



PM 2021:06

Politik för hållbar omställning

Utmaningar och möjligheter för utvärdering

En ny innovations- och näringspolitik växer just nu fram i syfte att driva transformationen mot ett hållbart samhälle. Rapporten ger en samlad bild av utvärderingsarbetets roll, utmaningar, och möjligheter i den nya omställningspolitiken.

En delstudie i ramprojektet "Vilka effekter skapar den tredje generationens näringspolitiska program?"

Dnr: Dnr 2020/44
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 010 447 44 00
E-post: info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se
För ytterligare information kontakta: Mikael Román
Telefon: 010-447 44 66
E-post: mikael.roman@tillvaxtanalys.se

Förord

Tillväxtanalys har regeringens uppdrag att analysera och utvärdera statens insatser för att stärka Sveriges tillväxt och näringslivsutveckling. Syftet med den kunskap som vi utvecklar är att den ska användas för att effektivisera, ompröva och utveckla tillväxtpolitiken samt genomförandet av Agenda 2030. Vi utvecklar även metoder för att utvärdera och analysera svensk tillväxtpolitik.

Hur hållbar tillväxt skapas och kan påverkas av statliga insatser är komplexa frågeställningar som kräver djuplodande analyser. Vi arbetar med ramprojekt där vi i upp till två år belyser en tillväxtpolitiskt relevant frågeställning med olika metoder och utifrån olika perspektiv. Under ett ramprojekts gång presenterar vi fortlöpande delstudier. Baserat på resultaten i delstudierna, redovisar vi i en avslutande rapport våra slutsatser och rekommendationer.

Det här är en delstudie som ingår i ramprojektet "Vilka effekter skapar tredje generationens näringspolitiska program?". Studien är skriven av Mikael Román, analytiker på Tillväxtanalys, och Evert Vedung, professor emeritus vid Uppsala Universitet.

Ett varmt tack till deltagarna i workshop-serien, "Utvärdering av tredje generationens innovations- och näringspolitik", ramprojektets referensgrupp, samt Gustav Petersson, Enrico Deiacco och Daniel Johansson som alla har bidragit med värdefulla inspel.

Östersund, mars 2021

Thomas Petterson Westerberg, avdelningschef Innovation och grön omställning,
Tillväxtanalys

Innehållsförteckning

Förord	2
Innehållsförteckning	3
Sammanfattning	5
Summary	8
1. Introduktion	11
1.1 En ny politik i vardande	11
1.2 Det övergripande uppdraget – inledande argument	12
1.3 Transformation och tre behov av utvärdering	13
1.4 Tre övergripande frågor	14
2. Studiens upplägg och metodologiska överväganden	15
3. Hållbar omställning: grundantaganden och särdrag	16
3.1 Politikens vridning och nya fokus	16
3.1.1 Tre befintliga politikområden som vrids i ny riktning	17
3.1.2 Politiken konkretiseras	18
3.2 En begynnande interventionsteori	20
3.2.1 Substantiell teori: åtgärder för omställning	21
3.2.2 Implementeringsteori: omställning och nisch-experiment	22
3.2.3 Hållbar omställning som metapolitik och styrdoktrin	25
3.3 De enskilda sakfrågornas karaktär	26
3.4 Sammanfattande utmaningar för utvärdering	27
4. Hållbar omställning: implikationer för utvärdering	28
4.1 Utvärdering: ett instrument för lärande	28
4.2 Utvärdering: observationer kring upplägg och metod	29
4.2.1 Behovet av en interventionsteori	30
4.2.2 Implementering genom försöksverksamhet	31
4.2.3 Långsiktig inriktning, mellanliggande processer och utfall	33
4.2.4 Sido-effekter och transformation	34
4.2.5 Kausalitet och process tracing	35
4.2.6 Gränsöverskridande samverkan som praktik och utvärderingsmetod	36
4.3 Utvärdering som stöd för utveckling	38
5. Sammanfattning och slutdiskussion	40
Referenser	43

Sammanfattning

I ljuset av ökat omvärldstryck och nya samhälleliga utmaningar växer en ny svensk innovations- och näringspolitik fram vars syfte är att driva en övergripande omställning mot ett hållbart samhälle.

De förändringar som krävs är av en hittills oöverträffad omfattning genom att de spänner över flera politikområden, institutioner, aktörsgrupper och professioner. En central komponent i den nya omställningspolitiken är därför gränsöverskridande samverkan. Med detta uppstår också nya behov av uppföljning och kontinuerligt lärande.

Denna rapport analyserar vilka särskilda utmaningar och möjligheter som föreligger vid utvärderingen av politik för hållbar omställning. Diskussionen utgår från tre centrala frågeställningar:

1. Vilka är politikens grundantaganden och särdrag?
2. Vilka syften kan utvärderingen fylla i transformativa processer?
3. Vilka särskilda utmaningar reser transformativ politik för utvärderingars design, metod och praktiskt genomförande?

Ambitionen är att skapa en första bredare översikt av utvärderingens roll i förhållande till den nya omställningspolitiken.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att:

Den nya omställningspolitiken speglar en utveckling där tre politikområden – miljöpolitiken, näringspolitiken, och innovationspolitiken – successivt vuxit samman i en metapolitik med hållbar omställning som övergripande mål och gränsöverskridande samverkan som huvudsaklig administrativ metod. (Fråga 1)

Med detta får politiken också ett antal nya dimensioner i form av: 1) en uttalad riktning mot hållbarhet (direktionalitet); 2) betoningen av experiment och försöksverksamheter som huvudsaklig förändringsmekanism; samt 3) ambitionen att i högre grad involvera politikens slutmottagare. Implicit förväntas innovationspolitiken utgöra den motor som driver omställningen framåt. (Fråga 1)

För att genomdriva denna omställning har politiken successivt utvecklat en rad instrument för att uppmuntra och stödja olika försöksverksamheter. De senare skall på så sätt ges kraft att ersätta de etablerade ekonomiska, sociala och teknologiska strukturer som byggts runt etablerade tekniker, exempelvis bensindrivna bilar. (Fråga 1)

I praktiken förutsätter omställningen därmed en omfattande koordinering av insatser och aktörer inom en rad olika politikområden. Med detta träder också gränsöverskridande samverkan fram som politikens huvudsakliga princip för styrning. En central aspekt av denna samverkan är det kontinuerliga lärandet. (Fråga 1)

Detta understryker i sin tur utvärdering som en del av politikens styrningsdoktrin. Utvärdering handlar ytterst om lärande. Lärandet kan emellertid ske på olika plan och för olika ändamål. Vad gäller hållbar omställning fyller utvärderingsarbetet främst två syften: 1) att utöva kontroll i en förvaltningsstruktur byggd på delegering; samt 2) att bidra till politikens fortsatta utveckling. Båda dessa funktioner behövs och skall därför

genomföras parallellt. Varje enskild sakfråga reser emellertid olika behov. Ett viktigt budskap är därför att det praktiska utvärderingsarbetet – för sin design, metod och syfte – alltid måste utgå från den förda politiken. Detta understryker i sin tur behovet metodmässig pluralism och samverkan också bland utvärderare. (Fråga 2)

Rapporten identifierar därefter fem teman som kräver särskild uppmärksamhet vid utvärdering av hållbara omställningar: 1) politikens direktionalitet; 2) gränsöverskridande samverkan; 3) implementeringen av försöksverksamheter; 4) politikens slutmottagare; samt 5) den mer generella frågan om kausalitet. (Fråga 3)

Dessa utmaningar, som ansluter till samtliga delar av politikcykeln (inflödessida, implementering, och utfall) och politikens huvudsakliga styrningsprincip (samverkan), matchas därefter med ett antal design- och metodmässiga ansatser från utvärderingslitteraturen. Avsikten med denna diskussion är att: 1) ge en första översiktlig bild av de olika utmaningar och möjligheter som särskilt uppstår vid utvärderingen av hållbar omställning; 2) ge exempel på hur man kan hantera några av dessa utmaningar; samt 3) samtidigt illustrera potentialen i en fortsatt kartläggning av utmaningar och utvärderingsdisciplinens olika verktyg. (Fråga 3)

Den senare diskussionen leder till ett antal mer övergripande observationer.

En första observation rör behovet att som första åtgärd återskapa politikens ursprungliga interventionsteori. Detta är särskilt viktigt vid utvärdering av större omställningsprocesser som, genom sin komplexitet och långa tidsperspektiv, många gånger lämnar utvärderaren utan 'karta och kompass'. Interventionsteorin fastställer ett utgångsläge som utvärderingen därefter syftar till att förbättra. På samma sätt utgör interventionsteori basen för hypotestestning och fortsatt metodutveckling.

En andra observation rör de tre specifika styrningsmoment som vi menar gemensamt skapar själva omställningen och som därför med fördel kan vara föremål för kombinerade utvärderingar. I korthet handlar de om: 1) den koordinering mellan insatser och olika politikområden som äger rum på aggregerad nivå (metapolitik); 2) den medvetna styrning mot sido-effekter och tanken på försöksverksamheter som ett instrument att skapa mervärde bortanför det egna verksamhetsområdet; samt 3) den process i vilken försöksverksamheterna återförs i linjen i en serie av implementeringsled.

En tredje observation rör behovet av att följa processen. Omställningspolitiken är inte bara komplex, den är också under konstant utveckling. Detta betyder att den återskapade interventionsteorin regelbundet måste revideras. Ett sätt att löpande följa denna utveckling är att parallellt arbeta med process tracing.

Detta betyder, som en fjärde observation, att utvärderingen också måste vara nära och inflyad av politiken. I praktiken bör därför den kontrollerande och utvecklande utvärderingen hållas separerade. Båda är centrala för det fortsatta lärandet. Det finns dock en uppenbar risk att de kontaminerar varandra om de inte utförs i helt skilda former.

Avslutningsvis, accentuerar hållbar omställning behovet av ett kontinuerligt formativt och summativt lärande för en fortsatt utveckling av politiken. Med detta får

utvärderingsarbetet potentiellt en ökad strategisk funktion vid formuleringen av den framtida politiken.

Summary

In the light of increased external pressure and new societal challenges, a new Swedish innovation and business policy is emerging whose purpose is to drive an overall transition to a sustainable society.

The requisite changes are of an unprecedented scale and nature, in that they span several policy areas, institutions, groups of stakeholders and professions. A core component of the new transition policy is therefore transboundary cooperation. This also establishes new needs for assessments and continuous learning.

This report analyses the specific challenges and opportunities presented in the evaluation of policies to promote sustainability transition. The discussion is based on three central issues:

- What are the basic assumptions and unique characteristics of the policy?
- What purposes can the evaluation fulfil in transformative processes?
- What specific challenges do transformative policies raise for the design, methodology and practical implementation of evaluations?

The ambition is to generate a first broader overview of the role of evaluation in relation to the new transition policy.

In conclusion, we note that:

The new transition policy reflects a development in which three policy areas – environmental policy, policy for economic and regional growth, and innovation policy – have gradually grown together in a meta-policy with the sustainability transition as the overarching objective and transboundary interaction as the primary administrative method. (Question 1)

With this, the policy also takes on a number of new dimensions in the form of: 1) a pronounced direction towards sustainability (directionality); 2) an emphasis on experiments and trials as the primary mechanism for change; and 3) the ambition to involve the end-beneficiaries of the policy to a greater extent. Implicitly, the innovation policy is expected to be the engine facilitating the achievement of the sustainability transition. (Question 1)

With the goal of successfully implementing this transition, the policy has gradually developed a number of instruments for the purpose of encouraging and supporting various pilot activities. The latter will thus be empowered to replace the established economic, social and technological structures constructed around established technologies, such as fossil-fuel powered automobiles. (Question 1)

Therefore, in reality, the transition requires a comprehensive coordination of measures and stakeholders in a wide range of policy areas. With this, transboundary cooperation also emerges as the policy's primary principle of governance. A core aspect of these collaborative efforts is continuous learning. (Question 1)

This, in turn, underlines evaluation as an integral part of the policy's governance doctrine. Evaluation is ultimately about learning. However, learning can take place at various levels and for different purposes. In terms of the sustainability transition, the

evaluation work primarily serves two purposes: 1) to exercise control in a management structure based on delegation; and 2) to contribute to the further development of policies. Both of these functions are needed and therefore must be exercised in parallel.

Meanwhile, each individual issue raises different needs. One important message is therefore that the practical evaluation work – for its design, methodology and purpose – must always be based on the policies being pursued. This, in turn, underlines the need for methodological pluralism and collaborative efforts among evaluators as well.

(Question 2)

The report then identifies five themes that require special attention when evaluating sustainability transitions: 1) the directionality of the policy; 2) transboundary cooperation; 3) the implementation of pilot activities; 4) the end-beneficiaries of the policy; and 5) the more general issue of causality. (Question 3)

These challenges, which are connected to all parts of the policy cycle (inflows, implementation, and outcomes) and the policy's primary governance principle (collaboration), are then matched up with a number of design and methodological approaches from the evaluation literature. The purpose of this discussion is to: 1) provide an initial overview of the various challenges and opportunities that arise in particular from the evaluation of the sustainability transition; 2) provide examples of how to address some of these challenges; and 3) at the same time illustrate the potential of continued identification of challenges and the various tools of evaluation discipline.

(Question 3)

The latter discussion will lead to a number of more comprehensive observations.

One first observation concerns the need to recreate, as a first step, the policy's original intervention theory. This is particularly important when evaluating major transition processes that, via their complexity and long-term horizon, often leave the evaluator without a "map and compass." The intervention theory establishes a starting point, which the evaluation then aims to improve. Similarly, intervention theory forms the basis for hypothesis testing and continued methodology development.

A second observation concerns the three specific governance elements that we believe together establish the transition itself and which may therefore be subject to combined evaluations. In brief, they deal with: 1) the coordination between measures/initiatives and various different policy areas taking place at an aggregated level (meta-policy); 2) the conscious governance towards side effects and the concept of pilots projects and trials as an instrument to create added value beyond one's own area of activity; and (3) the process by which the pilot/exploratory activities are brought back to the line in a series of implementation stages.

A third observation concerns the need to monitor the process. Not only is the transition policy complex, it is also constantly evolving. This means that the recreated intervention theory must be regularly revised. One way to continuously monitor this development is to work in parallel with process tracing.

This means, as a fourth observation, that the evaluation must also be close and intertwined with the policy. Therefore in practice, the scrutiny and developing evaluation should be kept separate. Both are centrally important to continued further learning.

There is a clear risk however that they will contaminate each other if they are not carried out in completely different forms.

Finally, the sustainability transition accentuates the need for continuous formative and summative learning for the continued development of policy. With this, potentially, the evaluation work will have an increased strategic purpose in the formulation of future policies.

1. Introduktion

Hur skall man förstå och bedöma effekterna av mer långsiktig politik, vars syfte är att bidra till omfattande hållbara omställningar av samhället? Hur utvärderar man, mer specifikt, den innovationslogik av gränsöverskridande samverkan som anses ligga till grund för större förändringar på systemnivå?

Dessa frågor har, i ljuset av ökat omvärldstryck och nya samhällsliga utmaningar, fått alltmer uppmärksamhet. Inte minst illustrerar de tilltagande klimatförändringarna, med sina förmodat långtgående socio-ekonomiska effekter (raserad infrastruktur, energibrist, migration etc.), på behovet av en mer integrerad och hållbar utvecklingsmodell. Denna bild förstärks i sin tur av andra stora utmaningar som, exempelvis, en åldrande befolkning, ökad arbetslöshet, och – inte minst – risken för globala pandemier. Samtidigt, och parallellt med denna utveckling, förändrar den snabba teknikutvecklingen också själva förutsättningarna för ekonomisk tillväxt och socio-ekonomisk utveckling, genom att ständigt initiera nya lösningar, alternativa affärsmodeller, och ändrade handelsmönster (Pine II and Gilmore, 2019; Haskel and Westlake, 2017).

Med detta som bakgrund har också den politiska viljan att aktivt utforska och konkretisera den vision kring hållbarhet som artikulerats i Agenda 2030 och FN:s globala utvecklingsmål ökat markant (UN General Assembly, 2015). Under de senaste åren har inte bara debatten, utan också antalet konkreta initiativ, ökat i stora delar av världen. Hållbarhet har blivit en ledstjärna för regeringar, internationella organisationer, städer och regioner, företag, intresseorganisationer, liksom enskilda individer.

Denna bild av en samlad viljeyttring är central, då den övergripande omställning, eller transformation, som världen står inför kräver medvetet initierade förändringar av en hittills oöverträffad omfattning och skala. I vissa fall måste hela produktionssystem, och därmed också människors beteenden, ställas om. På samma sätt kräver vissa problem radikala lösningar som vi fortfarande inte ens identifierat. Detta understryker, å ena sidan, behovet av att koordinera de olika insatser som nu växer fram. Samtidigt träder också innovation och nytänkande fram som centrala komponenter i denna övergripande omställning.

1.1 En ny politik i vardande

I ljuset av denna utveckling växer nu också en ny svensk innovations- och näringspolitik fram, vars syfte är att, på olika sätt, rikta marknadsekonomins innovationskraft mot mer långtgående systemförändringar. Denna nya politik skiljer sig på ett normativt plan från tidigare insatser, då den presenteras som: 1) en gränsöverskridande politik för långtgående omställningar av större system (*transformation*); som 2) samtidigt styr utvecklingen i en uttalat hållbar riktning (*direktionalitet*). Detta ger politiken en helt ny omfattning och komplexitet för sitt genomförande. Vidare förändras också synen på innovation, som nu går ifrån att i första hand vara en fråga om att generera ny teknik och alternativa produkter, till att också bli ett medel att förändra hela system. Förhoppningen från politiskt håll är att svensk industri, genom att leda övergången mot ett hållbart samhälle, också ska öka i konkurrenskraft och på längre sikt också säkra fortsatt ekonomisk tillväxt.

