätfrågor .....	44

## Figurer och tabeller

Figur 1 Översikt av kapitel 2.....	10
Figur 2 Gränsen mellan politik och ledning.....	12
Figur 3 Relationen mellan struktur, processer och kultur.....	14
Figur 4 Åtta framgångsfaktorer för en samstämmig politik för hållbar utveckling .....	17
Figur 5 Inställningen till övergripande strategisk styrning i organisationen.....	24
Figur 6 Respondentens upplevelse av graden av tillit inom organisationen .....	24
Figur 7 Användning av vägledningen för hållbar utveckling.....	25
Figur 8 Institutionell kapacitet för ett integrerat hållbarhetsarbete .....	26
Figur 9 Den taktiska kapaciteten (TK).....	27
Figur 10 Så här presenteras kapaciteten per respondent.....	31
Figur 11 Olika upplevelse i samma kommun.....	32
Figur 12 Ett samlat resultat för hög institutionell kapacitet .....	33
Figur 13 Jämförelse mellan studiens resultat och respondenternas egen bedömning.....	34
Tabell 1 Kopplingen mellan de tre perspektiven i den utvecklade modellen. ....	11
Tabell 2 Förändring i strategisk och taktisk kapacitet sedan 2017.....	30
Tabell 3 Resultatet av formalitetsgraden i förhållande till kultur och arbete. ....	32

# Sammanfattning

Den förstudie som genomförts har syftat till att utveckla en modell för att synliggöra kommuners förutsättningar att göra hållbarhet till en naturlig del av det ordinarie arbetet. Vi kallar det institutionell kapacitet att integrera hållbarhetsarbetet. Den modell som utvecklats avser synliggöra en kommuns förmåga att institutionalisera hållbarhetsarbetet utifrån strategiska funktioners syn på sin arbetsvardag. Utgångspunkten är Agenda 2030 mål 17.14 Samstämmig politik för hållbar utveckling och de åtta framgångsfaktorer som OECD utvecklat för statlig nivå för att främja en ökad samstämmighet i hållbarhetsarbetet.

För att omsätta OECD:s framgångsfaktorer till kommunal nivå studeras tre typer av kommunal kapacitet som krävs för att förändra en organisation (strategisk, taktisk och praktisk kapacitet), utifrån tre organisatoriska ”lager” som hållbarhet behöver integreras i (strukturell, processuell och kulturell integrering). Som en del av modellens utveckling har en enkät utvecklats och besvarats av strategiska funktioner inom hållbarhetsområdet i 30 skånska kommuner.

Slutsatsen är att de samordnande funktioner som arbetar med hållbarhetsarbete i skånska kommuner i hög utsträckning har politiska beslut som stöd i sitt arbete, men samtidigt möter en låg politisk legitimitet för det hållbarhetsarbete de samordnar. De saknar i ganska hög utsträckning organisatoriska förutsättningar för att kunna samordna hållbarhetsarbetet inom ramen för formella, ordinarie strukturer och processer. Detta kan vara en konsekvens av att det saknas ett ledarskap som ger hållbarhetsarbetet och dess tvärsektoriella arbetssätt legitimitet. Anledningarna till detta kan i sin tur vara flera, men en orsak till situationen kan vara hur hållbarhetsarbetet hanteras regionalt och nationellt - tas det på allvar och prioriteras på högre nivåer så ökar sannolikheten för att den kulturen sprids vidare till kommunerna, på samma sätt som att den lokalpolitiska kulturen sprids vidare inom den egna organisationen.

Den samlade bedömningen av den institutionella kapaciteten för ett integrerat hållbarhetsarbete i de skånska kommunerna är att det finns en stor förbättringspotential. De skånska kommunernas högsta chefer kan göra mycket för att främja ett mer integrerat hållbarhetsarbete i linje med politiska beslut – under förutsättning att de vill ha och kan få information och kan komma till insikt om vad som behöver förändras.

Eftersom modellen är ett första utkast så bör inga generella slutsatser dras av de resultat som beskrivs för de skånska kommunerna. Däremot ger den en övergripande indikation om hur förutsättningarna kan se ut och vad som utgör barriärer för institutionalisering. I samband med att modellen utvecklas vidare kommer vi att kunna presentera tydligare resultat som kan ligga till grund för att identifiera effektiva lösningar på de problem som kommunerna möter i integreringen av sitt hållbarhetsarbete i den ordinarie verksamheten.

# 1. Introduktion

Det allmänna har enligt svensk grundlag, ansvar för att bedriva en hållbar utveckling (Regeringsformen (1974:152) 1 kap 2 §). Vad en sådan utveckling innebär har bland annat definierats av FN:s medlemsländer genom Agenda 2030, de globala hållbarhetsmålen. Regeringen har beslutat att Sverige ska vara ledande i dess genomförande<sup>1</sup> och ett stort ansvar åläggs kommunerna, som ofta är den nivå där målsättningarna kan genomföras i praktiken. Utöver regeringsformen och viss speciallagstiftning finns dock inget förtydligande krav på hur landets 290 kommuner ska arbeta med hållbarhetsfrågor på ett övergripande plan. Det är upp till det politiska styret i varje kommun i vilken utsträckning och på vilket sätt de väljer att integrera hållbarhet i samhällsutvecklingen och i sin interna organisation, i enlighet med den kommunala självstyrelsen<sup>2</sup>. I rapporten ”Kapacitet och kommunalt självstyre” (SKR, 2022) – som beskriver kommuners förmåga att tackla de tre kommunala uppdragen: att leverera demokrati, samhällsbyggande och välfärdsservice – definieras kapacitet som ”en permanent och långsiktig förmåga att fullgöra sitt uppdrag och att möta samhällsutvecklingen” (s. 8). En god styrnings- och ledningsförmåga är avgörande för att fullgöra de kommunala uppdragen (SOU 2020:8) och den kommunala självstyrelsen förutsätter att varje kommun kan ta ansvar för att stärka sin kapacitet. Kapacitet kan benämnas på olika sätt; institutionell kapacitet (SKR, 2022; Salvador och Sancho, 2021), organisatorisk kapacitet (Ilott, Randall, Bleasdale och Norris, 2016; Ramberg, Hellström, Knutsson och Mattisson, 2022) eller omställningskapacitet (Trygg och Skill, 2022), men allt handlar om att ta ett helhetsgrepp i integrerings- och förändringsarbetet för att stärka den interna kapaciteten – något som många kommuner har svårt att klara av (Hickmann, 2021).

När utmaningarna i hållbarhetsarbetet diskuteras är det ofta beståndsdelarna i själva hållbarhetskonceptet som dissekeras, diskuteras och analyseras. Ofta har fokus legat på verktyg för att få till stånd hållbarhetsåtgärder, snarare än på de administrativa processer som leder till organisatoriska förändringar (Zeemering, 2018). Detta skulle kunna förklaras av att kommunledningar tenderar att inta vad som kan kallas reduktionistiska perspektiv på vad som hindrar och möjliggör strategiskt hållbarhetsarbete (Wälitalo, Callaghan, Robert och Broman, 2023), alltså att de traditionella lösningar som prioriteras inte är lösningar som leder till att hållbarhetsarbetet faktisk integreras och implementeras. Det finns behov av att utveckla tvärssektoriella arbetssätt för att öka integreringen (Storbjörk och Isaksson, 2014), liksom en förståelse för att problemen som uppstår i hållbarhetsarbetet kan vara relaterade till *styrningen* för hållbar utveckling snarare än till hållbarhetsåtgärderna i sig (van Zeijl-Rozema, Cörvers, Kemp och Martens, 2008).

På nationell nivå har Statskontoret (2022) konstaterat att tvärssektoriella frågor är komplexa och kräver sammanhållen styrning; att regeringens styrning inom tvärssektoriella frågor ofta är otydlig; att styrningen försvårar långsiktigt arbete; och att allt detta sammantaget orsakar ett institutionellt tomrum som gör förändringsarbetet tungrott. Det kan i sin tur leda till ett genomförandegap (SOU 2020:8; Ramberg m fl, 2022) som innebär att politiska beslut om hållbar utveckling inte verkställs.

I det institutionella tomrummet har samordnande, strategiska tjänstepersoner ofta sin arbetsvardag. De benämns av Svensson (2017) ”tvärssektorstrateger” (*cross-sector strategists*) och kan omfatta strategiska funktioner inom miljö, folkhälsa, strategisk planering, barn och unga, beredskap, energi, integration, klimat, jämlikhet, avfallsförebyggande, jämställdhet, trygghet och mycket mer. Tvärssektorstrateger kan möta stora hinder i genomförandet av sitt uppdrag, vilket har beskrivits inom många hållbarhetsområden och nivåer av offentlig förvaltning (exv Statskontoret, 2022; Algotson och Svensson, 2021; Jonsson, 2020; Massie, 2020 m fl). Svensson (2019) har beskrivit det strategiska arbetet i termer av *formell informellitet*, vilket innebär

---

<sup>1</sup> Handlingsplan Agenda 2030 2018-2020

<https://www.regeringen.se/49e20a/contentassets/60a67ba0ec8a4f27b04cc4098fa6f9fa/handlingsplan-agenda-2030.pdf>

<sup>2</sup> Regeringsformen 1974:152, 1 kap. 1 §

att ha ett formellt uppdrag att arbeta med informella metoder. Detta skulle kunna vara relaterat till det institutionella tomrummets avsaknad av formella strukturer och arbetssätt, vilket i sin tur kan förklaras av kommuners svårigheter att hantera både daglig drift och utvecklingsarbete (SKR, 2022; SOU 2020:8): deras strategier för att hantera båda delarna är ofta att separera dessa arbetsområden från varandra (Palm, 2019). Det kan innebära att kompetenser, system, strukturer och processer i hållbarhetsarbetet hanteras separat från motsvarande i det ordinarie arbetet, och det uppstår då parallella spår.

Samtidigt är det inte oväntat att kommuner möter svårigheter att hantera hållbarhetsarbetet. Integreringen av hållbarhet i det ordinarie arbetet är komplext, inte minst på grund av att hållbarhetsarbetet bedöms vara ett *wicked problem*<sup>3</sup> (Rittel och Webber, 1973). Det är dessutom socialt komplext (kräver samverkan) och behöver hanteras inom redan svaga institutioner (van Zeijl-Rozema m.fl., 2008). Behovet av nya arbetssätt när det gäller komplexa samhällsutmaningar har beskrivits så här:

För att hantera komplexa samhällsutmaningar där ingen aktör är ensam ansvarig eller har egen rådighet, krävs nya lösningar och arbetssätt. Den gemensamma nämnaren för utmaningarna är att de har flera dimensioner, är svåra att definiera och därmed svåra att lösa. Samverkan behöver ske i organisatoriska mellanrum där ansvarsfrågan inte är självklar. [...] Vem tar ledarrollen och hur ska ansvaret delas när alla både är en del av problemet och därmed lösningen? Hur och vem utkräver vi ansvar av när "allas ansvar är delat ansvar"?

(SKR, 2021 s. 33)

Citatet ringar in några av de frågor som behöver besvaras för att hållbarhetsarbetet ska kunna bli en integrerad del i organisationens verksamhet och utveckling. Integreringen av hållbarhetsarbetet i kommunens ordinarie arbete innebär en institutionaliseringsprocess (Wejs, 2014; OECD, 2021; Bremer m.fl., 2021) som ska leda till att hållbarhetsarbetet blir en naturlig del i den kommunala verksamheten.

För att lyckas integrera hållbarhetsarbetet krävs "ett engagerat ledarskap som agerar långsiktigt och sektorsövergripande, samtidigt som det är flexibelt och snabbt kan hantera ändrade förhållanden" (SOU 2019:13, s. 63). Övergripande och långsiktiga politiska beslut om hållbar utveckling behöver kompletteras med strukturer och processer som främjar verkställandet av beslutet (Jacobsen och Johnsen, 2020; Ilott m.fl., 2016; Ramberg m.fl., 2022). I det arbetet har förvaltningsledningen en särskilt viktig roll. Ledningens ambitioner och värderingar är avgörande för vilka prioriteringar som görs och hur verksamheten styrs, oavsett vilken typ av verksamhet det rör sig om (SOU 2019:13). Strategier som kräver att organisationsstrukturen förändras på ett sätt som inte ligger i linje med etablerade rutiner och rådande kultur – kanske en hållbarhetsstrategi – försvårar genomförandet: "*while a change in strategy is a change in 'talk', structural change transforms talk into actual behaviour*" (Jacobsen och Johnsen, 2020, s. 2). Förändringsarbetet behöver inkludera redan etablerade styrningsverktyg och -praktiker - institutionaliseringsprocessen handlar alltså om en slags "styrning av styrningen" (Holmgren Caicedo m.fl., 2016). Anpassningen av det ordinarie arbetets strukturer och processer bygger på att hållbarhetsarbetet uppstår legitimitet (Bremer m.fl., 2021). Finska studier visar också att kommuner som har ett framgångsrikt strategiskt arbete lyckas oftare i sitt hållbarhetsarbete än kommuner som inte agerar strategiskt (Kettunen m.fl., 2020).

För att bedriva en effektiv hållbarhetspolitik krävs att det arbete som tar plats i gapet mellan teori och praktik synliggörs. Det är en utmaning för det offentliga på alla nivåer att hitta lösningar för att undvika institutionella stuprör och fragmenterade insatser – samtidigt är det en förutsättning för en samstämmig hållbarhetspolitik (OECD, 2019). Kommuners sektorisering genom facknämnder och förvaltningar; deras ofta begränsade resurser; och deras kortsiktiga ekonomiska och politiska system orsakar alltså problem inte bara i hållbarhetsarbetet utan också i det generella ledningsarbetet. Genom att skapa institutionell

---

<sup>3</sup> De menade att elakartade problem har vissa gemensamma karaktärsdrag, till exempel att de inte kan definieras, de har inga tydliga eller avgränsade lösningar, de är unika, de är symptom på andra problem och att de orsakar stora bekymmer för den som har i uppdrag att hantera dem.

kapacitet kan hållbarhetsarbetet integreras i det ordinarie arbetet, ansvarsfördelningen blir tydlig och de organisatoriska mellanrummen fylls av strukturer som möjliggör tvärsektorielt förändringsarbete.

Detta är en ingående del i Agenda 2030. Mål 17, Genomförande och partnerskap beskrivs som ett medel för att uppnå alla målen i agendan. Delmål 17.14 tydliggör behovet av en samstämmig politik för hållbar utveckling (*Policy Coherence for Sustainable Development, PCSD*) och är det delmål som föreliggande studie tar avstamp i. Där beskrivs hur den politik som bedrivs behöver vara samstämmig och leda i en hållbar riktning. OECD har utvecklat en modell för samstämmighetspolitiken, vi kallar den fortsättningsvis för PCSD-ramverket. Där beskrivs organisatoriska processer och strukturer som möjliggör verkställandet av politiska beslut i termer av institutionella mekanismer (OECD, 2021). Vi utgår från två aktörsgrupper som kan påverka de institutionella mekanismerna, och en aktörsgrupp som i huvudsak påverkas av deras utformning:

- styrning: förtroendevalda avgör om hållbar utveckling ska vara en del i kommunens vision, om det ska finnas långsiktiga mål och strategier för ett stabilt hållbarhetsarbete och vilka resurser som avsätts för detta;
- ledning: kommunens högsta chefer kan avgöra hur intern samverkan bedrivs, vilka kompetenser som tillsätts, hur rekryteringar sker, hur ansvar formuleras, hur ärenden bereds och hur utvecklingsarbete utförs och följs upp; och
- samordning: strategiska funktioner inom hållbarhetsområdet utför sina uppdrag inom ramen för de institutionella förutsättningar som råder.

## 1.1 Syfte och forskningsfrågor

Förstudien ska bidra till att öka kunskapen om hur formella och informella hinder för att integrera hållbarhet i kommunala organisationer kan synliggöras. I förlängningen kan studien ge vägledning för hur stöd och styrmedel kan utvecklas på regional och nationell nivå för att ytterligare främja kommunernas hållbara utveckling.

I studien undersöks två frågeställningar:

- I. Kan kommuners kapacitet att integrera hållbarhetsarbetet synliggöras genom att lokalisera modellen för samstämmighetspolitik inom ramen för hållbarhetsmål 17.14?
- II. Vilken institutionell kapacitet för ett integrerat hållbarhetsarbete finns i dag i skånska kommuner?

Frågorna utreds i två sammanflätade spår, där modellen utvecklas och testas i samband med undersökningen och undersökningen utvecklas i samband med modellutvecklingen.

## 1.2 Avgränsningar

Detta är en studie om kommuners *kapacitet* att integrera sitt hållbarhetsarbete i det ordinarie arbetet - inte om hållbarhetsarbetet i sig. Därför går vi inte in på vilka åtgärder hållbarhetsarbetet behöver innehålla, vem som borde ansvara för dem, vilken kompetens och vilka resurser det kräver, eller vilka konkreta mål som finns som stöd för genomförandet. I kommunstyrelsens förvaltning innebär det till exempel att vi *inte* studerar ekonomiavdelningens åtgärder för divestering och hållbara investeringar av pensionsmedel; upphandlingsavdelningens arbete med utsläppsnivåer och kemikaliekraV i ramavtal; eller personalavdelningens arbete för ett hållbart arbetsliv och jämlik rekrytering. I stället står fokus på förmågan hos den högsta ledningen att hantera det tvärsektorIELLA hållbarhetsarbetet, med utgångspunkt i dess samordnande uppdrag inom koncerngemensamma utvecklingsfrågor och stödprocesser. Genom att sänka de administrativa trösklarna för att integrera hållbarhetsarbetet menar vi att den institutionella kapaciteten öka.



På samma sätt som Felleson och Román (2016), i sin analys av den svenska samstämmighetspolitiken, inte problematiserar kring hållbarhetskonceptet i sig, utan tar för givet att den hållbara utvecklingen är beslutad och ska genomföras, så tar vi här för givet att offentlig sektor ska och vill utvecklas hållbart i enlighet med den lagstiftning och de målsättningar som finns. Detta är ett avgörande antagande. Om det skulle vara så att beslutsfattare generellt ansåg att styrande dokument inte behöver följas, så borde vi i stället fokusera på att studera demokratiska, budgetekonomiska och socioekonomiska dilemman som en sådan inställning skulle orsaka. Men vi väljer att anta att det finns systemfel som förhindrar verkställandet av politiska beslut om hållbarhet, och att en av förklaringarna till varför genomförandet av dem inte lyckas kan kopplas till avsaknad av institutionell kapacitet, snarare än ovilja. För att belysa vilken kapacitet som krävs utgår vi från Agenda 2030 delmål 17.14, som visar vilka institutionella mekanismer som behöver anpassas för att öka samstämmigheten i politiken för hållbar utveckling - eller med andra ord - integrera hållbarhetsarbetet i ordinarie arbete i offentlig sektor.

Anpassningar av institutionella mekanismer krävs för ett integrerat hållbarhetsarbete, vilket utgör en institutionaliseringsprocess som syftar till att hållbarhetsarbetet ska ”sitta i väggarna” i organisationen. Institutionaliseringsprocessen behöver således diskuteras inte enbart utifrån att hållbarhet behöver integreras i ordinarie arbete, utan också utifrån att det ordinarie arbetet kan behöva anpassas för att en integrering alls ska vara möjlig. Vissa lösningar faller inom kommunens rådighet, exempelvis att tillsätta rätt kompetens med rätt mandat och att avsätta tillräckliga resurser för det tvärsektoriella utvecklingsarbetet. Andra lösningar kräver åtgärder på högre nivå, exempelvis anpassningar av dagens kortsiktiga ekonomiska och politiska system för att möjliggöra hänsyn till långsiktiga aspekter och samhällsvärden i beslutsfattandet (Höög och Westerberg, 2020). Här fokuserar vi på interna, ofta administrativa förändringar som kan göras inom ramen för kommuners rådighet.

