



Rapport från Göteborgs Stads klimatråd 2024

Rapportnummer 2024:13

Rapport från Göteborgs Stads klimatråd 2024

Rapportnummer: 2024:13

Datum: 2024-12-10

Författare: Sara Brorström, Petra Svensson, Fredrik Hedenus, Niklas Harring, Maria Schnurr och Holger Wallbaum.

Fotograf: Lo Birgersson

ISBN nummer: 1401–2448

Vill du använda text eller bilder ur denna rapport citerar du: Miljöförvaltningen Göteborgs Stad, 2024:13 Rapport från Göteborgs Stads klimatråd 2024. Detta är en rapport i miljöförvaltningens rapportserie. Hela rapportserien hittar du på <https://goteborg.se/mfrapporter>

Sammanfattning

I 2023 års rapport betonades behovet av förändrade arbetssätt, en ny organisationskultur, bättre helhetssyn och tydligare rollfördelning för att effektivt arbeta mot klimatmålen. I 2024 års rapport fokuseras just på organisatoriska förutsättningar och rådet presenterar rekommendationer för att stärka Göteborgs Stads arbete med klimatmålen. Dessa är kortfattat:

Tydliggörande. Klargör om Göteborgs Stads klimatmål är avsedda som ledstjärnor för att skapa riktning eller om de är mål som faktiskt ska uppnås. Klimatrådet har i rapporten utgått från att målen är tänkta att gå att uppnå.

Ledarskap. Ge antingen miljöförvaltningen eller stadsledningskontoret ett tydligt mandat att leda arbetet mot klimatmålen. Detta inkluderar ekonomiska resurser, tydlig kommunikation och förväntningar för hela organisationen.

Prioritering. Prioritera bland mål och strategier samt förtydliga vilka aktörer som utöver sina kärnuppdrag ska bidra till klimatmålen. Huvudansvaret bör ligga på de förvaltningar som står för majoriteten av utsläppen.

Ansvarsutkrävande. Decentralisera mål till de mest relevanta förvaltningarna och utkräv ansvar om målen inte uppnås. Placera målen där de bäst kan påverkas och stärk mandatet för samordning och ledning hos miljöförvaltningen eller stadsledningskontoret.

Datahantering. Implementera processer och strukturer som säkerställer att kommunens aktörer använder homogen data för scenarier och prognoser. Konsolidera befintliga verktyg och komplettera där det behövs för delad och säker datahantering över förvaltnings- och bolagsgränser.

Innehåll

Sammanfattning.....	3
1 Inledning	5
2 Göteborgs klimatmål och utveckling sedan förra rapporten	6
3 Bakgrund – en offentlig sektor i förändring	9
3.1 Målstyrning	9
3.2 Samverkan	11
4 Göteborgs Stads organisering för att arbeta mot klimatmålen. 13	
5 Vägval vad gäller styrning med mål i samverkan	18
6 Rekommendationer	20
6.1 Tydliggörande	20
6.2 Prioritering	20
6.3 Ansvarsutkrävande	20
6.4 Ledarskap	20
6.5 Processer och strukturer för datahantering	20
Referenser	21

1 Inledning

Den 8 oktober 2021 beslutade kommunstyrelsen i Göteborg att tillsätta ett klimatråd med uppdrag att analysera hur de lokalt beslutade klimatmålen i Göteborg kan nås på ett kostnadseffektivt sätt. 2023 års rapport behandlade vilka åtgärder som är centrala för att kunna nå de uppsatta målen. Rådet kom fram till att tre åtgärder var avgörande för att nå målen som de är uppsatta: 1) drastiskt minska utsläppen från raffinaderierna 2) investera i koldioxidinfångning på Sävenäs och 3) minska trafikens utsläpp. Ett grundläggande problem som pekades ut var att kommunen har nästintill ingen rådighet över raffinaderierna, och endast begränsad rådighet över trafiken.

I 2023 års rapport rekommenderade rådet att för att uppnå målet krävdes i många fall ett förändrat arbetssätt, en förändrad organisationskultur, bättre helhetssyn samt en tydligare rollfördelning inom Göteborgs Stad. I årets rapport lägger rådet fokus på de organisatoriska förutsättningarna, utmaningarna och möjligheterna att nå målen. Ett grundläggande problem är kommunens begränsade rådighet över utsläppen som sker inom kommunen. Som kommunen själva påpekar i miljö- och klimatprogrammet (s. 9) finns det vissa utsläpp som man har direkt rådighet över, till exempel sina inköp samt el- och värmeproduktion. Sedan finns det utsläpp där man har indirekt påverkan, det vill säga att kommunen till viss del kan påverka hur andra aktörer beter sig, som exempelvis trafiken. Sist men inte minst finns det utsläppen där kommunen har rådighet genom påverkan. Här är det främst industrisektorn, där kommunen kan påverka hur Sveriges eller EU:s klimatpolitik utvecklas, men saknar möjlighet att direkt påverka hur stora utsläppen blir.

Den begränsade rådigheten till trots har kommunen stora möjligheter att bedriva ett effektivt klimatarbete. Ett syfte med årets rapport är att tydliggöra stadens förutsättningar för att arbeta mot klimatmålen, och vad som behöver förändras för att mer effektivt arbeta mot dem. För att skapa oss en god förståelse för utmaningarna och möjligheterna med att praktiskt arbeta mot målen har rådet under arbetet med denna rapport samtalat med ett antal individer som från olika perspektiv har insikt i stadens organisation och arbetet mot klimatmålen samt mot andra gränsöverskridande mål. Vi har också under arbetet med denna rapport läst styrdokument som till exempel budgetdokument, strategier och program. Denna rapport är strukturerad som följer: i kapitel två redogörs för hur Göteborgs klimatmål är formulerade. Vi beskriver också hur situationen utvecklats sedan förra rapporten. I kapitel tre presenteras en bakgrund till hur styrningen av offentlig sektor och arbetet med breda tvärgående mål har utvecklats. Utifrån detta kapitel görs sedan i kapitel fyra en genomgång av hur styrningen och organiseringen av arbetet med klimatmålen ser ut i Göteborgs Stad. I kapitel fem diskuterar vi implikationer och vägval i relation till föregående kapitel, vilket leder till kapitel sex där rådets rekommendationer presenteras.