Dessa ambitioner, och då inte minst den förändrade synen på innovation, har en rad praktiska konsekvenser för styrning och ledning (governance). Från politiskt håll framhärdar man särskilt behovet av gränsöverskridande samverkan mellan de departement, myndigheter, professioner och de intressentgrupper som berörs av denna politik. Det senare kan ta sig i olika uttryck. En strategi som fått stort genomslag, inte minst på EU-nivå, är idén om utmaningsdriven transformation, där offentliga innovationsåtgärder riktas mot större specifika samhällsliga utmaningar, som exempelvis: hälsa och demografiska förändringar; ren säker och effektiv energi; samt inkluderande, innovativa och reflekterande samhällen. Denna tanke återfinns också i den svenska kontexten, där inte minst de strategiska samverkansprogrammen tar sin utgångspunkt i omställningen som organiserande princip för arbetet. Gemensamt för samtliga initiativ är att de var och en förutsätter nya former att organisera arbetet.

1.2 Det övergripande uppdraget – inledande argument

Med detta uppstår också frågan hur transformativ politik skall förstås och – ytterst – utvärderas. Som vi konstaterat har politiken en rad särskilda karakteristika, främst i termer av långt bort liggande hållbar utveckling och gränsöverskridande samverkan horisontellt och vertikalt för att nå dit, som nu skapar ett ökat externt behov av alternativa utvärderingsinsatser.

I ljuset av ovanstående initierade *Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser* (Tillväxtanalys) hösten 2019 ett större ramprojekt, "Vilka effekter skapar tredje generationens näringspolitiska program?", vars övergripande syfte är att bidra till en bättre förståelse av den nya politiken. Projektet som helhet består av tre delstudier som var och en ger olika ingångar i problematiken. Den första rapporten, "Den tredje generationens innovationspolitik: Kunskapsöversikt och problematisering", författad av Jerker Moodysson och Christian Sandström, ger en mer övergripande bild av politikens innehåll genom att strukturera och analysera dess huvudsakliga programteoretiska grundantaganden (Moodysson and Sandström, 2020). Vad handlar den nya politiken om? Den andra rapporten, "Tredje generationens innovationspolitik: styrning och implementering genom samverkan", författad av Alexander Hellquist och David Birksjö, fokuserar istället på politikens styrning och ledning (Hellquist and Birksjö, 2021). Hur påverkar den nya politiken vårt sätt att arbeta? Avslutningsvis, kommer vi i denna rapport att diskutera utvärderingsfunktionen mer specifikt. Hur skall man utvärdera politik för hållbar omställning?

Två grundantaganden kommer också att styra den fortsatta diskussionen.

Ett första antagande rör tanken på omställning som metapolitik, dvs en politik för gränsöverskridande samverkan mellan olika politikområden. Som vi snart skall se är 'tredje generationens innovations- och näringspolitik', som den emellanåt presenteras och marknadsförs, långt ifrån ett enhetligt begrepp – och än mindre en uttalad politik i en teknisk formaliserad mening. Detta öppnar för en rad tolkningar och diskussioner; Vad syftar den nya politiken till? Vad är egentligen nytt? På de kommande sidorna skall vi argumentera för att den nya omställningspolitiken gradvis vuxit fram ur en process, där framför allt tre politikområden – innovationspolitiken, näringspolitiken, och hållbarhetspolitiken – vridits, och delvis omformulerats, till att gemensamt stödja en större, hållbar omställning av samhället. Vad vi ser är framväxten av 'hållbar

omställning' som ett nytt övergripande politikområde, dvs en slags meta-politik. Parallellt med detta fortsätter emellertid stora delar av den förutvarande politiken inom vart och ett av dessa områden att fungera som vanligt.

En andra kommentar rör politik för större omställningar. Detta är inte något nytt. Tvärtom ligger det i politikens väsen att ständigt driva utvecklingen framåt; byggandet av det svenska folkhemmet och 1980-talets energiomställning utgör bara ett par exempel. Det som istället utmärker den hållbara omställningen är dess komplexitet i genomförandet som genom politikens omfattning, dynamik och genomförande nu får helt andra dimensioner än tidigare. Det senare har, som vi strax skall se, långtgående konsekvenser för hur politiken skall förstås och utvärderas. Ramprojektets initiala fråga om 'effekter' öppnar därmed för en betydligt större diskussion om utvärderingens syfte, design och metodval i förhållande till hållbar transformativ politik. Det är denna nya dynamik som vår rapport handlar om.

1.3 Transformation och tre behov av utvärdering

Varför är då utvärdering viktigt vid större omställningar? Tre övergripande anledningar kan urskiljas.

En första observation rör *kontroll och uppföljning av politikens genomförande*. Denna aspekt av utvärdering får delvis en ny innebörd när transformationspolitikens omfattning och långa tidsperspektiv ställs mot den enskilda sakfrågans akuta behov av lösningar. För att, exempelvis, hejda den globala uppvärmningen vid 1,5 grader måste de globala utsläppen av växthusgaser reducerats med 45 procent redan år 2030, för att därefter nå noll nettoutsläpp år 2050 (IPCC, 2018). Detta innebär, med tanke på konsekvenserna av ett misslyckande, att det helt enkelt inte finns tid och utrymme för misstag. Istället ökar behovet av löpande uppföljningar av målpuppfyllelse. Har de olika insatserna avsedd effekt? Går den övergripande utvecklingen i rätt riktning?

En andra fråga rör kraven på *ansvarsutkrävande och demokratisk transparens*. Går pengarna fram som de skall? Kunde resurserna ha använts på ett bättre och effektivare sätt? Dessa frågor, som utgör själva kärnan av offentlig politik, är inte på något sätt unika för transformativa processer. Vad som dock gör dem särskilt relevanta i detta sammanhang är, än en gång, omfattningen av satsningarna. Den Europeiska Unionen (EU), som i allt väsentligt anammat idén om transformativ politik, bedriver sedan en tid tillbaka ett omfattande arbete med att ställa om hela sin industri- som forskningspolitik i en hållbar riktning. Som ett led i detta, har EU:s forskningsplan för programperioden 2021-2027, *Horizon Europe*, tilldelats en föreslagen budget på € 100 miljarder, varav € 52,7 miljarder avsatts för projekt med fokus på globala utmaningar och europeisk industriell konkurrenskraft (European Commission, 2020). I Sverige sker på motsvarande sätt kraftiga öknningar i forskningsanslagen, som nu på samma sätt organiseras runt fem samhällsutmaningar (Klimat och miljö, Hälsa och välfärd, Demokrati och starkt samhälle, Digitalisering, samt Kompetensförsörjning och arbetsliv) (Utbildningsdepartementet, 2020).

Denna utveckling ger helt naturligt en ny dimension till de principiella frågorna runt offentligt ansvarsutkrävande. I slutändan handlar det, rent praktiskt, om att skapa tilltro och legitimitet för en omvälvande process som ytterst kommer att påverka alla medborgare.

Den tredje och främsta skillnaden gentemot traditionell politik, ligger emellertid i den transformativa politikens betoning av utvärdering som stöd för *utveckling och kontinuerligt lärande*. Sanningen är att, även om transformativ politik kan tyckas initialt tilltalande på konceptuell nivå, och därför nu i snabb takt omsätts i konkret politik, så vet vi fortfarande förhållandevis lite om hur den fungerar i praktiken. Så långt är själva politiken, och omställningen i sig, ett experiment som kräver både löpande uppföljning och utvärdering. Gör vi saker rätt? Gör vi rätt saker? Hur kan politiken utvecklas för att nå bättre resultat? Denna process för kontinuerligt lärande lägger ytterligare en strategisk och framåtblickande dimension till det övergripande utvärderingsarbetet som, vill vi hävda, är särskilt viktig i större omställningsprocesser kännetecknade av stor osäkerhet. Med detta uppstår också nya metodutmaningar och arbetsformer, som vi strax skall återkomma till.

1.4 Tre övergripande frågor

Det står därmed klart att utvärdering har ett flertal centrala roller i övergången till ett hållbart samhälle. Samtidigt är transformationspolitik ett i många avseenden utforskat område inom utvärderingslitteraturen (Arnold et al., 2018). Vilka nya utmaningar reser den nya politiken för utvärderingsdisciplinen som sådan? Hur påverkar detta i sin tur det praktiska arbetet med utvärderingar?

I denna rapport kommer vi att ställa tre frågor som vi menar är centrala för denna mer övergripande diskussion.

Den första frågan rör själva objektet för utvärderingen. **Vilka är politikens grundantaganden och särdrag?** Vår utgångspunkt här är att utvärderingens upplägg skall bestämmas av den förda politiken, dvs ytterst spegla det problem som politiken avser att lösa. För att identifiera nya utmaningar för utvärderingsarbetet, måste vi därmed först förstå vad som är nytt med den transformativa politiken.

Detta leder naturligt över till vår andra fråga, rörande utvärderingens syfte. **Vilka syften kan utvärderingen fylla i transformativa processer?** Huvudbudskapet här är att utvärdering ytterst är ett instrument för lärande. Man kan dock lära om olika saker och för olika ändamål. I likhet med andra politikområden förutsätter transformativ politik en kombination av kontrollerande och utvecklande ansatser. Frågan är i vilka som särskilt betonas. Uppstår några nya behov?

Detta leder, avslutningsvis, över till en diskussion om de praktiska konsekvenserna för arbetet med utvärderingar. **Vilka särskilda utmaningar reser transformativ politik för utvärderingars design, metod och praktiska genomförande?** Ambitionen med denna fråga, som då knyter ihop diskussionen, är: 1) att identifiera och skapa en överblick av de särskilda utmaningar som utvärderingsdisciplinen står inför; 2) visa på hur några av dessa kan hanteras rent praktiskt; samt 3) ge konkreta förslag på fortsatt metodutveckling.

Sammanfattningsvis är det vår uttalade ambition att, utifrån dessa frågor, att ge en mer samlad bild av utvärderingsarbetets roll, utmaningar, och möjligheter i den nya omställningspolitiken. Med detta hoppas vi lägga grunden för fortsatta diskussioner i en debatt som till stora delar ännu är i sin linda.

2. Studiens upplägg och metodologiska överväganden

Ambitionen att analysera utvärderingens roll i förhållande till en politik som fortfarande håller på att ta form har sina särskilda metodologiska utmaningar. Rent teoretiskt är stora samhällsomspännande komplexa transformationer, som tidigare indikerats, ett i stora delar utforskat område inom utvärderingslitteraturen.

Det betyder emellertid inte att det saknas erfarenheter. Tvärtom. Utvärderingslitteraturen har över åren utvecklat en rad generella instrument för analys av politik, som gör den särskilt lämpad att kombinera med bidrag från andra relevanta forskningsfält (Amanatidou et al., 2014). På samma sätt finns en rad exempel på praktisk politik som haft transformativa ambitioner, redan innan hållbar omställning blivit en uttalad politik. Den tidigare nämnda energiomställningen är bara ett exempel. Den samlade litteraturen runt dessa frågor har utgjort basen i denna studie.

Än viktigare är emellertid de personer som redan idag arbetar med frågorna på en daglig basis. I syfte att fånga den rika kunskap som de besitter, och på så sätt fylla luckorna i litteraturen, genomförde vi under augusti och september månad 2020 en seminarieserie om tre möten à 3 timmar, där vi tillsammans med en grupp professionella diskuterade de centrala delarna i denna rapport. Mötena genomfördes, som en konsekvens av den pågående pandemin, i form av videomöten, där drygt halva tiden ägnades åt strukturerade gruppdiskussioner. Totalt deltog mellan 30 och 40 personer från akademi, offentlig förvaltning, forskningsfinansiärer, och den privata konsultbranschen. Utan deras bidrag skulle den här rapporten inte kunnat genomföras. Stort tack till er alla.

Avslutningsvis bereddes ansvarige för detta projekt, Mikael Román, även möjlighet att under perioden sep-nov 2020 delta i en workshop-serie om totalt tre dagar anordnat av ett internationellt nätverk, *Transformative Innovation Policy Consortium* (TIPC), på temat 'utvärdering av hållbar omställning'. Dessa möten, som också genomfördes virtuellt, samlade ett trettiotal professionella (tjänstemän, konsulter och forskare) från Sverige, Norge, Finland, Storbritannien, Spanien, USA och Colombia. Dessa diskussioner har på samma sätt bidragit till innehållet till denna rapport. Stort tack också till TIPC och samtliga deltagare.

Mer konkret faller studien ut i två delar.

I den första delen diskuteras av den transformativa politikens grundantaganden och särdrag (fråga 1). Vår utgångspunkt är, än en gång, att den förda politikens karaktär bör styra utvärderingens upplägg och metodval. Diskussionen lämnar, i våra ögon, två metodologiska bidrag. Det första bidraget är att börja i de problem, eller utmaningar, som ligger till grund för politiken. Hur ser dessa ut? Vilken är politikens historia? Denna bakgrund hjälper oss då att förstå de olika blandformer av politiska insatser som ofta uppstår i praktiken. Ett andra metodologiskt bidrag är ambitionen återskapa den transformativa politikens interventionsteori också på aggregerad nivå. Detta har, såvitt vi vet, endast gjorts i några enstaka fall (Molas-Gallart et al., 2020). Vi menar dock att tillvägagångssättet öppnar nya insikter kring den transformativa politikens förtjänster och tillkortakommanden. Avslutningsvis, hjälper interventionsteorin oss att på ett mer

övergripande plan identifiera ett antal särskilda utmaningar som den nya omställningspolitiken reser för utvärdering mer specifikt. Denna samlade överblick har då ett värde i sig (Neij et al., 2019).

Den andra delen tar avstamp i dessa utmaningar och diskuterar därefter konsekvenserna för utvärdering mer specifikt. Här konstaterar vi, inledningsvis, att utvärdering ytterst syftar till lärande utifrån kontrollerande alternativt utvecklande ändamål. Båda är av direkt relevans för den transformativa politiken (fråga 2). I det avsnitt som följer ger vi därefter förslag på hur de identifierade utmaningarna kan hanteras rent praktiskt med hjälp av olika design- och metodmässiga utvärderingsansatser (fråga 3). Detta leder, som avslutning, tillbaka till en diskussion om utvärderings syfte och omställningspolitikens accentuerade behov av utvärdering som stöd för utveckling (fråga 2).

Rapporten avslutas med en sammanfattande diskussion.

3. Hållbar omställning: grundantaganden och särdrag

Hur skall man förstå och bedöma effekterna av den nya politiken för hållbar omställning?

Grundläggande handlar utvärdering om att åstadkomma lärande. Ett centralt budskap i vår rapport är därför att all utvärdering måste börja i en mer utförlig diskussion om politikens grundantaganden och särdrag. Den senare bör därefter: 1) styra valet av upplägg och utvärderingsmetod; samt 2) även definiera utvärderingens syfte. Denna inledande analys av politiken är särskilt viktig i förhållande till en ny politik som, förmodat, skapar nya utmaningar för utvärdering.

I detta kapitel kommer vi att diskutera den nya omställningspolitiken utifrån tre dimensioner, som vi menar på olika sätt avgränsar och definierar offentlig politik: 1) politikområdets historia och framväxt; 2) politikens utformning; samt 3) de enskilda sakfrågornas karaktär. Ambitionen är att identifiera de särdrag som i ett nästa led påverkar utvärderingens design, metod, och praktiska genomförande.

3.1 Politikens vridning och nya fokus

Varje politikområde har en historia som förklarar dess framväxt, avgränsning och fokus. Detta gäller också politiken för hållbar omställning. I det avsnitt som följer kommer vi argumentera för att den nya omställningspolitiken vuxit fram ur en process, i vilken tre politikområden – innovationspolitiken, näringspolitiken, och hållbarhetspolitiken – vridits, och delvis omformulerats, till att gemensamt utgöra en meta-politik för en större, hållbar omställning av samhället. Låt oss följa denna utveckling för att se hur den påverkar det fortsatta utvärderingsarbetet.

3.1.1 Tre befintliga politikområden som vrids i ny riktning

Var kommer den nya omställningspolitiken ifrån? Vad är det för grundläggande problem som står i fokus?

Den utlösande faktorn för politikens tillkomst är, utan tvekan, de tidigare nämnda samhällsutmaningarna som, genom sin omfattning och komplexitet, både accentuerar och manifesterar behovet av större systemomställningar i samhället. Enkelt uttryckt har den hittillsvarande politiken, trots omfattande satsningar och avsevärda framsteg, inte klarat av att skapa ett hållbart samhälle. Med detta ökar behovet av en breddad och koordinerad politik med hållbarhet som styrande och förenande princip (Weber and Rohrer, 2012). Diskussionen har lett till nya prioriteringar, och förändrade agendor, inom tre politikområden av särskild betydelse för större omställningar.

Den första är hållbarhetspolitiken som, efter att inledningsvis varit förknippad med miljöfrågan, på senare tid kommit att få en allt bredare agenda. Det yttersta uttrycket för denna utveckling är FN:s 17 Globala Utvecklingsmål (SDG) som specificerar en rad aktiviteter inom så vitt skilda områden som: hållbara städer, jämställdhet, god utbildning, hållbar konsumtion och produktion, samt hållbar energi (UN General Assembly, 2015). Med detta står det klart att hållbar utveckling även omfattar långtgående socio-ekonomiska hänsyn och prioriteringar. Följaktligen har också debatten förskjutits från att varit initialt återhållsam, för att inte säga skeptisk till, privata företag och industriell utveckling, till att istället lyfta fram marknad och privata initiativ som fundamentala drivkrafter för hållbar utveckling (Parida and Wincent, 2019; Hermundsdottir and Aspelund, 2021).