### 1.3 Läsanvisning

I denna slutrapport för projektet *Förstudie: Förutsättningar för strategiskt hållbarhetsarbete i skånska kommuner* (del 1) beskrivs projektets resultat: dels i form av den modell som utvecklats för att synliggöra kommuners institutionella kapacitet att integrera hållbarhet i ordinarie arbete (kapitel 2), dels i form av en bedömning av hur den institutionella kapaciteten att integrera hållbarhet ser ut i de skånska kommunerna (kapitel 4).

Eftersom studien beskriver styrning, ledning och samordning för att integrera hållbarhetsarbetet är det aktörer med dessa roller (förtroendevalda, kommunala chefer och strategiska funktioner) som rapporten i första hand riktas till, men den kan också vara av intresse för offentliga aktörer på regional och nationell nivå som har rådighet att påverka det kommunala hållbarhetsarbetets förutsättningar.

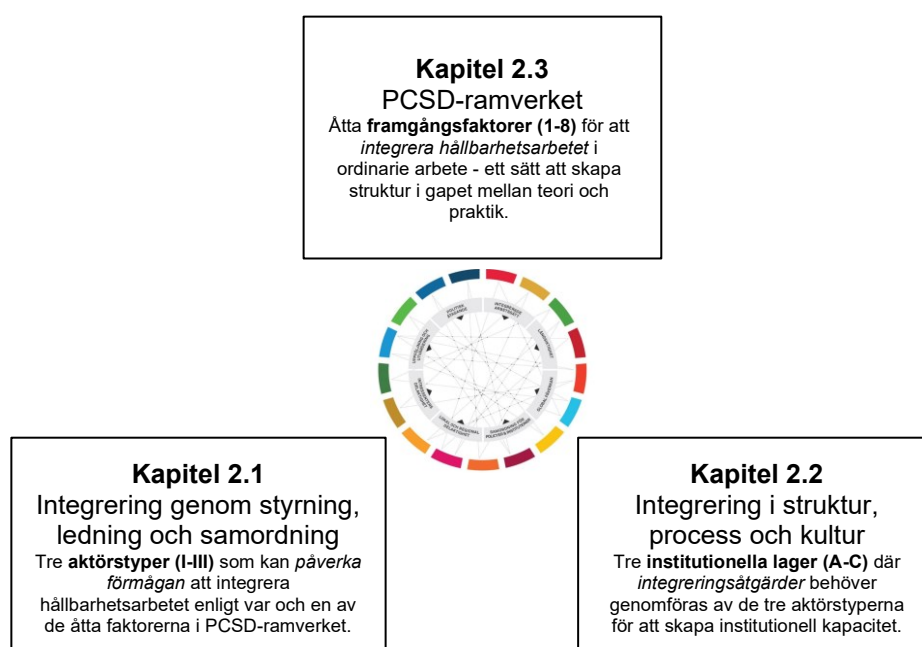
Rapporten har följande upplägg:

- Kapitel 1. Introduktion (syfte, avgränsningar, läsanvisning)
- Kapitel 2. En modell för att bedöma institutionell kapacitet
- Kapitel 3. Metod och genomförande
- Kapitel 4. Preliminära resultat – Institutionell kapacitet i skånska kommuner
- Kapitel 5. Diskussion
- Referensförteckning
- Bilagor

## 2. En modell för att bedöma institutionell kapacitet

Det finns många sätt att beskriva hur institutioner och förändring fungerar och inte fungerar. Teorier har utvecklats inom olika forskningsfält, exempelvis organisation, struktur, politik, implementering och processer, och hur individer eller grupper påverkar och påverkas av strukturella och organisatoriska förutsättningar. Denna förstudie avser inte utveckla teoretiska modeller eller begrepp, utan ska öka förståelsen för vilket stöd kommunerna behöver för att lyckas integrera hållbarhetsarbetet i sitt ordinarie arbete. Därför tar vi intryck av många olika teoretiska resonemang. En ökad medvetenhet och mer detaljerad kunskap om en organisations institutionella dimensioner och mekanismer kan bidra till att hållbarhetsarbetet blir en naturlig del av det ordinarie arbetets strukturer och processer, och slutligen i organisationskulturen - en del av "organisationens DNA" (SOU 2019:13).

Vi har valt att synliggöra institutionell kapacitet utifrån tre perspektiv, ett mer praktiskt och två mer teoretiska (Figur 1). Kapitlet inleds här med en kort introduktion av dessa perspektiv och hur de förhåller sig till varandra. Därefter följer tre avsnitt som beskriver ett perspektiv i taget: Kapitel 2.1 Integrering genom styrning, ledning och samordning; Kapitel 2.2 Integrering i struktur, process och kultur; och slutligen Kapitel 2.3 om hur dessa kopplas till ett lokaliserat ramverk för samstämmig hållbarhetspolitik (*Policy Coherence for Sustainable Development*, PCSD, fortsättningsvis kallat PCSD-ramverket).



Figur 1 Översikt av kapitel 2 och de tre perspektiv som ingår i den utvecklade modellen.

Det mer praktiska perspektivet utgörs av PCSD-ramverket, som ingår i Agenda 2030 och hållbarhetsmål 17 och beskrivs som ett medel för att uppnå övriga mål. Delmål 17.14 har av OECD beskrivits genom ett ramverk som ska främja genomförandet av målen - att förbättra en samstämmig politik för hållbar utveckling (*Policy Coherence for Sustainable Development*, PCSD). OECD:s PCSD-ramverk omfattar åtta områden (se kapitel 2.3) som kan användas för att vägleda och utvärdera den statliga styrningens förmåga att överbrygga stuprör, och i högre utsträckning skapa kapacitet att integrera hållbarhetsarbetet. Det lyfter också vikten av att

koppla ihop kapacitetsskapande och ledarskap (OECD, 2021). Vi använder detta ramverk av två anledningar: dels för att det kan användas som ett raster genom vilket gapet mellan teori och praktik kan beskrivas och synliggöras; dels för att göra delmål 17.14 mer tillgängligt i det kommunala hållbarhetsarbetet och därmed stärka genomförandet av Agenda 2030.

För att synliggöra kommuners institutionella kapacitet att integrera hållbarhet i enlighet med PCSD-ramverket används också två teoretiska perspektiv för att tydliggöra vilka aktörer som kan påverka integreringen inom olika lager av den kommunala organisationen. I raderna i Tabell 1 sammanställs tre aktörstyper som kan påverka huruvida de åtta områdena i PCSD-ramverket främjar integreringen av hållbarhetsarbetet, och deras arbets sätt för att integrera hållbarhetsarbetet: strategisk styrning (förtroendevalda), taktisk ledning (kommunala chefer) och praktisk samordning (strategiska funktioner) (I-III). I kolumnerna sammanställs de tre institutionella lager där nämnda aktörers integreringsaktiviteter behöver ta plats: i institutionens ordinarie strukturer, processer och i organisationskulturen (A-C).

Sammantaget skapar modellen nio områden (I.A, II.B ...) som vi menar är centrala för att synliggöra institutionell kapacitet. Dessa har använts för att systematisera utformningen av enkätfrågor som greppar våra perspektiv på institutionell kapacitet, och kommer också att ligga till grund för det fortsatta arbetet med att utveckla modellen. Hur de nio områdena synliggörs genom indikatorer och enkätfrågor framgår av Bilaga 01.

Tabell 1 Tabellen synliggör kopplingen mellan de tre perspektiven i den utvecklade modellen; hur de olika aktörernas aktiviteter (I-III) inom institutionens olika lager (A-C) kan kombineras för att synliggöra kommunernas kapacitet utifrån PCSD-ramverkets åtta framgångsfaktorer (1-8). Resultatet är nio områden som behöver ingå i en modell för att synliggöra institutionell kapacitet.

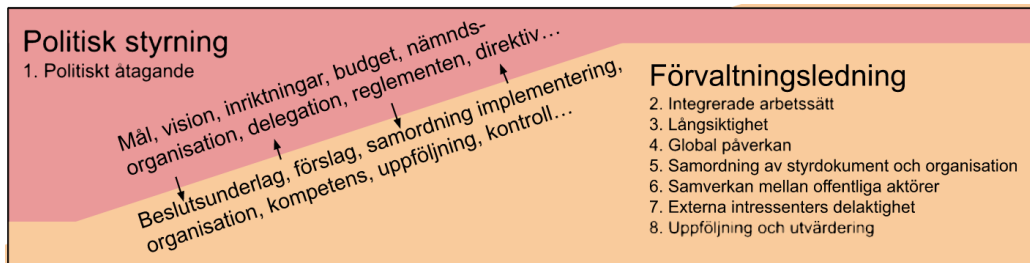
Modell för bedömning av institutionell kapacitet att integrera hållbarhetsarbete i enlighet med PCSD-ramverket			
I matrisens områden beskrivs exempel på hur kombinationen mellan integrering (i struktur, process, kultur) och aktörer på olika nivåer kan möjliggöra integreringen (strategisk, taktisk och praktisk nivå).	A. Strukturell integrering Anpassningen till hållbarhetsarbetet i organisation, roller och kompetenser, rutiner och arbets sätt, styrande dokument, interna system etc.	B. Processuell integrering Anpassningen av styrprocesser och stödprocesser (huvudprocesser, alltså förvaltningars verksamhetsutövning, ingår inte i studien).	C. Kulturell integrering Inställningen till hållbarhetsarbetet genom ledarskap som skapar tillit och legitimitet för hållbarhetsarbets syfte, roller och arbets sätt.
<p><b>I. Strategisk styrning</b> Politiskt åtagande behövs genom integreringen av hållbarhet och dess kapacitetsskapande i den övergripande, långsiktiga politiska styrningen (exv. vision, strategisk plan, strategier).</p> <p>PCSD: 1. Politiskt åtagande</p>	<p>I.A Politisk organisation, ordinarie/för hållbar styrning. Politisk ansvarsfördelning och mandatbeskrivning inom tvärsektorieella utvecklingsområden. Politiska strukturer för hållbar styrning, exv. råd eller utskott för hållbarhet och dess rutiner. Verktyg och system som används i den politiska verksamheten.</p>	<p>I.B Förtroendevaldas aktiviteter och roller i formella processer och arbets sätt som föregår politiska beslut och inriktningar, som budgetprocess, ärendeprocess, beslutsprocess, uppföljningsprocess samt kompetensutvecklingsprocesser, men också processer för demokrati, transparens och medborgarnas delaktighet.</p>	<p>I.C Hållbarhetsinriktad kultur. Ett politiskt ledarskap för hållbar utveckling. Grundläggande tillit mellan förtroendevalda och tjänstepersoner. Politisk legitimitet för strategisk och långsiktig styrning, för tvärsektorieell förändringsarbete generellt och för hållbarhetsarbete specifikt.</p>
<p><b>II. Taktisk ledning</b> Ledningen skapar förutsättningar för att integrera hållbarhet i ordinarie gemensamma strukturer och processer, vilket möjliggör kommunstyrelsens förvaltnings genomförande av det politiska åtagandet om hållbarhet.</p> <p>PCSD: 2. Integrerade arbets sätt, 3. Långsiktighet, 4. Global påverkan, 5. Samordning av styrdokument och organisation, 7. Extern samverkan, 8. Uppföljning och utvärdering</p>	<p>II.A Informations-/kvalitets-/uppföljnings-/ärendehanteringssystem. Organisationsdesign, kompetenser, formell ansvarsfördelning och mandatbeskrivning på organisations- och funktionsnivå, dokumentstruktur och styrdokument; utvecklande och normerande.</p>	<p>II.B Integrering av hållbarhetsarbetet i ordinarie processer och aktiviteter. Introduktionsprocesser till nya förtroendevalda, chefer och medarbetare. Kompetensutvecklingsprocesser. Samverkanprocesser i förändringsarbetet.</p>	<p>II.C Hållbarhetsstödande kultur. Ett engagerat ledarskap som legitimerar tvärsektorieella arbets sätt generellt liksom hållbarhetsarbetet specifikt. Ledningens förhållande till och legitimitet för hållbarhetsfrågor. Ledningens förmåga att skapa tillit i organisationen.</p>
<p><b>III. Praktisk samordning</b> Den samordnande funktionens förutsättningar att hålla samman och driva hållbarhetsarbetet i organisationen.</p>	<p>III.A Samordnarens delaktighet och funktion i integreringen mellan hållbarhetsarbets strukturer och det ordinarie arbets strukturer.</p>	<p>III.B Samordnarens delaktighet och funktion i integreringen mellan hållbarhetsarbets processer och det ordinarie arbets processer.</p>	<p>III.C Tillit till samordnaren, möjliggöra dennes tillgång till relevanta strukturer och processer på strategisk nivå, och dennes upplevelse av arbetsmiljön.</p>

## 2.1. Integrering genom styrning, ledning och samordning

För att kunna ta hänsyn till den förändring som krävs av en organisation som ska styra sin utveckling i enlighet med politiska beslut, behöver anpassningar göras inom olika områden i organisationen där olika aktörer har rådighet. Här appliceras en anpassad version av ett ramverk för förändringsstyrning (*transition management*), utvecklat i Loorbach (2007; 2010) och Kemp, Loorbach och Rotsman (2009). De beskriver hur olika aktörer, verktyg och processer behöver samverka för att möjliggöra förändring i en organisation, och att en organisations förändringsarbete bedrivs genom tre huvudsakliga typer av styrande aktiviteter (Loorbach, 2010) vilka vi kopplar till specifika aktörsgrupper.

- Strategisk nivå (politisk styrning): Vision, långsiktiga mål, strategier, normer; på ett övergripande plan, sätter ramarna för organisationskulturen.
- Taktisk nivå (chefsledning, ibland kopplat till politiska beslut): Etablerade strukturer, regler, rutiner, nätverk; ramarna för det ordinarie arbetet.
- Operativ nivå (samordning): Åtgärder, innovativa projekt, individens ambitioner och kunskap, ofta inom specifika nischer, som hållbarhet (det operativa skulle också kunna omfatta verksamhetsutövning).

Det kan konstateras att gränsen mellan vilken aktör som har huvudsaklig rådighet över respektive del i PCSD-ramverket är inte alltid solklar. För att förenkla drar vi en skarp gräns mellan styrning och ledning, alltså mellan vilka institutionella mekanismer i PCSD-ramverket som politik och ledning har rådighet över (Figur 2). Vi vill poängtera att verkligheten är mer komplicerad än så, vilket har varit en återkommande reflektion i genomförandet av studien.



Figur 2 Gränsen mellan vad som styrs politiskt och vad som styrs av förvaltningen är i praktiken inte knivskarp, även om OECD:s åtta framgångsfaktorer i PCSD-ramverket här tydligt fördelas mellan styrning och ledning.

Den första delen i PCSD-ramverket (1. Politiskt åtagande) kopplas till politiska, strategiska aktiviteter. Övriga sju delar (2-8) kopplas i högre utsträckning till taktiska aktiviteter som hanteras av förvaltningsledningen i olika strukturer och processer. Samtliga framgångsfaktorer påverkar samordnarens praktiska strategiarbete.

### 2.1.1. I. Politikernas strategiska styrning

Det politiska, strategiska åtagandet handlar om att göra ett långsiktigt ställningstagande avseende en utvecklingsinriktning. Detta kan se ut på olika sätt, exempelvis i form av en vision, ett mål för mandatperioden, en långsiktig strategi eller genom att integrera hållbarhet i styrmodellen. Om det politiska styret anser att hållbar utveckling är en viktig utvecklingsfråga så är det sannolikt så att den uppfattas ha en högre legitimitet och därmed lättare kan prioriteras i utvecklingsarbetet.

Ibland fattas politiska beslut om hållbarhet som i grund och botten har en låg legitimitet och inte verkställs eftersom det prioriteras ner. Om hållbarhet inte alls är legitimt för det politiska styret i en kommun, kan de aktivt välja att inte använda begrepp som hållbar utveckling, grön omställning, Agenda 2030 eller liknande.

Det politiska åtagandet kan med andra ord finnas någonstans på en skala från högt till lågt, och det menar vi påverkas av såväl legitimiteten som förekomsten av övergripande inriktningsbeslut. När de politiska besluten har fattats övergår ärendet till att bli en verkställande fråga för den kommunala förvaltningen. I ”skapandet av politik” (Lundqvist, 1992) är gränsdragningen mellan styrning och ledning otydlig. Ett politiskt beslut kan föranleda en förändrad ledning av organisationen där exempelvis nya typer av kompetenser tillsätts och nya typer av beslutsunderlag kan tas fram, vilket i sin tur kan påverka hur den politiska styrningen utformas i nästa steg.

Det politiska åtagandet utgör en egen framgångsfaktor i den version av modellen för samstämmig politik för hållbarhet som införlivats i den svenska vägledningen SS 854000:2021 (*Styrning och ledning för hållbar utveckling i kommuner och regioner - Vägledning för genomförandet av FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling*) och här görs samma gränsdragning: allt som handlar om implementering av politiska beslut, exempelvis att förvaltningsledningen tillsätter kompetens som kan bereda beslutsunderlag som synliggör globala och långsiktiga konsekvenser inför politiska beslut, utgör just ledning.

### 2.1.2. II. Ledningens taktiska integreringsarbete

När politiska beslut har fattats som berör hela den kommunala organisationen har förvaltningsledningen ett viktigt uppdrag i att tolka beslutet och möjliggöra dess genomförande. Här skiljer vi mellan två typer av engagemang: dels ett engagemang för att genomföra åtgärder för hållbar utveckling, vilket gäller kommunstyrelsens förvaltning likaväl som övriga förvaltningar i kommunen; dels ett engagemang för att möjliggöra tvärsektoriellt förändringsarbete i organisationen genom dess integrering i ordinarie arbete, vilket matchar kommunstyrelsens förvaltnings samordnande roll.

Med ”ledningen” avses här i första hand kommundirektören och dennes avdelningschefer inom kommunstyrelsens förvaltning (exv. ekonomichef, kanslichef och personalchef) samt förvaltningschefer eller motsvarande. Dessa funktioner kan samlas i en koncernledningsgrupp, kommundirektörens ledningsgrupp eller liknande, för att föra dialog om gemensamma verksamhets- och utvecklingsfrågor. Koncernledningen kan också inkludera bolagschefer. Ledningen har på olika sätt befogenhet att påverka integreringen av hållbarhetsarbetet i ordinarie strukturer och processer. Hur de högsta cheferna utövar sitt ledarskap och hur de förhåller sig till hållbar utveckling kan dessutom avgöra om organisationskulturen främjar eller motverkar hållbarhetsarbetet, vilket också kan påverkas av den politiska legitimiteten.

### 2.1.3. III. Strategernas praktiska samordningsarbete

I takt med en ökad sektorisering (Statskontoret, 2022) ökar också behovet av tvärsektoriell samverkan mellan olika sektorer, såväl inom en organisation som mellan olika organisationer. Behovet av samverkan framgår av flera av framgångsfaktorerna i PCSD-ramverket för samstämmig politik för hållbar utveckling<sup>4</sup>. Samverkan kan beskrivas som en kombination av samordning och samarbete (Axelsson och Bihari Axelsson, 2013). Samordningen hanteras ofta av en strategisk funktion. De kan ha olika titlar, exempelvis utvecklare, utvecklingsledare, strateg, samordnare, koordinator och liknande – här används termen samordnare eller strateg.

