

Rapport 2021:04

# Hållbar omställning som metapolitik

## Utmaningar och möjligheter för styrning och ledning

Övergången till ett hållbart samhälle framstår alltmer som ett av vår generations huvudsakliga politiska projekt. I ljuset av detta växer nu en övergripande omställningspolitik fram. Denna rapport analyserar grundantagandena bakom denna nya metapolitik samt hur de påverkar styrning och ledning.

Slutrapport från ramprojektet "Vilka effekter skapar tredje generationens näringspolitiska program?"

Dnr: 2020/83

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Studentplan 3, 831 40 Östersund

Telefon: 010 447 44 00

E-post: [info@tillvaxtanalys.se](mailto:info@tillvaxtanalys.se)

[www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)

För ytterligare information kontakta: Mikael Román

Telefon: +46-70-447 44 66

E-post: [mikael.roman@tillvaxtanalys.se](mailto: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.

Den här ramrapporten sammanfattar resultaten från tre genomförda delstudier inom ramprojektet "Vilka effekter skapar tredje generationens näringspolitiska program?". Rapporten är skriven av Mikael Román, analytiker på Tillväxtanalys.

Ett varmt tack till Jerker Moodysson, Christian Sandström, Alexander Hellquist, David Birksjö och Evert Vedung som samtliga deltagit som författare i projektets olika delstudier, samtliga deltagare i workshop-serien, "Utvärdering av tredje generationens innovations- och näringspolitik", de personer som i olika intervjuer delat med sig av tankar och erfarenheter under projektets gång, ramprojektets referensgrupp, de panelister som kommenterat tidigare delrapporter (Jerker Moodysson, Svante Axelsson, och Mikael Hildén), samt Gustav Petersson, Enrico Deiacó, Evert Vedung, Martin Flack och Eva Mineur som alla läst och bidragit med värdefulla inspel till denna slutrapport.

Östersund juni 2021

Sverker Härd, gd, Tillväxtanalys

# Innehållsförteckning

Förord .....	2
Sammanfattning .....	4
Summary .....	7
1. Introduktion .....	11
1.1 En ny politik växer fram .....	12
1.2 Behovet av ytterligare kunskap .....	13
1.3 Ramprojektet och dess successiva utveckling.....	14
1.4 Metapolitik som styrdoktrin: tre centrala frågor .....	14
2. Studiens upplägg och metodologiska överväganden .....	16
3. Hållbar omställning som metapolitik.....	17
3.1 Tre befintliga politikområden som vrids i ny riktning .....	18
3.2 Politiken konkretiseras stegvis.....	18
4. Hållbar omställning som styrdoktrin .....	22
4.1 Metapolitikens interventionsteori.....	22
4.1.1 Substantiell teori: åtgärder för omställning .....	23
4.1.2 Implementeringsteori: omställning och nischexperiment .....	25
4.1.3 Omgivande kontext: nya utmaningar och möjligheter .....	28
4.2 Implikationer för styrning och ledning.....	33
4.2.1 Gränsöverskridande samverkan som modell för styrning .....	33
4.2.2 Den kreativa utmaningen: innovation, samverkan och konflikt.....	35
4.2.3 Den geografiska utmaningen: translokal samverkan .....	37
4.2.4 Den virtuella utmaningen: samverkan i en digitaliserad värld .....	39
4.3 Implikationer för utvärdering .....	41
4.3.1 Utvärdering: ett instrument för lärande .....	42
4.3.2 Hållbar omställning: utmaningar för utvärdering .....	43
4.3.3 Utvärdering: observationer kring upplägg och metod .....	44
4.3.4 Utvärderingens ökade strategiska roll.....	47
5. Sammanfattning och slutdiskussion.....	49
6. Referenser .....	54

# Sammanfattning

Övergången till ett hållbart samhälle framstår alltmer som ett av vår generations huvudsakliga centrala politiska projekt. I ljuset av detta har också en ny omställningspolitik snabbt etablerats. Denna politik bygger på idén om samhällsutmaningar som en möjlighet till utveckling och ekonomisk tillväxt. Politiken rullas nu ut med en kraft och omfattning som antyder att ett paradigmskifte är på gång, på många plan.