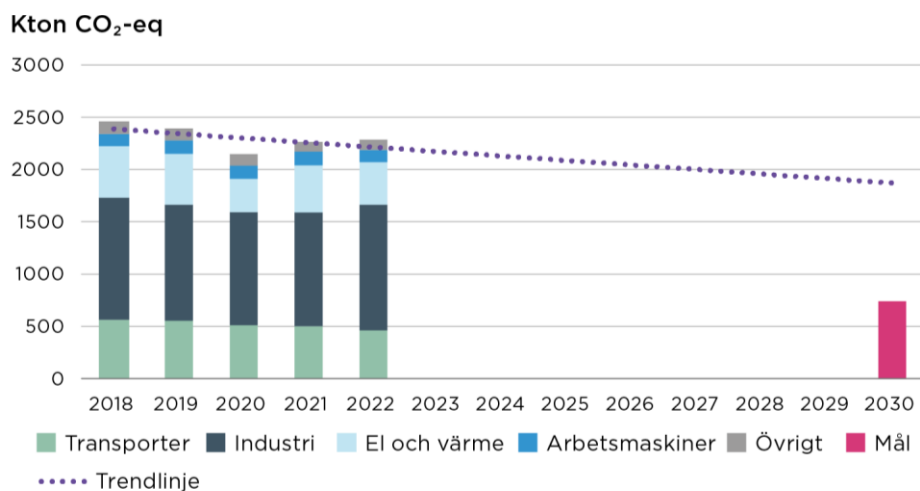
2 Göteborgs klimatmål och utveckling sedan förra rapporten

Göteborgs Stad har ett övergripande klimatmål med två målvärden samt fyra delmål. Det övergripande målet innebär att de territoriella utsläppen ska minska med 72 % till 2030 jämfört med 2018 och att de konsumtionsbaserade ska minska med 64 % jämfört med 2017. De fyra delmålen innebär att primärenergianvändningen ska minska med minst 30 % per invånare från 2010 års nivå, att Göteborg Energi bara ska producera förnybar energi, att transportutsläppen av koldioxid ska minska med minst 90 % jämfört med 2010 samt att utsläppen från kommunens övriga inköp exklusive livsmedel ska minska med 90 %. Utöver detta finns ett målvärde angående livsmedelsinköpsens utsläpp som säger att dessa ska minska med 32 %.¹

De territoriella växthusgasutsläppen från Göteborgs kommun uppgår till drygt 2 miljoner ton koldioxid år 2022, se Figur 1. Ungefär hälften av utsläppen kommer från de två raffinaderierna, Preem och St1. Den andra hälften domineras av vägtrafiken med bilar, kollektivtrafik och lastbilar. Utsläppen direkt kopplade till el och fjärrvärme uppgår till ungefär 0,5 miljoner ton per år och kommer främst från Ryaverket som använder naturgas och Sävenäs som förbränner avfall med fossila plaster. Göteborgs uppvärmning baseras dock på att raffinaderierna levererar spillvärme till fjärrvärmenätet. Arbetsmaskiner som ofta är kopplade till olika infrastrukturprojekt i staden står för runt 0,1 miljoner ton koldioxid.

Om vi undersöker utsläppen över tid, se Figur 1, ser vi att fördelningen mellan de olika utsläppskällorna varit ungefär densamma under perioden. Utsläppen som helhet har minskat med 8 % sedan 2018 till 2022, den största delen av denna minskning beror på minskade utsläpp från transporter. Detta beror främst på en ökad inblandning av biobränslen via reduktionsplikten och en större andel laddbara bilar. Enligt kommunens plan ska de territoriella utsläppen minska med 10,3 % årligen för att målet ska kunna nås och som vi ser ligger minskningstakten långt under det.

¹ Det råder viss politisk oenighet om målen i Göteborgs Stad, där delar av den nuvarande oppositionen (M, L, KD, D) vill revidera målen.



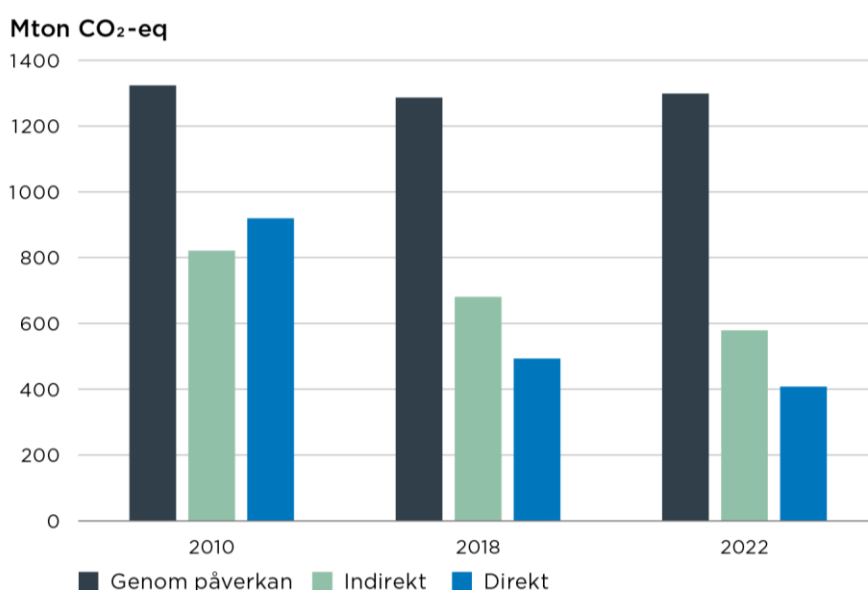
Figur 1. Utsläppen inom Göteborgs territorium 2018–2022 för olika sektorer.

Analyseras trenden sedan 2005 går det att se att de territoriella utsläppen minskat med 13 %, främst tack vare att utsläppen från transporter minskat med 35 %. Även om det är en positiv trend är det långt ifrån vad som krävs för att uppnå målet om minskning med 70 % till 2030. Målet är att utsläppen i Göteborg ska vara runt 0,65 miljoner ton koldioxid år 2030. Vi kan från Figur 1 se att bara utsläppen från industrierna (främst raffinaderierna) ligger på nästan en miljon ton. Mellan 2021 och 2022 ökade utsläppen från raffinaderierna något medan trafikens utsläpp minskade något, vilket gör att totalen förblir i stort oförändrad.

Klimatpolitiken regleras idag på flera olika nivåer. På den internationella nivån finns UNFCCC, där Parisavtalet fastslår att den globala medeltemperaturökningen ska hållas väl under två grader och sträva efter 1,5 graders temperaturökning. Från Parisavtalet går det dock inte är att härleda vare sig vad Sverige eller Göteborg ska göra för att uppnå målet. Vidare har EU en gemensam klimatpolitik där handel med utsläppsrätter utgör en hörnsten. Det innebär att all elproduktion och alla industrier har ett gemensamt tak för hur stora de totala utsläppen får vara och detta tak sänks år från år. Raffinaderierna i Göteborg och avfallsförbränningen i Säve ingår i EU:s utsläppshandel. Poängen med systemet är att utsläppen ska minskas där det är billigast att göra det, och detta sköter marknaden genom att handla med utsläppsrätterna. Systemet innebär dock att om kommunen till exempel skulle betala raffinaderierna för att lägga ner kommer motsvarande utsläpp ske inom andra EU-länder. Om kommunen kan hjälpa företag med att sänka kostnaderna för utsläppsminskningar (till exempel genom enklare regleringar) gör det att omställningen blir enklare och billigare. Men om kommunen betalar för eller tvingar företag att betala för åtgärder som inte är kostnadseffektiva minskas inte utsläppen i EU och kostnaden blir högre i staden. Kommunen är medveten om detta och i miljö- och klimatprogrammet står att *”Samtidigt ska vi säkerställa att våra åtgärder inte enbart minskar lokala utsläpp utan även de totala utsläppen i Sverige, Europa och världen”* (s. 18). Dock har Göteborg genom att ålägga Göteborg Energi att bli helt förnybara gjort precis detta, eftersom Göteborg Energis verksamheter ingår i EU:s utsläppshandel.