Den praktiska kapaciteten innebär att ha förutsättningar att bedriva det tvärsektoriella förändringsarbetet, till exempel genom strukturer som möjliggör ett tillräckligt mandat, tillräckliga resurser och tillgång till de ordinarie processerna, men också genom att få stöd av sina medarbetare och att möta tillit i sin yrkesutövning. Den praktiska kapaciteten kan här sägas anlägga ett mer kvalitativt perspektiv på kapacitet som till viss del speglar de

---

<sup>4</sup> 2. Integrerade arbetssätt, 5. Samordning av styrdokument och organisation, 6. Samverkan mellan offentliga aktörer, 7. Externa intressenters delaktighet

förutsättningar som den strategiska och taktiska kapaciteten skapar i förhållande till samordningen av hållbarhetsarbetet.

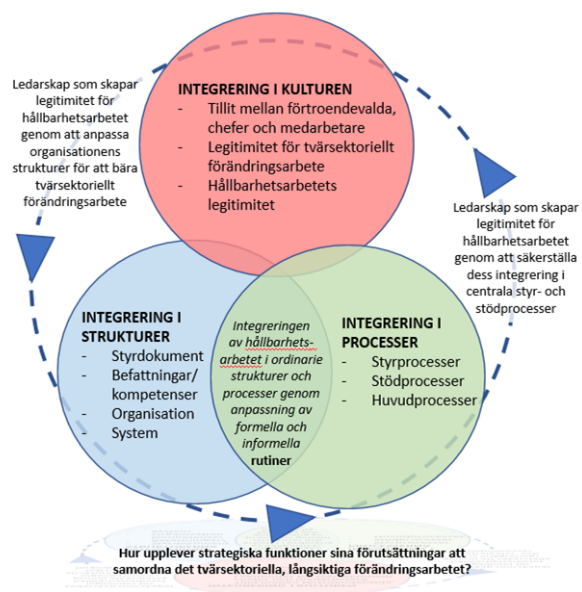
När strategen inte har tillgång till det ordinarie arbetets strukturer och processer behöver denne etablera egna relationer med nyckelfunktioner, verksamheter och chefer i organisationen, och hitta framkomliga vägar in i processer och projekt där strategen ser att det behövs hållbarhetskompetens. Det innebär att samordningsuppdraget kan väga tungt på strategens axlar, och framgång kan i hög utsträckning påverkas av dennes personliga egenskaper och förmågor. Det kan finnas en risk för att de informella arbetssätten tas för givna i det strategiska arbetet, såväl av ledning som av strategerna själva. Att strategiska funktioners arbete i högre utsträckning formaliseras kan vara viktigt för att öka graden av integrering av hållbarhetsarbetet (Svensson, 2019), vilket är en utgångspunkt i föreliggande studie.

En kärnverksamhet med ett avgränsat kompetens- och ansvarsområde, likaväl som en kommunstyrelse som ansvarar för det övergripande utvecklingsarbetet, ska i sin verksamhetsutövning lyckas integrera tvärssektoriella hänsyn. Det tvärssektoriella arbetet samordnas, drivs och följs ofta upp av andra interna verksamheter och samordnande funktioner, ibland placerade centralt och andra gånger under en facknämnd eller ett kommunalt bolag. De kan dessutom sinsemellan använda olika metoder, verktyg och system i sitt strategiska arbete. Det kan exempelvis handla om kommunövergripande förändringsarbete inom verksamhetsstyrning, arbetsmiljö, ekonomi, kommunikation, inköp, IT, beredskap, miljö, klimatanpassning, mångfald, barnrätt, fossilfrihet, folkhälsa, Agenda 2030 och mycket annat. De varierande arbetssätten kan medföra en stor extra arbetsbörda i de kommunala verksamheterna, som hade kunnat undvikas om de olika typerna av tvärssektoriellt arbete var samordnade. Stödfunktioners roll beskrivs bland annat i Tillitsdelegationens Styra och leda med tillit - Forskning och praktik (SOU 2018:38).

## 2.2. Integrering i institutionens strukturer, processer och kultur

Här beskrivs hur vi synliggör hållbarhetsarbetets integrering i den kommunala institutionens olika lager, och handlar om att hållbarhetsarbetet ska bli en naturlig del av institutionens strukturer, processer och i själva organisationskulturen. Kapitlet inleds med en beskrivning av hur struktur, process och kultur relaterar till varandra (Figur 3), därefter beskrivs vad som avses med struktur (kap. 2.2.1), process (kap. 2.2.2) och kultur (kap. 2.2.3).

För att en kommun ska kunna integrera hållbarhetsarbetet, så måste det upplevas legitimt. Det behöver finnas ett politiskt och administrativt ledarskap som visar att arbetet är viktigt och prioriterat - och därmed skapar en kultur som gör hållbarhetsarbetet till en självklarhet. Med legitimitet och prioritering kan arbetet med tiden omvandlas till rutiner (Ramberg m fl, 2022), vilka kan vara formella eller informella. Informella rutiner skulle kunna beskrivas som en del av organisationskulturen. Formella rutiner är särskilt viktiga att synliggöra eftersom de utgör strukturer som beskriver



Figur 3 Relationen mellan struktur, processer och kultur i en organisation kan skapa en positiv och självförstärkande utvecklingspiral som driver institutionaliseringen av hållbarhetsarbetet, och underlättar samordningen av detsamma.

processer, och därmed kan bidra till en stärkt integrering av hållbarhet i organisationskulturen, vilket i sin tur kan stärka strukturerna. Det skapas en självförstärkande utvecklingspiral.

I vilken utsträckning hållbarhet integreras i organisationens strukturer, processer och kultur påverkar effektiviteten i den politiska styrningen. När det gäller tvärsektorielt arbete är det ofta de organisatoriska strukturerna som hindrar eller främjar det (Germundsson, 2015), varför just strukturerna kan vara viktiga att börja med för att kunna anpassa processerna och sedermera kulturen.

### 2.2.1. A. Strukturell integrering

Strukturerna kan beskrivas som organisationens utformning, till exempel när det gäller vem som lyder vem och hur ansvar och mandat fördelas mellan förvaltningar, avdelningar, tjänster och uppdrag (Ramberg m fl, 2022). Kommungemensamma strukturer kan formaliseras genom rutiner och andra styrande dokument och de administreras ofta på avdelningar inom kommunstyrelsens förvaltning.

Att integrera hållbarhetsarbetet i ordinarie strukturer skulle kunna innebära att aktivt säkerställa att inga parallella strukturer skapas i hållbarhetsarbetet. Det bygger på att synliggöra var råddigheten för befintliga strukturer finns och hur de sammanfaller med strukturer som behöver finnas i hållbarhetsarbetet. Organisationens strukturer påverkar på olika sätt förutsättningarna för samordnande funktioner som har i uppdrag att driva övergripande förändringsarbete. Samordnarna behöver förses med rätt mandat, ansvarsfördelningen behöver vara tydlig både i deras arbete och i den övriga organisationen och de behöver ha tillgång till de tvärsektorieella processer som hållbarhetsarbetet ska integreras i. Förekomsten av strukturer indikerar organisationens kapacitet att utföra olika typer av arbete och strukturer som institutionaliserats visar dessutom att de är legitima i organisationen (Meyer och Rowan, 1977).

### 2.2.2. B. Processuell integrering

Den nationella standarden för kvalitetsledning (ISO 9001:2015) är en metod för kvalitetsledning för verksamhetsprocesser i en organisation. Standarden bygger på sju principer, varav en är *processinriktning*. Denna princip beskrivs i SS 85400:2021 i förhållande till hållbarhetsarbetet. I grunden finns PDCA-cykeln (*plan-do-check-act*) för att styra mot förändring och förbättring. Kommunens arbete kan grovt delas in i tre typer av processer. I beskrivningarna nedan har vi utgått från Örebro kommuns processledningsmodell<sup>5</sup> som har anpassats efter en kommunal kontext.

1. **Huvudprocesserna** utgör själva grunden till att verksamheten existerar. För kommuner handlar det om välfärdsleverans, den kommunala kärnverksamheten i form av skola, vård, omsorg och samhällsutveckling etc.
2. **Stödprocesserna** utgör de gemensamma arbetssätt möjliggör huvudprocesserna. De har inget egenvärde utan syftar till att säkerställa aktiviteter som behövs i huvudprocesserna, exempelvis att betala fakturor, rekrytera personal, kommunicera och använda IT.
3. **Styrprocesserna** behövs för att styra och koordinera huvud- och stödprocesserna. De utgör gemensamma inriktningar för verksamhetens utveckling och styr och leder mot övergripande målsättningar, till exempel med hjälp av kvalitetsledningssystem, styrmodeller, uppföljning och målstyrning.

När hållbarhetsarbetet ska integreras i ordinarie arbete räcker det alltså inte att integrera det i *huvudprocesserna*, vilka ofta står i fokus genom de konkreta hållbarhetsåtgärder som beskrivs på verksamhetsnivå ute i förvaltningarna. Det räcker inte heller att integrera det i avgränsade

<sup>5</sup> [https://blogg.orebro.se/enklarevardag/files/2014/03/Handbok\\_processledningsmodell.pdf](https://blogg.orebro.se/enklarevardag/files/2014/03/Handbok_processledningsmodell.pdf)

*styrprocesser*, som när politiken beslutar om ett långsiktigt mål om hållbarhet i en strategi eller i strategisk plan för mandatperioden. Vi tror att ett större fokus behöver riktas mot hur hållbarhet integreras i *alla* delar av *styrprocesserna* och dessutom i relevanta delar av *stödprocesserna*. I synnerhet de som är gemensamma för hela kommunorganisationen – alltså de ordinarie tvärsektorie processerna.

I kommuner är det kommunstyrelsens förvaltning som ansvarar för kommungemensamma styrprocesser och stödprocesser. Här återfinns avdelningar för kansli (exv. ärendehanteringsprocesser, administration av beslutsprocesser), ekonomi (exv. löneprocesser, upphandlingsprocesser, budgetprocesser, redovisningsprocesser, intern kontroll) och personal (exv. rekryteringsprocesser, kompetens-, ledarskaps- och medarbetarutvecklingsprocesser). Ibland finns också avdelningar för kommunikation (exv. kommunikationsprocesser), IT-stöd (digitaliseringsprocesser), tillväxt och projekt (exv. externa samverkansprocesser, ibland översiktsplaneringsprocesser) och intern service (exv. processer för att hantera avfall, fastigheter, möbler, fordon etc).

### 2.2.3. C. Kulturell integrering

Organisationens kultur är det som ”sitter i väggarna”. Den tar sig uttryck genom allt från hur medarbetare klär sig och betar sig, till hur olika frågor prioriteras i verksamheten och i vilken utsträckning det finns tillit inom organisationen. Ledarskapet är en viktig del i kulturen på arbetsplatsen, både det politiska ledarskapet och chefsledarskapet. När det gäller hållbarhetsarbete kan det exempelvis handla om hur politiker och chefer pratar om hållbarhetsfrågor, men också om vilken grundläggande tillit som finns mellan politiker, chefer och medarbetare vilket i sin tur påverkar möjligheten att förändra inarbetade vanor och rutiner.

Att integrera hållbarhetsarbetet i organisationens kultur är en stor utmaning då kulturella aspekter bygger på individers värderingar, attityder och övertygelser och är svåra att påverka (Andersson m.fl., 2011). Insikt och kunskap om hållbarhetsfrågor kan vara en viktig utgångspunkt för att arbetet ska upplevas legitimt i organisationen. Suchman (1995) beskriver ett flertal olika typer av legitimitet, bland annat personlig legitimitet och strukturell legitimitet. Här diskuteras legitimitet på ett övergripande sätt men med insikt om att det kan krävas olika metoder för att synliggöra olika typer av legitimitet. Legitimitet definieras av Suchman (1995) så här:

Legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions. (s. 574)

Det finns en stark koppling mellan anpassningen av organisatoriska strukturer och underliggande normer och värden (Jacobsen och Johnsen, 2020; Wejs, 2014), alltså organisationskulturen och hållbarhetsarbetets legitimitet. Ur ett hållbarhetsperspektiv innebär detta att politiska målsättningar om en hållbar utveckling behöver följas av förändrade organisatoriska strukturer för att hållbarhetsarbetet ska uppfattas som legitimt i organisationen. Legitimiteten kan på samma sätt vara avgörande för att de strukturella anpassningarna ska kunna göras från första början. När det gäller hållbarhetsarbetets legitimitet så finns det därmed goda anledningar att anta att legitimiteten skulle kunna öka om hållbarhetsarbetet integrerades i ordinarie formella processer och strukturer, och om det hanterades som om det vore lika prioriterat som tydligare lagstiftat arbete.

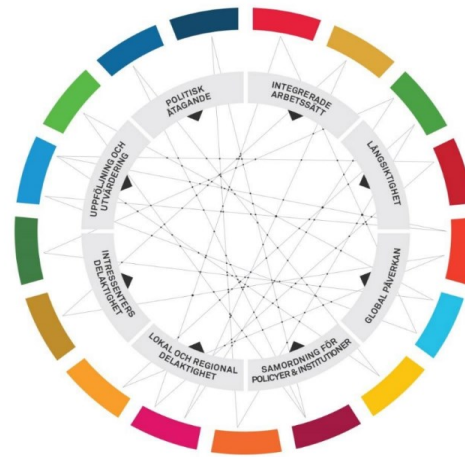


## 2.3. PCSD-ramverket i förhållande till aktörerna och deras integreringsarbete

Mål 17 i Agenda 2030 är, liksom flera andra mål i agendan, otydligt avseende vilken nivå det riktar sig till. I kommuners konkretisering av mål 17 kan det vara svårt att se kopplingen till lokal nivå eftersom fokus står på globalt partnerskap och partnerskap mellan regeringar, privat sektor och civilsamhälle. Sverige uppfyller delmålet på ett nationellt plan (SCB, 2021), men Statskontorets (2022) utredning av regeringens styrning i tvärsektoriella frågor påvisade stora brister i förmågan att integrera och samordna förändringsarbetet brett. Detta har konstaterats även av Felleson och Román (2016) i samband med en utvärdering av Sveriges arbete med samstämmighetspolitiken, liksom av Massie (2020) i en uppsats om nationella samordnare.

OECD:s PCSD-ramverk för en samstämmig politik för hållbar utveckling har införlivats i den svenska vägledningen för hållbarhetsarbete i regioner och kommuner, SS 854 000:2021, med en viss anpassning till regional och lokal nivå i Sverige (Figur 4).

Nedan beskrivs hur PCSD-ramverket appliceras i studien, med avstamp i de beskrivningar som används i SS 854000:2021. För vart och ett av de åtta områdena ges exempel på aktörers strategiska, taktiska och praktiska aktiviteter i relation till institutionens strukturer, processer och kultur. I varje stycke anges en översättning av hur området beskrivs i OECD:s rekommendation (2019b) (blå rutor). Område 3 och 4 har slagits samman eftersom deras innehåll är av liknande karaktär, och område 6 ligger utanför kommunernas rådighet och ingår därför inte i studien i nuläget. För en sammanställning av de indikatorer som använts i undersökningen hänvisas till Bilaga 02.



Figur 4 Åtta framgångsfaktorer för en samstämmig politik för hållbar utveckling i en svensk, regional och kommunal kontext (SS 854000:2021).

### 2.3.1. 1. Politiskt åtagande

I SS 854000:2021 beskrivs det politiska åtagandet som "avgörande för att integrera och förstärka hållbar utveckling i den ordinarie styrningen och ledningen samt främja genomförandet av Agenda 2030". Vidare anges att besluten behöver fattas av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen genom skrivningar i övergripande, centrala styrdokument som omfattar hela organisationen eller koncernen.

... att möjliggöra helhetssyn i styrningen och omsätta den till konkreta åtgärder på lokal, regional, nationell och internationell nivå.

Här väljer vi att belysa den strategiska kapaciteten, PCSD 1. Politiskt åtagande, ur två perspektiv: dels genom att bedöma hur det politiska åtagandet ser ut i form av beslutade inriktningar mot hållbarhet och deltagandet i organisationer som ställer krav på åtaganden om hållbarhet; dels genom vilken politisk legitimitet hållbarhetsarbetet har, exempelvis med utgångspunkt i hur förtroendevalda väljer att använda hållbarhetsbegreppen, om de tar hänsyn till redan fattade beslut, efterfrågar uppföljning och information och om de avsätter resurser för hållbarhetsarbetet.

Politiskt åtagande synliggörs därmed genom indikatorer som påvisar om det finns styrande strukturer som stöd för hållbarhetsarbetet, om detta speglas i centrala styrprocesser och om det finns en främjande politisk kultur.

### 2.3.2. 2. Integrerade arbetssätt

Integrerade arbetssätt handlar om att i alla sammanhang ta hänsyn till samtliga dimensioner av hållbar utveckling - social, ekologisk och ekonomisk. Detta beskrivs i SS 854 000:2021 som en förutsättning för att synliggöra målkonflikter och synergier i hållbarhetsarbetet. Det bygger på samverkan och lärande mellan kommunens olika verksamheter och att hållbarhetsdimensionerna införlivas med varandra på transparenta och effektiva sätt. Det bygger i sin tur på att det är tydligt hur olika strategiska perspektiv förhåller sig till varandra, såväl på ett lokalt plan som i de regionala och nationella dokument som samordnande funktioner har att arbeta med.

... att integrera hållbar utveckling i politik och budget, dra nytta av synergier och hantera avvägningar mellan ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter, samt att säkerställa överensstämmelse med internationellt överenskomna mål.

Här väljer vi att belysa om kommunen tydliggjort hur olika strategiska perspektiv ska avgränsas till eller sammanfalla i relation till varandra. För att synliggöra målkonflikter behöver det vara tydligt vad som styrs var, till exempel när det finns flera styrande dokument som överlappar varandra innehållsmässigt (exv. hur upphandling och avfallsförebyggande tangerar varandra, eller hur energiplanering och beredskap tangerar varandra). Detta kompletteras med frågor om hur regionala och nationella styrdokument ger vägledning kring hur kommunerna ska ta sig an den övergripande styrningen inom olika områden, även om detta inte ligger inom den kommunala rådigheten.

Integrerade arbetssätt synliggörs därmed genom indikatorer som påvisar i vilken utsträckning förvaltningsledningen skapat förmågan att integrera de tre hållbarhetsdimensionerna i stödande strukturer.

### 2.3.3. 3. Långsiktighet och 4. Global påverkan

Långsiktighet beskrivs i SS 854 000:2021 som centralt för en hållbar utveckling. Det behöver finnas strategisk styrning som sträcker sig både över parti- och blockgränser och över mandatperioder. Global påverkan handlar om att synliggöra hur verksamheten påverkar och påverkas av omvärlden och därmed kunna fatta beslut som minskar negativa konsekvenser både globalt och lokalt. Även här behöver det långsiktiga perspektivet finnas med. Omvärldsanalys ska ingå i den kommunala redovisningen och vissa konsekvenser är också lagstadgade att redovisa, exempelvis genom barnkonventionen.

Långsiktighet – att förena kortsiktiga och långsiktiga prioriteringar och göra välgrundade val med hänsyn till kommande generationers välbefinnande.

Global påverkan – att ge beslutsfattare beslutsunderlag som synliggör positiva och negativa effekter av politiken för en hållbar utveckling hemma och utomlands.

Båda framgångsfaktorerna är viktiga för att kunna fatta välgrundade beslut och öka resiliensen i den kommunala utvecklingen. Bland annat i beslutsprocesser genom att säkerställa att beslutsunderlagen omfattar långsiktiga och globala konsekvenser och nyttor, och att i samband med upphandling säkerställa att kommunens konsumtion inte sker på bekostnad av andra människors välmående – vare sig för nuvarande eller kommande generationer.