Men vad är en hållbar omställning? Hur styr en politik vars yttersta syfte är att på ett mer övergripande sätt förändra såväl grundläggande produktionssystem som samhällliga normer och värderingssystem? Här kan man kort konstatera att det varit förhållandevis lite debatt kring omställningspolitikens grundantaganden. Detta förvånar med tanke på de satsningar som nu görs. I dess följd uppstår nu en rad praktiska frågor:

- I vilken utsträckning är de tänkta insatserna relevanta för och i linje med de utmaningar som kännetecknar hållbar omställning som dynamisk process?
- Hur stor del av omställningsarbetet görs redan idag utan politiska interventioner?
- Finns det någon alternativ politik för att nå samma, eller rent av bättre, utfall?
- Finns det till och med risker med politiken?

Utifrån dessa observationer initierade *Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser* (Tillväxtanalys) hösten 2019 ett större ramprojekt: "Vilka effekter skapar tredje generationens näringspolitiska program?". Projektets övergripande syfte har varit att bidra till en bättre förståelse av vad vi menar med politik för hållbar omställning. Vi har redovisat projektet i tre separata delrapporter. Denna rapport är en fristående sammanfattning av projektet.

Vår utgångspunkt är att hållbar omställning i praktiken är en metapolitik, det vill säga en övergripande politisk vision och inriktning, som nu förväntas styra och koordinera ett antal parallella politiska interventioner. Den metapolitiska styrningen sker i ett samspel mellan tre ständigt interagerande delar som tillsammans utgör politikens samlade styrdoktrin: 1) politikens innehåll, 2) politikens huvudsakliga styrningsprincip samt 3) politikens institutionaliserade processer för lärande.

Utifrån denna utgångspunkt organiserar vi rapporten runt tre frågor:

1. Vilka är de programteoretiska grundantagandena bakom den nya politiken för hållbar omställning?
2. Vad har dessa grundantaganden för konsekvenser för styrning och ledning?
3. Vilka utmaningar och möjligheter ger den nya omställningspolitiken för utvärderingens funktion, design, metod och praktiska genomförande?

Vad gäller de programteoretiska grundantagandena konstaterar vi följande:

- Den nya omställningspolitiken speglar en utveckling där tre politikområden – miljö-, närings- och innovationspolitiken – successivt vuxit samman i en metapolitik med hållbar omställning som övergripande mål. Mot dessa politikområden dras nu ytterligare områden, som exempelvis arbetsmarknads-, utbildnings- och energipolitiken, som då också blir en del av omställningspolitiken.

- Den nya omställningspolitiken har ett antal särdrag i form av 1) en uttalad riktning mot hållbarhet (så kallad direktionalitet), 2) en betoning av innovation genom försöksverksamheter och nischexperiment som huvudsaklig förändringsmekanism samt 3) en ambition att i högre grad involvera politikens slutmottagare.
- Den nya omställningspolitiken förutsätter en omfattande koordinering av insatser och aktörer i form av gränsöverskridande samverkan – som därmed träder fram som politikens huvudsakliga princip för styrning.
- Den nya omställningspolitiken understryker utvärdering och ett ökat lärande som strategisk komponent. Detta för att få kontinuerlig utveckling och praktiskt kunna genomföra politiken.

Med detta uppstår också en rad frågetecken, som vi menar i förlängningen har konsekvenser för politikens praktiska genomförande.

- Det finns generellt ett behov av att ytterligare problematisera kontextuella förändringar och deras betydelse för 1) uppkomsten av alternativa innovationsprocesser samt 2) internationell innovationsdriven samverkan.
- På samma sätt finns det anledning att ytterligare problematisera gränsöverskridande samverkan som 1) inte på något sätt är en universallösning utan i vissa sammanhang även kan vara rent kontraproduktiv, 2) många gånger utmanar etablerade institutioner och trender (exempelvis sekretess- och upphandlingslagstiftning, ökad professionalisering samt en tilltagande fragmentering av byråkratin), 3) kan tjäna olika syften beroende på sammanhang och 4) därför måste organiseras utifrån den specifika situationen så att form verkligen möter innehåll.