Som medlemsland i EU lyder Sverige också under andra delar av EU:s klimatlagstiftning, samtidigt som Sverige har nationella klimatmål (Naturvårdsverket 2024). Från Göteborgs Stads perspektiv är det främst trafikens utsläpp som påverkas av nationell lagstiftning genom koldioxidskatt, reduktionsplikt (inblandning av förnybara bränslen) och subventioner till utsläppsnåla bilar. Den nationella klimatpolitiken gör dock inte den lokala politiken verkningslös (på samma sätt som EU:s utsläppshandelssystem begränsar möjligheterna att agera lokalt), utan aspekter som lokaltrafik, mobilitetslösningar och trängselskatten påverkar de totala utsläppen från trafiken. I sammanhanget kan det vara värt att nämna att arbetet med ett separat EU-gemensamt utsläppshandelssystem, som kommer att omfatta bland annat transport- och bostadssektorn, påbörjas 2025 och är igång 2027 (Naturvårdsverket 2024), något som också har bäring för lokalt klimatarbete.

Göteborg har haft olika typer av mål för de territoriella utsläppen under en lång period. Som vi kan se i bild 2 har utsläppen minskat betydligt mer från källor där kommunen har stor rådighet (värme och elproduktion) jämfört med där kommunen inte har någon rådighet (industri och övrigt). Utsläppen där kommunen har begränsad rådighet (transport och arbetsmaskiner) ligger däremellan.



Figur 2. Utsläppens utveckling från sektorer där kommunen har olika grad av rådighet. Direkt rådighet (el och värme), indirekt (trafik och arbetsmaskiner) och genom påverkan (industri och övrigt).

Från ett organisatoriskt perspektiv finns det alltså två skäl att inte låta verksamheter som industri ingå i kommunens målformulering. För det första att handel med utsläppsrätter innebär att om kommunen tvingar till exempel raffinaderierna till dyra åtgärder för att minska utsläppen kommer ungefär motsvarande utsläpp ske någon annanstans i Europa. För det andra verkar målen som satts på industrin lokalt inte haft någon påverkan på utsläppen. Vilket ska ses i kontrast till hur utsläppen från kommunens egen värme och kraftproduktion minskat under samma period (även om ungefär motsvarande utsläpp istället skett någon annanstans i Europa eftersom anläggningarna ingår i EU:s handelssystem).

3 Bakgrund – en offentlig sektor i förändring

Göteborgs Stads klimatmål är politiskt beslutade och gränsöverskridande. Det uttrycks därför att det krävs att man inom organisationen arbetar över gränser, tvärssektoriellt och gemensamt för att målen ska uppnås. Detta sätt att använda målstyrning följer en generell utveckling av offentliga organisationer. En vanligt förekommande beskrivning av utvecklingen är att hävda att offentliga organisatorer har förändrats från att utgöra traditionella byråkratier (i form av sektorsorganisering, centralisering och regelstyrning), till vad som benämns New Public Management (NPM) (med privatisering, decentralisering och effektivisering som kännetecken) och på senare tid till vad som benämns samverkanssamhället eller New Public Governance (NPG) med fokus på samverkan mellan olika aktörer, ofta med gemensamma, om än vaga mål (Brorström & Diedrich, 2022). I praktiken har dock de här förändringarna inte inneburit ett tydligt skifte från den ena modellen till den andra, utan snarare att styridéer lagts till – något som kommit att utgöra utmaningar för offentliga organisationer och de som arbetar inom dem (Brorström & Norbäck, 2024). Vad gäller arbetet med Göteborgs Stads klimatmål vill vi särskilt betona två utvecklingstrender; målstyrning samt samverkan.

3.1 Målstyrning

I förändringen av den traditionella byråkratin och i takt med att den svenska förvaltningsorganisationen växte i omfattning under 1900-talet lades fokus på decentraliserad målstyrning² istället för centraliserad regelstyrning. För att ge ett exempel inom klimatpolitiken skulle centraliserad regelstyrning kunnat innebära att alla verksamheter måste använda elbilar, medan decentraliserad målstyrning skulle kunna innebära ett mål om att grundskoleförvaltningen behöver minska sina utsläpp med 30 %. Hur målet ska nås är då upp till grundskoleförvaltningen. Syftet med den här formen av målstyrning var att skapa effektivitet och politisk legitimitet genom att separera **vad** från **hur** i förverkligandet av politiska beslut. Detta bygger på grundidén att politiken bestämmer riktningen och förvaltningen använder sin expertkunskap för att på bästa sätt åstadkomma vad politiken har beslutat (Ljung & Westerberg, 2017). I verkligheten är gränsdragningen mellan vad och hur inte lika kristallklar som i teorin eftersom många beslut som rör hur något ska åstadkommas också innebär politiska ställningstaganden. Och trots att ett syfte med målstyrning var ökad frihet till förvaltningarna att besluta hur målen ska arbetas mot har forskning visat att detta inte alltid blir utfallet, snarare har målstyrning i praktiken i många fall lett till en ökad detaljstyrning, genom till exempel mätning och utvärderingar av det arbete som bedrivs i förvaltningarna. På senare tid har detta lett till en diskussion om att det administrativa arbetet inom offentliga verksamheter har ökat, samt att tjänster utöver de traditionella inom kärnverksamheterna har tillkommit (Forsell & Ivarsson Westerberg, 2014, Alvehus & Kastberg

² Målstyrning populariserades av managementkonsulten Peter Drucker genom hans bok "The practice of Management" som utkom 1954.

Weichselberger, 2024). Detta fenomen har inneburit att mittendelen på organisationen växer, något som nyligen har benämnts för en ökad ”mittokrati” och liknats vid att organisationen visuellt tar formen av en bowlingkägla (Alvehus & Kastberg Weichselberger, 2024).

Gällande klimatmål är en specifik utmaning, som flertalet studier har påvisat, att det är svårt att styra mot långsiktiga mål inom den offentliga sektorn (Brorström, 2023). Detta på grund av den kortsiktighet som ofta finns i styrsystemen, genom till exempel ettåriga budgetprocesser och fyraåriga mandatperioder, vad som ibland kallas för ”the re-election constrain” och innebär att det är vad som görs inom mandatperioden som räknas och inte hur väl långsiktiga mål uppnås och arbetas mot (Reid, 2012). Det kan förklara varför det ibland förefaller viktigare att anta ambitiösa målsättningar, än att skapa reella förutsättningar för att de ska uppnås. Detta kallas inom klassisk organisationsteori för särkoppling (Meyer & Rowan, 1977) eller att olika delar av organisationer är löst kopplade till varandra (Orton & Weick, 1990). Generellt har New Public Management också sagts leda till mer kortsiktigt agerande, bland annat på grund av ökat fokus på mätning och utvärdering, som beskrevs ovan. I praktiken innebär detta att det kan finnas kortsiktiga beteenden inom organisationerna som direkt motverkar de långsiktiga målen (Tregidga & Laine, 2022).