Här väljer vi att belysa långsiktighet och global påverkan tillsammans genom att ställa frågor om vilken information som formellt ska finnas med i beslutsunderlag till kommunstyrelsen, och om det finns rutiner för hur det ska gå till att införliva långsiktiga målsättningar i mål för mandatperioden, vilket är en förutsättning för att integrera hållbarhetsarbetet och för att nå långsiktiga mål.

Långsiktighet och global påverkan synliggörs därmed genom indikatorer som påvisar om förvaltningsledningen skapat förmågan att ta hänsyn till långsiktiga och globala konsekvenser i stödande strukturer.

### 2.3.4. 5. Samordning av styrdokument och organisation

Denna framgångsfaktor beskrivs i SS 854 000:2021 som att olika styrande dokument ska vara samstämmiga, inta helhetsperspektiv på hållbarhet och ha tydliga förhållningssätt till varandra. Samtidigt behöver kommunorganisationen vara anpassad efter de övergripande mål och inriktningar som beslutats, så att de politiska åtagandena blir genomförbara i verksamheterna.

Vägledningen ger exempel som tvärsektoriella avdelningar och arbetsgrupper samt samordnande funktioner. Samordningen av styrdokument och organisation behöver beskrivas tydligt, såväl avseende dokument- och organisationsstruktur som förhållandet dem emellan.

... att förutse och lösa skillnader mellan sektoriella prioriteringar och politikområden, och säkerställa ömsesidigt stödande insatser mellan sektorer och institutioner för en hållbar utveckling.

Här väljer vi att belysa samordning av styrdokument genom att ställa frågor om hållbarhet integrerats i förvaltningsledningens eventuella utvecklingsplan, men också om hur styrdokument generellt ska utformas och hur de förhåller sig till varandra både hierarkiskt och innehållsmässigt. Att styrdokumentstrukturen är tydlig är viktigt för att den tvärsektoriella politiska styrningen inte ska upplevas som krånglig eller övermäktig. Den samordnade organisationen belyser vi genom att ställa frågor om var samordnande funktioner är placerade i organisationen och om det finns en särskild organisation för strategiskt utvecklingsarbete. Om organisationen är anpassad för att bedriva tvärsektoriellt förändringsarbete så bör samordnande funktioner tillhöra den centrala förvaltningen, eftersom det är där ansvaret ofta finns för de ordinarie styrande och stödande processerna och strukturerna. Ett alternativ skulle kunna vara att det är mycket tydligt beskrivet hur mandatet ser ut i exv. en facknämnds reglemente. Den strategiska organisationen behöver dessutom ha särskilda mandat och resurser som möjliggör ett tvärsektoriellt arbete i samverkan med andra verksamheter, vilket innebär att det måste finnas rutiner för hur samverkan ska bedrivas. Vi frågar också efter formella beslut om hur dialogen med övriga verksamheter möjliggörs, om det finns särskilda kontaktpersoner som kan representera varje verksamhet exempelvis eller om strategen enbart har tillgång till informella nätverk.

Samordning av styrdokument och organisation synliggörs därmed genom indikatorer som påvisar huruvida förvaltningsledningen integrerat hållbarhet och tvärsektoriella aspekter i stödande strukturer och stödprocesser, och om ledningskulturen främjar arbetet.

### 2.3.5. 6. Samverkan mellan offentliga aktörer (ingår ej i modellen)

Utöver samverkansprojekt, kunskapsplattformar och avsiktsförklaringar mellan olika offentliga aktörer så handlar denna framgångsfaktor enligt SS 854 000:2021 också om att kommuner ska uppmärksamma den statliga nivån på att göra dem delaktiga i beslut som berör deras hållbarhetsarbete.

... att anpassa prioriteringar och säkerställa samordnade åtgärder och konsekvenser på alla nivåer av offentlig förvaltning

I denna studie belyses särskilt hur nationell och regional styrning för hållbar utveckling också behöver vara samstämmig på alla nivåer (*multi-level*) för att på ett tydligt och effektivt sätt kunna appliceras på kommunal nivå. Det handlar också om samstämmighet mellan styrningen av olika utvecklingsområden och mellan olika hållbarhetsdimensioner. Strategiska funktioner har ofta i uppdrag att utveckla lokala styrdokument som utgår från regional och nationell styrning, vilket kan vara svårt om den styrningen inte är samstämmig. Med tanke på att de utmaningar som finns på kommunal nivå när det gäller strategiskt förändringsarbete även finns på regional och nationell nivå så är frågan lika komplicerad som angelägen.

Det kan konstateras att förutsättningarna för samverkan mellan offentliga aktörer inte avgörs inom kommunen. Även om de bästa förutsättningarna skulle finnas internt så är framgången beroende av hur andra aktörers förutsättningar ser ut, till exempel på regional och nationell nivå. Därför ingår inte framgångsfaktor 6 i den första versionen av den modell som utvecklats. Däremot ingår ett regionalt och nationellt perspektiv i indikatorerna för framgångsfaktor 2.

### 2.3.6. 7. Externa intressenters delaktighet

Att etablera extern samverkan och partnerskap beskrivs i SS 854 000:2021 som både mål och medel i hållbarhetsarbetet. Det handlar bland annat om att säkerställa civilsamhällets, näringslivets och organisationers delaktighet i arbetet med att identifiera utmaningar och prioriteringar i hållbarhetsarbetet. Det finns också demokratiska aspekter på delaktighet i kommunens utveckling.

... för att säkerställa att åtgärder förstås och accepteras av befolkningen och stöds av nyckelintressenter; att åtgärderna är anpassade; och att kunskap och resurser mobiliseras.

Här väljer vi att belysa externa intressenters delaktighet genom att ställa frågor om hur respondenterna ser på kommunens hantering av deltagande i projekt med externa aktörer, vilket ses som en förutsättning för en hållbar utveckling. Vi ställer frågor om hur nyttan av extern samverkan upplevs, samt vilka rutiner kommunerna har för extern samverkan. Formaliserade samverkansformer skulle kunna innebära att det finns tydliga rutiner för hur deltagande i externa projekt ska prioriteras i kommunen, hur de ska finansieras, genomföras och styras, hur de ska bidra till kommunens utvecklingsarbete och hur de ska följas upp. Om extern samverkan i stället bedrivs utifrån ”vad som dyker upp” och utan att följa några särskilda rutiner så kan det snarare benämnas som informellt och inte integrerat i ordinarie strukturer och processer.

Externa intressenters delaktighet synliggörs därmed genom indikatorer som påvisar huruvida förvaltningsledningen beskrivit former för extern samverkan i kommunens stödjande strukturer och stödprocesser.

### 2.3.7. 8. Uppföljning och utvärdering

Det behöver enligt SS 854 000:2021 finnas system för uppföljning och utvärdering för att säkerställa att utvecklingen är hållbar. Utgångspunkten är att hållbarhetsmål och indikatorer integreras i det ordinarie mål- och uppföljningsarbetet och att hållbarhetsarbetet utvärderas genom djupare analyser minst en gång per mandatperiod.

... att samla in data och utvärdera effekterna av beslut för hållbar utveckling, och rapportera regelbundet till styrande organ och till allmänheten och hur beslut har implementerats.

Här väljer vi att belysa om det övergripande uppföljningsarbetet inom olika tvärssektoriella områden har strukturerats och formaliserats så att det inte utförs i parallella spår, varken i relation till ordinarie arbete eller till andra tvärssektoriella uppföljningsprocesser. Det ordinarie, formaliserade uppföljningsarbetet hanteras av utsedda funktioner i specifika processer och system, exempelvis av årsredovisning och intern kontroll. Däremot kan uppföljningen av annan övergripande styrning, exempelvis inom hållbarhet, miljö, folkhälsa, energi, klimatanpassning och jämställdhet, följas upp av andra funktioner i andra processer och system – alltså parallellt med det ordinarie arbetet.

Eftersom förvaltningsövergripande uppföljning kan vara komplicerat och ofta involverar många olika funktioner och verksamheter, så bör en integrering av uppföljningsprocesserna förtydligas med hjälp av rutiner eller processbeskrivningar så att det inte bygger på informella kontakter och arbetssätt. Rutinerna behöver beskriva inte bara de strukturer och system inom vilka uppföljningsarbetet tar plats, utan också hur processerna ser ut, vilka funktioner som ska vara delaktiga och hur de ska samverka i uppföljningsprocessen. Förekomsten av rutiner för hur olika uppföljningsprocesser ska integreras i det ordinarie kvalitetsarbetet indikerar att uppföljningen integrerats och därmed formaliserats.

Uppföljning och utvärdering synliggörs därmed genom indikatorer som påvisar huruvida förvaltningsledningen integrerat tvärssektoriella uppföljningsområden i stödjande strukturer.

## 3. Metod och genomförande

Förstudiens empiriska underlag består av en enkätundersökning som riktar sig till strategiska funktioner i skånska kommuner. Dessa personer arbetar ofta i det strukturella mellanrum som kan finnas mellan teori och praktik, och de möter problem som uppstår i samband med förvaltningsövergripande förändringsarbete i sin arbetsvardag. Liknande förutsättningar kan upplevas på olika sätt beroende på varje respondents personliga egenskaper och förförståelse, och förutsättningarna kan skilja sig åt för olika respondenter trots att de arbetar i samma kommun. Enkätundersökningen har kompletterats med en dokumentkartläggning och en mindre litteraturstudie. Denna metodbeskrivning avser studiens genomförande. För metodik avseende den utvecklade modell som beskrivs i kapitel 2 och hur svar på enkätundersökningen har sammanställts och analyserats hänvisas till författarna.

Den matris som presenteras i kapitel 2 (Tabell 1) visar nio områden för styrning, ledning och samordning i den kommunala verksamhetens strukturer, processer och kultur. De har utgjort en utgångspunkt i utvecklingen av enkätundersökningens frågeformulär.

### 3.1. Dokumentkartläggning

Dokumentkartläggningen har gjorts utifrån information tillgänglig på kommunernas hemsidor. Samtliga 33 kommuner ingår i ett första skede. På varje kommuns hemsida har övergripande styrdokument lokaliserats med syfte att ta reda på kommunens vision och övergripande mål för mandatperioden. I första hand strategisk plan (mål- och budgetdokument som varje kommun ska ha enligt kommunallagen (2017:725, 11 kap. 5-6 §§) och årsredovisning (som varje kommun ska upprätta enligt redovisningslagen (2018:597)), samt eventuellt annat övergripande styrdokument i de fall formuleringar om hållbar utveckling eller Agenda 2030 saknas i strategisk plan och årsredovisning (exv. separat hållbarhetsstrategi). Bedömningar av om det finns politiskt stöd för samtliga tre dimensioner av hållbarhet genom grundläggande politiska åtaganden om hållbar utveckling i de skånska kommunerna har gjorts utifrån dessa ställningstaganden. Ett mål om ett klimatneutralt samhälle bedöms till exempel inte representera ekologisk hållbarhet, och ett mål om hållbar tillväxt som inte definierats bedöms inte motsvara hållbar utveckling eller ekonomiskt hållbar utveckling. De politiska besluten betraktas i studien som styrande strukturer.

Kartläggningen omfattar också en sammanställning av politiska åtaganden som kommer med vissa medlemskap. Detta är av intresse eftersom det i vissa fall krävs politiska beslut och specifika åtaganden som kommunen ska leva upp till för att bli medlem. Fyra organisationer har valts ut med tanke på hur vanligt det är att kommunerna deltar i dem och vilket stöd de ger kommunerna: Sveriges Ekokommuner, Klimatkommunerna, Healthy Cities och Glokala Sverige. De två föregående kräver politiska beslut och åtaganden, medan de två senare i högre utsträckning stöttar kommunernas hållbarhetsarbete inom folkhälsa och klimatarbete.

### 3.2. Enkätundersökning

För att synliggöra kommunernas kapacitet att verkställa politiska strategiska beslut om hållbar utveckling har en digital enkät med 61 huvudfrågor samt underfrågor utvecklats med utgångspunkt i en kortare litteraturstudie. Ett drygt tjugotal av frågorna har valts ut som en del i metodutvecklingen för att synliggöra förutsättningar för kommunalt hållbarhetsarbete. Urvalet har gjorts utifrån hur effektivt frågorna har belyst förutsättningarna utifrån de åtta framgångsfaktorerna i OECD:s modell, hur respondenterna har uppfattat dem och hur svaren sedan kunnat användas för det avsedda syftet. I del 2 av projektet kommer även övriga frågor att analyseras mer djupgående och uppsättningen av frågor effektiviseras.

### 3.2.1. Enkätens målgrupp

Enkäten riktar sig i första hand till kommunala strateger och samordnare inom hållbarhetsområdet, med syfte att genom strategernas ögon få en uppfattning om vilka förutsättningar det finns i skånska kommuner att bedriva ett effektivt och systematiskt hållbarhetsarbete. Stor vikt har lagts på att identifiera lämpliga respondenter i de skånska kommunerna, alltså funktioner som arbetar internt med förändringsarbete kopplat till hållbarhetsområdet. De har identifierats genom befintliga kontakter och nätverk samt telefonkontakt med kommunernas servicecenter. Samtliga respondenter i studien har i förväg accepterat en förfrågan om sitt deltagande i studien och haft möjlighet att skicka förfrågan vidare om de ansett att det funnits mer lämpliga respondenter i kommunen. I några få fall har enkäten besvarats av respondenter som inte arbetar strategiskt inom hållbarhetsområdet, till exempel kommundirektör, kanslichef och upphandlingschef. Dessa funktioner bedöms ha likvärdig potential att besvara enkätens frågor på ett meningsfullt sätt, med undantag för frågor som riktar sig direkt till hållbarhetsstrateger, och deras svar ingår i resultatsammanställningen.

### 3.2.2. Tre skånska kommuner ingår inte i studien

I tre kommuner har ingen kontaktperson kunnat besvara enkäten, trots återkommande kontakt, påminnelser och förfrågningar till ytterligare funktioner. Kommunerna i fråga har angivit att de väljer att inte delta i undersökningen, i huvudsak med hänvisning till resursbrist.

### 3.2.3. Respondenterna kan inte kopplas till resultaten

Respondenterna i enkätundersökningen är inte anonyma (där anonymitet innebär att svaren är helt fränkopplade respondenternas identitet), eftersom resultatet av enkätundersökningen behöver kunna kopplas till dokumentkartläggning och kommunspecifik information. Däremot behandlas respondenternas svar så att inga resultat ska kunna härledas till en specifik kommun eller tjänsteperson. Varje respondent har godkänt dessa förutsättningar.

### 3.2.4. Respondenterna intar inte kommunens officiella hållning

I instruktionen till enkäten anges med tydlighet att respondenterna *inte* ska besvara frågorna i egenskap av officiell representant för sin kommun, utan snarare utgå från egna upplevelser av arbetet och förutsättningarna - alltså svara som individ och på ett informellt plan. På flera ställen i denna rapport anges antalet *kommuner som representeras av respondenter* i undersökningen. Med detta avses enbart att förutsättningarna i dessa 30 kommuner synliggörs i studien tack vare att minst en tjänsteperson tagit sig tid att besvara enkäten - inte att svaren representerar kommunens officiella hållning i frågorna.

## 4. Preliminära resultat – Institutionell kapacitet i skånska kommuner

Notera att den information som presenteras här är resultatet av den utvecklade modellens första applicering. I samband med att metoden förfinas kan dessa resultat komma att förändras, i synnerhet när det gäller specifika indikatorer.

Kapitlet inleds med övergripande resultat och information om respondenterna och kommunerna som ingår i studien (a.). Därefter görs bedömningar av strategisk och taktisk kapacitet i de skånska kommunerna (b.) och därefter bedöms den praktiska kapaciteten i det strategiska samordningsarbetet (c.). Kapitlet avslutas med ett samlat resultat och en övergripande validering av modellen (d.).

### a. Övergripande resultat

#### i. Så här representeras de 33 skånska kommunerna i studien

Totalt 53 respondenter från 30 av de 33 skånska kommunerna har besvarat enkäten. Underlaget bedöms vara tillräckligt stort för att dra slutsatser om den modell som utvecklats, samt vilka tendenser och mönster som framträder genom tjänstepersonernas upplevelse av förutsättningarna att göra sitt jobb. De besvarar enkäten utifrån den egna upplevelsen av förutsättningarna för olika delar av hållbarhetsarbetet, varför alla svar har anonymiserats. Det går inte att härleda någon specifik information i denna rapport till en enskild kommun eller tjänsteperson. Enbart de 30 kommuner som representeras i enkätundersökningen beskrivs i resultatet.

Femton av kommunerna representeras av en (1) respondent vardera, medan de övriga femton kommunerna representeras av två till fem respondenter inom olika tvärssektoriella arbetsområden.

#### ii. Vilka är de 53 respondenterna?

Av samtliga 53 respondenter har 45 angivit att de är anställda som strateger och arbetar brett gentemot kommunorganisationen inom hela eller någon del av hållbarhetsområdet. Av resterande har sex respondenter angivit något av tre svar: att de inte är anställda som strateger men har strategiska uppdrag i sin tjänst; att de arbetar strategiskt men enbart inom den egna förvaltningen; eller att de har lämplig erfarenhet och kunskap om strategiskt arbete för att kunna besvara enkäten trots att de inte är strateger. Två respondenter har angivit att de besvarar enkäten för att strategiska funktioner inom hållbarhetsområdet saknas. Båda ingår i kommunens högsta chefsledning. Svartalernativet har medfört att de inte haft möjlighet att besvara frågor som riktar sig specifikt till strategiska funktioner (ca hälften av enkätens frågor). Övriga 51 respondenter har haft möjlighet att besvara samtliga frågor i enkäten.

Av de 53 respondenterna är 36 kvinnor och 17 män. Samtliga 53 respondenter bedöms ha kunskaper om den interna styrningen inom sitt område, de arbetar tvärssektoriellt i någon mån och har kunnat besvara frågorna om förutsättningar i kommunerna på ett meningsfullt sätt. Svaren utgör därmed ett stabilt underlag att utgå ifrån i modellutvecklingen.

Respondenternas titlar indikerar ofta vad de arbetar med, men inte alltid:

- sju av de 53 respondenterna är chefer;
- 20 respondenter arbetar med övergripande utvecklingsfrågor inklusive övergripande hållbarhets-/Agenda 2030-arbete;

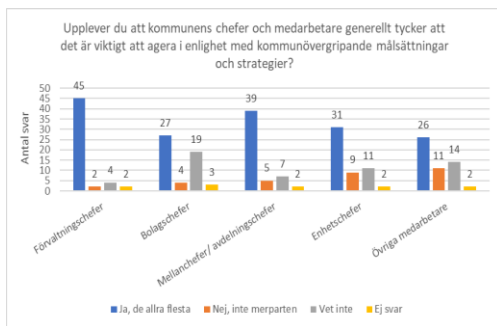
- sju arbetar med fokus på social hållbarhet;
- elva arbetar med fokus på ekologisk hållbarhet;
- och åtta respondenter arbetar inom ett avgränsat hållbarhetsområde, exempelvis energi, klimat, natur, kultur, barnrätt eller säkerhet.

Cirka 75 procent av respondenterna (40 av 53) rapporterar till kommunstyrelsen. En respondent har sin organisatoriska tillhörighet på ett kommunalt bolag medan övriga 12 lyder under en facknämnd, exempelvis miljönämnd eller samhällsbyggnadsnämnd. Några rapporterar till både kommunstyrelse och facknämnd.