På samma sätt har också näringspolitiken genomgått en radikal förändring, där man omvänt kommit att ta till sig många av hållbarhetsargumenten. Utvecklingen har på samma sätt varit gradvis; från att på mitten av 1980-talet uppmärksamma industrins miljöpåverkan, till att idag framhäva så vitt skilda aspekter av hållbarhet som: hållbart företagande (Corporate Social Responsibility), hållbar finansiering, och cirkulär ekonomi. I det här sammanhanget kan man särskilt notera att näringslivet nu på egen hand driver denna utveckling som en integrerad del av sin affärsstrategi (Borland et al., 2019; Makower, 2021).

Avslutningsvis har även innovationspolitiken kommit att drivas mot ett allt tydligare hållbarhetsfokus. De offentliga innovationssatsningarna riktas sedan ett antal år tillbaka i allt högre grad mot olika produktutvecklingar, inom ex. miljöteknik. Denna trend accentueras nu, när politiken vrids ännu ett steg för att med bredare insatser stimulera utveckling av ex. hållbara städer och hållbar produktion. Med detta blir innovationspolitiken i praktiken en mix av policies på olika nivåer (Edler et al., 2012).

Sammantaget representerar denna utveckling en process, i vilken ovan nämnda politikområden vridits, och delvis omformulerats, till att gemensamt utgöra en metapolitik för hållbar omställning. Satsningen är på alla sätt gigantisk och förutsätter i praktiken gränsöverskridande samverkan av hittills okända proportioner. Med detta träder styrning och ledning fram som ett centralt tema för utvärderingen av hållbar omställningspolitik.

3.1.2 Politiken konkretiseras

När initieras då den nya politiken? Vilka konkreta initiativ har den genererat så här långt?

Låt oss på en gång slå fast att det inte finns någon absolut startpunkt, i form av ett formaliserat riksdagsbeslut, som definierar den hållbara omställningspolitikens början. Istället sker en gradvis förskjutning av politikens inriktning, där idén om hållbar utveckling blir det tema mot vilket nya initiativ artikuleras och legitimeras. Så långt handlar det snarare om ett nytt tankeparadigm, som med tiden tar formen av en mer uttrycklig meta-politik. Med det senare menar vi då en övergripande politisk vision och inriktning som styr och koordinerar andra ett större antal politiska interventioner; dvs en slags första rangens politik inom vars ram all annan politik måste definieras.

Med detta sagt kan vi ändå urskilja några viktiga milstolpar i utvecklingen.

En naturlig startpunkt i sammanhanget är den EU-konferens kring forskning och innovation som ägde rum under det svenska ordförandeskapet år 2009 (Arnold et al., 2018). I Mötets slutdokument, den s.k. Lund-deklarationen, slog då fast att forskning och innovation i högre grad kan bidra till samhällsnyttan genom att fokusera på vår tids stora utmaningar (grand challenges). I praktiken knöts därmed forskning och innovation allt närmare miljöpolitiken och näringspolitiken – samtidigt som hållbarhet träder fram som en övergripande direktionalitet för politiken. Den senare ges med detta även strategiska och tillväxtpolitiska dimensioner. Genom att driva utvecklingen inom ett antal framtidsinriktade teknikområden, hoppas EU även öka regionens konkurrenskraft. Samtidigt åligger det medlemsländerna att aktivt genomföra detta på nationell nivå (European Commission, 2009).

Under åren som följer inleds så en gradvis omstrukturering av den svenska politiken, där sökandet efter nya styrningsmodeller i hög grad bygger på den tradition av gränsöverskridande samverkan som kännetecknar svensk förvaltning. Denna utveckling mot ökad samverkan är dock inte på något sätt given. Tvärtom, kommer EU:s medlemsländer med tiden att införa en rad olika styrningsmodeller för att ta sig an de stora samhällsutmaningarna (Tillväxtanalys, 2017).

Det svenska arbetet sker på flera plan.

I november 2011 tillsatte regeringen en *Framtidskommission* som, i ljuset av hållbarhetsfrågornas ökade betydelse, får till uppgift att presentera en framtidsvision med förslag på en långsiktig politisk agenda för Sverige. Slutrapporten (Departementsserien 2013:19), som lades fram år 2013, fick en hel del kritik, också från några av kommissionens deltagare, för att inte till fullo tagit sig an hållbarhetsdimensionen (Mellergård, 2013). Det stod dock klart att hållbarhetsfrågorna, och den breda representation som kännetecknat kommissionens arbete, nu kommit upp på den politisk-strategiska agendan för stanna.

Parallellt med detta togs också en rad initiativ för att underlätta interaktionen mellan akademi, industriforskningsinstitut, näringsliv, offentlig sektor, samt civilsamhället i stort. Diskussionen ledde till att regeringen år 2012 presenterade idén om strategiska innovationsområden (SIO) som ett sätt att samla aktörer mot gemensamma intressen. Mer konkret gavs Vinnova, Formas och Energimyndigheten i uppdrag att utveckla och

administrera en rad forskningsprogram som i praktiken knöt ihop innovationsfinansieringens branschfokus med hållbarhetsfrågan (Proposition 2012/13:30). Den resulterande satsningen, som sedan 2016 går under namnet de *Strategiska Innovationsprogrammen* (SIP) och idag omfattar 17 olika branschprogram,¹ skiljer sig då från tidigare innovationssatsningar i så måtto att de: 1) riktar sig till en större grupp av aktörer; och 2) anlägger en bottom-up process i vilken deltagarna förväntas vara med och utveckla programmet; samt 3) därmed hoppas stärka hela innovationskedjan från forskning till implementering (Jacobsson et al., 2017; Vinnova, 2021).

Denna trend mot nya typer av samverkan för hållbarhet återspeglas även i *den bredare forsknings- och utbildningspolitiken*. Ett talande exempel är 2016 års forskningsproposition som, med titeln "Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft", för första gången tar sin utgångspunkt i de stora samhällsutmaningarna, för att därefter understryka behovet av ökad samverkan mellan olika politikområden (Proposition 2016/17:50).

I tillägg till detta introduceras också en rad helt nya administrativa styrningsfunktioner.

Det kanske främsta exemplet i sammanhanget är de *Strategiska Samverkansprogrammen*. Dessa presenterades år 2016 som ytterligare en komponent i regeringens innovationsarbete och fungerar i praktiken som ett komplement till SIP (Regeringskansliet, 2016). I korthet tar samverkansprogrammen på samma sätt sin utgångspunkt i ett antal samhällsutmaningar; som initialt var fem till antalet² men sedermera kommit att reduceras till fyra.³ Programmens uppgift är att samla näringsliv, akademi, civilsamhälle och offentliga aktörer i en löpande dialog kring innovativa lösningar och gemensamma prioriteringar för vart och ett av dessa områden. Till skillnad från SIP så handlar arbetet i allt väsentligt om policyutveckling. Med detta förväntas samverkansprogrammen ge ett kompletterande top-down perspektiv på omställningspolitiken (Åström and Arnold, 2019).

En annan innovativ samverkansfunktion är *Fossilfritt Sverige* som lanserades hösten 2015. Initiativet utgör i praktiken en plattform för samverkan som, utifrån ett ledningsperspektiv, syftar till att stärka och fördjupa samarbetet mellan regeringen och andra samhällsaktörer – i detta fall för att påskynda omställningen till ett fossilfritt samhälle. Mer konkret har Fossilfritt Sverige till uppgift att, tillsammans med ett antal näringslivsbranscher (bestående av 450 enskilda aktörer, i huvudsak kommuner och företag) arbeta fram så kallade färdplaner för fossilfri konkurrenskraft. Huvudpoängen med dessa färdplaner är att branschaktörerna själva definierar vad som krävs för att bli fossilfria samt vilken politik som krävs för att möjliggöra detta (Hellquist and Birksjö,

¹ Dessa är: 1) BioInnovation; 2) Drive Sweden; 3) InfraSweden 2030; 4) Innovair; 5) Internet of Things Sverige: Sakerna internet; 6) Medtech4Health; 7) Metalliska material; 8) PiiA: Dataanalys i industriella värdekedjor; 9) Produktion 2030; 10) RE:Source; 11) SIO Grafen; 12) SIP Lighter; 13) Smartare elektronisksystem; 14) Smart Built Environment; 15) Swedish Mining Innovation – gruv och metallutvinning; 16) SWELife; samt 17) Viable Cities (Vinnova, 2021).

² Den första omgångens samverkansprogram (2016-2019) specificerade följande utmaningar: 1) Nästa generations resor och transporter; 2) Smarta städer; 3) Cirkulär biobaserad ekonomi; 4) Life Science; samt 5) Uppkopplad industri och nya material (Regeringskansliet, 2016).

³ Den andra omgångens samverkansprogram (2019-) fokuserar nu istället på: 1) Kompetensförsörjning och livslångt lärande; 2) Näringslivets klimatomställning; 3) Hälsa och life science; samt 4) Näringslivets digitala strukturomvandling (Regeringskansliet, 2019).

2021). Så långt utgör Fossilfritt Sverige en bottom-up process för policyutveckling, där man från regeringens håll försöker få framför allt näringslivet mer direkt involverade i omställningspolitiken.

Avslutningsvis bör man också nämna *Klimatpolitiska Rådet*. Det senare ingår som en del av det klimatpolitiska ramverk som Riksdagen beslutade om år 2017 och som, i tillägg till rådet, även omfattar nya klimatmål samt en helt ny klimatlag. Rent formellt är Klimatpolitiska rådet en myndighet som, i form av ett oberoende tvärvetenskapligt expertorgan, har till uppgift att: 1) utvärderar hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdag och regering beslutat, 2) samt ge förslag på förbättringar av politiken (Proposition 2016/17:146). Utifrån den framväxande omställningspolitikens styringsdoktrin utgör Klimatpolitiska rådet därmed en institutionaliserad samverkansfunktion för löpande utvärdering av, och lärande kring, politikens direktionalitet. Vi skall strax återkomma till detta.

Denna korta översikt illustrerar hur tanken om hållbar omställning gradvis vridit om såväl politikens fokus som ett flertal av dess styrnings- och ledningsfunktioner. Som sådan utgör den endast ett axplock av de mest centrala initiativen i regeringens politik. Samtidigt speglar de en mer övergripande trend, där liknande initiativ kring nya samarbetsformer, baserade på utmaningar och hållbar omställning, också återfinns bland kommuner, städer, universitet, och andra aktörer (Dobers and Stier, 2019; Yström et al., 2020; Hoppe et al., 2018). Så långt har omställningspolitiken fått tydligt fäste.

Processen har dock inte varit friktionsfri. Tvärtom, har ett flertal utvärderingar av regeringens politik, från bland annat OECD och Riksrevisionen, visat på olika brister i både politikens grundantagen och praktiska genomförande (Riksrevisionen, 2020; OECD, 2016). Detta, kan man hävda, är i viss mån naturligt givet omställningens komplexitet och omfattning. Processen är så långt i mångt och mycket ett experiment i sig.

Samtidigt står det klart att utvecklingen är här för att stanna. Bara under de senaste två åren har: 1) politikens inriktning mot hållbarhet ytterligare befästs genom Agenda 2030 delegationens arbete (Proposition 2019/20:188); 2) Samverkansprogrammen stöpts om för att bättre möta de nya styrningsutmaningarna (Regeringskansliet, 2019); samtidigt som 3) forskningsfinansieringen för ökade anslag och ett uttalat fokus mot fem definierade samhällsutmaningar (Proposition 2020/21:60). Med detta ökar också behovet av ett kontinuerligt lärande för en fortsatt utveckling av politiken.

3.2 En begynnande interventionsteori

Vilka är då huvudkomponenterna i denna nya omställningspolitik? I vilka avseenden skiljer den sig från tidigare offentliga insatser?

Ett sätt att ta sig an dessa frågor är att betrakta den förda politiken i ljuset av den växande litteratur kring hållbar transformation som på senare år fått stort genomslag, inte minst på EU-nivå. Den akademiska debatten bygger till stor del på historiska fallstudier, som vissa menar kan vägleda den framtida politiken. Den senare normativa dimensionen är, som vi skall se, inte oproblematiserad.

För att understryka kopplingen till utvärdering kommer vi att rekonstruera argumentationen i form av en mer embryonal och aggregerad interventionsteori, bestående av: 1) en *substantiell teori* – dvs en beskrivning av det identifierade problemet,

målsättningar med politiken, samt de antaganden om de orsakssamband som ligger till grund för politikens insatser; och 2) en *implementeringsteori* – dvs en motsvarande beskrivning av de problem, målsättningar och insatser som förväntas leda fram till en lösning av problemet (Vedung, 2009).

3.2.1 Substantiell teori: åtgärder för omställning

Den tidigare nämnda Lund-deklarationen kan i mångt och mycket ses som startskottet på den nya omställningspolitiken. Essensen av överenskommelsen var att politiken måste ges en tydlig långsiktig inriktning, eller *direktionalitet*; att genomdriva en hållbar systemövergripande omställning i samhället för att på så sätt lösa de stora samhällsutmaningarna. Från politiskt håll handlar det ytterst om att vrida systemets centrala aktörer och sektorer i riktning mot ett gemensamt mål. Som vi konstaterat riktar sig åtgärderna i första hand mot den nationella kontexten men, givet enskilda utmaningars gränsöverskridande karaktär, finns också förhoppningar om att politiken på sikt även skall bidra till globala omställningar.

Detta pekar på *en central, och i viss mån förändrad, roll för innovationspolitiken*. Omställning handlar ytterst om förändring och nytänkande, där forskningsresultat och annan kunskap skall omsättas till fungerande lösningar. Det senare utgör själva essensen av innovation, som därmed blir en grundläggande drivkraft i omställningsarbetet. Detta illustreras också i de satsningar som nu görs på det svenska forskningsområdet och de strategiska innovationsprogrammen. En mer öppen fråga är i vilken utsträckning innovationsbegreppet problematiseras tillräckligt utifrån de nya förutsättningarna. Vi skall strax återkomma till frågan.

Den huvudsakliga styrningsmekanismen i denna mer övergripande dynamik är, som vi också konstaterat, *gränsöverskridande samverkan*. Denna tanke, att främja ny direktionalitet genom gränsöverskridande möten för samskapande av nya lösningar, går som en röd tråd genom den hållbara omställningspolitiken. De strategiska samverkansprogrammen är så långt det mest uppenbara uttrycket för denna ambition. Mönstret går dock igen också i andra initiativ, som exempelvis Fossilfritt Sverige och de Strategiska innovationsprogrammen. Ambitionen är att skapa processer för kunskapsutbyte, deliberation, och – i slutändan – också en vision för reellt samskapande (*co-creation*). I förlängningen förutsätter detta nya former av offentlig styrning och ledning (Torfing et al., 2019).

Ytterligare en central komponent i den nya omställningspolitiken är behovet att involvera medborgarna i deras roller som bilåkare, flygresenärer, köttkonsument, villabyggare, energikonsumenter och – på en högre nivå – biltillverkare, energibolag etc. Denna ambition, som i den mer ekonomiskt orienterade innovationslitteraturen beskrivs som *behovet av att involvera efterfrågesidan*, lyfts ofta fram som ett centralt bidrag till innovationsdebatten i stort (Boon and Edler, 2018). Frågan emellertid större än så och inbegriper, utifrån ambitionen att åstadkomma större samhällsförändringar, även ett medborgarperspektiv. Det senare utgör i praktiken fortfarande utmaning, även om Fossilfritt Sverige skulle kunna ses som ett första steg i denna riktning. En viktig uppgift för politiken, i tillägg till traditionella insatser att stödja innovation och teknisk utveckling mer specifikt, är att också skapa politisk legitimitet för omställningen.

Ambitionen att involvera efterfrågesidan, för att på så sätt nå ut till politikens slutmottagare, är därmed centralt för att åstadkomma direktionalitet.

Med detta står det också klart att *innovation utgör något mer än enbart produkter och tjänster*. Ett kännetecknande drag för större systemförändringar är att de, i högre grad än tidigare generationers innovationspolitik, betonar vikten av immateriella innovationer, såsom nya affärsmodeller, institutionella reformer, samt ändrade handlingsmönster hos enskilda individer och kollektiv (Foray et al., 2012). På ett djupare plan handlar det också om att utmana existerande värderingar i samhället; dvs. frågor rörande etik, fördelningsfrågor, deltagande etc (Fünfschilling, 2014; Schot, 2016). Detta bredare spektrum av socio-tekniska innovationer är ett i många avseenden utforskat område som hittills fått betydligt mindre genomslag i den praktiska politiken. Vi vet därför jämförelsevis lite om vad som driver dessa processer, och än mindre om hur man rent praktiskt stimulerar och styr desamma. Kopplingen mellan socio-tekniska innovationer och politikens slutmottagare är dock uppenbar.

Ovanstående skapar stora utmaningar vad gäller styrning och ledning. Många av dessa måste nu hanteras samtidigt som politiken sjösätts, med allt vad det innebär i form av risk för ad-hoc lösningar och kontinuerliga systemfel. Detta, i kombination med en generell osäkerhet vad som utgör ideala lösningar, understryker behovet av *experimentering* och ett *kontinuerligt lärande*, där inte minst arbetet med utvärderingar kan få en ny funktion och inriktning (OECD and The World Bank, 2014; Borrás and Højlund, 2015; Amanatidou et al., 2014).