Hur målen ska arbetas mot anges genom exempelvis strategier eller program. Även strategier är inom den offentliga sektorn ett relativt nytt fenomen, och även här sägs New Public Management vara en anledning till utvecklingen, på grund av inflytandet från privat sektor för styrningen av offentliga organisationer (Brandtner m.fl. 2017). Att vara strategisk innebär i sin klassiska form att välja något framför något annat, med andra ord att prioritera mellan olika alternativ. Att för en organisation ha ett stort antal strategier, program eller mål, skulle därför kunna sägas vara i sig ostrategiskt, något som inte sällan är fallet inom offentliga organisationer. Att prioritering är svårt men nödvändigt utgör ett dilemma som har präglat styrningen av hållbarhetsarbetet från lokal till global nivå. Som exempel kan nämnas Agenda 2030 vilken specificerar att Agendan är odelbar, vilket också markerar att prioriteringar mellan Agendas olika målområden inte ska göras (Svensson 2020). I praktiken hanteras den just på detta sätt, för att arbetet ska bli hanterbart. I forskning kring Göteborgs Stads arbete med att förverkliga vision Älvstaden, betonades det återkommande att prioritering var det svåraste men samtidigt det som efterfrågades allra mest av de som ingick i studien (se till exempel Brorström, 2016).

Det räcker emellertid inte med att anta program och strategier, forskning har visat på vikten av att det finns politiskt tryck bakom för att de ska fungera som styrverktyg. Med andra ord måste det finnas en efterfrågan på resultat, annars är risken att de tvärgående målen tappas bort till förmån för sektorsorganisationens starka organisatoriska struktur och de befintliga målen inom respektive förvaltning och bolag (Svensson, 2019a). Detta beror på att när det gäller traditionella kommunala uppgifter finns ansvar oftast uttryckt i lagrum och sker genom myndighetsutövning. Denna tydlighet gällande ansvar, mandat och ett dithörande myndighetsutövande – gör att de får företräde. Detta innebär sammantaget att

mål som ligger utanför de traditionella uppgifterna, som till exempel klimatmål, är svårare att styra mot.

Göteborgs Stad har 400–500 formulerade mål. Formellt finns ingen angiven prioriteringsordning utöver att budgeten är överordnad. Dock hanteras vissa mål som prioriterade men mer på informellt plan. Detta skapar en oklar situation gällande vad som är viktigt, och hur denna informella prioritering hanteras ser olika ut beroende på vilken del av staden man arbetar i (se Svensson, 2019b). Inom staden finns också flertalet antagna program, här kan exempelvis tre stycken nämnas, *Göteborgs Stads program för en jämlik stad*, *Göteborgs Stads näringslivsstrategiska program*, och *Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram*, där risken är att dessa inte får önskad effekt då samtliga program är breda och omfattar alla delar av kommunen. Delvis som ett svar på utmaningarna med målstyrning, har det under senare år också varit ett stort fokus på samverkan och gemensamt ansvarstagande.

3.2 Samverkan

Politiska mål inom exempelvis klimatfrågan är ofta formulerat som gemensamma för alla organisationens verksamheter (Svensson 2019a) och därför hanteras de också som att alla har ett gemensamt ansvar (Styhre & Brorström 2023). Detta skapar behov av samverkan och samordning. Som en konsekvens har samverkan under de senaste decennierna alltmer kommit att ses som en nyckel till framgång för att hantera komplexa samhällsutmaningar. Inom samverkanslitteraturen har förhoppningarna till att samverkan ska lösa problem benämnts för ”the collaborative advantage” och innebär att samverkan ses som bra enbart för att den sker, då lärande och nya lösningar anses uppstå i mötet mellan individer med olika professioner och intressen (Bryson m.fl., 2016). Men trots denna starka tilltro till samverkan som organisationsform, har omfattande forskning visat på svårigheterna med samverkan mellan aktörer med olika kärnuppdrag, intressen, resurser och tolkningar. Det har till och med argumenterats för att samverkan spär på svårigheterna med att arbeta mot gemensamma mål (Vangen, 2017). Till svårigheterna hör att det, som beskrivs ovan, inom offentliga organisationer ofta finns många tvärgående mål och dithörande samverkanskonstellationer. Detta skapar konkurrens och svårigheter att prioritera mellan mål och samverkanskonstellationer som individer är del av. Vanligt gällande i den här formen av samverkan är att det sällan inledningsvis är uttalat hur samverkan ska organiseras och styras, och ett stort ansvar landar därför på förvaltningarna och bolagen att själva organisera arbetet. Detta leder i sin tur till att ledarskapet tenderar att bli otydligt, med andra ord innebär det att vad som beskrivs som allas gemensamma ansvar riskerar att förvandlas till ingens ansvar. Vad som spär på problematiken är att det inte sällan saknas budgetutrymme för att delta i samverkansprojekt, något som i praktiken skapar förhandlingar om vilken organisation som ska belastas med eventuella kostnader (Brorström & Diedrich, 2022).

En i praktiken ofta presenterad lösning på problemet med otydligt ansvar att låta en förvaltning ha en samordnande funktion. Ofta anställs även så kallade sam-

ordnare och strategier³ i olika delar av organisationen. Dessa lösningar präglas dock ofta av att samordningsansvaret inte medför något mandat att leda och styra arbetet. Ett problem som kan uppstå här är att det inte sällan leder till missförstånd då andra aktörer tolkar det som att det är den samordnande förvaltningen och de anställda samordnarna som har mandatet att hantera, och ”lösa” den tvärsektoriella frågan. I själva verket är de samordnande aktörerna snarare att betrakta som facilitatorer, som ska stödja och hjälpa övriga organisationen att bidra till måluppfyllelsen.