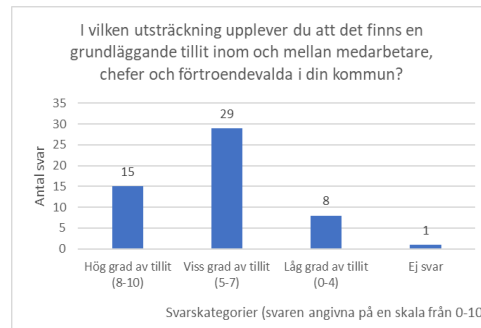
### iii. Grundläggande kulturella utgångspunkter: tillit och legitimitet

Några avgörande förutsättningar för ett effektivt styrnings- och ledningsarbete är att det finns en kultur inom organisationen som främjar detta. I enkäten har två frågor ställts med syfte att synliggöra grundläggande kulturella aspekter med bäring på kapaciteten:

Dels en fråga om hur respondenten upplever att organisationens chefer och medarbetare generellt ställer sig till kommunövergripande målsättningar och strategier (Figur 5). Dels en fråga om respondentens upplevelse av graden av grundläggande tillit mellan medarbetare, chefer och förtroendevalda på en skala från 0 (ingen tillit) till 10 (hög tillit) (Figur 6).



Figur 5 Respondentens upplevelse av inställningen till övergripande strategisk styrning i organisationen



Figur 6 Respondentens upplevelse av graden av tillit inom organisationen

Resultatet i Figur 5 visar att merparten av respondenterna upplever att de allra flesta av kommunens olika grupper av chefer och medarbetare tycker att det är viktigt att agera i enlighet med kommunövergripande målsättningar och strategier. Dock i något lägre utsträckning bland bolagschefer, enhetschefer och medarbetare än hos högre chefer inom kommunorganisationen. Resultatet indikerar att den politiska, strategiska styrningen upplevs legitim i organisationen, dock utan att gå in på hur frågan kan tolkas på olika sätt, vilka förväntningar respondenterna har på att medarbetare och chefer ska vara positiva till strategiskt förändringsarbete och om det inkluderar genomförandet.

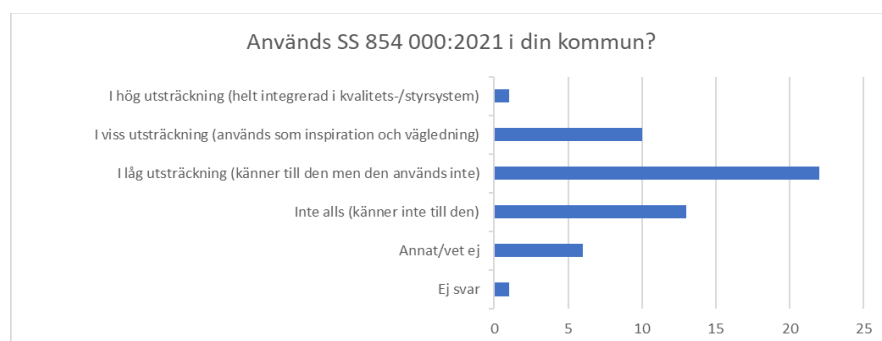
Resultatet i Figur 6 visar att 15 av 52 respondenter som besvarat frågan om tillit (29 %) upplever att det finns en *hög* grad av tillit inom organisationen. 29 respondenter (56 %) upplever att det finns en *viss* grad av tillit inom organisationen och åtta respondenter (15 %) upplever att den grundläggande tilliten är *låg*. Detta indikerar att förutsättningarna avseende grundläggande tillit hade kunnat vara bättre i merparten av kommunerna.



#### iv. Kommunernas användning av SS 854000:2021

OECD:s åtta framgångsfaktorer ingår i den svenska vägledningen för hållbar utveckling (SS 854 000:2021, *Styrning och ledning för hållbar utveckling i kommuner och regioner - Vägledning för genomförandet av FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling*) och är en viktig utgångspunkt i denna studie. Utifrån frågorna i enkäten görs bedömningar av kommunernas kapacitet i förhållande till framgångsfaktorerna. Dessutom ställdes frågan om någon av kommunerna faktiskt använder denna modell och i så fall i vilken utsträckning. Kapaciteten för ett integrerat hållbarhetsarbete bör vara bättre i kommuner som aktivt applicerar vägledningen. Huruvida svaren speglar verkligheten avgörs av respondenternas kännedom om vägledningen och dess eventuella implementering.

Resultatet framgår av Figur 7. En (1) respondent anger att vägledningen är helt integrerad i kommunens styrsystem, vilket dock inte bekräftas av övriga respondenter från samma kommun. Tio respondenter anger att den används som inspiration och 22 anger att de känner till den men att den inte används. Av de sex respondenter som svarar Annat beskriver fem att de inte vet om vägledningen används och en (1) att den inte upplevs vara ett effektivt stöd i hållbarhetsarbetet.



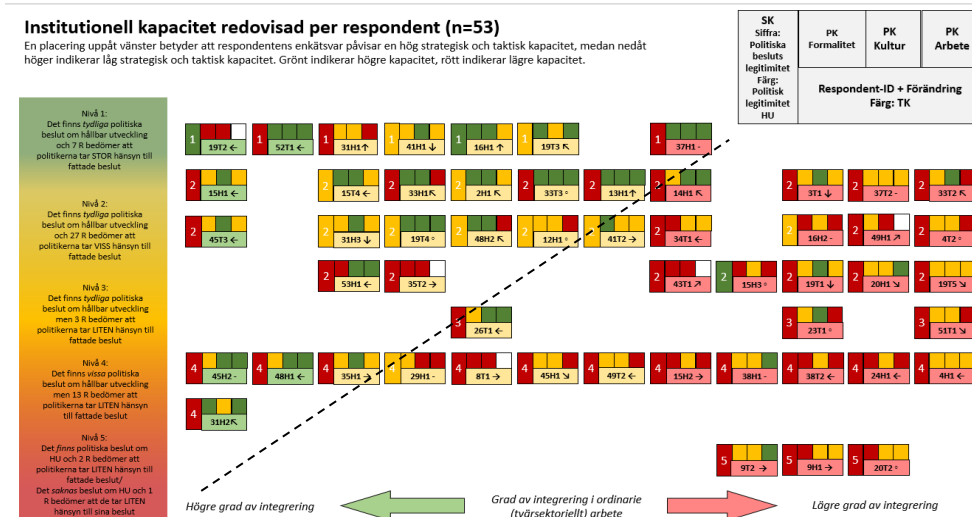
Figur 7 Användning av vägledningen för hållbar utveckling, SS 854000:2021, i kommunerna.

#### b. Bedömning av strategisk och taktisk kapacitet

I detta kapitel presenteras resultaten för strategisk och taktisk kapacitet i förhållande till framgångsfaktorerna, med utgångspunkt i de resultat som presenteras i Figur 8. Varje respondent illustreras med en kub med 5 rutor. Innebörden av rutorna beskrivs längst upp till höger i figuren.

Strategisk kapacitet (SK) synliggör hållbarhetsarbetets integrering i politikens strukturer, processer och kultur, och indikeras genom respondentens placering i höjddled. Taktisk kapacitet (TK) synliggör hållbarhetsarbetets integrering i kommunens centrala styr- och stödprocesser och -strukturer, samt i organisationskulturen, och indikeras genom respondentens placering i sidled. Den praktiska kapaciteten (PK) speglar förutsättningarna i den samordnande funktionens hållbarhetsarbete och indikeras genom färgmarkeringar i de tre översta rutorna för varje respondent. Pilarna indikerar hur SK och TK förändrats sedan 2017.

Vissa övergripande mönster kan urskiljas inom hela gruppen av respondenter: Respondenter uppåt vänster i matrisen möter generellt en högre grad av tillit, legitimitet och formalitet i sitt arbete - de har generellt fler gröna markeringar (se fördjupning i Tabell 5 Resultatet av formalitetsgraden i det strategiska arbetet i förhållande till kultur och arbete.). De upplever i högre utsträckning också att förutsättningarna förbättrats sedan 2017. Respondenter nedåt höger i matrisen möter oftare en lägre nivå av tillit, legitimitet och formalitet i sitt arbete - de har generellt fler röda markeringar. De upplever heller inte lika ofta att förutsättningarna blivit bättre sedan 2017.



Figur 8 Institutionell kapacitet för ett integrerat hållbarhetsarbete redovisat per respondent för hela respondentgruppen i den utvecklade modellen, där strategisk kapacitet syns i höjddled och taktisk kapacitet i sidled. Den praktiska kapaciteten syns inom respektive respondents figur. Det finns mönster som indikerar övergripande skillnader mellan respondenter på olika sidor av de streckade linjen, där det finns fler gröna markeringar ovanför linjen och fler röda nedanför den.

## v. Strategisk kapacitet: Hög nivå på de politiska besluten om hållbarhet, men hållbarhetsarbetet bär låg politisk legitimitet

Förekomsten av övergripande politiska beslut om en hållbar utveckling är en av de mest grundläggande faktorerna i det kommunala hållbarhetsarbetet. De politiska besluten kan göra det möjligt att prioritera hållbara lösningar i utveckling och verksamhet - och också att prioritera bland de hållbara lösningarna. Tydliga politiska beslut om hållbarhet ger inte bara stöd för de interna processerna och prioriteringarna utan också för invånare och näringsliv i kommunen.

Den strategiska kapaciteten (framgångsfaktor 1. Politiskt åtagande) synliggörs genom en avvägning mellan politiskt åtagande genom beslut, och politisk legitimitet för respondenternas strategiska arbetsområde. Eftersom förekomsten av politiska beslut om hållbarhet bedöms per kommun i dokumentkartläggningen, så har respondenter som arbetar i samma kommun en gemensam utgångspunkt i den samlade bedömningen av strategisk kapacitet. Det innebär att deras upplevelse av politisk legitimitet är det som skapar eventuella skillnader i strategisk kapacitet mellan dessa respondenter.

Den strategiska kapaciteten påvisas i höjddled i Figur 8 genom en kombination av tre bedömda aspekter:

- Respondentens upplevelse av i vilken utsträckning förtroendevalda i kommunstyrelsen tar hänsyn till sina redan gällande politiska beslut.
- Respondentens upplevelse av den politiska legitimiteten för sitt hållbarhetsområde.
- I vilken utsträckning det finns politiska beslut om hållbar utveckling.

Det senare är resultatet av projektets dokumentkartläggning och är inte respondentens egen bedömning. Var i höjddled respondentens ruta är placerad, i kombination med färgen i dess vänstra fält, indikerar den övergripande strategiska kapaciteten - alltså om hållbarhetsarbetet institutionaliserats ur ett politiskt perspektiv. Siffran mellan 1 och 5 (till vänster i rutan för varje respondent) visar om det finns tydliga politiska beslut om hållbarhet kombinerat med respondenternas upplevelse av nivån på förtroendevaldas hänsyn till fattade beslut. Sju (13 %)

av respondenterna upplever att kommunens högsta politiker generellt tar *stor* hänsyn (1) till de beslut som fattats om hållbar utveckling. Färgen i samma fält indikerar huruvida respondenten upplever att ansvariga politiker tar respondentens hållbarhetsområde på allvar (genom att använda deras nyckelord i positiva ordalag, avsätta resurser, efterfråga uppföljning etc).

Indikatorerna för att bedöma strategisk kapacitet har sammanställts i Bilaga 02. Först och främst bedöms om det finns faktiska, politiska beslut om hållbarhet genom visionen (Indikator 1.1a) eller genom mål för mandatperioden (Indikator 1.1b), men också om det finns politiskt åtagande och engagemang genom medlemskap (Indikator 1.1c-d) i nätverk och organisationer som medför vissa åtaganden kopplat till hållbar styrning. Denna indikator tar avstamp i både information på utvalda organisationers hemsidor och i information om medlemskap som respondenterna angivit i enkäten. Respondenterna tillfrågas också om de upplever att ansvariga förtroendevalda tar hänsyn till lokalt beslutad strategisk styrning i kommunen generellt (Indikator 1.1e), vilket indikerar om de strategiska politiska besluten är meningsfulla att mäta.

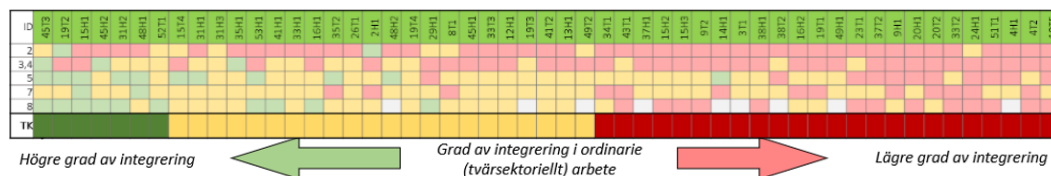
*Endast två av de 53 respondenterna bedöms möta en hög politisk legitimitet för sitt hållbarhetsområde (19T2 och 16H1), alltså att kommunens politiska ledning tar hållbar utveckling på allvar genom att visa arbetet legitimitet, prioritera det och avsätta resurser för dess genomförande.*

För att lägga till ett kvalitativt perspektiv på den strategiska kapaciteten bedöms också om respondenterna upplever att det finns politisk legitimitet för deras strategiska utvecklingsområde (Indikator 1.5-1.10): om de använder deras nyckelord, avsätter resurser, vill ha information om kopplingen till strategisk plan och efterfrågar uppföljning och expertis.

#### vi. Taktisk kapacitet: Det saknas ofta förutsättningar för att verkställa politiska beslut om hållbar utveckling

De institutionella mekanismer som behöver finnas på plats inför verkställandet av politiska beslut om hållbar utveckling kräver ledningens engagemang. Inte bara för hållbarhetsfrågorna i sig, utan också för att bedriva ett effektivt tvärsektoriellt förändringsarbete i kommunen. Några av de största utmaningarna i integreringen av hållbarhetsarbetet är inte unikt för detta, utan återfinns generellt i samband med kommunövergripande förändringar och målstyrt arbete ska konkurrera med lagstyrt. Med utgångspunkt i de åtta framgångsfaktorer som OECD beskriver som grundläggande för en samstämmig politik för hållbar utveckling, har en analys gjorts av förmågan att integrera hållbarhetsaspekter i det interna ledningsarbetet. Detta kallar vi för den taktiska kapaciteten, och det är i huvudsak förvaltningsledningen som ansvarar för att utveckla den för att möjliggöra verkställandet av politiska beslut.

17 indikatorer avser synliggöra kommunernas taktiska kapacitet att hantera tvärsektoriellt förändringsarbete och ger en indikation om i vilken utsträckning framgångsfaktorerna är på plats. Resultatet visar indikatorerna i sammanställd form (per framgångsfaktor<sup>6</sup>) i Figur 9 för att öka överskådligheten. Där framgår respondenternas ID-nummer i den översta raden,



Figur 9 Den taktiska kapaciteten (TK) bedöms per respondent utifrån framgångsfaktorerna 2-5 och 7-8. Den samlade bedömningen av TK syns i nedersta raden som hög (grön), viss (gul) eller låg (röd) kapacitet. Sju respondenter bedöms möta en hög taktisk kapacitet.

<sup>6</sup> Framgångsfaktor 6. Lokal och regional delaktighet menar vi ligger inte inom ramen för kommunens rådighet utan styrs snarare på ett nationellt och delvis regionalt plan. Den synliggörs delvis ur ett kommunalt/strategiskt perspektiv som en del av 2. Integrerade arbetsätt.

medan raderna under som benämns med en siffra visar resultatet per framgångsfaktor tillika indikatorgrupp. Respondenter till höger i figuren har fler röda celler i sin kolumn och de till vänster har fler gröna celler. Tre respondenter (45T3, 52T1, 31H3) får ingen röd markering på någon av de sex indikatorgrupperna.

Det är bara sju respondenter som har två eller fler gröna markeringar, och vanligast är att dessa ges för indikatorgrupp 5. *Samordning av styrdokument och organisation* och 8. *Uppföljning och utvärdering*. Flest röda markeringar ges för de sammanvägda indikatorerna i 2. *Integrerade arbetsätt*, följt av 3. *Långsiktighet* och 4. *Global påverkan*. Nedersta raden (TK) utgör en slutlig sammanvägning av de fem indikatorgrupperna, alltså en samlad bedömning av taktisk kapacitet. I följande stycken beskrivs resultatet per framgångsfaktor, med utgångspunkt i de radvisa färgmarkeringarna i Figur 9.

*Sju av de 53 respondenterna bedöms möta en förhållandevis hög taktisk kapacitet, alltså att förvaltningsledningen har möjliggjort en integrering av det tvärsektoriella förändringsarbetet utifrån en eller flera framgångsfaktorer.*

**2. Integrerade arbetsätt** är den framgångsfaktor där flest respondenter (43) lämnat svar som indikerar låg taktisk kapacitet. Åtta respondenter har gett svar som ger en gul markering för denna framgångsfaktor, och två har fått en grön. Detta indikerar att det inte bara är på nationell och regional nivå som styrningen inom hållbarhetsområdet till viss del upplevs osammanhängande, eller inte anpassad till lokal nivå, utan också i det kommunala arbetet. På frågan om kommunen formellt har tydliggjort hur strategiska perspektiv ska avgränsas gentemot varandra eller hur de sammanfaller svarar endast åtta respondenter ja. Här kan det finnas utrymme för olika tolkningar av vad frågan innebär i praktiken, och det finns en risk för att resultatet är mer optimistiskt än vad som faktiskt är fallet. Att det är tydligt hur de strategiska perspektiven förhåller sig till varandra är dock grundläggande för att undvika parallell eller otydlig styrning, och för att kunna avgöra hur hållbarhetsarbetet bör bedrivas och var det kan uppstå målkonflikter och synergier. Och inte minst, hur det bör följas upp på ett effektivt sätt.

*Två respondenter (4 %) bedöms ge svar som indikerar att kommunen på ett strategiskt plan kan integrera sociala, ekologiska och ekonomiska hänsyn i sitt ordinarie arbete samt att den regionala och nationella styrningen inom respondentens hållbarhetsområde är tydlig.*

**3. Långsiktighet och 4. Global påverkan** är två framgångsfaktorer som delvis bedöms genom liknande indikatorer. Det är de framgångsfaktorer som fått näst flest röda markeringar och de avser den taktiska kapaciteten att integrera långsiktiga och globala hänsyn i det ordinarie arbetet. Här har vi bland annat valt att ställa frågor om vilka konsekvenser som ska beskrivas i beslutsunderlag till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Integreringen av hållbarhetsarbetet i ärendeprocessen, eller i de strukturer som styr densamma, kan handla om att förtydliga hur globala och långsiktiga konsekvenser ska beskrivas i beslutsunderlagen. I det ordinarie arbetet kan det finnas formella instruktioner för hur ett ärende ska se ut och vad det ska innehålla, och här bör det i så fall beskrivas hur konsekvenserna ska omskrivas. Det är bara så kommunernas förtroendevalda kan avgöra hur ett förslag kommer att påverka utvecklingen. För att synliggöra det långsiktiga perspektivet ställdes också en fråga om det finns rutiner som anger hur långsiktiga målsättningar ska införlivas i styrningen för mandatperioden, exempelvis en strategisk plan med budget.