Frågan är då, avslutningsvis, vem som ytterst skall koordinera dessa stora multifacetterade processer? Ett centralt antagande i debatten så här långt är att *staten har en central roll i artikuleringen, riktningsgivandet, koordineringen och genomförandet av politiken* (Mazzucato, 2018a). Detta innebär ett avsevärt avsteg från tidigare innovations- och näringspolitik, där statens roll snarast varit att 'smörja systemet' med diverse riktade insatser. Samtidigt är det oklart vad denna ökade roll innebär i praktiken. I vilken utsträckning talar vi om en förändring i omfattning eller i dess innehåll?

3.2.2 Implementeringsteori: omställning och nisch-experiment

Hur skall då denna omställning för hållbarhet genomföras rent praktiskt? Vilken är politikens implementeringsteori?

Den modell som hittills kommit att dominera debatten tar sitt avstamp i tanken på nisch-experiment som ett sätt att bana väg för större systemiska omställningar.⁴

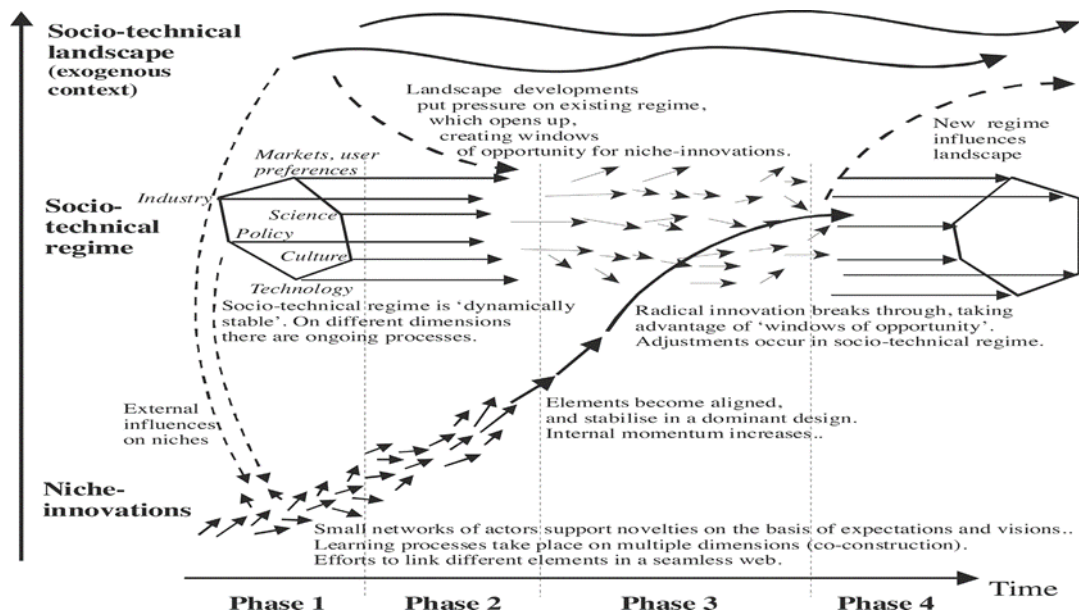
Kärnan i denna argumentation sammanfattas i den konceptuella flernivå-modell som introducerats av den holländske innovationsforskaren Frank Geels (Geels, 2004). Utgångspunkten för dennes resonemang är tidigare innovationsforskning, som han menar alltför ensidigt fokuserat på teknikutveckling (utbudssidan), samtidigt som man förbisetat betydelsen av teknikspridning och utveckling av nya marknader (efterfråge- och användarsidan). På samma sätt är många av dess teoretiska modeller alltför statiska; dvs. de saknar förändringskomponent samt analys av samhällskonsekvenser och mål för

⁴ Denna diskussion bygger i själva verket på fyra samverkande teoretiska perspektiv: 1) Multi-Level Perspective (MLP); 2) Technological Innovation Systems (TIS); 3) Strategic Niche Management (SNM); samt 4) Transition Management (TM) (Koehler et al, 2019).

samhällsutveckling. Istället tar Geels upp en nygammal tanke om att varje sektoriellt innovationssystem bör betraktas som en del av ett större socio-tekniskt system, i vilket ett nätverk av aktörer interagerar i produktionen, distributionen, och användandet av en given teknik. Argumentationen är så långt i linje den nya omställningspolitiken och de stora samhällsförändringarna.

Det idealtypiska *socio-tekniska systemet* består, enligt Geels, av tre nivåer, var och en med sin egen sammansättning av aktörer (spelare), nätverk (spelplaner) och institutioner (spelregler). Dessa nivåer är i ständig interaktion, och därför beroende av varandra, något som i sin tur skapar olika möjligheter och hinder för tillkomst och spridning av ny teknologi och innovationer. Den springande punkten, menar Geels, är att en förändring i någon av de tre nivåerna kan skaka om hela systemet och leda till en förändring, alternativt motreaktion, på övriga nivåer. När dessa förändringar samverkar, så att alla nivåer går i samma riktning, uppstår naturligt en större systemomställning. Denna omställning, menar Geels, kan i praktiken induceras genom en selektiv introduktion av ny teknik, s.k. nisch-experiment.

Figur 1 Illustration av flernivåmodellen (Geels, 2018, s. 226)



Den centrala nivån i Geels modell är den dominerande *socio-tekniska regimen*. I korthet utgörs denna av de etablerade ekonomiska, sociala och teknologiska strukturer som byggts runt en given teknologi, exempelvis bensindrivna bilar, och som därmed i hög grad styr det existerande systemets direktionalitet. I regimen återfinns etablerade företag, dess leverantörer och kunder, men också universitet och andra institutioner som på olika sätt strukturerar och reglerar interaktionerna inom regimen. Dessa dominerande aktörer, som tillsammans styr regimen direktionalitet, har enligt Geels inget intresse av att ändra den rådande ordningen. Tvärtom, verkar de ofta konserverande och bidrar därigenom till ett ökat stigberoende (*path dependency*), där systemet som helhet blir alltmer inlåst i, alternativt endast utvecklas i linje med, sina existerande strukturer (Unruh, 2000; David, 1994).

Regimen utmanas dock kontinuerligt av olika *nisch-innovationer* som, i en kombination av ny teknologi och implicita krav på institutionell förändring, i praktiken ifrågasätter

existerande strukturer. Ett exempel här skulle då vara försöken att introducera elbilar i större skala. Så långt utgör dessa nischer en potentiell hävstång för större systemförändringar. De flesta nischexperiment, som i huvudsak befolkas av entreprenörer, klarar dock inte att på egen hand utmana regimen konserverande krafter. För att de skall överleva krävs istället aktivt stöd och en skyddad miljö där innovationer utvecklas och etableras för att senare spridas i samhället (Smith and Raven, 2012).

I tillägg till detta utmanas den etablerade regimen av ett antal kontextuella faktorer i det Geels kallar det *socio-tekniska landskapet*. Dessa faktorer, som då ligger utanför den etablerade regimen kontroll, påverkar den senares förmåga att anpassa sig, och därmed också nischers möjligheter att lyckas – i vårt fall exemplifierat av geopolitiska konflikter som påverkar tillgången på olja, handelspolitiska hinder som begränsar tillgången på produktionskomponenter, tillgången på energi, klimatfrågans ökade inflytande etc. I vissa lägen verkar landskapet konserverande, något som då i bästa fall leder till en gradvis utveckling av systemet, medan det vid andra tillfällen möjliggör och stimulerar mer omfattande och radikala förändringar. Ett exempel är den ökade medvetenheten om klimatförändringar som, genom att påverka aktörers attityd till miljöfrågor, ställt nya krav på den nuvarande regimen institutioner, och därmed skapat förutsättningar för mer hållbarhetsinriktade nischexperiment – som, exempelvis, elbilar (Coenen et al., 2015).

Med detta står det klart att övergången från nisch-experiment till samhällelig omställning är en komplex process som i praktiken består av flera faser. Mer grovt handlar det om att: 1) initiera och bygga upp en nisch; 2) expandera och integrera densamma i en större kontext; samt 3) öppna upp den dominerande regimen; samt 4) etablera en alternativ regim. Inom ramen för vart och en av dessa faser kan man emellertid urskilja ytterligare steg som var och en kräver helt separata insatser. Detta innebär att omställningen, utifrån ett styrningsperspektiv, kräver en mix av styrmedel och, i termer av genomförande, i praktiken utgörs av ett antal olika implementeringsled (Kivimaa et al., 2017; Kivimaa and Kern, 2016). Vi skall strax återkomma till detta.

Den stora utmaningen är hur man rent praktiskt får centrala aktörer att samfällt agera i linje med politikens stipulerade direktionalitet. En strategi som fått stort genomslag på senare år är att formulera konkreta utmaningar, s.k. *missions*, inom särskilda områden som ex. cancer, klimatfrågor, och smarta städer. Tanken, som då ytterst emanerar från den amerikanska kraftsamlingen runt månlandningen, är att samla relevanta aktörer runt en gemensam vision för att koordinera resurser och kreativitet i en viss riktning (*mission-driven innovation*) (Nelson, 1977). Förhoppningen är att utmaningar på samma sätt skall ena aktörer runt hållbara omställningar.

Sammanfattningsvis konkretiserar idén om nisch-experiment därmed några av ambitionerna och grundantagandena kring hållbar omställningspolitik. Samtidigt lägger den, genom att framhäva nisch-experiment som den huvudsakliga förändringsagenten, också grunden för en implementeringsstrategi, i vilken innovationspolitiken förväntas understödja regimen nya direktionalitet genom att koordinera komplementära förändringar på nisch- och landskapsnivå. Ett konkret sätt att göra detta, menar Geels, är att stimulera, stödja och skydda olika nisch-experiment, samtidigt som man också stödjer den artikulering av efterfrågan som krävs för att nisch-experimenten skall växa och utmana existerande regim.

Tanken på utmaningsdrivna nisch-experiment, eller försöksverksamheter, går också som en röd tråd i den svenska omställningspolitiken. De tidigare nämnda initiativen – strategiska innovationsprogrammen, samverkansprogrammen, forskningsfinansieringen, Fossilfritt Sverige etc. – utgör var och en, utifrån sina respektive syften och ändamål, kompletterande delar av en större supportstruktur för hållbar omställning genom experimentering och försöksverksamhet.

Detta gör nisch-experimenten till en given startpunkt för framtida utvärderingar. Samtidigt uppstår frågan hur den större omställningen går till och vad som driver dessa processer. På dessa punkter ger Geels liten, om ens någon, vägledning, då hans modell är starkt teknikorienterad och saknar en politisk teori för styrning. Vi kommer snart att återkomma också till denna fråga.

3.2.3 Hållbar omställning som metapolitik och styrdoktrin

Med detta står det klart att den nya omställningspolitiken i allt väsentligt utgör en metapolitik för hållbarhet. Vad innebär detta i termer av styrning och ledning? Låt oss som avslutning betrakta hållbar omställning som styrningsdoktrin (Hood, 1991; Petersson and Söderlind, 1992) och göra tre observationer som vi menar har bäring på den fortsatta diskussionen.⁵

Den första rör *gränsöverskridande samverkan*, eller nätverksstyrning, som huvudsaklig princip för styrning och ledning. Detta reser en rad praktiska koordineringsutmaningar av direkt relevans för det framtida utvärderingsarbetet.

En första utmaning rör samverkansarbetets många dimensioner (vertikalt, lateralt och transversalt). Detta får sitt främsta uttryck i arbetet med nisch-experiment som ett sätt att skapa systemförändringar. Den senare tanken förutsätter interventioner på åtminstone två vertikala nivåer: 1) nisch-nivån, där olika insatser görs för att skapa marknader för nya produkter och tjänster; samt 2) systemnivån, där nisch-marknadens förhållande till den existerande regimen och omgivande kontext koordineras. Utifrån ett styrningsperspektiv är den horisontella koordineringen på nisch-nivån förhållandevis oproblematiske; att skapa nya marknader är i sig inte något nytt och bygger i huvudsak på beprövad och redan etablerad politik. Vad som däremot utmärker hållbar omställning är att det också krävs: 1) en koordinering mellan systemets nivåer (där den nya nischen skapar direktionalitet och bryter olika stigberoenden på aggregerad nivå); samt 2) en övergripande koordinering av flera olika insatser på nisch-nivå. De senare styrningsformerna vet vi i dagsläget betydligt mindre om. De utgör då en särskild utmaning i utvärderingsarbetet.

En andra koordineringsutmaning är de parallella styrningsdoktriner som naturligt uppstår i och emellan olika interventioner. Dessa måste på samma sätt harmoniseras och koordineras. I arbetet kring innovation kan man därför urskilja åtminstone tre principer (mål- och resultatstyrning, nätverksstyrning, samt brukarstyrning) som i praktiken existerar parallellt. Som utvärderare är det viktigt att urskilja dessa olika logiker, för att i nästa läge kunna analysera koordineringen av desamma.

⁵ En styrningsdoktrin utgörs i korthet av "[en] uppsättning av idéer [och] föreställningar om verkligheten som knyts ihop med en praktisk handlingsorientering" (Hertting och Vedung, 2009 s. 29)

Avslutningsvis understryker tanken på samhällsutmaningar och systemförändringar behovet av att koordinera specifika innovationspolitiska insatser mot andra politikområden, som kanske traditionellt inte definieras som innovationspolitik – men många gånger har ett stort inflytande på omställningen. Detta är en fråga som hittills fått liten uppmärksamhet i debatten men som intuitivt rymmer stor potential (Fagerberg, 2018). Hur skapar man mervärde, eller 'spillover', genom att aktivt styra politiken mot sidoeffekter (Deiaco et al., 2017)? I vilken mån är de observerade utfallen, positiva som negativa, en funktion av insatser inom det egna politikområdet, eller ett resultat av annan politik? Diskussionen pekar på behovet att vid utvärderingen av politiken ytterligare problematisera frågan om utfall.

En andra observation rör den mer specifika innebörden av *metapolitik som politisk styrning* (Sørensen and Torfing, 2017). Ambitionen att skapa direktionalitet mot en hållbar omställning i samhället som helhet innebär inte bara vertikal och horisontell koordinering inom sektorspolitiken utan, kanske framför allt, en övergripande koordinering av såväl sektorspolitiken som förvaltningspolitiken. Denna metastyrning tar dock av nödvändighet andra former än annan statlig styrning. Snarare än traditionell mål- och resultatstyrning, effektuerad i form av regleringar och ekonomiska styrmedel, syftar metastyrningen till att inspirera och skapa en gemensam målbild runt vilken samhällets olika aktörer kan samlas. Denna styrning på systemnivå är fortfarande en vit fläck inom utvärderingsdebatten (Caffrey and Munro, 2017; Arnold et al., 2018).

Med detta blir, avslutningsvis, *utvärdering också en aktiv del av styrningsdoktrinen* för hållbar omställning. Som vi konstaterat betonas regelmässigt behovet av kontinuerligt lärande som stöd för en löpande utveckling och revidering av politiken. Sanningen är dock att vi vet förhållandevis lite om lärandet i omställningsprocesser för hållbarhet (van Mierlo and Beers, 2020). En central del av den nya styrningsmodellen handlar därför om att också skapa processer för ständigt pågående uppföljning och idéutveckling. Med detta blir utvärdering i praktiken ett konkret instrument för samverkan. Samtidigt uppstår emellertid en rad metod- och designmässiga utmaningar. Hur utvärderar man rent praktiskt en liknande metapolitik; vad utgör ett resultat, mot vilka kriterier skall det värderas etc? Vad är skillnaden mellan, och hur kombinerar man, utvärderingar på nischnivå med en mer övergripande systemutvärdering?

3.3 De enskilda sakfrågornas karaktär

Avslutningsvis konstaterar vi att den övergripande omställningen i praktiken kräver ett stort antal insatser inom en rad olika sakfrågor som ofta är väldigt olika till sin karaktär. Detta påverkar i sin tur det praktiska utvärderingsarbetet. Låt oss göra två kortare observationer.

En första kommentar rör den återskapade interventionsteorin som, även om den behandlar politiken på en abstrakt nivå, förväntas spegla en mer generell och allmängiltig dynamik. Här visar framför allt dess implementeringsteori på en förvånansvärd okänslighet inför de enskilda sakfrågornas karaktär. Den akademiska diskussionen nisch-experiment är, som vi redan noterat, starkt teknikorienterad och ger därför en begränsad vägledning av styrning och ledning i en värld där värdeskapandet i allt högre grad utgörs av immateriella resurser, och där omställningen många gånger sker i form av förändrade beteenden, nya affärsmodeller, eller rent utav av politiken själv

(Johnstone and Kivimaa, 2018; Evans et al., 2020). I realiteten är den praktiska politiken också fortfarande starkt fokuserad om teknikutveckling.

Betydelsen av att systematiskt analysera enskilda sakfrågors karaktär har, som en andra observation, på senare tid uppmärksammats alltmer i debatten kring hållbara omställningar. Borrás och Edler pekar, exempelvis, på att enskilda sakfrågor skiljer sig åt i vilken utsträckning de lämpar sig för offentlig/privat respektive hierarkisk/vertikal styrning (Borrás and Edler, 2020). På samma sätt visar Wittmann et al på hur olika sakfrågor leder till olika typer av utmaningsdrivna insatser (Wittmann et al., 2020). Diskussionen är ännu i sin linda men pekar på behovet att beakta dynamiken för varje sakfråga. Detta har åtminstone två konsekvenser för utvärderingsarbetet: 1) det är viktigt att rent analytiskt skilja mellan systemet och det enskilda nisch-experimentets interventionsteorier; samt 2) det är knappast möjligt att finna en specifik metod för utvärdering av hållbara omställningar. Det viktigast instrumentet i utvärderingsarbetet är därmed – fortsatt – att ställa rätt frågor.