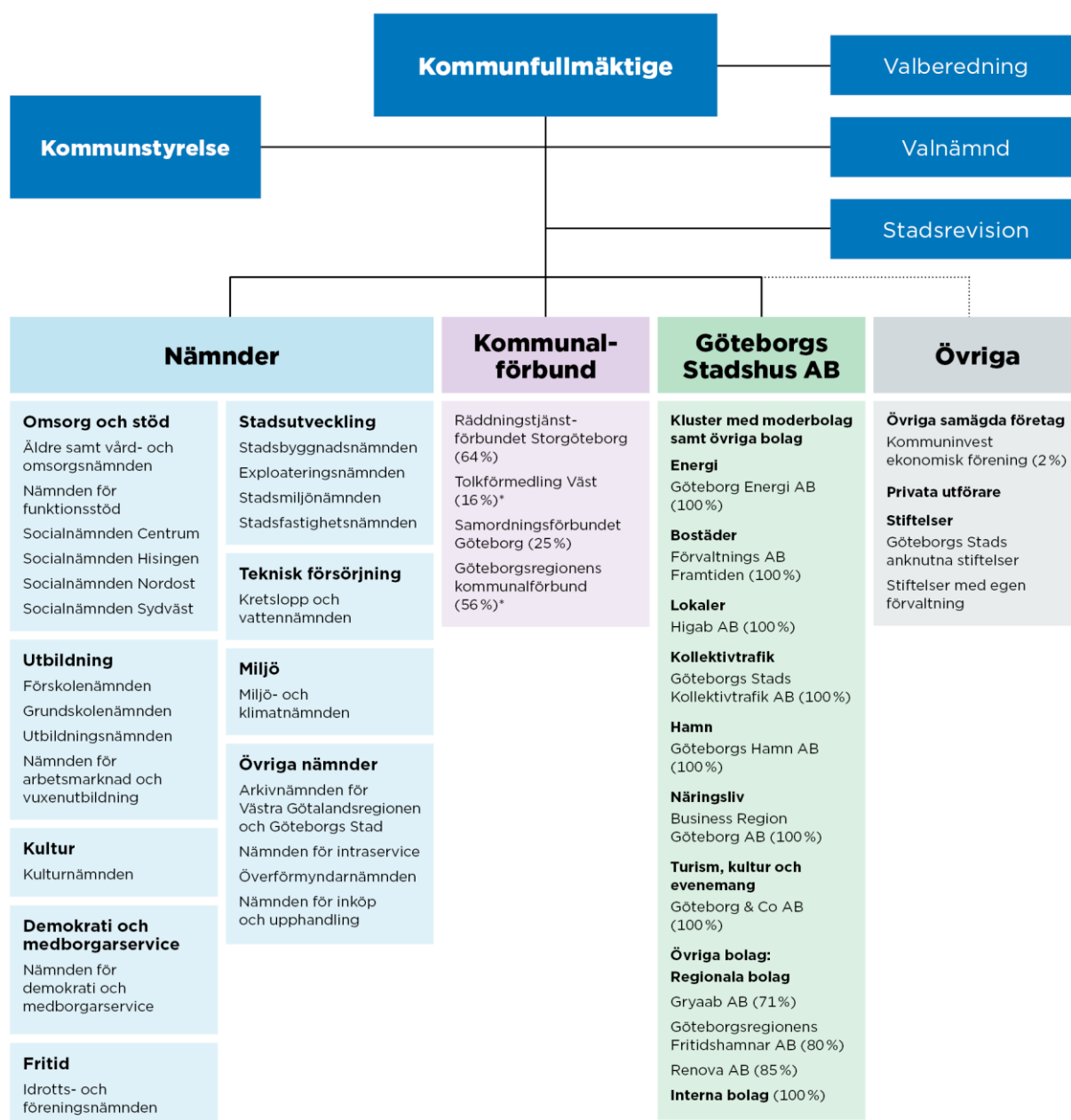
En annan återkommande viktig fråga i samverkan kring klimatomställningsarbetet rör huruvida klimatomställningen ses som politisk fråga eller snarare som en fråga för expertkunskap. Ofta hörs efterfrågan på att lyssna mer på experterna, men tidigare forskning har visat behovet av att behålla just den politiska dimensionen när komplexa tvärsektoriella frågor ska organiseras, eftersom frågan annars riskerar att absorberas av linjeorganisationens logik vilket i sin tur innebär att den tvärgående frågan hamnar efter sektorsmålen i prioritet. Detta innebär givetvis inte att avfärda den oerhört viktiga och avgörande expertkunskap som finns på området, utan att politiskt markera vikten av frågan, ställningstaganden och prioriteringar gjorda inom den, och hur delegationen inom dess organisering ser ut.

³ Dessa roller har olika benämningar men har liknande funktioner där de ska hålla samman och ha en översyn av det arbete som görs.

4 Göteborgs Stads organisering för att arbeta mot klimatmålen

Göteborg är en storstad med över 600 000 invånare och Göteborgs Stad har runt 60 000 medarbetare. Staden har 25 fackförvaltningar organiserade under nämnder samt, 90 bolag som staden äger helt eller delvis. Staden ingår också i fyra olika kommunalförbund.

Organisationskarta



De 25 fackförvaltningarna och de 90 bolagen har olika stor inverkan på stadens klimatarbete, där vissa har en stor möjlighet att påverka och andra mindre (exempelvis socialförvaltningarna har en mindre och indirekt påverkan medan stadsutvecklingsförvaltningarna har en stor och direkt påverkan). Uppdraget att justera och uppdatera stadens befintliga miljöprogram gavs till miljö- och klimatnämnden och kommunstyrelsen år 2019. Samtidigt ändrades namnet från *Göteborgs Stads miljöprogram* till *Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram*. Programmet togs fram av miljöförvaltningen tillsammans med stadsledningskontoret (SLK) och med stöd av tjänstepersoner i stadens förvaltningar och bolag. Miljö- och klimatprogrammet antogs sedan av kommunfullmäktige i mars 2021 med bred majoritet och stöd från båda blocken. Under ”genomförande av programmet” beskrivs att målen ska nås genom både ordinarie verksamhet och genom tvärssektoriellt arbete:

”För att nå målen i programmet finns en tydlig ambition att utveckla kapacitet för att arbeta med genomförande. Detta kommer ske på två sätt:

1. Ordinarie verksamhetsplanering med stöd av miljöledningssystem

Samtliga nämnder och styrelser ska i sin ordinarie verksamhetsplanering, med stöd av deras miljöledningssystem, identifiera och prioritera de åtgärder som behöver genomföras inom sina respektive ansvarsområden, för att miljömålen och delmålen i programmet ska kunna nås. På detta sätt integreras miljöfrågorna i verksamheternas planering.

2. Tvärssektoriellt arbete genom programmets strategier

Genom programmets sju tvärgående strategier ska nämnder och styrelser kraftsamla inom områden som kräver en hög grad av samverkan och tvärgående nya lösningar. Strategierna syftar till att åstadkomma ett förändringsdrivande utvecklingsarbete för att påskynda omställningen till en hållbar stad. För varje strategi finns en samordningsansvarig nämnd eller styrelse som ansvarar för att driva och samordna strategin. Miljö- och klimatnämnden ansvarar för att koordinera arbetet inom och mellan strategierna.”

I miljö- och klimatprogrammet betonas att:

”för att målen ska nås är samverkan mellan Göteborgs Stad och näringsliv, invånare, akademi, andra städer och andra aktörer en förutsättning. För att säkerställa ett tydligt fokus på genomförande, och löpande kunna möta de hinder som uppstår, kommer uppföljningen av programmet få stor betydelse för arbetet.”