*Tre respondenter (6 %) bedöms ge svar som indikerar att kommunen har former för att synliggöra långsiktiga och globala konsekvenser i politiska beslutsunderlag och att det finns rutiner som anger hur långsiktiga målsättningar ska införlivas i styrningen för mandatperioden.*

**5. Samordning av styrdokument och organisation** är den framgångsfaktor som omfattar flest indikatorer. Den har störst fokus på strukturer i form av rutiner, vilka i sin tur utgör formella beskrivningar av hur processer ska gå till. Framgångsfaktorn fokuserar på organisation och styrande dokument, vilka här bedöms vara formella strukturer som hållbarhetsarbetet behöver integreras i. Här har elva av 53 respondenter bedömts möta en hög taktisk kapacitet. De har lämnat svar som påvisar att det finns en formell organisation för hållbarhetsarbetet, att det är tydligt hur styrande dokument ska utformas och förhålla sig till varandra, att det finns former för hur den samordnande funktionens dialog med verksamheterna ska gå till och att förvaltningsledningen tar hänsyn till hållbarhet i sitt gemensamma utvecklingsarbete.

*Elva respondenter (ca 21 %) bedöms ge svar som indikerar att kommunen kan integrera hållbarhetsaspekter i sin organisation och i sina styrande dokument, och att dokumentstrukturen är enhetlig.*

**7. Externa intressenters delaktighet** är en framgångsfaktor som i huvudsak synliggörs genom förekomsten av formella strukturer för hur det ska bedrivas, och då främst relaterat till samverkan i projekt (till skillnad från exempelvis former för medborgardialog och andra typer av delaktighet som också är relevant för denna framgångsfaktor). Få respondenter anger att deras projektarbete är formaliserat avseende hur det ska bedrivas, prioriteras och följas upp. De allra flesta, 38 respondenter, har fått en gul markering medan 13 har fått en röd. Svaren indikerar att det kan finnas projekt som inte är resurseffektiva och att det ofta saknas en helhetsbild av hur externa projekt bedrivs eller bör bedrivas som en del i ett integrerat hållbarhetsarbete.

*Två respondenter (ca 4 %) ger svar som indikerar att kommunen kan integrera hållbarhetsaspekter i sin externa projektsamverkan och det finns en helhetsbild av hur externa projekt bedrivs eller bör bedrivas effektivt (projektfokus; inga indikatorer för medborgarnas delaktighet ingår).*

**8. Utvärdering och uppföljning** är en framgångsfaktor som i huvudsak synliggörs genom respondenternas syn på hur olika uppföljningsområden integrerats med varandra. Detta indikerar i sin tur om hållbarhetsarbetet följs upp parallellt med, eller integrerat i, det ordinarie arbetet. Indikatorn visar om de formella strukturerna för uppföljning har anpassats till hållbarhetsarbetets uppföljning. En vit ruta indikerar uteblivet svar (det finns 9 st, vilket är högre än för enkätens övriga frågor). 13 respondenter har lämnat svar som visar att uppföljningen inte är samordnad, medan de för merparten tyder på viss samordning.

*Tio respondenter (ca 19 %) ger svar som indikerar att kommunen har införlivat uppföljningsarbetet inom hållbarhetsområdet i den ordinarie uppföljningen.*

## vii. Både positiv och negativ förändring sedan 2017

Modellen synliggör hur den strategiska och taktiska kapaciteten förändrats mellan 2017 och 2022. Mellan dessa tidpunkter har det hunnit genomföras ett politiskt val och Agenda 2030 har etablerats allt mer. En naturlig utveckling skulle kunna tänkas vara att hållbarhetsarbetet har hunnit integreras i högre utsträckning och att den strategiska och taktiska kapaciteten har ökat.

Underlaget till bedömningen bygger på tio specifika frågor i enkätundersökningen, där respondenterna fått ange om olika aspekter på taktisk och strategisk kapacitet har ökat, minskat eller är oförändrat. Dessa frågor besvarades av 47 respondenter (sex respondenter svarade inte, varav två inte fick möjlighet då de angivit att de inte svarar i en strategisk roll och två har angivit att de inte arbetat så länge att de kan besvara frågan). I Figur 8 framgår förändringen genom riktningvisare i den av respondentens rutor som visar respondent-ID och taktisk kapacitet. I Tabell 2 har förändringen sammanställts.

Sju respondenter har gett svar som indikerar att *både* strategisk och taktisk kapacitet förbättrats sedan 2017. De upplever således att det finns mer resurser, tydligare beslut, ökade kunskaper

inom organisationen om hållbarhetsarbetet, och att det har gjorts organisatoriska förändringar som stärkt förutsättningarna för tvärsektorielt förändringsarbete. Den taktiska kapaciteten har stärkts för ytterligare tretton respondenter, samtidigt som det politiska åtagandet inte förändrats. Det kan noteras att ingen respondent möter ökad taktisk kapacitet samtidigt som den strategiska sjunker. Sju respondenter möter en oförändrad taktisk kapacitet, varav tre möter en starkare strategisk kapacitet och fyra möter en svagare. Tio respondenter möter en försämrad taktisk kapacitet, kombinerat med en oförändrad eller förbättrad strategisk kapacitet.

Tabell 2 Förändring i strategisk och taktisk kapacitet sedan 2017.

<b>Respondenternas upplevelse av hur strategisk och taktisk kapacitet har FÖRÄNDRATS sedan 2017 (N=47)</b>	<b>Förändring taktisk kapacitet (FTK)</b> FT1: Antalet samordnande funktioner som arbetar strategiskt med hållbarhetsfrågor FT2: Förvaltningschefernas förståelse och engagemang för hållbarhetsfrågor FT3: Kommunala verksamhetens förståelse och engagemang för hållbarhetsfrågor FT4: Din chefs förståelse och engagemang för hållbarhetsfrågor FT5: Strategernas mandat FT6: Den interna fördelningen av resurser för strategiskt arbete FT7: Strategiska funktioners organisatoriska närhet till kommunledningen FT8: Strategiska funktioners närhet till politiken			
<i>Pilarna indikerar åt vilket håll respondentens placering förflyttat sig i matrisen sedan 2017. Bedömningen bygger på tio indikatorer som utgör en förenklad version av enkätens frågor.</i>	<b>Ökat</b> ←	<b>Oförändrad</b> ◦	<b>Minskat</b> →	
<b>Förändring strategisk kapacitet (FSK)</b> FS1: Antalet politiskt beslutade styrdokument som omfattar hållbarhetsaspekter  FS2: Politikernas förståelse och engagemang för hållbarhetsfrågor	<b>Ökat ↑</b>	↖ 7 st	↑ 3 st	↗ 2 st
	<b>Oförändrad ◦</b>	← 13 st	◦ 7 st	→ 7 st
	<b>Minskat ↓</b>	↙ 0 st	↓ 4 st	↘ 4 st
	6 st ej svar: 37H1, 37I2, 45H2, 38H1, 16H2, 29H1			

### viii. Sammanfattning av strategisk och taktisk kapacitet

Det samlade resultatet indikerar att det finns tydliga politiska beslut om hållbar utveckling i de flesta skånska kommuner, men att 50 av 53 respondenter (94 %) ändå *inte* möter en hög politisk legitimitet (legitimiteten är en av flera variabler som indikerar framgångsfaktor 1. Politiskt åtagande).

Många av respondenterna upplever med andra ord att de hållbarhetsmål som beslutats politiskt i kommunerna och som berör deras eget arbete inte prioriteras eller tas på allvar. Detta skulle till viss del kunna vara kopplat till nivån på den *taktiska kapaciteten* (TK), som påverkar i vilken utsträckning hållbarhetsaspekter integreras i kommunens centrala, ordinarie styr- och stödprocesser. 46 av 53 respondenter (87 %) möter *inte* en hög taktisk kapacitet i sitt hållbarhetsarbete. Detta trots att det i de flesta fall finns politiska beslut om hållbarhet som inte minst ur ett demokratiskt perspektiv borde verkställas genom anpassningar av organisationens strukturer och processer.

### c. Bedömning av praktisk kapacitet

Utgångspunkten i OECD:s åtta framgångsfaktorer är att det finns intern samordning och kompetens inom hållbarhetsområdet, vilket är en förutsättning för att: kunna arbeta integrerat med hållbarhetsdimensionerna (framgångsfaktor 2); för att bedöma långsiktiga och globala konsekvenser av politiska beslut (3 och 4); för att förstå hur olika styrdokument och verksamheter berörs av hållbarhetsarbetet (5); för att veta hur samverkan ska bedrivas inom kommunen och med externa aktörer i hållbarhetsarbetet (7); och dessutom för hur det behöver

följas upp (8). Även om inte framgångsfaktor 6 direkt ingår i bedömningen av den institutionella kapaciteten, så påverkas samordnarnas arbete mycket av hur deras hållbarhetsarbete styrs på regional och nationell nivå, till exempel genom styrande dokument, projekt och kunskapshöjande nätverk. Det är avgörande att ingen av dessa åtta delar hanteras separat från de formella strukturer och processer som redan finns för att bedöma konsekvenser, för dokumentstrukturen, för samverkan och för uppföljning etc. Den strategiska funktionen behöver därmed ha mandat att få tillgång till och vara delaktig i dessa strukturer och processer, och kunna samarbeta med de funktioner och kompetenser som redan har formella uppdrag där, för att parallell styrning ska kunna undvikas.

Hur strategiska funktioner upplever sitt arbete synliggörs med hjälp av nio indikatorer som delvis reflekterar den strategiska och taktiska kapacitet som strategerna möter i sitt uppdrag. Den praktiska kapaciteten presenteras per respondent i modellen med hjälp av tre indikatorgrupper för formalitet, kultur och arbete (se Figur 10). Det kan till exempel handla om hur deras tjänst är utformad, hur deras mandat formaliserats och vad som styr prioriteringar i deras arbete. Utöver de formella aspekterna ställs också frågor om kulturella aspekter, exempelvis graden av tillit till strategen i organisationen, om den närmaste chefen visar stöd och engagemang för det strategiska arbetet och om strategen har kollegor som förstår vad det strategiska arbetet egentligen innebär. Indikatorerna visar också hur strategerna upplever att utföra sitt strategiska uppdrag under de förutsättningar som råder, bland annat genom frågor om i vilken utsträckning de känner arbetsglädje, meningsfullhet och om kommunen utvecklas i en positiv riktning inom deras utvecklingsområde.

<b>SK</b> Siffra: Politiska besluts legitimitet Färg: Politisk legitimitet HU	<b>PK</b> Formalitet	<b>PK</b> Kultur	<b>PK</b> Arbete
	Respondent-ID + Förändring Färg: TK		

Figur 10 Så här presenteras kapaciteten per respondent, där strategisk kapacitet (SK) indikerar det politiska åtagandet, taktisk kapacitet (TK) indikerar ledningens integreringsarbete och praktisk kapacitet (PK) indikerar den strategiska funktionens förutsättningar att samordna hållbarhetsarbetet. Figuren ingår i Figur 6.

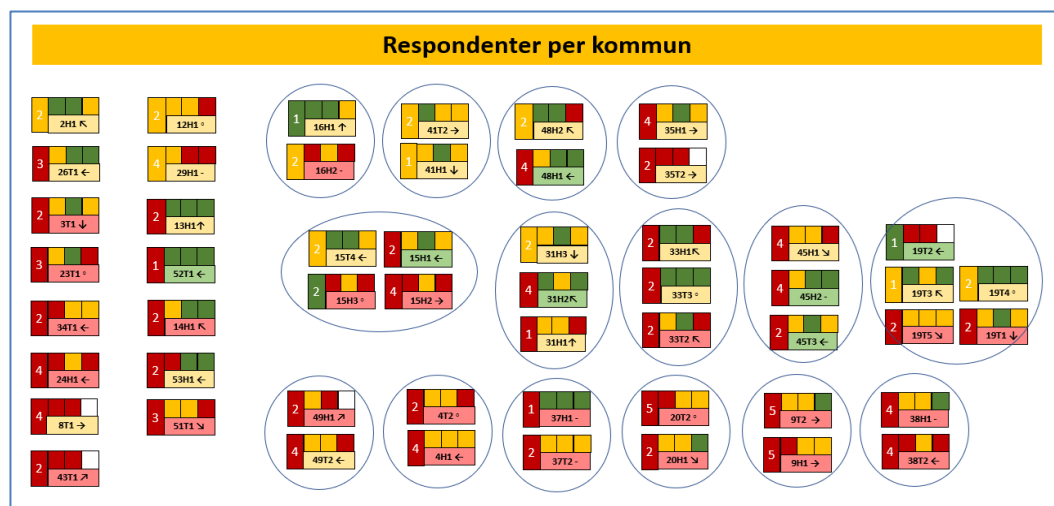
Det strategiska arbetet kan struktureras på många olika sätt. Ju mer integrerat det är i ordinarie arbete desto högre bör formalitetsgraden rimligtvis vara – eftersom det ordinarie arbetet ofta är formaliserat. På samma sätt bör en hög grad av informalitet i det strategiska samordningsarbetet kunna indikera att hållbarhetsarbetet inte integrerats i ordinarie arbete. Ju fler gröna markeringar det finns i var och en av respondenternas fem rutor, desto högre kapacitet indikeras och därmed en högre grad av integrering i kommunens formella strukturer och processer, liksom i organisationskulturen. För de tre rutor som avser synliggöra respondentens praktiska kapacitet beskrivs här resultaten i förhållande till graden av formalitet.

I Tabell 3 presenteras resultatet för varje indikatorgrupp (9-11) i en egen kolumn med färgmarkeringar som utgör en sammanslagning av respektive tre frågor (a-c) som ingår i varje indikatorgrupp (se indikatorerna i bilagorna 01 och 02). Fem respondenter har en grön markering på alla tre indikatorgrupperna, vilket indikerar goda arbetsförutsättningar utifrån dessa individers förväntningar och synsätt. Samtliga är placerade ovanför den streckade linjen i den tidigare presenterade Figur 8. Ingen respondent har tre röda markeringar, däremot är frågan om arbetsliv (indikatorgrupp 11) obesvarad av samtliga fyra respondenter som har röd markering på både formalitet och kultur - antingen för att de inte har fått frågorna eller för att de valt bort att svara på dem.

I Figur 11 har respondenterna grupperats per kommun. Där framgår att resultaten kan skilja sig åt mellan respondenter som arbetar inom samma kommun. Hälften av de 30 kommunerna representeras av endast en respondent, medan lika många kommuner representeras av mellan två och fem respondenter. Av figuren framgår att respondenter inom samma kommun kan möta mycket olika förutsättningar när det gäller såväl strategisk som taktisk kapacitet, liksom hur kapaciteten förändrats sedan 2017 (pilar). Någon ansats att analysera vad skillnaderna beror på har ännu inte gjorts.

Tabell 3 Resultatet av formalitetsgraden (9.a-c) i det strategiska arbetet i förhållande till kultur (10.a-c) och arbete (11.a-c).

	9. a-c Form	10. a-c Kult	11. a-c Arb	Kommentarer kring resultatet i förhållande till indikatorgrupp 9.a-c (formalitet)	
37H1				13 respondenter (25 % av 53) bedöms möta <b>en hög grad av formalitet i sitt arbete</b> (grön markering i vänster kolumn/indikatorgrupp 9), och har tydliga uppdrag och inriktningar. Av dessa upplever tio en främjande arbetsplatskultur och sju har en hög grad av positiva känslor inför sitt arbete. Två respondenter bedöms ha en hög grad av formalitet och möta en arbetsplatskultur som främjar det strategiska arbetet, men de upplever ändå att arbetet inte känns meningsfullt eller optimistiskt. Orsakerna till detta kan vara av många slag och behöver studeras vidare kvalitativt för att kunna förklaras.	
33T3					
19T4					
13H1					
52T1					
31H2					
19T3					
15T4					
16H1					
2H1					
41T2					
33H1					
48H2					I <b>förhållande till formalitetsgraden</b> i indikatorgrupp 9 (13 gröna markeringar) så syns i indikatorgrupperna 10 och 11 en andel på 65 % gröna markeringar (17st), 27 % gula (7st) och 8 % röda (2st) markeringar.
14H1					
45H2					
26T1					
48H1					
9T2					
20H1					
38H1					
15H1					
3T1					
45T3					
31H3					
35H1				Drygt hälften av respondenterna, 27 st (51 % av samtliga 53) bedöms möta <b>en viss grad av formalitet i sitt arbete</b> (gul markering i vänster kolumn/indikatorgrupp 9). Nästan hälften av dessa (13st) möter i sin tur i hög utsträckning en stöttande arbetsplatskultur, medan två gör det i låg utsträckning.	
19T1					
41H1					
37T2					
4H1					
19T5					
33T2					
23T1					
45H1					
31H1					
12H1					
51T1					
4T2					
49T2				Av de 27 respondenter som möter en viss grad av formalitet är det sju (25 %) som i hög utsträckning tänker på sitt arbete med positiva känslor, medan nio (33 %) gör detsamma i låg utsträckning. Av dessa har mer än hälften en gul markering på kultur, och bara två har en grön och två har röd. En respondent har inte besvarat frågorna om arbetsliv.	
29H1					
49H1					
53H1					
34T1					
9H1					
20T2					
15H2					
15H3					
38T2					
24H1					
16H2					
8T1					I <b>förhållande till formalitetsgraden</b> i indikatorgrupp 9 (27 gula markeringar) så syns i indikatorgrupperna 10 och 11 en andel på 37 % gröna markeringar (20st), 41 % gula (22st) och 20 % röda (11st) markeringar.
43T1					
35T2					
19T2					
13H1				13 respondenter (25 % av samtliga 53) bedöms möta en <b>låg grad av formalitet i sitt arbete</b> , och arbetar utifrån informella prioriteringar och inriktningar. Av dessa upplever en (1) en främjande arbetsplatskultur och samtidigt en hög grad av positiva känslor inför sitt arbete. Av de 13 respondenterna med en låg grad av formalitet i sitt arbete har tre en gul markering på både kultur och arbetsliv, medan resterande nio bedöms möta antingen en låg kulturell kapacitet eller har i låg grad positiva känslor inför arbetet.	
15H2					
15H3					
38T2					
24H1					
16H2					
8T1					
43T1					
35T2					
19T2					
13H1					
15H2					
15H3					I <b>förhållande till formalitetsgraden</b> i indikatorgrupp 9 (13 röda markeringar) så syns i indikatorgrupperna 10 och 11 en andel på 8 % gröna markeringar (2st), 26 % gula (11st) och 35 % röda (9st) markeringar.
38T2					
24H1					
16H2					
8T1					
43T1					
35T2					
19T2					
13H1					
15H2					
15H3					
38T2					
24H1					

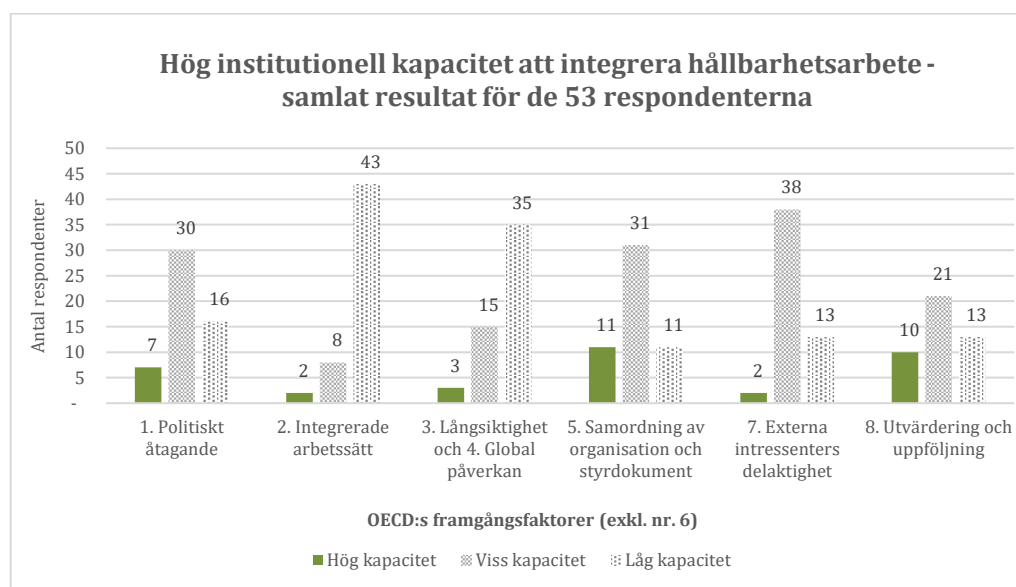


Figur 11 Hälften av de 30 kommunerna representeras av endast en respondent, medan lika många kommuner representeras av mellan två och fem respondenter. Av figuren framgår att respondenter inom samma kommun kan möta mycket olika förutsättningar när det gäller såväl strategisk (färg och siffra i vänstra fältet) som taktisk (färgmarkering i nedre fältet) kapacitet, liksom hur kapaciteten förändrats sedan 2017 (pilar i nedre fältet).