Den centrala utgångspunkten för utvärdering av den nya omställningspolitiken ligger istället i distinktionen mellan *komplicerade* och *komplexa* problem. Att något är komplicerat, dvs kräver mycket arbete och involverar många parametrar, behöver i sig inte innebära några större utmaningar i termer av kausalitet och metod. Vad som emellertid kännetecknar transformativa processer är deras höga grad av komplexitet i genomförandet, där: 1) innovation i allt högre grad sker mellan olika system; samtidigt som 2) olika forskningstraditioner och sätt att se på verkligheten, kontrasterat som den exakta vetenskapen och den evolutionära teorin om komplexa system, ställs mot varandra för att vägleda policy. Det är i detta kontinuum mellan komplicerade och komplexa verkligheter som den mer riktade transformationspolitiken nu skall formuleras (Potts, 2017). Situationen påverkar inte bara styrning och ledning i politikens löpande genomförande. Den kräver också en koordinering av nya insatser. I denna kontext får utvärdering en ny strategisk och utvecklande funktion.

3.4 Sammanfattande utmaningar för utvärdering

Vilka särskilda utmaningar reser då hållbar omställning för utvärdering i termer av upplägg, metod och praktiskt genomförande? Låt oss lyfta fram fem teman som vi menar kräver särskild uppmärksamhet.

- Ett första tema rör politikens *direktionalitet* mot en hållbar omställning. Denna uttalade ambition om en ny långsiktig inriktning på politiken utgör i allt väsentligt kärnan i dess övergripande vision. Med det uppstår emellertid frågor om: 1) vad som avses; 2) hur visionen översätts omsätts i operationaliserbara mål, samt 3) hur mäter man måluppfyllelse.
- Ett andra tema är *gränsöverskridande samverkan* som övergripande princip för ledning och styrning. Denna styrningsdoktrin förväntas nu omfatta samtliga led i policy processen, från idéutveckling till implementering och utfall. Frågan är hur denna koordinering ser ut, och skall förstås, under olika omständigheter.
- Ett tredje tema rör idén om *försöksverksamheter*, eller experiment, som huvudsaklig strategi för politikens genomförande. För att belysa politikens transformativa dynamik krävs: 1) en mer utförlig diskussion om resultatens kvalitet (Vad utgör ett lyckad alternativt misslyckat försök?); samt 2) ett mer uttalat fokus på den faktiska

implementeringen av försöksverksamheter (Hur återförs dessa i systemet?).

Utmaningen ligger i hur man bäst fångar denna process.

- Ett fjärde tema ansluter till den uttalade ambitionen att ytterligare beakta och involvera politikens *efterfrågesida*, dvs kunder, klienter och medborgare i vissa roller. Denna diskussion, som i allt väsentligt berör resultat och utfall, handlar bl.a. om hur man mäter additionalitet i form av beteendeförändringar.
- Avslutningsvis bör man även lyfta fram den mer generella förståelsen av *kausalitet*. Frågan är hur man som utvärderare hanterar de icke-linjära, spuriösa, och multi-variata samband ofta uppstår i komplexa processer för hållbar omställning.

Som vi kan se omfattar dessa teman samtliga delar av politikcykeln (inflödessida, implementering, och utfall) samt frågor rörande styrning och kausalitet. Vår ambition i återstoden av denna rapport är att visa på hur man utvärderingsmässigt kan hantera några av de praktiska utmaningar som faller inom ramen för vart och ett av dessa teman. Låt oss se vad utvärderingsdisciplinen har att erbjuda.

4. Hållbar omställning: implikationer för utvärdering

Vilka syften kan då utvärdering fylla i transformativa processer? Hur hanterar man praktiskt de utmaningar vi identifierade för utvärderingen av hållbar omställning?

4.1 Utvärdering: ett instrument för lärande

Låt oss börja med utvärderingens syfte. Ytterst handlar utvärdering om lärande. Mer konkret är det en aktivitet som syftar till att reflektera över andra verksamheter, med ambition att destillera fram lärdomar som kan nyttiggöras i framtida förbättringar. Man kan emellertid lära om olika saker och för olika ändamål. Vad gäller hållbar omställning fyller utvärderingsarbetet främst två syften: 1) att utöva kontroll i en förvaltningsstruktur byggd på delegering; samt 2) att bidra till politikens fortsatta utveckling.⁶

Essensen av *kontroll* är att en uppdragsgivare (huvudman, beställare) i efterhand bedömer hur hennes uppdragstagare (exekutiv, utförare) utfört en tilldelad uppgift. I sin mest stiliserade form bygger situationen därmed på ett hierarkiskt förhållande mellan en agent och en principal, där uppdragstagaren rapporterar uppåt och uppdragsgivaren bedömer nedåt. Utvärderingen rör då (Vedung, 2009: 166ff):

- 1) ekonomisk redovisning
- 2) kontroll av utfall
 - a. måluppfyllelse
 - b. kostnadseffektivitet
- 3) kontroll av genomförande
 - a. prestationsredovisning
 - b. täckningsredovisning

⁶ Under det övergripande syftet lärande kan utvärdering ha främjande, kontrollerande, grundkunskapsutvecklande och strategiska syften (ändamål). Se Vedung, 2009, s. 159.

Kontrollen kan därefter ske utifrån fyra perspektiv. Det första, och kanske mest uppenbara, är *politikerperspektivet*, som handlar om den politiska ledningens vilja att kontrollera resurstilldelning, insatsens inriktning, samt huruvida förvaltningen sköter sitt uppdrag. Ett andra perspektiv, *myndighetsperspektivet*, rör förvaltningens behov att på samma sätt kontrollera att enskilda medarbetare sköter sina delegerade uppgifter. Ett tredje, absolut centralt perspektiv, *medborgarperspektivet*, som understryker politikens skyldigheter gentemot medborgarna. I en representativ demokrati utgör den kontrollerande utvärderingen därmed en garanti för att den enskilde medborgaren skall kunna ta ställning till hur deras ombud, politikerna, sköter sina mandat. Avslutningsvis, kan man i direkt anslutning till det senare även lyfta fram *brukarperspektivet*, som då rör politikens slutprestation; blir man som avnämare väl bemött, behandlas alla lika, levererar politiken som utlovat?

Utvärdering är emellertid mer än bara lärande för kontroll och ansvarsutkrävande. Ett minst lika viktigt är *lärande för utveckling* (Patton, 2010). Denna ansats kan på samma sätt beskrivas utifrån två olika perspektiv.

Vid *formativ utvärdering* är ambitionen att kartlägga och bedöma en pågående aktivitet, för att – ytterst – förbättra densamma. Avsikten är att genom en process för sökande efter förbättringsmöjligheter, s.k. *enkelkretslärande* (single loop learning), förbättra den existerande verksamheten – utan att ifrågasätta målen. Är medel, metoder och strategier ändamålsenliga för att för att uppnå de stipulerade målen?

Vid *summativ utvärdering* höjs ambitionen. Utvärderingen syftar nu till att generera lärdomar som, i ett senare skede, kan ligga till grund för liknande men bättre aktiviteter. Detta betyder att man i denna process av *dubbelkretslärande* (double loop learning) inte bara ifrågasätter medlen, utan också målen, och kanske rent utav det underliggande problemet, för interventionen (Argyris, 2002). Så långt banar denna ansats därmed vägen för en revision av programmet som helhet.

I ljuset av detta kan utvärderingar, oavsett ansats, också fylla olika syften utifrån en temporal dimension; några tar ett långsiktigt perspektiv, andra har en medel-lång utgångspunkt, medan vissa fungerar som kortsiktiga temperaturmätare.

Dessa olika syften är, som vi kan se, komplementära och samtliga typer av utvärderingar bör därför bedrivas parallellt, och vissa fall skilda från varandra. Varje sakfråga har emellertid sitt särskilda behov av lärande, varför betoningen av de olika ansatserna ser olika ut i varje enskilt fall. Så bör det också vara.

4.2 Utvärdering: observationer kring upplägg och metod

Hur hanterar man då de särskilda utmaningar för utvärdering som följer av den nya omställningspolitiken? Vad klarar vi av med befintliga metodansatser? Vilka områden kräver fortsatt metodutveckling?

På de kommande sidorna kommer vi att diskutera ett antal praktiska ansatser som på olika sätt hjälper oss att hantera de särskilda utmaningar som uppstår vid utvärderingen av hållbar omställning. Dessa ansatser ansluter till såväl teoretiska perspektiv som metodmässiga upplägg. Avslutningsvis kommer vi även att återkomma till frågan om

utvärderingens roll i den nya omställningspolitiken. Vår ambition är att illustrera hur själva utvärderingsarbetet också kräver en övergripande koordinering, där kompletterande ansatser och perspektiv på utvärdering bidrar till ett samlat lärande och en ökad förståelse av omställningen som helhet.

4.2.1 Behovet av en interventionsteori

Den kanske viktigaste rekommendationen är att, som ett första steg i utvärderingsarbetet, återskapa interventionsteorin för det enskilda programmet (Neij et al., 2019). Detta fastställer då ett utgångsläge som utvärderingen därefter syftar till att förbättra.

Upprättandet av en interventionsteori, vill vi hävda, är särskilt viktigt vid utvärdering av större omställningsprocesser som, genom sin komplexitet och sina långa tidsperspektiv, många gånger lämnar utvärderaren utan 'karta och kompass'.⁷

Den övergripande ambitionen med interventionsteorin är att, genom en syntes av officiella dokument och samtal med berörda stakeholders, återskapa en bild av – eller 'teori' om – hur den aktuella beslutade politiken *var tänkt att genomföras och ge upphov till önskade effekter*. Denna sammanställning av politikens inflödessida, som innehåller såväl en översikt av politikens ambitioner och målsättningar (substansteori) som en plan för dess genomförande (implementeringsteori), blir då den spegel mot vilken utvärderingen av *politikens faktiska utfall* därefter bedrivs. Så långt hjälper interventionsteorin utvärderaren att strukturera och prioritera olika utvärderingsinsatser. Vad som emellertid gör denna teori-drivna ansats särskilt intressant i sammanhanget är att den, i tillägg till att stödja mer traditionell uppföljning och kontroll, också hjälper oss att resa frågor angående luckor, motsättningar och förbisedda möjligheter i politiken (Rogers, 2008). Denna explorativa potential öppnar, som vi strax skall se, nya möjligheter för både den kontrollerande och främjande utvärderingen.

Vad gäller den nya omställningspolitiken, är det framför allt två utmaningar som en god interventionsteori hjälper oss att hantera.

Den första utmaningen är hur man skall förstå och mäta politikens *direktionalitet*. Detta är i sig en utmaning på flera plan, som direkt ansluter till den enskilda sakfrågans substansteori. Å ena sidan handlar det om att definiera politikens förståelse av själva problemet. Vilka är dess orsaker, konsekvenser – och vad händer om vi inte gör något? Vad innebär en hållbar omställning i termer av lösning? Det är dessa antaganden kring problemets orsaker och lösning som i praktiken lägger grunden för politikens riktning – uttryckt i dess övergripande målkatalog. För att förstå och mäta politikens direktionalitet måste man därför som ett första steg: 1) sortera och strukturera den enskilda politikens olika mål och delmål; för att därefter 2) analysera konsistensen mellan problem och föreslagna lösningar (*alignment*). Det handlar alltså, än en gång, om att förstå hur politiken ser ut vid denna tidpunkt för att på så sätt kunna presentera förslag till förbättringar. Den återskapade interventionsteorin utgör ett utmärkt verktyg i detta arbete.

Med detta aktualiseras också en andra större utmaning i sammanhanget, nämligen frågan om *kausalitet*. Ett kännetecken för hållbar omställningspolitik är att dessa processer ofta har en hög grad av komplexitet, dvs de rymmer ett antal stokastiska, intermediära

⁷ Termen interventionsteori användes här synonymt med 'programteori' och 'förändringsteori'.

och till och med temporära orsakssamband, som i vissa fall ifrågasätter vedertagna sanningar. Denna situation accentueras i sin tur av att kunskapsläget kring hållbar omställning fortfarande är begränsat; diskussionen är fortfarande övervägande konceptuell och baserad på jämförelsevis lite – om än ökande – empirisk evidens (Loorbach et al., 2017; Koehler et al., 2019).

Ovanstående, i kombination med de långa tidsperspektiven, skapar en rad utmaningar, inte minst vid genomförandet av kontrollerande effektutvärderingar. Mäter vi rätt saker? Hur hanterar man effekter på systemnivå? Hur skall man bedöma resultatens förklaringsvärde? Ett komplicerande karakteristika för den nya omställningspolitiken är att kontext, aktiviteter och utfall många gånger utvecklas gemensamt i en interaktiv process (*co-evolution*) (Molas-Gallart et al., 2020). I praktiken förändras därmed också kausalförhållandena över tid.

Under dessa omständigheter utgör den rekonstruerade interventionsteorin ett viktigt instrument för på samma sätt fastställa ett utgångsläge; Hur attackeras frågan om kausalitet nu i den förda politiken? Hur kan den förbättras? Interventionsteorin blir i så måtto ett instrument för metodutveckling. I korthet hjälper den oss att: 1) utforska oklara kausala samband; 2) etablera en tydlig effektlogik; samt 3) operationalisera vissa kausala samband (Tillväxtanalys, 2018; Rogers, 2008). Genom att löpande uppdateras vinner interventionsteorin även analytisk kraft. Den kommer då i praktiken att utgöra en slags dynamisk baseline, och kognitiv karta, som understödjer ett kontinuerligt upptäckande och ackumulerad kunskapsutveckling.

4.2.2 Implementering genom försöksverksamhet

En annan utmaning vid utvärderingen av hållbara omställningar rör förståelsen av nisch-experiment, eller försöksverksamheter, som huvudsakligt medel för politikens genomförande. Detta är en central tanke för den nya omställningspolitiken som: 1) betonar innovation som drivkraft för transformation; och 2) därmed sätter ett särskilt fokus på den faktiska implementeringen av försöksverksamheter. I praktiken utgör dessa försöksverksamheter, genom sin mångfald och sitt antal, därför själva kärnan i den nya omställningspolitiken.

Märkligt nog har teoribildningen kring hållbar omställning förvånansvärt lite att säga om de olika implementeringsprocesser som kännetecknar genomförandet av dessa centrala nisch-experiment.⁸ Utgångspunkten är istället att det mer övergripande handlar om att: 1) initiera och bygga upp en nisch; 2) i ett givet läge bedöma dess utfall; 3) expandera och integrera de lyckosamma försöken i en större kontext; samt 4) öppna upp den dominerande regimen. Med det uppstår genast en rad frågor; Hur implementeras då ett nisch-experiment? Hur implementeras därefter resultaten av experimentet i omställningspolitiken? Hur implementeras omställningspolitiken? Hur vet vi att detta i sin tur lett till en transformation?

Idén om försöksverksamheter är sedan länge en central tanke inom offentlig förvaltning. Det finns därmed en hel del erfarenhet att bygga på också för utvärdering av hållbar

⁸ Låt oss vara tydliga med att det finns en ansenlig litteratur med olika perspektiv på genomförandet av nisch-experiment. Ytterst få studier diskuterar emellertid frågan som en utmaning för implementering av de resultat som experimenten kommit fram till. För vidare läsning, se Sengers et al, 2019.

omställning. En första reflektion är att man inom denna litteratur istället talar om 'försöksverksamheter'. Offentliga interventioner är alltså inte 'experiment' i klassisk mening (dvs. klart avgränsade aktiviteter exekverade i slutna miljöer med randomiserade kontrollgrupper), utan unika processer utförda i sociala kontexter under ständig förändring. En andra reflektion som lyfts fram i denna litteratur, är att försöksverksamheter i praktiken består av ett flertal olika implementeringsprocesser; var och en med sina respektive intressen, aktörer och incitamentsstrukturer.

På samma sätt utgör tanken på nisch-experiment sedan länge utgjort en uttalad strategi för att öka enskilda företags konkurrenskraft (Porter, 1985). Detta har över tid genererat ett batteri av näringspolitiska insatser som, i den nationella konkurrenskraftens intresse, ytterst syftar till att stödja framväxten nya produkter och industrier. Denna begränsade del av processen, dvs försöksverksamhetens framväxt och etablering, kan därför i regel utvärderas med vedertagna metoder och olika effektutvärderingar.

Poängen är istället att nisch-experimenten nu skall uppgraderas och ges en ny roll i den nya omställningspolitiken. En enskild verksamhet förväntas inte bara generera nya produkter och tjänster utan, som ett nästa steg, också leda till större omställningar på systemnivå, dvs bortom den egna aktiviteten (Kemp et al., 1998; Sengers et al., 2019). Denna implementering på systemnivå utgör då i praktiken själva omställningen. För att skapa denna återkoppling till systemnivån krävs i de flesta fall en rad olika insatser som både praktiskt och konceptuellt utgör separata genomförandeprocesser. De senare vet vi från ett utvärderingsperspektiv betydligt mindre om.