Samverkan ses alltså som avgörande för förverkligandet av målen vilket citatet visar. Precis som beskrevs ovan är en utmaning att det inom stadens organisation finns flertalet tvärssektoriella mål, det vill säga omfattades alla grenar av organisationen. För att återigen exemplifiera med de tre programmen Göteborgs Stads program för en jämlik stad, näringslivsstrategiska programmet, och miljö- och klimatprogrammet, innehåller de tre programmen flera olika delar. Inom *Göteborgs Stads program för jämlik stad (2018–2026)* finns ett övergripande mål om att Göteborg ska vara en jämlik stad, som sedan bryts ned i fyra målområden som lyder att; Skapa god start i livet och goda uppväxtvillkor, Skapa förutsättningar för arbete, Skapa hållbara och jämlika livsmiljöer,

Skapa förutsättningar för delaktighet, inflytande och tillit. Att målområdena kräver samordning och kan innebära många olika former av åtgärder är tydligt. *Göteborgs Stads näringslivsstrategiska program (2023–2035)* innefattar målbilden ”*Göteborg är en internationell förebild för förmågan att samarbeta – i en miljö där människor utvecklas och trivs. Näringslivet har fullt stöd från staden och kan känna stolthet över att verka i en av världens mest nytänkande storstadsregioner.*” Denna målbild bryts sedan ned i tre mål, som i sin tur bryts ned i sex strategier. För att ge ett exempel är det första målet formulerat som att ”*Göteborg är en av de storstadsregioner i Europa som är bäst på att tillvarata kompetens och attrahera talang*”. I miljö- och klimatprogrammet, som sträcker sig till 2030, det som är utgångspunkten i denna rapport, finns tre miljömål som i sin tur består av fyra delmål som alla är av övergripande karaktär och som alla kräver samordning, arbete och ekonomiska resurser.

Sammantaget innebär detta att stadens medarbetare har att förhålla sig till och arbeta utifrån många olika mål, detta enbart genom dessa tre program. Värt att notera är att målen i de tre programmen är formulerade på olika sätt och med olika tidshorisonter, varav de arbetssätt som finns är av stor betydelse för att skapa ordning för medarbetare att förhålla sig till målen och kunna prioritera. Då programmen är av olika karaktär är det rimligt att de är olika till form men att bedöma hur de förhåller sig till varandra och prioriteringar mellan åtgärder kopplat till dem blir svårare. Kopplingarna mellan miljö- och klimatprogrammet och andra styrande dokument finns beskrivet i dokumentet men det finns behov av att prioritera mellan befintliga mål. Hur den prioriteringen ska gå till finns inte angivet.

Det konkreta arbetet med klimatmålen sker genom de tidigare nämnda sju tvärgående strategierna. Dessa sju strategier hanterar alla frågor inom miljö- och klimatprogrammet som anses kräva samverkan både inom stadens organisation samt med det omgivande samhället. De sju strategierna är; agera som föregångare, skapa förutsättningar för att leva hållbart, driva på utvecklingen av cirkulär ekonomi, arbeta strategiskt med finansiering för ökad takt i omställningen, driva på utvecklingen för hållbart byggande, planera för en grön och robust stad, och driva på utvecklingen av hållbara transporter. För varje strategi finns en samordningsansvarig nämnd eller styrelse. Dessa har till uppgift att genom samverkan möjliggöra en ökad kapacitet för att nå målen. På stadens hemsida uppges att de samordningsansvariga har som uppdrag att: ”*identifiera hinder och utmaningar, utveckla förslag på lösningar till hinder, utmaningar och målkonflikter, skapa överblick över pågående initiativ, åtgärder och resurser som saknas, skapa mervärden till de uppdrag och initiativ som finns, samt driva på prioritering av tvärgående initiativ att satsa särskilt på*”. Detta arbete beskrivs fungera bra och i detta arbete finns många uppgifter som är av stor vikt. Hur detta i praktiken ska göras är upp till samordningsansvarig.

Uppföljning av programmet beskrivs i miljö- och klimatprogrammet på följande sätt:

”Uppföljning och analys av måluppfyllelse rapporteras till kommunfullmäktige vartannat år såvida inte kommunfullmäktige beslutar om annan frekvens kopplat till särskilda delar eller hela programmet.”

”Återkoppling kommer göras till utsedda direktörsgrupper kopplade till varje strategi och rapporteras en gång per år till kommunstyrelsen.”

Miljöförvaltningens samordnande roll i arbetet med att förverkliga målen kan missförstås som att det är miljöförvaltningen som ska göra arbetet och det skapar oklarhet gällande vem som har mandat att driva arbetet. Miljöförvaltningen har här en komplex roll, där man å ena sidan är en förvaltning jämlik med andra förvaltningar, och å andra sidan har en förväntan om att uppbära en drivande roll i klimatomställningsarbetet. Som så många andra organisationer präglas alltså även Göteborgs Stad av problemet med vem som har mandatet att leda arbetet och vem som är ansvarig. I vissa kommuner löses detta problem genom att det centrala kommunledningskontoret ges en tydlig ledarroll. I Göteborg är detta dock inte möjligt givet hur stadsledningskontorets uppdrag är formulerat och tolkas. Staden har således en plattare organisering mellan förvaltningarna där stadsledningskontoret närmast har rollen som kommunstyrelsens utredningsorgan snarare än som stadens ledningsförvaltning.

Program, strategier och mål till trots, är kommunfullmäktiges budget ”det övergripande och överordnade styrande dokumentet för Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser” (miljö- och klimatprogrammet). För att ta reda på hur staden prioriterar ger därför budgeten insikt. Angående klimatet står i 2024 års budget att läsa:

”Vi befinner oss i ett klimatnödläge. Göteborg behöver öka takten i omställningen för att bli grönare, friskare och mer robust. Det är hög tid att stärka insatserna för att klimatanpassa Göteborg och nå våra miljö- och klimatmål, där FN:s globala hållbarhetsmål med Agenda 2030 utgör ramarna. Göteborg ska bli en av EU:s 100 första klimatneutrala städer senast 2030. Att ligga i framkant skapar möjligheter till många nya gröna jobb i den cirkulära ekonomin och industrier som bryter sitt fossilberoende.”

I stadens årliga budgetdokument för 2024 finns sju övergripande målformuleringar, med fokus på miljö och klimat står att:

”Göteborg ska vara ledande i klimatomställningen och ha en hög biologisk mångfald.” Detta preciseras: ”Göteborgs Stads miljö- och klimatprograms tre mål för naturen, klimatet och människan ska uppnås och samtliga nämnder och bolagsstyrelser ansvarar för att detta ska ske. Omställningstakten ska öka kraftigt och miljö- och klimatnämnden ska aktivt bistå övriga nämnder och bolagsstyrelser att nå målen. Världen och Göteborg befinner sig i ett klimatnödläge och den biologiska mångfalden minskar. Göteborgs Stad ska vara en föregångare i miljö- och klimatarbetet och bli en av EU:s första klimatneutrala städer 2030. Stora systemförändringar och nytänkande behövs för att uppnå tydliga utsläppsminskningar under mandatperioden.”

Det är således en hög ambition avseende klimat som anges i budgetdokumentet. Det delas genom budgetdokumentet också ut uppdrag, något som påvisar hur prioriteringar sker. Det finns således förtydliganden kring vad klimatarbetet handlar om, och i flera av de mer preciserade budgetmålen betonas att detta är något som ska ske i samverkan med andra. Rådet noterar dock att retoriken om klimatnödläge till trots prioriteras inga åtgärder som på allvar påverkar utsläppen. I 2025 års budget anges att det införs vad som benämns genomförandeplaner. Dessa ska tas fram av politikerna i nämnder och bolagsstyrelser och antas innan nämnder och bolagsstyrelser beslutar om budget och affärsplaner. Syftet beskrivs vara att förverkliga målen och uppdragen i stadens budget, konsekvenserna av detta återstår att se.