## d. Ett samlat resultat och jämförelse

I Figur 6 nedan presenteras en samlad bild av studiens slutresultat. Figur 12 fokuserar på hur stor andel av respondenternas svar som bedöms indikera en **hög institutionell kapacitet** inom respektive framgångsfaktor, vilket i denna studie bedöms vara vad som krävs för att det ska finnas institutionell kapacitet och för att hållbarhetsarbetet därmed ska kunna integreras i det ordinarie arbetet. De gröna staplar som står i fokus, vilka indikerar en hög grad av integrering i kommunens strukturer, processer och kultur, är generellt låga.

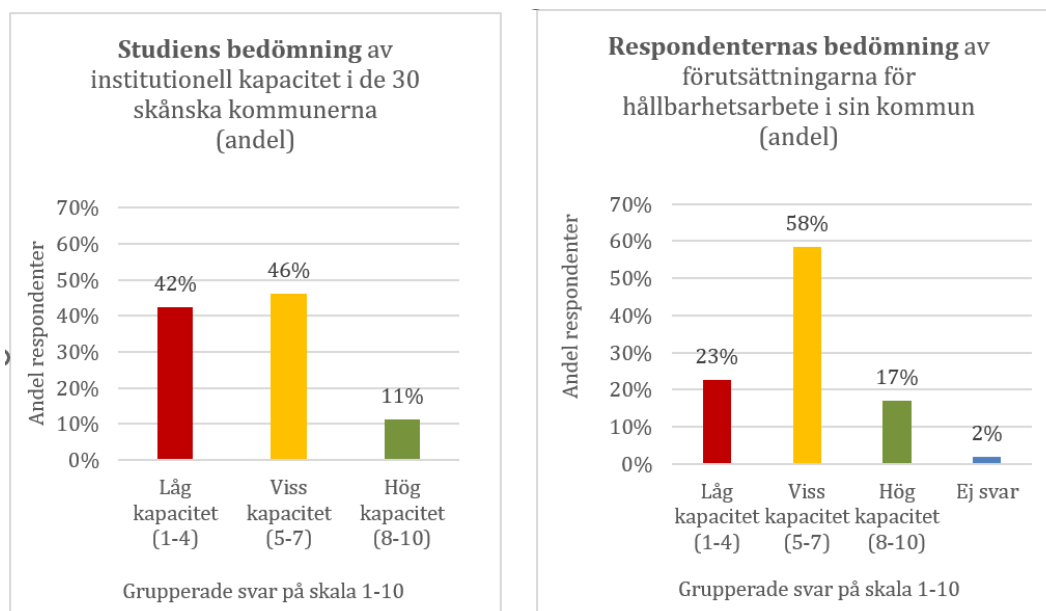


Figur 12 Här visualiseras ett samlat resultat med fokus på hur många respondenter som i genomsnitt bedöms möta en **hög institutionell kapacitet** inom respektive framgångsfaktor. Bedömning utifrån OECD:s åtta framgångsfaktorer för samstämmig politik för hållbar utveckling, baserat på samordnande funktioners enkätsvar (n=53) samt dokumentkartläggning.

I slutet av enkäten ombads respondenterna besvara studiens övergripande fråga, och på en skala från 1-10 ange hur de bedömer förutsättningarna för kommunens hållbarhetsarbete utifrån de frågor de precis besvarat: *Mot bakgrund av de frågor du hittills reflekterat över ber vi dig att bedöma i vilken utsträckning du anser att din kommun har skapat förutsättningar för strategiskt förändringsarbete (där 10 motsvarar att ni har bästa tänkbara organisatoriska, politiska, strategiska och administrativa förutsättningar att inom kommunens rådighetsområde bidra till en hållbar utveckling).*

Resultatet av frågan presenteras nedan i jämförelse med en bild av det samlade resultatet aggregerats ytterligare ett steg för att påvisa en samlad bild av institutionell kapacitet som den utvecklade modellen indikerar för de 30 skånska kommunerna. Resultaten visas på en skala från 1-10, där 1 är mycket låg institutionell kapacitet och 10 är mycket hög institutionell kapacitet. Eftersom jämförelsen är övergripande så sammanställs slutresultatet i tre grupper, där röd stapel indikerar en låg kapacitet/dåliga förutsättningar (1-4), gul stapel indikerar viss kapacitet/vissa förutsättningar (5-7) och grön stapel indikerar hög kapacitet/goda förutsättningar (8-10).

Studiens resultat visar att knappt hälften av respondenternas svar (46 %) indikerar en viss institutionell kapacitet, motsvarande 58 procent av respondenterna som anger att de har vissa förutsättningar i hållbarhetsarbetet. 17 procent av respondenterna anser att de har goda förutsättningar att genomföra sitt strategiska arbete, jämfört med studiens bedömning av en genomsnittlig institutionell kapacitet på 11 procent hos respondenterna. En större genomsnittlig andel respondenter bedöms enligt studien möta en låg kapacitet (42 %), medan motsvarande bedömning av respondenterna är 23 procent. Respondenternas egna bedömningar är därmed generellt mer optimistiska än vad studiens resultat påvisar.



Figur 13 Jämförelse mellan studiens resultat för institutionell kapacitet i de 30 skånska kommunerna, och respondenternas egen bedömning av sina kommuners förutsättningar för ett integrerat hållbarhetsarbete på en skala från 1-10.

## 5. Diskussion

Här diskuteras förstudiens resultat. Den modell som utvecklats kommer att utvecklas vidare i kommande studie, och de resultat som presenterats kommer sannolikt att revideras i takt med att metoden förfinas.

### 5.1.1. Forskningsfrågorna

- I. *Kan kommuners kapacitet att integrera hållbarhetsarbetet synliggöras genom att lokalisera modellen för samstämmighetspolitik inom ramen för hållbarhetsmål 17.14?*

Vi bedömer att modellen har potential att utvecklas vidare för att kunna synliggöra institutionell kapacitet såväl på övergripande nivå som per kommun och per respondent. Modellen kan göras mer tillgänglig genom att minimera antalet frågor och skärpa de frågor som behöver finnas kvar för att belysa rätt kapacitetsaspekter. Resultatet kan visualiseras på olika sätt beroende på det aktuella syftet: att beskriva strategers arbetssituation, att vägleda det kommunala förändringsarbetet, att synliggöra vilket stöd kommuner från regionalt och nationellt håll eller att bidra till uppföljningen av Agenda 2030 mål 17.14 ur ett lokalt perspektiv, eller sammanställt per region eller för landet som helhet.

- II. *Vilken institutionell kapacitet för ett integrerat hållbarhetsarbete finns i dag i skånska kommuner?*

Resultatet indikerar att det finns arbete att göra inom samtliga framgångsfaktorer, och att det i hög utsträckning är en ledningsfråga att möjliggöra integreringen av hållbarhetsarbetet i ordinarie horisontella styr- och stödprocesser och -strukturer. Det innebär att det inte räcker att rikta stöd till kommunerna genom de befintliga nätverk och organisationer som finns inom hållbarhetsarbetet, utan snarare att kunskapen behöver spridas i befintliga nätverk för kommundirektörer, ekonomichefer, kanslichefer, personalchefer och andra etablerade nätverk för funktioner som har mandat att påverka själva integreringen i det ordinarie arbetet.

### 5.1.2. Modellens funktion

Respondenternas svar på frågorna avgörs av vilka frågor som ställts och hur de har uppfattats. Även små förändringar i enkäten skulle kunna synas tydligt i det samlade resultatet. Under analysfasen har konstaterats att det finns frågor som behöver omformuleras och nya frågor som behöver läggas till. Samtidigt har frågorna formulerats för att vara specifika och fokusera på hur hänsyn till hållbarhet integrerats i formella strukturer och processer, och är i flera fall absoluta - något finns eller finns inte på plats (till respondentens kännedom).

Det ska i detta sammanhang poängteras att bedömningarna görs utifrån de samordnande funktionernas upplevelser av den egna kommunens arbete. De har ofta sin huvudkompetens inom just hållbarhetsområdet och har inte säkert kunskap om styrning och ledning, eller om vilka formella strukturer som finns där. Däremot upplever de konsekvenserna av en otydlig styrning och ledning i sitt vardagliga strategiska arbete. Därför bedömer vi att deras svar på enkätfrågorna ger värdefull kunskap om vad som händer och inte händer i de Skånska kommunerna, och deras svar ger god vägledning för den fortsatta utvecklingen av modellen.

Generellt kommer det att behövas en genomgång av hur frågor formulerats, vilken bakgrundsinformation som ges för varje fråga och vilka svarsalternativ som ska finnas. En annan slutsats är att det inte räcker att samordnande funktioner besvarar enkäten. Frågorna behöver besvaras även av administrativa funktioner som ingår i det ordinarie arbetet i kommunens stöd- och styrprocesser. Det kan till exempel konstateras att de frågor som ligger till grund för modellen (se bilagor) behöver utvecklas exempelvis för indikatorgrupp 2.

Integrerade arbetssätt, eftersom dess indikatorer omfattar ett flernivå-perspektiv där respondenternas upplevelse av en låg kapacitet avseende regional och nationell styrning inom hållbarhetsområdet väger tungt i resultatet. Metoden bör skilja på det som är internt och externt, och indikatorerna 2b-c bör hanteras tillsammans med Indikatorgrupp 6 och inte som en del av förvaltningsledningens möjliggörande. Det framgår också av de som svarat ja på Indikator 2.a (alltså om de förtydligt internt i kommunen hur strategiska perspektiv ska avgränsas) att de uppfattat frågan olika och att de få som svarat jakande inte får medhåll av sina kommunkollegor i de fall det finns flera respondenter från samma kommun. De frågor som berör 7. Externa intressenters delaktighet behöver utvecklas för att också omfatta medborgarens delaktighet i de kommunala processerna. Indikatorer som påvisar kulturella aspekter kan också behöva utvecklas, exempelvis när det gäller ledarskap. Detta är också något som inte tydligt framgår av OECD:s framgångsfaktorer.

Den **strategiska kapaciteten** handlar om de politiska strukturerna, processerna och den politiska kulturen. Det finns tydliga styrande strukturer för hållbar utveckling i de flesta skånska kommuner. Resultatet indikerar att de politiska beslut om hållbar utveckling som finns i de skånska kommunerna inte nödvändigtvis tas på allvar eller får genomslag. De politiska besluten är samtidigt avgörande för ett integrerat hållbarhetsarbete. Att enbart titta på vilka politiska beslut som fattats i kommunen för att synliggöra dess politiska åtagande kan därmed också konstateras vara otillräckligt, då det kan finnas tydliga beslut som inte tycks vara legitima. Den politiska legitimiteten *både* för de beslut som fattats *och* för hållbar utveckling som utvecklingsinriktning tycks påverka huruvida det politiska åtagandet faktiskt underlättar samordningsarbetet eller om besluten är mer av symbolisk karaktär. Orsakerna till detta drar vi i än så länge inga slutsatser om, då de kan vara relaterade till såväl politisk ideologi och externa förutsättningar såväl som intern kompetens och ledningens möjliggörande, bland mycket annat.

De styrande strukturerna utgörs av vision, mål för mandatperioden eller särskilt styrdokument för hållbarhet, beslutat i kommunfullmäktige. Det framgår inte alltid av övergripande politiska styrdokument om kommunen har politiska beslut som stöd för ett starkt hållbarhetsarbete eller inte. Detta visar att de politiska ställningstagandena är svåra att bedöma genom att studera kommunernas strategiska plan/mål- och budgetdokument och årsredovisning. Frånvaron av ställningstaganden i dessa dokument ger dock en indikation om att de strategiska besluten om hållbarhet inte har integrerats i den övergripande politiska styrningen. Det innebär också att det kan finnas kommuner som har placerats i fel nivå av politiskt åtagande i denna undersökning.

De styrande strukturerna främjar institutionaliseringen av hållbarhetsarbetet. Samtidigt är hållbarhetsarbetet inte lika väl integrerat i relaterade styrprocesser, till exempel i budget- och uppföljningsprocesserna. Här är gränsen mellan politik och förvaltning heller inte lika tydlig, då det i hög utsträckning är kommunstyrelsens förvaltning som driver och samordnar arbetet med de stödprocesser som föregår och följer politiska beslut. En utmaning är att de beslut som fattas behöver bygga på rättvisande beslutsunderlag vilka omfattar inte bara uppskattningar av kostnader för att samordna hållbarhetsarbetet och genomföra åtgärder i verksamheterna, utan också resursbehov (kompetens, tid, pengar, samverkan) för att anpassa organisationens strukturer och processer till den beslutade utvecklingsinriktningen.

Den **taktiska kapaciteten** speglar till viss del den strategiska. När den politiska ledningen inte visar att hållbarhetsarbetet är legitimt är det också svårt att prioritera det i de kommunala verksamheterna och i de centrala stödprocesserna. När det dessutom är svårt att veta mer specifikt vad det är som behöver integreras i interna styr- och stödprocesser, ökar risken för att hållbarhetsarbetet fortsätter bedrivas i parallella spår. Många gånger har de samordnande funktionerna inte tillgång till, eller kan bidra med sin kompetens i, de formella administrativa stödprocesser som utgör det ordinarie, gemensamma arbetet i kommunen. Detta trots att merparten av respondenterna är placerade inom kommunstyrelsens förvaltning.

Varje fråga och svar behöver ses i ljuset av respondenternas förståelse, upplevelse, kunskap och förmåga att besvara den, vilket kan variera beroende på både frågan, respondenten och dennes uppdrag. De samordnande funktionernas förmåga att utföra sitt uppdrag påverkas av en mängd faktorer, i allt från deras egen kompetens, erfarenhet och personliga egenskaper till vilket mandat de har, var de är placerade och hur deras chef förhåller sig till det strategiska arbetet. Bedömningen av den **praktiska kapaciteten** kan därmed sägas spegla både konsekvenserna av den strategiska och taktiska kapaciteten, och en mängd andra aspekter som faller utanför avgränsningarna för denna studie. Därför dras inga slutsatser kring orsakerna till hur en respondent som möter låg strategisk och taktisk kapacitet kan ha en hög praktisk kapacitet och vice versa. Det kan däremot konstateras att det är fler respondenter som har röda markeringar för den praktiska kapaciteten (sämre förutsättningar att bedriva samordningsarbete) om de har en placering nedåt höger i matrisen i Figur 10, och fler som har gröna markeringar (bättre förutsättningar) om de placeras uppåt vänster. På samma sätt är det fler respondenter som upplever att den generella tillitsnivån inom organisationen är hög, som samtidigt möter en högre strategisk och taktisk kapacitet.

Det är av intresse att förstå hur den breda och odefinierade yrkesgruppen tvärsektorstrategier upplever sin arbetssituation, inte minst med tanke på de svåra förutsättningar de har i samordningen av det tunga och viktiga uppdraget. När informella arbetsätt formaliseras blir samtidigt hållbarhetsarbetet mindre sårbart genom att "eldsjälsberoendet" begränsas. Detta bör inte innebära att flexibiliteten i samordningen av hållbarhetsarbetet försvinner – däremot blir många av de administrativa trösklarna lägre, vilka utgör i dag utgör besvärliga och delvis ouppmärksammade utmaningar i hållbarhetsarbetet. Den samordnande funktionen kan då i stället fokusera på att arbeta strategiskt och låta den egna professionella kompetensen komma till nytta på ett effektivt sätt i organisationen. Individens personliga egenskaper kommer alltid att vara viktiga när det gäller förändringsarbete. Däremot är det orimligt att en individs personlighet är avgörande för kommunens grundläggande hållbarhetsarbete. Ett hållbarhetsarbete som integrerats i ordinarie strukturer och processer och som har legitimitet i organisationskulturen blir inte personberoende på samma sätt som det informella samordningsarbetet blir. Detta borgar för långsiktighet i utvecklingsarbetet. När rutiner, arbetsätt och verktyg inte är individberoende bevaras dessutom kompetens och samverkansytor i organisationen även om en samordnare byter arbetsplats. Detta förhindrar återkommande nystarter i hållbarhetsarbetet.

Den utvecklade modellen utgår från OECD:s åtta framgångsfaktorer för samstämmig politik för hållbar utveckling, vilket innebär att varje enkätfråga kan kopplas till minst en framgångsfaktor. Tanken är att resultatet ska kunna användas för att vägleda kommunerna för ett mer effektivt och integrerat hållbarhetsarbete. Samtidigt kan konstateras att respondenterna inte tycks använda vägledningen SS 854000:2021 i någon högre utsträckning. Orsaken till detta skulle kunna vara att vägledningen vänder sig till förvaltningsledningen och beskriver framgångsfaktorer som ligger utanför en hållbarhetsstrategis uppdrag, mandat och kompetensområde. Det tycks i många kommuner finnas ett gap mellan samordnande hållbarhetsfunktioners uppdrag och kompetensområde å ena sidan, och behovet av att i kommunens styr- och stödprocesser inkludera hållbarhetskompetens med inriktning på tvärsektoriellt förändringsarbete och organisation å den andra sidan. Problematiskt i sammanhanget kan vara om en kommun inte har en funktion som har *både* mandat att utveckla kommunens verksamhet *och* kunskap om vad som krävs för ett integrerat hållbarhetsarbete, och som därmed kan lyfta behovet av förändring till kommunens högsta chefer. Detta kommer att studeras vidare i projektets andra del. Ett strukturerat och integrerat hållbarhetsarbete bygger på att det finns en tydlighet kring vad som skiljer tvärsektoriellt arbete från sektoriellt arbete i organisationen. De organisatoriska och administrativa anpassningar som görs för att integrera hållbarhetsarbetet kan samtidigt förbättra förutsättningarna inom andra tvärsektoriella arbetsområden, som digitaliserings-, innovations- och kvalitetsarbetet.

### 5.1.3. Vägen framåt

En hypotetisk fråga ställdes om när respondenterna tror att Agenda 2030-målen skulle kunna bli uppfyllda, om alla aktörer hade samma takt i hållbarhetsarbetet som de upplever att den egna kommunen har. För de 34 respondenter som angav ett år som infaller någon gång under innevarande årtusende, så blev genomsnittet år 2057. Även om frågan främst ställs för reflektion säger svaren ändå något om förutsättningarna för hållbarhetsarbete i skånska kommuner i dag: det går för långsamt.