Antalet implementeringsled går, som de inledande retoriska frågorna antyder, att problematisera ytterligare. Vårt budskap är att bilden av försöksverksamhet som implementering i flera steg är en kritisk komponent i det praktiska utvärderingsarbetet. Mer konkret, hjälper den oss att sortera och identifiera de många separata processer och stegvisa kausalförhållanden som kännetecknar hållbar omställning. Detta blir särskilt viktigt då den nya omställningspolitiken, i tillägg till teknik och produkter, också förutsätter såväl policyexperiment som nya tjänster och affärsmodeller (Mukhtar-Landgren, 2020). Man kan på goda grunder anta att de senare kräver andra indikatorer och metodansatser än mer teknik-orienterade försöksverksamheter.

Det finns med andra ord ett generellt behov av fortsatt teoretiserande kring innovation och försöksverksamheters roll i hållbara omställningar. Detta arbete måste dock i högre utsträckning än tidigare baseras på explorativt empiriskt arbete. Här kan systematiskt koordinerade utvärderingar fylla en viktig funktion. Nyckeln för det senare ligger i själva experimentsituationen och dess natur. Det faktum att försöksverksamheter är utforskande aktiviteter innebär att de per definition faller utanför alla normalfördelningskurvor och mönster av förmodad kausalitet. Samtidigt är de, till skillnad från rena laboratorie-experiment, ofta enskilda insatser och därför inte naturligt randomiserade. Denna uppenbara metodbrist måste då kompenseras med någon form av analytiskt ramverk inom vilket experimentet äger rum. I detta sammanhang erbjuder utvärdering, och inte minst det kontinuerliga arbetet med en dynamisk interventionsteori, konkreta verktyg för att: 1) stödja och guida genomförandet av den specifika försöksverksamheten; 2) strukturera ett kontinuerligt lärande; samt 3) understödja den fortsatta utvecklingen av politiken.

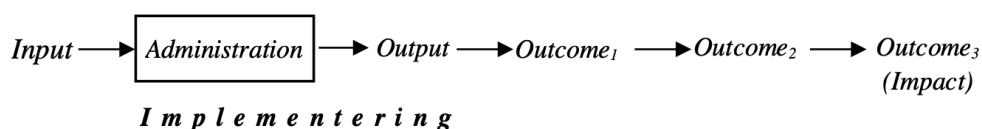
4.2.3 Långsiktig inriktning, mellanliggande processer och utfall

En annan aspekt av omställningspolitikens långsiktiga direktion är dess många mellanliggande processer och mer kortsiktiga utfall. Strävan att i ljuset av alltmer alarmistiska framtidsprojektioner åstadkomma uttalat hållbara och omfattande förändringar, sätter inte bara fokus på politikens utfallssida, utan reser också krav på snabba och tillförlitliga effektutvärderingar. Har politiken avsedd effekt? Är vi på rätt väg? Vilka ytterligare insatser behövs för att så snabbt som möjligt komma tillrätta med problemen?

Ambitionen att utvärdera mot uppfyllelse av långt bort liggande hållbar omställning är, som vi redan konstaterat, förenat med en rad utmaningar, där de långa tidsperspektiven i kombination med osäkerheten kring utfallets slutliga karaktär kanske är de mest uppenbara (Kivimaa et al., 2017). Som en följd av detta är också effektutvärderingar av den förda politikens långsiktiga konsekvenser svåra att genomföra. I praktiken har de därför många gånger ett begränsat förklaringsvärde. Hur mäter man en effekt som ligger 15 till 20 år framåt i tiden? Hur identifierar man ett utfall vars exakta natur man ännu inte känner till?

För att delvis komma runt dessa utmaningar kan man istället rikta utvärderingen mot de mellanliggande utfall (*intermediary outcomes*) som i en längre kedja av kausala samband förväntas bidra till den större omställningen längre bort. Ansatsen, som på senare tid fått alltmer uppmärksamhet, ansluter direkt till vår tidigare diskussion om den rekonstruerade interventionsteorin (Ghosh et al., 2020). I det här fallet utgör interventionsteorin ett konkret instrument att, utifrån idén om nisch-experiment med dess olika faser, identifiera de specifika formativa utfall som förväntas leda fram till mer övergripande omställningar på systemnivå (Molas-Gallart et al., 2020). I praktiken består dessa utfall många gånger av beteendeförändringar hos olika grupper och enskilda aktörer. Dessa beteendeförändringar, som illustreras av outcome-nivån i figuren nedan, utgör då en kvalitativ dimension av effektutvärderingar (*behaviorial additionality*) (Gök and Edler, 2012). Genom att studera och mäta graden av formativa utfall får utvärderaren därmed en indikation på: 1) i vilken utsträckning den övergripande processen går i transformativ riktning; samt 2) i vilken mån de enskilda insatserna har avsedd effekt. Så långt kan ansatsen därmed hjälpa oss att hantera några av problemen med de långa tidsperspektiven.

Figur 2 Behavioral additionality i den utvecklade systemmodellen



Samtidigt står det klart att omställningspolitiken är i ständig förändring. Det faktum att hållbar omställning i mångt och mycket utgörs av visioner, som i hög grad bygger på socio-kulturella faktorer och beteendeförändringar, innebär att det också finns ett behov av utforskande och framåtblickande utvärderingar. Här finns det anledning att arbeta parallellt med explorativa och kontrollerande ansatser för att, på ett koordinerat sätt, utforska och verifiera nya orsakssamband.

4.2.4 Sido-effekter och transformation

En annan aspekt av utfall, som följer av tanken på nisch-experiment som instrument för systemövergripande omställningar, är idén om 'mervärde' (*added value*). Enkelt uttryckt skall de enskilda försöksverksamheterna inte bara etableras; de förväntas därefter 'spilla över' och initiera *ytterligare förändringar inom andra områden*. Exakt vad dessa förändringar består av är i de flesta fall okänt från början. Istället är själva essensen av transformation att aktivt understödja uppkomsten av liknande spillover-effekter.

Idén om spillover har länge utgjort en central tanke i innovationslitteraturen. Begreppet uppstod i syfte att fånga några av de konkurrensmässiga utmaningar och möjligheter som följer av teknisk utveckling (Arrow, 1961). På senare år har det emellertid vidgats till att också omfatta 'social spillovers', dvs de samhällsekonomiska och sociala effekter som följer av investeringar i innovation och introduktionen av ny teknik (Jones and Summers, 2020).

Den ökade förståelsen av dynamiken runt spillover-effekter, och framför allt deras potential för ökat värdeskapande, gör att spillover-effekter på senare tid blivit ett allt viktigare strategiskt instrument för konkurrenskraft. Ambitionen att aktivt stimulera olika spillover-effekter träder därför fram på alla nivåer, såväl privat som offentligt. Enkelt uttryckt, erbjuder man inte längre enbart en 'produkt', utan också någon form av 'mervärde' utöver den stipulerade 'varan'. På företagsnivå blir det, exempelvis, allt vanligare att erbjuda någon form av upplevelse vid köp av en specifik produkt. Med detta skapar aktiviteter på ett område i allt högre grad innovation och utveckling också inom andra områden (Pine II and Gilmore, 2019). På samma sätt har löften om fortsatta samarbeten och stödköp sedan länge utgjort en central komponent vid upprättandet av större industriprojekt. Dessa särskilda insatser har på senare tid breddats och utvidgats till att, i ett nära samarbete mellan privata och offentliga aktörer, också stimulera mer övergripande mellanstatliga samarbeten – något som då knyter ihop innovations- och näringslivsfrågorna (Deiaco et al., 2017). Vidare har det inom klimatpolitiken länge förts en debatt om möjliga 'co-benefits' från olika klimatåtgärder (Bollen et al., 2009; Smith and Haigler, 2008).

Denna mervärdestanke accentueras nu genom omställningspolitiken. Ett sätt att illustrera hur spillover-dynamiken, och tanken på mervärde, spelar ut i detta sammanhang är att betrakta nisch-experimenten i förhållande till de globala hållbarhetsmålen (SDG); ju fler av dessa mål som ett enskilt nisch-experiment påverkar, desto större bidrag till en mer övergripande omställning (United Nations, 2015).

Det finns idag en uppsjö av studier som visar på interaktionen mellan olika SDG-mål. Den springande punkten är dock att dessa i vissa fall kan leda till negativa, och ibland rent utav kontraproduktiva, effekter (Nilsson et al., 2016). Detta gäller självfallet även omställningspolitiken, som i praktiken är full av motstridiga mål och intressekonflikter (Markard et al., 2020).

Ett sätt att förstå och mäta det transformativa utfallet av spillover-effekter är att rent analytiskt betrakta dem som sido-effekter av en given omställningspolitik. Med detta kan vi beskriva enskilda spillovers utifrån huruvida de: 1) är positiva eller negativa; samt 2) är planerade eller oplanerade (anteciperings); 3) uppträder i insatsens omedelbara närhet,

längre bort, eller mycket långt bort; samt 4) uppträder snabbt eller efter lång tid. (Vedung, 2009: 102-115; Angelucci and Di Maro, 2016).

Den springande punkten i denna argumentation är emellertid att sido-effekter sällan uppmärksammas i återskapade interventionsteorier. Vidare kan oförutsedda sido-effekter per definition inte ingå i desamma. Det betyder att man som utvärderare istället aktivt måste söka efter dessa (Vedung, 2009: 66f). Detta blir då särskilt viktigt i ljuset av den nya omställningspolitiken med dess betoning av mervärde.

Ansatsen, som utifrån ett metapolitiskt perspektiv också hjälper oss att identifiera påverkan från andra politikområden, bidrar så långt till en utveckling av såväl utvärderingens kontrollfunktion som ett kontinuerligt lärande. Genom att identifiera spillover som en effekt och indikator på transformation, ökas träffsäkerheten i den löpande kontrollen av omställningsprocessen. Vidare skapar frågan om antecipering nya insikter om hur liknande omställningsprocesser går till i praktiken.

4.2.5 Kausalitet och process tracing

Ett mer övergripande tema i diskussionen kring hållbara omställningar är frågan om kausalitet. Har den förda gränsöverskridande politiken inverkat på transformationen? Vilka insatser krävs för att skapa förändring? Diskussionen, som är absolut central för utvärderingsarbetet, försvaras av att politiken för hållbar omställning är oerhört komplex i sitt genomförande. Det senare reser särskilda utmaningar, inte minst för genomförandet av effektutvärderingar, med deras krav på idén om robusta orsakssamband (intern validitet) och lagbundenhet.

Våra tidigare förslag, att arbeta med en rekonstruerad interventionsteori och uppmärksamma implementeringen av försöksverksamheter, bidrar var och en till att hantera olika aspekter av kausalitetsfrågan. Dessa ger emellertid begränsad vägledning om hur man faktiskt identifierar nya orsakssamband och hur de senare skulle kunna se ut. Ett sätt att komma runt denna utmaning är att använda process tracing som ett kompletterande angreppssätt (Collier, 2011). I korthet innebär det senare att utvärderingsarbetet följer en process mer i detalj för att spåra de faktorer som leder fram till ett givet utfall, som i processer för hållbar omställning kan bli åtminstone 15 till 20 år. Genom att i första hand tala med de aktörer (experter, politiker, byråkrater och avnämare) som aktivt deltagit i genomförandet kan man genom process tracing blottlägga och tydliggöra den samlade interventionens genomförande i alla led (Cartwright, 1979).

Denna metod framstår som särskilt relevant för hållbar omställning som, utöver komplexa orsakssamband, också lämnar frågetecken vad gäller kausalitetens natur. Kausalitet är, som Sandahl och Petersson påpekar, långt mer än *strikt lagbundenhet* i naturvetenskaplig mening (Sandahl and Petersson, 2016). Många gånger är kausalitet i en samhällelig kontext istället intimt förknippad med *sannolikhet* och de många kontextuella faktorer som påverkar ett utfall. För att förstå varför ett orsakssamband träder i kraft eller inte måste man därför också betrakta de *verkande mekanismer* som initierar processen, som exempelvis ett slumpartat möte. Dessa kan man inte alltid se, utan de måste istället identifieras på annat sätt. De senare kan finnas på såväl individnivå (ex. intryck, intentioner och avsikter, känslor och föreställningar) som rent strukturellt i omgivningen för varje specifik situation. Som vi tidigare noterar påverkas också kausalförhållandena

av att kontext, aktiviteter och utfall många gånger samvarierar vid hållbara omställningar.

Process tracing, som i praktiken bör genomföras löpande och inflätad (braided) i politikens genomförande, utgör så långt ett instrument för att mer explorativt identifiera och verifiera kausala förhållanden i större enskilda program. Mer konkret genomförs process tracing företrädesvis med kvalitativa metoder, som enkäter och intervjuer, gärna i någon form av triangulering. Med detta öppnas också möjligheten för liknande upptäckter på resultatsidan, främst vad gäller mellanliggande utfall och sido-effekter. Process tracing utgör därvidlag ett viktigt komplement till kontrollerande effektutvärdering, då den 1) säkerställer den enskilda utvärderingens *interna validitet*, genom att kartlägga de faktiska orsakssambanden; och 2) därmed också säkrar den *externa validiteten*, genom att samtidigt indikera hur stor del av resultaten som är generaliserbara (Pawson, 2006; Pawson, 2013).

Avslutningsvis har process tracing ett antal praktiska fördelar som inte skall underskattas i sammanhanget. Till att börja med kräver metoden förhållandevis lite resurser, då man istället för omfattande materialinsamling i praktiken talar direkt med projektdeltagarna, som i de flesta fall kan sakfrågan bättre än någon annan och i regel har direkt tillgång specifik information. Detta ger, som en andra observation, i bästa fall information man annars inte skulle ha kommit åt. Detta skall då ställas mot risken med selekterade urval och en överrepresentation av särintressen. Slutligen finns det också ett egenvärde att skapa en revisionsberättelse, i form av ett direkt narrativ, som man kan återvända till i kommande utvärderingar. Detta gäller särskilt den utforskade omställningspolitiken, som med alla dess osäkerhet och visioner, är i ständig förändring. Vad har vi åstadkommit sedan vi började? Vad har vi lärt oss under resans gång? (Neij et al., 2019)

4.2.6 Gränsöverskridande samverkan som praktik och utvärderingsmetod

Den centrala komponenten i den nya omställningspolitiken är gränsöverskridande samverkan som huvudsaklig styrningsmekanism mellan en rad myndigheter samt mellan dessa myndigheter och andra samhällsaktörer. Hur utvärderar man bäst denna nya styrningsfunktion? Vad har det för konsekvenser för själva utvärderingsarbetet? Låt oss inledningsvis betrakta själva samverkansbegreppet, för att på så sätt identifiera några kritiska frågor för utvärderingsarbetet.

En första fråga rör formen för samarbete. *Hur* samverkar man gränsöverskridande? Här kan man till att börja med skilja mellan vertikal och horisontell samverkan.

Från ett utvärderingsperspektiv utgör *vertikal samverkan* många gånger en naturlig startpunkt, då perspektivet ansluter till existerande förvaltningsstrukturer, baserade på hierarkisk flernivå-styrning och en formell delegering av ansvar. Två trender, som båda kännetecknar hållbar omställning, utmanar emellertid denna ordning.

Den ena är det utökade internationella samarbetet som reser nya utmaningar för samverkan. Frågan berörs, och ligger implicit, i den nya omställningspolitiken; stora samhällslösningar kräver gränsöverskridande lösningar. Samtidigt ger politiken och debatten runt densamma anmärkningsvärt få indikationer på hur denna internationella

samverkan faktiskt skall gå till (Edler and Fagerberg, 2017). Med dessa reses en rad utmaningar för utvärdering; Hur definieras samverkansformen? Vilken är transformationskomponenten? Vilka kriterier och benchmark skall användas? I vilken utsträckning är nationella data kompatibla, eller ens tillgängliga? (OECD, 2017; Borrás and Laatsit, 2019)

Den andra större trenden är utvecklingen mot alltmer decentraliserade och lokalanpassade lösningar. Detta skapar, för att citera en av deltagarna på våra seminarier, en situation där kommuner och landsting får ta hand om alla de konflikter som staten inte lyckats lösa. Detta, i tillägg till att kommuner och regioner i allt högre utsträckning etablerar sina egna internationella samarbeten, leder på samma sätt till att komplexiteten i utvärderingarna ökar på denna nivå. Samtidigt som en övervägande del av implementeringen sker lokalt, uppstår också nya styrningskedjor mot ytterligare nivåer.

Ändå utgör *horisontell samverkan* den kanske största utmaningen för utvärdering av hållbar omställning. Ett centralt budskap i den nya omställningspolitiken är att den i högre grad än tidigare politik bör involvera efterfrågesidan, dvs. brukare, klienter och medborgare. Vidare är det en uttalad ambition att på samma sätt engagera aktörer utanför den dominerande regimen. Detta innebär att politiken får en allt högre grad av nätverksstyrning; ett fenomen som utvärderingslitteraturen i och för sig hanterat under en längre tid (Vedung, 2006). Vad som emellertid gör omställningspolitiken särskilt utmanande från ett utvärderingsperspektiv den potentiella storleken och komplexiteten i styrningen av dessa nätverk. En övergripande omställning innebär inte bara att nätverket ofta måste samverka mellan olika nivåer, dvs vertikalt, utan kräver emellanåt även en interaktion mellan olika innovationssystem (Rosenbloom, 2020; Hekkert et al., 2020). Detta understryker än en gång utmaningen i att mäta graden av omställning på systemnivå. Som Arnold et al påpekar, sker traditionell utvärdering i regel vertikalt i administrativa silon, och då utan transformativ ansats, varför de så här långt genererat begränsad kunskap om förändringar av större system (Arnold et al., 2018). Här finns möjligheter för fortsatt metodutveckling.