Klimatfrågan betraktas alltså i Göteborgs Stad som allas ansvar, med miljöförvaltningen som samlade aktör tillsammans med anställda klimatstrateger och samordnare⁴ på förvaltningar och bolag. Dessa aktörer har inga skarpa mandat att driva arbetet och den breda synen på ansvar skapar en situation där allas ansvar ofta blir ingens ansvar. En lösning för att ta någon del av allas ansvar är att anställa en miljöstrateg (kan även ha titlar som utvecklingsledare eller samordnare) inom den egna organisationen som sedan får i uppdrag att bära frågan. Detta är en lösning som innebär att strategen blir fången mellan styrlogiker. Där det inte går att ta särskilt omfattande steg eftersom linjeorganisationens logik förhindrar det och resultatet blir en särkoppling mellan den tvärgående organisationen och linjeorganisationen. Mer konkret uttryckt innebär det att strategen varken tillåts vara operativ eller ges mandat att verka på strategisk nivå.

⁴ Dessa kan ha olika titlar såsom strateg, samordnare, samordningsansvarig och utvecklingsledare men deras funktion är liknande.

5 Vägval vad gäller styrning med mål i samverkan

Mål, strategier och program utgör verktyg som politiken i Göteborg använder för att styra förvaltningar och bolag. Målstyrning kan innebära konkreta och handfasta indikatorer men mål kan också ha karaktären av visioner, något att sikta mot, snarare än något som förväntas fullständigt uppfyllas. Likaså kan strategier och program växla mellan att vara handfasta och mer visionära ledstjärnor, detta blir också tydligt när vi jämför hur olika program är formulerade. När det gäller Göteborgs Stads klimatmål är det inte tydligt hur målen ska betraktas. Ibland behandlas målen som konkreta och som verkliga riktlinjer. Ibland ses de mer som visionära ledstjärnor som troligen inte kommer att uppnås men som ändå fyller en funktion genom att sätta press på organisationen och visa riktningen. Denna tvetydighet har varit tydlig i de samtal vi fört inom ramen för skrivandet av denna rapport.

Arbetet med miljö- och klimatprogrammet gavs som politiskt uppdrag till miljö- och klimatnämnden och har tagits fram i samverkan mellan många aktörer⁵. Ägandeskapet av programmet och hur det ska förhålla sig till andra program och mål ligger dock inte fast. Utmärkande för arbetet med miljö- och klimatprogrammet är att staden har särat på det strategiska ansvaret och på det operativa. Det strategiska ansvaret för miljöfrågan ligger på miljöförvaltningen, men inte det operativa ansvaret, som istället ligger på förvaltningar som direkt genererar utsläpp eller påverkar utsläpp. Samma sak gäller för frågor som hamnar på stadsledningskontoret. Detta får effekten att klimatfrågorna hamnar i ett slags mellanläge där miljöförvaltningen och stadsledningskontoret inte har möjlighet att vare sig leda eller utföra arbetet, eftersom uppdraget i praktiken handlar om att få andra att göra saker utan att ha mandat att formellt efterfråga förändring (se Svensson, 2019b; Brorström & Svensson, 2023). Vi urskiljer två centrala men obesvarade frågor i Göteborgs Stads arbete med klimatmålen: hur målen ska betraktas och hur ansvar ska organiseras. I konkreta termer, vad som ska göras och vem som ska göra det.

Göteborg Stads storlek och omfattande organisation innebär stora samordningsutmaningar. Att alla verksamheter ska involveras i klimatarbetet (och andra mål) utöver sina grunduppdrag bidrar till oklarheter vad gäller ansvar. Förvaltningar som hanterar välfärdens grunduppdrag gör stora insatser för människors liv i kommunen. De har dock mycket liten direkt påverkan på Göteborgs territoriella utsläpp (framförallt handlar det då om inköp). Snarare är det en handfull förvaltningar som har stor bäring på kommunens klimatmål. Rådet frågar sig om det inte vore effektivare att lägga decentraliserade mål på dessa verksamheter, och lämna stora delar av övriga verksamheten utanför klimatarbetet. Att lägga tvärspektoriella program tvärs över stadens organisation bidrar till

⁵ Dessa var miljöförvaltningen, stadsledningskontoret samt många av stadens andra förvaltningar och bolag. Under remissperioden skedde ett antal hearings med forskare som bads granska och kommentera förslagen och allmänhet kunde lyssna (detta ägde rum online på grund av pandemin). Staden fick även in remissvar från länsstyrelsen, regionen och ett antal civilsamhällesorganisationer exempelvis Naturskyddsföreningen och Jordens Vänner.

”lager-på-lagerprincipen” av mål, vilket kan skapa organisationströtthet när tid tas från grunduppdraget (se Svensson, 2022). Risken finns att frågor som omfattar alla delar av samhället leder till upplevelsen att ingenting som görs är bra nog trots stora ansträngningar, alternativt att den egna verksamheten inte alls har bäring på frågan. I slutändan riskerar också klimatfrågans akuta natur att fördunklas.

I budgetdokument för kommande år preciseras och förtydligas att klimatmålen är viktiga och prioriterade, men för att kunna nå de antagna målen behövs medel för att göra så. Det behövs organisatorisk kapacitet och det behövs individer med mandat för att arbeta mot målen. Trots att det kan förefalla självklart, är detta ofta en brist. Det vill säga att mål antas men utan förutsättningar för organisationer att arbeta mot dem på ett effektivt sätt. Ett positivt exempel som skulle kunna nämnas i detta sammanhang är relaterat till en cirkulär ekonomi. Framtidenkoncernen fick uppdraget av kommunfullmäktige att minska sina klimatutsläpp med 90 % fram till 2030. Den största klimatpåverkan över en livscykel av en ny byggnad idag uppstår i byggfasen med nya byggmaterial och inte i driftsfasen på grund av låga kolutsläpp från fjärrvärmesystemet som försörjer de flesta byggnader med värme i Göteborg. Här har Framtiden Byggutveckling AB börjat med en tydlig klimatstrategi för alla nybyggnationsprojekt som huvudsakligen ska återanvända befintliga byggelement och byggmaterial. Dessa framsteg har uppnåtts genom ett tydligt samordningsmandat för Göteborgs Stads strategi för hållbart byggande. Den förklarande faktorn här kan sägas vara det tydliga ansvaret/mandatet som Framtiden fick och tydligheten strategin uppfattas ha.

Som vi ser det leder ovanstående resonemang till att staden har ett vägval: Staden kan antingen bygga vidare på öppna mål med flertalet gemensamt ansvariga, eller avgränsa antalet ansvariga och vässa målen. ***Klimatrådet menar att det senare är att föredra, givet att forskning visat att det är oerhört svårt att arbeta brett och tvärsektoriellt, i synnerhet i stora organisationer.*** Oavsett vilken väg som tas finns ett antal punkter som kan förbättras.