Hållbar utveckling hanteras ofta som en målstyrd fråga, men skulle lika gärna kunna hanteras som lagstyrd med tanke på att det ingår i såväl miljöbalken som i regeringsformen och ingår i speciallagstiftning för olika områden. Så länge det saknas krav och tillsyn så är det dock troligare att arbetet hanteras som delvis valbart. Därför är det av intresse att reflektera över hållbarhetsarbetets egenskaper snarare än dess innehåll - *förutsättningarna* för att verkställa politiska beslut om hållbarhet behöver finnas på plats oavsett om det finns sådana beslut eller inte. Varje kommun möter utmaningar i sitt utvecklings- och förändringsarbete, vare sig det handlar om digitalisering, jämlikhet, innovation, beredskap, resurseffektiva inköp eller hållbarhet i stort. Förvaltningsövergripande förändringar i de interna strukturerna, processerna och ytterst i organisationskulturen krävs inom alla dessa områden, men det är resurskrävande och kan innebära att det uppstår konkurrens mellan de olika förändringsområdena. Det kan dessutom vara svårt att få till stånd både politiskt åtagande och ledningens engagemang när dessa områden hanteras var för sig (perspektivträngsel).

För att integreringen av hållbarhetsaspekter i de ordinarie strukturerna och huvud-, stöd- och styrprocesserna ska bli framgångsrik räcker det förstås inte att själva integreringsarbetet håller hög kvalitet och genomförs av rätt kompetenser med rätt mandat och tillräckliga resurser. Kvaliteten och effektiviteten i de etablerade strukturer och processer som arbetet ska integreras i behöver också vara hög. Även den kommun som kommit allra längst i integreringen av hållbarhetsarbetet i ordinarie processer och strukturer kan ha svårt att lyckas fullt ut, då befintliga system inte är tillräckliga. I väntan på att sådana ska utvecklas och etableras finns det mycket att vinna på att öka den lokala kapaciteten i hållbarhetsarbetet, så att när systemen finns på plats är startsträckan kort för att börja använda dem.

Vi föreslår ett helhetsgrepp i det strategiska arbetet. Allt förvaltningsövergripande förändringsarbete behöver hanteras samordnat så att det inte uppstår konkurrens om tid och resurser. Detta innebär att etablera strukturer och processer i organisationen som har kapacitet att bära det tvärssektoriella förändringsarbetet, oavsett vilken typ av förändring det handlar om. Detta är något som ligger inom kommunledningens mandat och ansvar. De högsta cheferna inom kommunstyrelsens förvaltning ansvarar för de interna styr- och stödprocesserna, och förvaltningscheferna ansvarar för huvudprocesserna i form av verksamhetsutövningen. Tillsammans behöver de utveckla arbetssätt som möjliggör effektiv samverkan över förvaltningsgränserna och mellan olika nivåer i den kommunala organisationen. De behöver samordna styrningen så att den är synkroniserad mellan dels olika strategiska förändringsområden, dels tematiska områden. Det behöver finnas både funktioner som har kompetens inom verksamhetsutveckling, organisation och styrning, liksom expertis inom de olika förändringsområdena, och dessa funktioner behöver ha gemensamma arbetssätt och tydliga mandat att arbeta tvärssektoriellt. Dessa funktioner behöver vara involverade i kommunens formella processer och vara delaktiga i utformningen av de strukturer som etableras. De behöver ha tydliga och samstämda arbetssätt gentemot politiken, som i sin tur behöver ha god kännedom om vad de tvärssektoriella arbetssätten innebär och hur de strategiska kompetenserna kan bidra till en mer effektiv politisk styrning.

Till syvende och sist handlar integreringen av hållbarhetsarbetet om en grundläggande fråga: även om vi lyckas förstå vilka organisatoriska förändringar som krävs för att en hållbar utveckling ska vara möjlig - är våra beslutsfattare beredda att avsätta de resurser som krävs för att genomföra dem?

## Referensförteckning

- Algotson, A. och Svensson, P. (2021). Conceptualizing local development practitioners: creators, coordinators or inside lobbyists? *Urban Governance*, 1(1), 30-37. DOI: 10.1016/j.ugj.2021.10.002.
- Andersson, J., Ahlgren, B., Bihari Axelsson, S., Eriksson, A. och Axelsson, R. (2011). Organizational approaches to collaboration in vocational rehabilitation – An international literary review. *International Journal of Integrated Care*, 11, e137. DOI: 10.5334/ijic.670
- Axelsson, R. och Bihari Axelsson, S. (2013). Samverkan som samhällsfenomen – några centrala frågeställningar, i R. Axelsson och S. Bihari Axelsson (red.), Om samverkan – för utveckling av hälsa och välfärd. Lund: Studentlitteratur.
- Bremer, S., Glavovic, B., Meisch, S., Schneider, P., och Wardekker, A. (2021). Beyond rules: How institutional cultures and climate governance interact. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 12(6), 739. DOI: 10.1002/wcc.739
- Fellesson, M. och Román, L. (2016). Sustaining a Development Policy: Results and Responsibility for the Swedish Policy for Global Development. *Rapport 2016:08 till Expertgruppen för biståndsanalys (EBA)*. Stockholm: Elanders Sverige AB. ISBN 978-91-88143-19-8.
- Germundsson, P. (2015). Forskningsprojekt kring samverkansöverenskommelse mellan kommunförbundet Skåne och Region Skåne om habilitering. Slutrapport, Malmö högskola 2015-03-18.
- Hickmann, T. (2021). Locating Cities and Their Governments in Multi-Level Sustainability Governance. *Politics & Governance*, 9(1), 211-220.
- Holmgren Caicedo, M., Höglund, L., Mårtensson, M. och Svärdesten, F. (2016). *Spänningar i styrningen: en strategisk angelägenhet – en fallstudie inom Trafikverket*. Akademien för ekonomistyrning i staten. Rapport 2016:1. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Höög, E. och Westerlund, A. (2020). *Besluts- och genomförandeprocesser för hälsofrämjande samhällsplanering*. En processtödjande utvärdering initierad av nätverket Healthy Cities. Slutrapport. Umeå universitet. ISBN: 978-91-7855-453-9.
- Ilott, O., Randall, J., Bleasdale, A. och Norris, E. (2016). *Making Policy Stick: Tackling Long-Term Challenges in Government*. London: Institute for Government.
- Jacobsen, D. I. och Johnsen, Å. (2020). Alignment of strategy and structure in local government. *Public Money & Management*, 40(4), 276–284. DOI: 10.1080/09540962.2020.1715093
- Jonsson, 2020: *Folkhälsostategier: En yrkesgrupp som nätverkar sig fram till legitimitet* i Svensson, P. (red) Att styra på tvären. Tre studier om tvärsektorieell koordinering och dess aktörer i offentlig förvaltning. Förvaltningshögskolans rapporter nummer 153. Göteborgs universitet.
- Kemp, R., Loorbach, D. och Rotmans, J. (2009) Transition management as a model for managing processes of co-evolution towards sustainable development, *The International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 14(1), 78-91, DOI:10.1080/13504500709469709
- Kettunen, P., Heino, H., Rasinkangas, J. och Jauhainen, J. S. (2020). Addressing Local Sustainability: Strategic Thinking in the Making. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 24(2), 21-41.

- Loorbach, D. (2007). *Transition Management: New Mode of Governance for Sustainable Development*. Utrecht: International Books.
- Loorbach, D. (2010). Transition management for sustainable development: a prescriptive, complexity-based governance framework. *Governance*, 23, 161–183.
- Lundquist, L. (1992). *Förvaltning, stat och sambälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Massie, J. (2020). *Introducing the Missing Link: National Coordinators and Their Role for Sweden's Public Administration* i Svensson, P. (red) Att styra på tvären. Tre studier om tvärsektorieell koordinering och dess aktörer i offentlig förvaltning. Förvaltningshögskolans rapporter nummer 153. Göteborgs universitet.
- Meyer, J. W. och Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- OECD. (2019). *Policy Coherence for Sustainable Development 2019: Empowering People and Ensuring Inclusiveness and Equality*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2021). *Implementing the OECD Recommendation on Policy Coherence for Sustainable Development - Guidance Note*. COM/DCD/DAC/GOV/PGC(2021). Hämtad den 10 mars 2023 från <https://www.oecd.org/gov/pcsd/pcsd-guidance-note-publication.pdf>
- Palm, K. (2019). Förbättra vs. Innovera, i *Innovation och stadsutveckling. En forskningsantologi om organiseringsutmaningar för stad och kommun*. Red. Algehed, J., Eneqvist, E., Jensen, C. och Löf, J. ISBN 978-91-89049-08-6.
- Ramberg, U., Hellström, M., Knutsson, H. och Mattisson, O. (2022). *Att lära av varandra för att styra och leda bättre tillsammans. Case för politikens genomslag*. Forskningsrapport från Ekonomihögskolan i Lund. Hämtad den 20 oktober 2022 från <https://skr.se/download/18.5d975bd8182e9bf690664455/1662644871599/Att-l%C3%A4ra-av-varandra-TGA.pdf>
- Rittel, H. W. J. och Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Salvador, M. och Sancho, D. (2021). The Role of Local Government in the Drive for Sustainable Development Public Policies. An Analytical Framework Based on Institutional Capacities. *Sustainability*, 13, 5978. DOI: 10.3390/su13115978
- SCB. (2021). *SDG Indicator Metadata*. Last updated: 2023-01-24. Hämtad den 10 mars 2023 från <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-17-14-01.pdf>
- SKR. (2021). *Vägval för framtiden. 4 trender som påverkar det kommunala och regionala uppdraget fram emot 2030*. ISBN: 978-91-7585-979-8. Hämtad den 15 nov 2022 från <https://skr.se/download/18.5627773817e39e979ef38a10/1642165619100/7585-979-8.pdf>
- SKR. (2022). *Kapacitet och kommunalt självstyre*. ISBN: 978-91-8047-050-6. Hämtad den 25 oktober 2022 från <https://skr.se/download/18.6a9f61fb17f1b6724e215b5/1645449039076/SKR-Kapacitet-kommunalt-sja%CC%88lvstyre-TGA.pdf>
- Skr. 2021/22:247. *Sveriges genomförande av Agenda 2030*. Regeringens skrivelse 2021/22:247. Hämtad den 10 mars 2023 från <https://www.regeringen.se/contentassets/9dfa88d8317f441189ba368ef4d506ae/sveriges-genomforande-av-agenda-2030-skr.-202122247.pdf>



- SOU 2018:38. *Styra och leda med tillit. Forskning och praktik*. Red. Louise Bringselius. Forskningsantologi från Tillitsdelegationen. ISBN 978-91-38-24805-8.
- SOU 2019:13. *Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet*. Stockholm: Elanders Sverige AB. ISBN 978-91-38-24909-3.
- SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Stockholm: Elanders Sverige AB. ISBN 978-91-38-25024-2.
- Statskontoret. (2022). *Regeringens styrning i tvärssektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*. OM OFFENTLIG SEKTOR, 2022. Hämtad den 23 maj 2023 från [https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2022/oos-regeringens-styrning-i-tvarsektoriella-fragor\\_for-webbutskrift.pdf](https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2022/oos-regeringens-styrning-i-tvarsektoriella-fragor_for-webbutskrift.pdf)
- Storbjörk, S. och Isaksson, K. (2014). Learning is our Achilles heel. Conditions for long-term environmental policy integration in Swedish regional development programming. *Journal of Environmental Planning and Management*, 57(7), 1023-1042, DOI: 10.1080/09640568.2013.779232
- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review*, 20(3), 571–610. DOI: 10.2307/258788
- Svensson, P. (2019). Formalized Policy Entrepreneurship as a Governance Tool for Policy Integration, *International Journal of Public Administration*, 42(14), 1212-1221. DOI: 10.1080/01900692.2019.1590401
- Svensson, P. (2017). *Cross-sector Strategists Dedicated Bureaucrats in Local Government Administration* [Doktorsavhandling]. Göteborgs universitet.
- Trygg, K. och Skill, K. (Februari, 2022). *Handbok för omställningskapacitet och agil strategisk planering*. Arbetsnotat nr 363. TEMA Teknik och social förändring. Department of Thematic Studies Technology and social change. Linköpings universitet.
- United Nations. (Okt, 2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. *A/RES/70/1, Resolution adapted by the General Assembly on 25 September 2015*. Hämtad den 27 november 2022 från <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement>
- van Zeijl-Rozema, A., Cörvers, R., Kemp, R. och Martens, P. (2008). Governance for Sustainable Development: A Framework. *Sustainable Development* 16, 410-421. DOI: 10.1002/sd.367
- Wejs, A. (2014). Integrating climate change into governance at the municipal scale: an institutional perspective on practices in Denmark. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 32, 1017–1035. DOI: 10.1068/c1215
- Wälitalo, L., Callaghan, E., Robèrt, K-H., & Broman, G. (2023). Understanding governance barriers and enablers for municipal and regional transition towards sustainability—Presenting a comprehensive diagnostic tool based on six case studies in Sweden. *Geo: Geography and Environment*, 10, e00118. DOI: 10.1002/geo.2.118
- Zeemering, E. S. (2018). Sustainability management, strategy and reform in local government. *Public Management Review*, 20(1), 136–153. DOI: 10.1080/14719037.2017.1293148

# Bilagor

# 01. Ramverk för att utveckla enkätfrågor

Så här synliggörs den institutionella kapaciteten för ett integrerat hållbarhetsarbete i enlighet med OECD:s framgångsfaktorer			
Förhållandet mellan institutionalisering (hållbarhetsarbetets integrering i struktur, process, kultur) och kapaciteten för det tvärssektoriella förändringsarbetet (kapacitet på strategisk, taktisk och praktisk samordningsnivå). HU=hållbar utveckling.			
	Strukturell integrering	Processuell integrering	Kulturell integrering
<b>Strategisk styrning</b> (F1. Politiskt åtagande)	<p><i>Har det tvärssektoriella förändringsarbetet för hållbarhet integrerats i kommunens styrande strukturer?</i> <b>Valda indikatorer</b> <b>F1:</b> Ingår HU övergripande styrande dokument, som vision, budget och utvecklingsstrategier (1.1a-d)? Indikator 1.1a - HU i visionen Indikator 1.1b - HU i mål för mandatperioden Indikator 1.1c - Beslut om medlemskap i KK eller SEKOM med krav på åtaganden för HU Indikator 1.1d - Medlemskap i GS eller HC som ger stöd i styrning och ledning för HU</p>	<p><i>Har det tvärssektoriella förändringsarbetet för hållbarhet integrerats i kommunens styrprocesser?</i> <b>Valda indikatorer</b> <b>F1:</b> Efterfrågar förtroendevalda uppföljning och resultat, och avsätts resurser (1.2b-c)? Indikator 1.2b - ...avsätter särskilda resurser för ditt arbete? Indikator 1.2c - ...efterfrågar uppföljning och resultat för ditt arbetsområde?</p>	<p><i>Gynnas det tvärssektoriella förändringsarbetet för hållbarhet av den politiska kulturen?</i> <b>Valda indikatorer</b> <b>F1:</b> Förtroendevaldas hänsyn till beslutade strategier (1.1e) samt användning av nyckelord, hänsyn i strategisk plan och efterfrågar expertis (1.2a, 1.2d-e). <i>Indikator 1.1e</i> - Upplever du att kommunstyrelsens förtroendevalda är medvetna om och aktivt tar hänsyn till gällande strategiska styrdokument i sin politiska styrning? <i>Indikator 1.2a</i> - ...använder "dina" nyckelord på ett positivt sätt? <i>Indikator 1.2d</i> - ...vill veta hur ditt arbetsområde förhåller sig till strategisk plan (mål och budget)? <i>Indikator 1.2e</i> - ...vänder sig till dig (direkt eller indirekt) för expertis och information inom området?</p>
<b>Taktisk ledning</b> (F2. Integrerade arbetsätt F3. Långsiktighet F4. Global påverkan F5. Samordning av policy och organisation F7. Extern samverkan F8. Uppföljning och utvärdering)	<p><i>Har det tvärssektoriella förändringsarbetet för hållbarhet integrerats i organisationens stödjande strukturer?</i> <b>Valda indikatorer</b> <b>F2:</b> Kommunens avgränsning mellan strategiska perspektiv (2a) samt regional och nationell strategisk styrning för HU (2b-c)? <b>F3-4:</b> Konsekvenser i beslutsunderlag (3a och 4a) <b>F5:</b> Formaliserad organisation och dialog (5a, aa, b) samt dokumentstruktur (5da-dc) <b>F7:</b> Former för extern samverkan (7b) <b>F8:</b> Formaliserad samordning mellan olika uppföljningsområden (8a) Indikator 2.a - De strategiska perspektivens avgränsningar och tangenser Indikator 2.b - Regionala styrdokument Indikator 2.c - Nationella styrdokument Indikator 3.a - Långsiktiga konsekvenser i beslutsunderlag till KS/KF Indikator 3.b - Långsiktiga mål och strategier relaterat strategisk plan för mandatperioden Indikator 4.a - Globala sociala och ekologiska konsekvenser i beslutsunderlag till KS/KF Indikator 5.a - Organisatorisk tillhörighet Indikator 5.aa - Organisation för strategiskt förändringsarbete Indikator 5.b - Formaliserat strategiskt arbete Indikator 5.da-dc - Ordning dokumentstruktur Indikator 5.e - Intern dialog i det strategiska förändringsarbetet Indikator 7.a - Nyttan av extern samverkan Indikator 7.b - Former för extern samverkan Indikator 8.a - Rutiner för samordning mellan olika övergripande uppföljningsområden</p>	<p><i>Har det tvärssektoriella förändringsarbetet för hållbarhet integrerats i organisationens stödprocesser?</i> <b>Valda indikatorer</b> <b>F5:</b> Former för dialog i hållbarhetsarbetet (5e) <b>F7:</b> Nyttan av samverkansprojekt (7a) Övergripande1 - Användning av SS 854000:2021 Indikator 5.e - Vilka åtgärder har vidtagits av kommunala verksamheter för att möjliggöra dialog i det strategiska förändringsarbetet? (ett antal svarsalternativ + fritext) Indikator 7.a - Hur upplever du generellt nyttan av extern samverkan i de projekt som kommunen deltar i inom ditt arbetsområde? (flera svarsalternativ + fritext)</p>	<p><i>Har det tvärssektoriella förändringsarbetet för hållbarhet integrerats i ledningskulturen?</i> <b>Valda indikatorer</b> <b>F5:</b> HU i högsta ledningens egen utvecklingsplan (5c) Indikator 5.c - I vilken utsträckning anser du att hållbar utveckling integrerats i förvaltningsledningens utvecklingsplan?</p>
<b>Praktisk samordning</b>	<p><i>Är organisationens strukturer anpassade till tvärssektoriellt förändringsarbete?</i> <b>Valda indikatorer (speglar graden av strukturell integrering utifrån flera framgångsfaktorer)</b> <b>F1-8:</b> Formalitet kring strategens mandat, arbetets karaktär och prioriteringar (9a-c) Indikator 9.a Strategens mandat Indikator 9.b Det strategiska arbetets karaktär Indikator 9.c Prioritering i det strategiska arbetet</p>	<p><i>Har samordnaren formell tillgång till relevanta interna processer?</i> <b>Valda indikatorer (speglar graden av processuell integrering)</b> <b>F1-8:</b> Formella och informella arbetsätt och upplevd arbetsbelastning (11a-b) Indikator 11.a Arbetsbelastning Indikator 11.b Informella aspekter</p>	<p><i>Finns en organisationskultur som främjar tvärssektoriellt förändringsarbete och hållbar utveckling?</i> <b>Valda indikatorer (speglar graden av kulturell integrering)</b> <b>F1-8:</b> Grad av tillit till strategen; sammanhang; och chefens stöd (10a-c) samt respondentens känsla inför sitt arbete (11c) Indikator 10.a Tillit till strategen Indikator 10.b Stöd från chefen Indikator 10.c Nära kollegor samt Indikator 11.c Känsla inför arbetet</p>