En andra fråga rör vilken aktivitet som avses. *Vad* är det man samverkar om? I en grundläggande mening uppstår samverkan av nödvändighet på grund av interdependens, dvs när det finns ett ömsesidigt beroende mellan ett flertal aktörer. Detta kan manifesteras på en rad olika sätt och omfatta exempelvis: 1) produktionen av gemensamma varor och tjänster; 2) ett strategiskt delande av information; 3) ambitionen att gemensamt skapa legitimitet för en aktivitet; samt 4) att i effektivitetssyfte dela på olika resurser (Donahue and Zeckhauser, 2012). Vidare pekar innovations- och transformationslitteraturen på behovet av att också samverka kring idéutveckling och forskning (Mazzucato, 2018b). Med detta uppstår i sin tur en distinktion mellan samproduktion (*co-production*) och samskapande (*co-creation*), som blivit vägledande inte minst för diskussionen kring tjänsteinnovation och offentlig sektor (Branden and Honingh, 2018). Man kan självfallet även tänka sig andra samverkansaktiviteter. De centrala poängerna så långt är dock att: 1) samverkan kan handla om olika saker; 2) den enskilda samverkanssituationen i praktiken hanterar flera aktiviteter samtidigt; samt 3) de flesta samverkansaktiviteter – oavsett fokus – strävar till att i ökad utsträckning involvera medborgare, brukare och kunder.

En tredje fråga handlar om samverkan i en övergripande process. *När samverkar man?* Frågan får särskild relevans utifrån bilden av hållbar omställning som en process driven av innovation och nisch-experiment. Som Moodysson och Sandström påpekar, så finns det något kontra-intuitivt i att samverka kring innovation, då det senare – i Schumpeteriansk mening – bygger på 'konflikt' och *creative destruction* (Moodysson and Sandström, 2020). I praktiken är situationen givetvis betydligt mer komplex. Många studier pekar på att samarbete och samskapande i allt högre grad utgör en förutsättning för innovation och idéutveckling (Hartley et al., 2013; Prahalad and Ramaswamy, 2004). Frågan är snarast när, i en övergripande innovations- och omställningsprocess, det ligger i enskilda aktörers intresse att samarbeta eller konkurrera (Potts, 2019; Hellquist and Birksjö, 2021). Rent tentativt är incitamenten att dela information och resurser olika för exempelvis: 1) grundforskning; 2) produktutveckling; 3) produktion; och 4) diffusion. Vidare kan vi anta att förutsättningar skiljer radikalt mellan olika sektor, som sinsemellan kan ha väldigt olika innovationsprocesser.

I tillägg till detta utmanar gränsöverskridande samverkan en rad etablerade strukturer som på olika sätt begränsar samarbete och interaktion mer generellt. En sådan struktur rör behovet av professionalisering och ökad specialisering. Är det verkligen fruktbart att och möjligt att samverka i alla lägen? En annan är rent legala begränsningar som, exempelvis, GDPR och delandet av data. Vilken information går att dela? Vidare sätter den parlamentariska styrkedjan också begränsningar i termer av ansvar och skyldigheter. Vad kan jag som enskild individ förhandla och besluta om? Avslutningsvis står den gränsöverskridande samverkan många gånger också i bjärt kontrast till den alltigenom dominerande förvaltningsdoktrinen, New Public Management (NPM), som baseras på målstyrning och effektivitetsuppföljning av enskilda program.

Ovanstående diskussion illustrerar att den nya omställningspolitiken inte låter sig utvärderas med endast en metodansats. Tvärtom, kräver processer för hållbar omställning en kombination av teoretiska och metodmässiga angreppssätt (Arnold et al., 2018; Magro and Wilson, 2013; Amanatidou et al., 2014). Detta skapar, som ett första steg, ett behov av samordning för att koordinera olika utvärderingsinitiativ (Neij et al., 2019).

Med detta vill vi, avslutningsvis, återknyta till politikens styrningsdoktrin och peka på att, på samma sätt som gränsöverskridande samverkan utgör en princip för styrning och ledning, bör det på samma sätt utgöra en metod för själva utvärderingen (Hertting and Vedung, 2012; Daniels et al., 2020). Detta gäller inte minst process tracing, som bygger på idén att följa politiken som den faktiskt fallit ut. Samverkan, till skillnad från samordning, innebär i det här fallet att man som utvärderare vinnlägger sig om att skapa en situation, där man utifrån en intressentmodell tillsammans deltagarna också utformar själva utvärderingsförloppet. Detta innebär att man, i högre grad än i en mer konventionell utvärdering, också måste reflektera över saker som samtalets karaktär samt olika gruppers sammansättning och representation.

4.3 Utvärdering som stöd för utveckling

Ovanstående leder, avslutningsvis, tillbaka till frågan om lärande som ett övergripande syfte för utvärdering. Utifrån denna ambition kan utvärdering antingen fokusera på kontroll eller utgöra ett stöd för utveckling. Vad gäller balansen mellan de två kan man, enkelt uttryckt, säga att behovet av stöd för utveckling ökar ju större osäkerheten är kring

ett enskilt politikområde. Det senare argumentet har direkt bäring på den nya omställningspolitiken som också gjort utvärderingsarbetet till en uttalad komponent av sin styrdoktrin.

Bakgrunden är givetvis de många osäkerheter som finns avseende hur man faktiskt genomför en hållbar omställning. På systemnivå är målbilden klar; visionen är en hållbar systemförändring. Vägen dit är emellertid betydligt mer osäker. Hur skall politiken se ut? Vilken typ av nisch-experiment krävs? I praktiken utgör det praktiska genomförandet av politiken i många avseenden ett experiment. Med detta ökar också behovet av formativa utvecklande utvärderingar som, utifrån ett styrnings- och ledningsperspektiv, mer operativt löpande reviderar 'vägen till målet'.

Situationen är dock en annan för det enskilda nisch-experimentet. Här är i regel både målbild och genomförande klart definierade. Till skillnad från systemnivån är det dock målbilden som utgör själva experimentet. Kommer den nya produkten, tjänsten eller aktiviteten att bidra till slutlig omställning? Var etanol verkligen det bästa sättet att lösa bränsleutmaningen i transportsektorn? Detta kräver en annan typ av utvärdering där man, i tillägg till löpande uppföljning av själva processen, också mer strategiskt måste ifrågasätta faktiska slutmålet med politiken. Det senare understryker behovet av främjande summativa evalueringar (*double-loop learning*) som ett komplementärt och stående inslag utvärderingar på nisch-nivå (Argyris, 2002).

Ovanstående observation ansluter till vårt inledande argument att utvärderingsarbetet för sin teoretiska ansats, metod och syfte måste ta sin utgångspunkt i politiken. Allteftersom den senare får nya dimensioner, måste också utvärderingsarbetet utvecklas. Den viktigaste nya utvärderingsdimensionen vad gäller hållbar omställning är, vill vi hävda, den ökade betydelsen av formativa och summativa främjande utvärderingar.

Detta betyder emellertid inte att tidigare utvärderingspraxis är utdaterad, tvärtom. Låt oss dock vara tydliga med att det finns begränsningar med vad kontroll och formativ främjande evaluering (*single-loop learning*) kan åstadkomma. Dessa båda ansatser syftar, än en gång, till förbättringar av en existerande process *utan avsikt att ifrågasätta dess målsättning*. Deras fokus ligger istället på huruvida medel, metoder och strategier är ändamålsenliga för en given politik. De fångar emellertid inte den komplexitet, dynamik och osäkerhet kring utfall som kännetecknar hållbar omställning och innovativa processer (Potts and Kastle, 2010; Amanatidou et al., 2014). Så långt genererar de ett operativt, snarare än strategiskt, lärande.

Ambitionen bör därför vara att genom kompletterande summativa främjande utvärderingar också understödja en löpande strategisk revidering av såväl politiska målsättningar som pågående och framtida insatser. Detta reser emellertid en rad praktiska utmaningar.

En första fråga ansluter till en mer generell diskussion kring när olika utvärderingsansatser är mest verkningsfulla. Här konstaterar vi helt kort att det finns ett behov av såväl en diskussion som en *övergripande koordination av olika utvärderingsinitiativ*.

En andra fråga rör *omfattningen och definitionen av lärandet*; vem lär sig och om vad? Här kan man kort konstatera att policylärandet från traditionella externa utvärderingar kring hållbar omställning många gånger är begränsat till ett fåtal aktörer. Vidare har

utvärderingspraktiker i regel en svag kompetens rörande systemutvärderingar (Borrás and Laatsit, 2019). Detta skall då ställas emot gruppen av potentiella lärande intressenter som, omvänt, är mycket diversifierad och innefattar allt från medborgare, företagare och offentlig sektor till forskare och olika intressegrupper. Var och en av dessa aktörer har i sin tur olika infallsvinklar på lärandet, som då kan ske på individnivå, organisatorisk, eller i nätverk (Goyal and Howlett, 2020). I de flesta fall handlar det dock om ett organisatoriskt lärande, där framför allt offentliga aktörer måste se över sina arbetsprocesser (Howlett et al., 2017; Torfing et al., 2019).

Med detta följer frågan om *hur lärandet skall vara organiserat*. Vissa menar att de bästa utvärderingarna är de som kombinerar kontrollerande och utvecklande ansatser och ambitioner. Det må vara sant för den slutliga presentationen men inte nödvändigtvis vid genomförandet av utvärderingen. Istället menar vi, och andra, att dessa båda aktiviteter bör hållas fysiskt separerade (Amanatidou et al., 2014). Anledningen är att moment av kontroll, som då också handlar om begränsningar i fokus, riskerar att hämma kreativitet och nya upptäckter (Edmondson and Moingeon, 1998; Stern and Hellquist, 2017). Om innovande aktörer kontrolleras och kritiseras alltför mycket tappar de helt enkelt lusten att experimentera och skapa nyheter. Därför bör huvuddelen av den främjande utvärderingen drivas separat.

Avslutningsvis uppstår också frågan *hur resultaten från utvärderingen implementeras i linjen*. Som vi konstaterat finns redan stora begränsningar i det offentliga systemets förmåga att ta till sig resultat från kontrollerande och formativa utvärderingar. Dessa accentueras med summativa utvärderingar som, nästan per definition, många gånger utmanar existerande strukturer. Dessa aktiviteter bör därför pågå kontinuerligt, för att på sätt skapa en successiv medvetenhet och naturlig förändring.

5. Sammanfattning och slutdiskussion

Kraven på en hållbar omställning av vårt samhälle har ökat markant under de senaste åren. I ljuset av detta växer också en ny omställningspolitik fram som, mer än något annat, innebär ett gigantiskt skifte vad gäller styrning och ledning. Denna utveckling är otvivelaktigt här för att stanna och kommer, om något, snarast att förstärkas. Med detta ökar också nödvändigheten att förstå dessa processer. Tiden är knapp och redan idag utvecklas många av de nya styrningsmodellerna samtidigt som de introduceras. Det finns med andra ord ett snabbt ökande behov av olika utvärderingsinsatser.

Samtidigt står det klart att vi därmed rör oss på ett i många avseenden utforskat område. Diskussionen kring hur man praktiskt utvärderar hållbar omställningspolitik är ännu i sin linda och saknar därmed en sammanhållen diskurs. Ambitionen med denna rapport har därför varit att ge en mer samlad bild av utvärderingsarbetets roll, utmaningar, och möjligheter i den nya omställningspolitiken. Vi menar att en sådan överblick fyller ett värde i sig.

Den centrala utgångspunkten för vår diskussion har varit att det praktiska utvärderingsarbetet – för sin design, metod och syfte – alltid måste börja i den förda politiken. Utifrån detta inledde vi rapporten med att diskutera de grundantaganden som

ligger till grund för hållbar omställning för att på så sätt urskilja den nya politikens särdrag (Fråga 1).

Vår tolkning är att den nya omställningspolitiken speglar en utveckling där tre politikområden – miljöpolitiken, näringspolitiken, och innovationspolitiken – successivt vuxit samman och nu har hållbar omställning som gemensamt mål. Med detta får politiken också ett antal nya dimensioner: dess uttalade riktning mot hållbarhet; betoningen av experiment och försöksverksamheter; ambitionen att nå ett så brett deltagande som möjligt; samt idén om gränsöverskridande samverkan som huvudsaklig princip för styrning. Bakom detta ligger också en förväntan att innovationspolitiken skall utgöra den motor som driver omställningen mot hållbarhet framåt.

Med detta uppstår emellertid en rad nya utmaningar också för utvärderingsarbetet (Fråga 3). Dessa utmaningar ansluter i sin tur till alla delar av politikcykeln (inflödessida, implementering, och utfall) och därmed också politikens grundläggande styrningsprincip. Detta understryker samfällt värdet av att som ett första steg skapa oss en övergripande bild av den nya politiken och dess utvärderingsbehov. Vad kan vi som utvärderare hantera i dagsläget? Vad behöver vi lära oss mer om?

I rapporten gör vi ett första försök att matcha dessa utmaningar med ett antal design- och metodmässiga ansatser från utvärderingslitteraturen. Denna diskussion är inte på något sätt komplett eller heltäckande, utan syftar snarare till att illustrera potentialen i en fortsatt kartläggning av utmaningar och utvärderingsdisciplinens olika verktyg. Budskapet är entydigt; vi kan åstadkomma förhållandevis mycket genom att kombinera olika metoder och ansatser.

Diskussionen leder till ett antal övergripande observationer.

En första observation rör behovet att som första åtgärd återskapa politikens ursprungliga interventionsteori. Detta är särskilt viktigt vid utvärdering av större omställningsprocesser som, genom sin komplexitet och långa tidsperspektiv, många gånger lämnar utvärderaren utan 'karta och kompass'. Interventionsteorin fastställer därigenom ett utgångsläge som utvärderingen därefter syftar till att förbättra. På samma sätt utgör interventionsteori basen för hypotestestning och fortsatt metodutveckling.

På basis av detta vill vi, som en andra observation, understryka behovet av metodologisk pluralism och en mer aktiv koordinering av olika utvärderingsinsatser.

Omställningspolitikens främsta företrädare är som vi konstaterat styrningens komplexitet med insatser på en rad olika nivåer. Med detta blir det i praktiken omöjligt att utvärdera hela processen med en enda modell. Istället krävs en kombination av riktade utvärderingsinsatser med olika metodologiska ansatser.

En tredje observation rör därefter de tre specifika styrningsmoment som vi menar gemensamt skapar själva omställningen och som därför med fördel kan vara föremål för kombinerade utvärderingar. Det första är den koordinering mellan insatser och olika politikområden som äger rum på aggregerad nivå. Denna koordinering utgör då essensen av hållbar omställning som metapolitik. Det andra styrningsmomentet ansluter till tanken på försöksverksamheter som ett instrument att skapa mervärde bortanför det egna verksamhetsområdet. Denna medvetna styrning mot sido-effekter utgör en central komponent i omställningspolitiken som, i våra ögon, inte fått tillräcklig uppmärksamhet.

Avslutningsvis, bygger omställningen på att försöksverksamheterna också återförs i linjen. Denna process består i praktiken av ett flertal implementeringsled som var och en har sin styrningslogik. Detta stegvisa genomförande bör därför samma sätt uppmärksammas.

En fjärde observation rör behovet av att följa processen. Omställningspolitiken är inte bara komplex, den är också under konstant utveckling. Detta betyder att den återskapade interventionsteorin regelbundet måste revideras. Ett sätt att löpande följa denna utveckling är att också parallellt arbeta med process tracing.

Detta betyder, som en femte observation, att utvärderingen också måste vara nära och inflyad av politiken. I praktiken bör därför den kontrollerande och utvecklande utvärderingen hållas separerade. Båda är centrala för det fortsatta lärandet. Det finns dock en uppenbar risk att de kontaminerar varandra om de inte utförs i helt skilda former.

Med detta konstaterar vi, avslutningsvis, att hållbar omställning accentuerar behovet av ett kontinuerligt formativt och summativt lärande för en fortsatt utveckling av politiken. Detta skall dock inte ske på bekostnad den kontrollerande utvärderingen. Tvärtom, genom att aktivt kombinera och medvetet koordinera dessa olika ändamål får utvärderingsarbetet potentiellt en ökad strategisk funktion vid formuleringen av den framtida politiken (Fråga 2).

Den hållbara omställningspolitiken är här för att stanna. Vi måste därmed också förhålla oss till densamma. I denna rapport har vi försökt illustrera olika sätt på vilka utvärdering kan utgöra ett strategiskt verktyg för både lärande och fortsatt policyutveckling. Det är vår förhoppning att vi med detta inspirerat till fortsatta diskussioner i en debatt som till stora delar fortfarande är i sin linda.