Om ansvaret och målen fortsatt ska betraktas brett är det viktigt att kartlägga vad som redan görs i kommunens organisationer, för att urskilja vad det är som faktiskt har bäring på klimatmålen så verksamheter inte behöver rapportera flera gånger och slipper målträngsel och överlappande mål. Därutöver behöver en värdering göras gällande vilka åtgärder som faktiskt har effekt på klimatet.

6 Rekommendationer

För att staden effektivt ska kunna arbeta mot klimatmålen måste organisationen ha förutsättningar att faktiskt göra det. Baserat på vår analys av strukturen i Göteborgs Stad landar vi i följande fem rekommendationer:

6.1 Tydliggörande

Skapa klarhet i om Göteborgs Stads klimatmål är mål tänkta som ledstjärnor för att skapa press och riktning, eller om de är tänkta att faktiskt uppnås.

Klimatrådet har i rapporten utgått från att målen är tänkta att gå att uppnå, med medvetenhet om att mål kan hanteras och förstås på andra sätt.

6.2 Prioritering

Prioritera bland de befintliga målen, programmen och strategierna och förtydliga vem som ska agera utöver sitt kärnuppdrag för att klimatmålen ska uppnås. Alla delar av stadens organisation behöver inte involveras. En möjlig väg är att tydligt ange att det är förvaltningarna som står för merparten av utsläppen som ska ha huvudansvaret. Av de program som finns antagna föreslås att några tydligt prioriteras, förslagsvis *Göteborgs Stads program för en jämlik stad, näringslivsstrategiska programmet* samt *miljö- och klimatprogrammet*. Detta skulle underlätta för medarbetare i staden att hantera målkonflikter som uppkommer.

6.3 Ansvarsutkrävande

Lägg decentraliserade mål på de mest relevanta förvaltningarna. På så vis kan ansvar utkrävas inom linjeorganisationen om målen inte uppfylls. Detta innebär att se över var målen placeras i organisationen. Idag ligger de på miljöförvaltningen men de skulle också kunna riktas direkt till exempelvis stadsutvecklingsförvaltningarna. Detta i kombination med att stärka mandatet för samordning och ledning för miljöförvaltningen eller stadsledningskontoret skulle innebära att rollerna i arbetet mot klimatmålen tydliggörs.

6.4 Ledarskap

Givet Göteborgs Stads struktur är både miljöförvaltningen och stadsledningskontoret att betrakta som vingklippta, därmed har ingen fullt mandat och ledarroll för att uppnå klimatmålen. Vi rekommenderar därför att ge någon av dessa två aktörer ett tydligt mandat, det innebär inte enbart ett beslut om att mandatet getts utan också tydlig kommunikation om att så är fallet samt att tydliggöra förväntningar för alla delar av organisationen. Som pekades på redan i förra årets rapport innebär detta också att ge ekonomiska förutsättningar att arbeta med klimatmålen.

6.5 Processer och strukturer för datahantering

Säkerställ att alla kommunala aktörer använder ett homogent underlag när de skapar scenarier eller prognoser för att bestämma sina åtgärder. För att säkerställa detta måste verktyg, processer och strukturer implementeras inom staden som möjliggör delad och säker datahantering och användning över förvaltnings- och bolagsgränser. Detta innebär inte nödvändigtvis att utveckla nya verktyg utan också att konsolidera och komplettera de befintliga.

Referenser

- Alvehus, J., & Kastberg Weichselberger, G. (2024). *Administration i offentlig sektor: Om expansion, elevering och mittokrati*. Studentlitteratur.
- Brandtner, C., Höllerer, M., Meyer, R., & Kornberger, M. (2017). Enacting governance through strategy: A comparative study of governance configurations in Sydney and Vienna. *Urban Studies*, 54(5), 1075–1091.
- Brorström, S. (2016). *Styr oss! – Om konsekvenser av vision Älvstaden och om prat, handling och styrgap*. KFi-rapport nr. 137.
- Brorström, S. (2023). The sustainability shift: The role of calculative practices in strategy implementation. *Financial Accountability & Management*, 39(1), 3–17.
- Brorström, S., & Diedrich, A. (2022). Boundaries of collaboration—the case of a temporary housing complex for refugees in Sweden. *Public Management Review*, 24(4), 536–557.
- Brorström, S., & Norbäck, M. (2024). Fast fashion: The rapid layering of management fashions in the Swedish city of Gothenburg. *Public Management Review*, 26(1), 245–264.
- Brorström, S., & Svensson, I. (2023). *Strategiparadoxen: En studie av strategrollen i offentliga organisationer*. KFi-rapport 185.
- Bryson, J. M., Ackermann, F., & Eden, C. (2016). Discovering collaborative advantage: The contributions of goal categories and visual strategy mapping. *Public Administration Review*, 76, 912–925. <https://doi.org/10.1111/puar.12608>
- Forsell, A., & Ivarsson Westerberg, A. (2014). *Administrationssamhället*. Studentlitteratur.
- Ljung, M., & Ivarsson Westerberg, A. (2017). *När målstyrning blev detaljstyrning: Arbetsvillkor och administrativa rutiner i hemtjänsten*. Södertörns högskola.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363.
- Orton, J. D., & Weick, K. E. (1990). Loosely coupled systems: A reconceptualization. *Academy of Management Review*, 15(2), 203–223.
- Reid, R. H. (2012). Commentary: Achieving organizational capacity for sustainable communities. *Public Administration Review*, 72(6), 853–855.
- Styhre, A., & Brorström, S. (2023). Syndicated leadership in urban development projects: the case of the River City Gothenburg project. *Construction Management and Economics*, 41(5), 387–401.
- Svensson, P. (2019a). *Att skapa helhet i offentlig sektor: Tankar om tvärsektorieellt arbete*. Lund: Nordic Academic Press.
- Svensson, P. (2019b). Formalized policy entrepreneurship as a governance tool for policy integration. *International Journal of Public Administration*, 42(14), 1212–1221.
- Svensson, P. (2020). Komplex helhetsstyrning: Att integrera allt med allt. *Socialmedicinsk tidskrift*, 97(4), 679–690.
- Svensson, P. (2022). Perspektivintegrering i sektorsprofessioner. I Löfström, m.fl. (red.), *Perspektiv på samverkan: Om utmaningar och möjligheter i välfärdens praktik* (pp. 151–168). Lund: Studentlitteratur.
- Tregidga, H., & Laine, M. (2022). On crisis and emergency: Is it time to rethink long-term environmental accounting? *Critical Perspectives on Accounting*, 82, 102311.
- Vangen, S. (2017). Developing practice-oriented theory on collaboration: A paradox lens. *Public Administration Review*, 77, 263–272. <https://doi.org/10.1111/puar.12683>

Naturvårdsverket. Sveriges klimatarbete. Retrieved from:

<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomställningen/sveriges-klimatarbete>

<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomställningen/sveriges-klimatarbete/sveriges-del-av-eus-klimatmal/>

Miljöförvaltningen

Box 7012, 402 31 Göteborg

Telefon: 031-365 00 00 (kontaktcenter)

E-post: miljoforvaltningen@miljo.goteborg.se