Referenser

- Amanatidou E, Cunningham P, Gök A, et al. (2014) Using Evaluation Research as a Means for Policy Analysis in a 'New' Mission-Oriented Policy Context. *Minerva* 52(4): 419-438.
- Angelucci M and Di Maro V (2016) Programme evaluation and spillover effects. *Journal of Development Effectiveness* 8(1): 22-43.
- Argyris C (2002) Double-loop learning, teaching, and research. *Academy of management learning & education* 1(2): 206-218.
- Arnold E, Åström T, Glass C, et al. (2018) *How should we evaluate complex programmes for innovation and socio-technical transitions?* Brighton: technopolis |group| United Kingdom.
- Arrow KJ (1961) The economic implications of learning by doing. *The Review of Economic Studies* 29(3): 155-173.
- Bollen JC, Brink CJ, Eerens HC, et al. (2009) *Co-benefits of climate policy*. Bilthoven: PBL.
- Boon W and Edler J (2018) Demand, challenges, and innovation. Making sense of new trends in innovation policy. *Science and Public Policy* 45(4): 435-447.
- Borland H, Lindgreen A, Maon F, et al. (2019) *Business Strategies for Sustainability*. London: Routledge.
- Borrás S and Edler J (2020) The roles of the state in the governance of socio-technical systems' transformation. *Research Policy* 49(5): 103971.
- Borrás S and Højlund S (2015) Evaluation and policy learning: The learners' perspective. *European Journal of Political Research* 54(1): 99-120.
- Borrás S and Laatsit M (2019) Towards system oriented innovation policy evaluation? Evidence from EU28 member states. *Research Policy* 48(1): 312-321.
- Brandsen T and Honingh M (2018) Definitions of co-production and co-creation. *Co-Production and Co-Creation*. Routledge, s. 9-17.
- Caffrey L and Munro E (2017) A systems approach to policy evaluation. *Evaluation* 23(4): 463-478.
- Cartwright N (1979) Causal laws and effective strategies. *Noûs*. 419-437.
- Coenen L, Moodysson J and Martin H (2015) Path Renewal in Old Industrial Regions: Possibilities and Limitations for Regional Innovation Policy. *Regional Studies* 49(5): 850-865.
- Collier D (2011) Understanding process tracing. *PS: Political Science & Politics* 44(4): 823-830.
- Daniels C, Schot J, Chataway J, et al. (2020) Transformative innovation policy: insights from Colombia, Finland, Norway, South Africa, and Sweden. I: Cele MB, Luescher TM and Fadji AW (red) *Innovation policy at the intersection: Global debates and local experiences*. Pretoria: HSRC Press, s. 9-23.

- David PA (1994) Why are institutions the 'carriers of history'? Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions. *Structural Change and Economic Dynamics* 5(2): 205-220.
- Deiaco E, Román M and Ek I (2017) *Nurturing spillover from the Industrial Partnership between Sweden and Brazil – a case study of the Gripen project (Rapport 2017:01)*. Stockholm: Tillväxtanalys.
- Departementsserien 2013:19 *Svenska framtidsutmaningar: Slutrapport från regeringens Framtidskommission*.
- Dobers P and Stier J (2019) Hållbar samverkan som motor för hållbar utveckling: lärosäten och det omgivande samhället i samspel för en bättre värld. *Socialmedicinsk tidskrift* 96(3): 341-352.
- Donahue JD and Zeckhauser RJ (2012) *Collaborative governance: Private roles for public goals in turbulent times*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Edler J, Berger M, Dinges M, et al. (2012) The practice of evaluation in innovation policy in Europe. *Research Evaluation* 21(3): 167-182.
- Edler J and Fagerberg J (2017) Innovation policy: what, why, and how. *Oxford Review of Economic Policy* 33(1): 2-23.
- Edmondson A and Moingeon B (1998) Learning, Trust and Organizational Change: Contrasting Models of Intervention Research in Organizational Behaviour. I: Easterby-Smith M, Araujo L and Burgoyne J (red) *Organizational Learning and the Learning Organization: Developments in Theory and Practice*. London: Sage Publications, s. 157-175.
- European Commission (2009) *Swedish Presidency: research must focus on grand challenges*. Tillgänglig: <https://cordis.europa.eu/article/id/31013-swedish-presidency-research-must-focus-on-grand-challenges> (hämtad 15 februari, 2021).
- European Commission (2020) *Horizon Europe*. Tillgänglig: https://ec.europa.eu/info/horizon-europe_en (hämtad 18 november, 2020).
- Evans PC, Geoffrey P and Van Alstyne MW (2020) *Preparing the Next Generation of Platform Leaders: Staffing and Training the Inverted Firm*. Boston, MA: Platform Strategy Institute.
- Fagerberg J (2018) Mobilizing innovation for sustainability transitions: A comment on transformative innovation policy. *Research Policy* 47(9): 1568-1576.
- Foray D, Mowery DC and Nelson RR (2012) Public R&D and social challenges: What lessons from mission R&D programs? *Research Policy* 41(10): 1697-1702.
- Fünfschilling L (2014) *A dynamic model of socio-technical change: institutions, actors and technologies in interaction*. Diss., University of Basel, Basel.
- Geels FW (2004) From sectoral systems of innovation to socio-technical systems Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory. *Research Policy* 33(6-7): 897-920.

- Geels FW (2018) Disruption and low-carbon system transformation: Progress and new challenges in socio-technical transitions research and the Multi-Level Perspective. *Energy Research & Social Science* 37: 224-231.
- Ghosh B, Kivimaa P, Ramirez M, et al. (2020) *Transformative Outcomes: Assessing and Reorienting Experimentation with Transformative Innovation Policy*. TIPC Working Paper, TIPCWP 2020-02. Brighton, UK: TIPC, SPRU.
- Gök A and Edler J (2012) The use of behavioural additionality evaluation in innovation policy making. *Research Evaluation* 21(4): 306-318.
- Goyal N and Howlett M (2020) Who learns what in sustainability transitions? *Environmental Innovation and Societal Transitions* 34: 311-321.
- Hartley J, Sørensen E and Torfing J (2013) Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship. *Public Administration Review* 73(6): 821-830.
- Haskel J and Westlake S (2017) *Capitalism without Capital: The Rise of the Intangible Economy*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Hekkert MP, Janssen MJ, Wesseling JH, et al. (2020) Mission-oriented innovation systems. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 34: 76-79.
- Hellquist A and Birksjö D (2021) *Tredje generationens innovationspolitik: styrning och implementering genom samverkan (PM 2020: 184)*. Stockholm: Tillväxtanalys.
- Hermundsdottir F and Aspelund A (2021) Sustainability innovations and firm competitiveness: A review. *Journal of Cleaner Production* 280: 124715.
- Hertting N and Vedung E (2009) *Den utvärderingstäta politiken: styrning och utvärdering i svensk storstadspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Hertting N and Vedung E (2012) Purposes and criteria in network governance evaluation: How far does standard evaluation vocabulary takes us? *Evaluation* 18(1): 27-46.
- Hood C (1991) A public management for all seasons? *Public administration* 69(1): 3-19.
- Hoppe M, Hallin A, Guziana B, et al. (2018) *Samverkan i det offentliga gränslandet : Utmaningar och möjligheter i samverkan mellan akademi, andra offentliga aktörer och invånare (Arbetsrapport 2018:1)*. Mälardalens högskola: Västerås.
- Howlett M, Kekez A and Poocharoen O-ORN (2017) Understanding Co-Production as a Policy Tool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 19(5): 487-501.
- IPCC (2018) Summary for Policymakers. I: Masson-Delmotte V, Zhai P, Pörtner H-O, et al. (red) *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. In press.

- Jacobsson R, Sandén P, Andersson E, et al. (2017) *Strategiska innovationsagendor: En kartläggning av finansierade agendor*. Stockholm: Sweco.
- Johnstone P and Kivimaa P (2018) Multiple dimensions of disruption, energy transitions and industrial policy. *Energy Research & Social Science* 37: 260-265.
- Jones BF and Summers LH (2020) *A Calculation of the Social Returns to Innovation*. Cambridge MA: National Bureau of Economic Research.
- Kemp R, Schot J and Hoogma R (1998) Regime shifts to sustainability through processes of niche formation: the approach of strategic niche management. *Technology Analysis & Strategic Management* 10(2): 175-198.
- Kivimaa P, Hildén M, Huitema D, et al. (2017) Experiments in climate governance – A systematic review of research on energy and built environment transitions. *Journal of Cleaner Production* 169: 17-29.
- Kivimaa P and Kern F (2016) Creative destruction or mere niche support? Innovation policy mixes for sustainability transitions. *Research Policy* 45(1): 205-217.
- Koehler J, Geels FW, Kern F, et al. (2019) An agenda for sustainability transitions research: State of the art and future directions. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 31: 1-32.
- Loorbach D, Frantzeskaki N and Avelino F (2017) Sustainability Transitions Research: Transforming Science and Practice for Societal Change. *Annual Review of Environment and Resources* 42(1): 599-626.
- Magro E and Wilson JR (2013) Complex innovation policy systems: Towards an evaluation mix. *Research Policy* 42(9): 1647-1656.
- Makower J (2021) *State of Green Business Report 2021*. Oakland, CA: GreenBiz Group.
- Markard J, Wells P, Yap X-S, et al. (2020) *Unsustainable Transitions – A blind spot for transitions research? (Conference paper “11th International Sustainability Transition conference” in Vienna, 18-21 August 2020)*. Vienna.
- Mazzucato M (2018a) *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London: Penguin Books Limited.
- Mazzucato M (2018b) *Mission-oriented research & innovation in the European Union: A problem-solving approach to fuel innovation-led growth*. Luxembourg: European Commission.
- Mellergård P (2013) Debattinlägg: Besvikelse efter flera års utredande. *Sydsvenskan*, 23 mars.
- Molas-Gallart J, Boni A, Schot J, et al. (2020) *A formative approach to the evaluation of Transformative Innovation Policy, TIPC Working Paper, TIPCWP 2020-01*. Brighton, UK: TIPC, SPRU.
- Moodysson J and Sandström C (2020) *Den tredje generationens innovationspolitik: Kunskapsöversikt och problematisering (PM 2020: 12)*. Stockholm: Tillväxtanalys.

- Mukhtar-Landgren D (2020) Kommunen som experimentverkstad-samhällsbyggande genom piloter och försöksverksamheter. I: Syssner J (red) *Ett nytt kontrakt för samhällsbyggande*. Boxholm: Linneförs Förlag, s. 15-36.
- Neij L, Sandin S, Benner M, et al. (2019) *Vägledning för utvärdering av transformativ omställning: – med fokus på energisystemet*. Lund: Lunds universitet.
- Nelson RR (1977) *The moon and the ghetto*. New York: Norton.
- Nilsson M, Griggs D and Visbeck M (2016) Policy: map the interactions between Sustainable Development Goals. *Nature* 534(7607): 320-322.
- OECD (2016) *OECD Reviews of Innovation Policy: Sweden 2016*. Paris: OECD.
- OECD (2017) *Background and issues paper for the Joint CSTP-GSF Workshop on International Co-operation in STI to Advance Knowledge and Address Grand Challenges (DSTI/STP 2017:2)*. Paris: OECD.
- OECD and The World Bank (2014) *Making Innovation Policy Work*. Paris: OECD.
- Parida V and Wincent J (2019) Why and how to compete through sustainability: a review and outline of trends influencing firm and network-level transformation. *International Entrepreneurship and Management Journal* 15(1): 1-19.
- Patton MQ (2010) *Developmental evaluation: Applying complexity concepts to enhance innovation and use*. New York, NY: Guilford press.
- Pawson R (2006) *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*. London: Sage Publications.
- Pawson R (2013) *The science of evaluation: a realist manifesto*. London: Sage Publications.
- Petersson O and Söderlind D (1992) *Förvaltningspolitik*. Stockholm: Publica.
- Pine II BJ and Gilmore JH (2019) *The experience economy, with a new preface by the authors: Competing for customer time, attention, and money*. Brighton, MA: Harvard Business Press.
- Porter ME (1985) *Competitive advantage: creating and sustaining superior performance*. New York: Free Press.
- Potts J (2017) Complexity, economics, and innovation policy: How two kinds of science lead to two kinds of economics and two kinds of policy. *Complexity, Governance & Networks* 1: 22-34.
- Potts J (2019) *Innovation Commons: The Origin of Economic Growth*. New York, United States: Oxford University Press Inc.
- Potts J and Kastle T (2010) Public sector innovation research: What's next? *Innovation* 12(2): 122-137.
- Prahalad CK and Ramaswamy V (2004) Co-creation experiences: The next practice in value creation. *Journal of Interactive Marketing* 18(3): 5-14.
- Proposition 2012/13:30 *Forskning och innovation*.

- Proposition 2016/17:50 *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft.*
- Proposition 2016/17:146 *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.*
- Proposition 2019/20:188 *Sveriges genomförande av Agenda 2030.*
- Proposition 2020/21:60 *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige.*
- Regeringskansliet (2016) *Regeringen lanserar fem offensiva samverkansprogram.* Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/06/regeringen-lanserar-fem-offensiva-samverkansprogram/> (hämtad 16 February).
- Regeringskansliet (2019) *Regeringen lanserar fyra offensiva samverkansprogram.* Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/07/regeringen-lanserar-fyra-offensiva-samverkansprogram/> (hämtad 16 February).
- Riksrevisionen (2020) *Innovation genom samverkan – statens satsningar på strategiska samverkans- och innovationsprogram (Rir 2020:6).* Stockholm: Riksrevisionen.
- Rittel HWJ and Webber MM (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy sciences* 4: 155-169.
- Rogers PJ (2008) Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions. *Evaluation* 14(1): 29-48.
- Rosenbloom D (2020) Engaging with multi-system interactions in sustainability transitions: A comment on the transitions research agenda. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 34: 336-340.
- Sandahl R and Petersson GJ (2016) *Kausalitet: i filosofi, politik och utvärdering.* Lund: Studentlitteratur.
- Schot J (2016) Confronting the Second Deep Transition through the Historical Imagination. *Technology and Culture* 57(2): 445-456.
- Sengers F, Wieczorek AJ and Raven R (2019) Experimenting for sustainability transitions: A systematic literature review. *Technological Forecasting and Social Change* 145: 153-164.
- Smith A and Raven R (2012) What is protective space? Reconsidering niches in transitions to sustainability. *Research Policy* 41(6): 1025-1036.
- Smith KR and Haigler E (2008) Co-Benefits of Climate Mitigation and Health Protection in Energy Systems: Scoping Methods. *Annual Review of Public Health* 29: 11-25.
- Sørensen E and Torfing J (2017) Metagoverning collaborative innovation in governance networks. *The American Review of Public Administration* 47(7): 826-839.
- Stern MJ and Hellquist A (2017) Trust and collaborative governance. I: Russ A and Krasny ME (red) *Urban Environmental Education Review.* Ithaca, NY: Cornell University Press, s. 94-102.
- Tillväxtanalys (2017) *International scanning of research programmes that focus on societal challenges (PM 2017:18).* Stockholm: Tillväxtanalys.

- Tillväxtanalys (2018) *Förslag till förbättrad utvärdering av näringspolitiska insatser (PM 2018: 13)*. Stockholm: Tillväxtanalys.
- Torring J, Sørensen E and Røiseland A (2019) Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society* 51(5): 795-825.
- UN General Assembly (2015) *Transforming our world : the 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/70/1)*. New York, NY: United Nations.
- United Nations (2015) *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development (A/RES/70/1)*. New York, NY: United Nations.
- Unruh GC (2000) Understanding carbon lock-in. *Energy Policy* 28: 817-830.
- Utbildningsdepartementet (2020) *Ett starkt samhälle för att möta samhällsutmaningarna*. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/artiklar/2020/12/ett-starkt-samhalle-for-att-mota-samhallsutmaningarna/> (hämtad 8 February).
- van Mierlo B and Beers PJ (2020) Understanding and governing learning in sustainability transitions: A review. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 34: 255-269.
- Vedung E (2006) *Konsten att utvärdera nätverk (Stakes rapport 5/2006)*. Helsingfors: Stakes.
- Vedung E (2009) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Vinnova (2021) *Strategiska innovationsprogram: Samarbete för hållbar innovation*. Tillgänglig: <https://www.vinnova.se/m/strategiska-innovationsprogram/> (hämtad 19 February).
- Weber KM and Rohracher H (2012) Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change: Combining insights from innovation systems and multi-level perspective in a comprehensive 'failures' framework. *Research Policy* 41(6): 1037-1047.
- Wittmann F, Hufnagl M, Lindner R, et al. (2020) *Developing a typology for mission-oriented innovation policies*. Fraunhofer: Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research (ISI).
- Yström A, Algehed J, Jensen C, et al. (2020) *Samverkan i urbana innovationssystem: En studie av Göteborg med fokus på transport och mobilitet för en hållbar stad (Vinnova Rapport 2020: 01)*. Stockholm: Vinnova.
- Åström T and Arnold E (2019) *Metautvärdering av första omgången strategiska innovationsprogram efter sex år, Vinnova Rapport VR 2019:15*. Stockholm: technopolis |group|

Tillväxtanalys har regeringens uppdrag att analysera och utvärdera statens insatser för att stärka Sveriges tillväxt och näringslivsutveckling. Genom vår kunskap bidrar vi till att effektivisera, ompröva och utveckla tillväxtpolitiken samt genomförandet av Agenda 2030.

I vårt arbete fokuserar vi särskilt på hur staten kan främja Sveriges innovationsförmåga, på investeringar som stärker innovationsförmågan och på landets förmåga till strukturomvandling. Dessa faktorer är avgörande för tillväxten i en öppen och kunskapsbaserad ekonomi som Sverige. Våra analyser och utvärderingar är framåtblickande och systemutvecklande. De är baserade på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Sakkunniga medarbetare, unika databaser och utvecklade samarbeten på nationell och internationell nivå är viktiga tillgångar i vårt arbete. Genom en bred dialog blir vårt arbete relevant och förankras hos dem som berörs.

Tillväxtanalys finns i Östersund (huvudkontor) och Stockholm.

Den kunskap vi tar fram tillgängliggör vi på www.tillvaxtanalys.se. Anmäl dig gärna till vårt nyhetsbrev för att hålla dig uppdaterad om våra pågående och planerade kunskapsprojekt. Du kan även följa oss på Twitter, Facebook och LinkedIn.



Tillväxtanalys

Studentplan 3, 831 40 Östersund

Telefon: 010-447 44 00

E-post: info@tillvaxtanalys.se

Webb: www.tillvaxtanalys.se