Detta har sammantaget en rad praktiska konsekvenser för hur staten kan genomföra metapolitiken. Här gör rapporten följande observationer:

- En första observation rör behovet av att staten kontinuerligt arbetar med **en övergripande vision och ett narrativ** för hållbar omställning. Visionen och narrativet 1) förenar samhällets aktörer kring en gemensam målbild och 2) blir en slags jämförelsepunkt som man mer informellt och löpande också kan utvärdera politiken mot. Dessutom är visionen och narrativet ett av metapolitikens mest särpräglade instrument – som också understryker kraften i informativa styrmedel. De måste dock underhållas och ständigt utvecklas för att inte tappa kraft.
- En andra observation rör statens förhållande till näringslivet i syfte att stimulera innovation. Här menar vi att staten på aggregerad nivå i första hand bör **sätta ramvillkor** för industrin samt i ökad utsträckning **bygga broar mellan olika sektorer** – detta för att ge en tydlig riktning utan att minska marknadsincitamenten för innovation. Däremot bör staten undvika detaljstyrning på sektor- och programnivå. Här ska man istället **undanröja hinder** som på olika sätt kan bromsa innovation, exempelvis i form av flaskhalsar och motverkande incitament.
- Mer konkret föreslår vi att politiken också bör initiera en förutsättningslös diskussion kring digitala **plattformsekonomier och deras roll i en hållbar omställning**, då de bättre än många andra affärslösningar 1) involverar efterfrågesidan och samtidigt 2) bidrar till snabb expansion och uppskalning av nya innovativa lösningar.
- På samma sätt bör staten även överväga **en breddad internationell agenda för att aktivt också utveckla nya marknader i andra länder**. Ett sådant mer uttalat fokus på efterfrågesidan ligger 1) i linje med en generell utveckling mot innovationsdriven

internationell samverkan, samtidigt som det 2) skapar nya förutsättningar för traditionellt främjande och 3) skapar ytterligare incitament för innovation bland svenska företag i Sverige.

- Vidare bör staten utveckla en tydligare **strategi för utvärdering och mer strukturerat lärande**. Hållbar omställning är en evolutionär process med många osäkerheter och hög komplexitet. Med detta blir det kontinuerliga utvärderingsarbetet också en central del av både den löpande policyutvecklingen och politikens genomförande. Denna strategiska funktion förutsätter dock att 1) kontrollerande och främjande utvärdering ses som komplementära ansatser för olika typer av lärande samt att 2) olika utvärderingsinsatser kombineras i ökad utsträckning. Med detta följer naturligt ett behov av att öka såväl kunskapen och kapaciteten kring utvärdering, som spridningen av dess resultat.
- Ovanstående pekar i sin tur på behovet att också mer generellt och aktivt **sörja för de nya kompetenser som krävs för en hållbar omställning**. Mer konkret har staten en viktig roll i att 1) initiera och aktivt delta i en diskussion kring alternativa utbildningar och examina som bättre möter de nya förutsättningarna samt 2) i sin egen gärning erkänna, kontraktera och uppmuntra en helt ny typ av professionella vars främsta företrädare är att de tänker gränsöverskridande såväl disciplinärt som institutionellt.
- Avslutningsvis måste staten mycket tydligare **analysera, differentiera och prioritera sina insatser i att stödja gränsöverskridande samverkan**. Det finns flera anledningar till detta. Till att börja med är det praktiskt omöjligt för staten att närvara i alla avseenden och skeden. Vidare finns ett antal institutionella hinder och trender som begränsar möjligheten till samverkan. Slutligen sköts denna koordinering många gånger bättre av marknaden och andra aktörer. Den kritiska frågan är istället när och framförallt hur staten ska initiera, uppmuntra och understödja olika former av gränsöverskridande samverkan.

Sammanfattningsvis har ambitionen med detta ramprojekt varit att förekomma en diskussion om politikens innehåll. Vi menar att den diskussionen i något läge måste föras. Vår analys handlar därför i första hand om politikens grundantaganden – inte om dess effekter eller nuvarande status. Vår förhoppning är att rapporten kan skapa en beredskap för framtida beslut i en alltigenom evolutionär process.

## Summary

The transition to a sustainable society is increasingly emerging as one of the most significant and intense political project of our generation. In light of this, a new policy for the transition has also quickly gained acceptance. This policy, based on the concept of societal challenges as an opportunity for continued development and economic growth, is now being rolled out with a force and scope that suggests a paradigm shift, on many levels.

Well, just what does “sustainable transition” mean? How does a policy whose ultimate purpose is to change in a more comprehensive way both basic production systems as well as societal norms and value systems govern? It can be stated here in summary that there has been relatively little debate on the basic assumptions of the policy. This is surprising in view of the efforts now being made. As a result, a number of practical questions now arise:

- To what extent are the efforts and initiatives being considered relevant to and in line with the challenges that characterise sustainable transition as a dynamic process?
- To what extent is the transformation taking place already today, without any political interventions?
- Are there any alternative policies that might achieve the same, or an even better, outcome?
- Are there any risks associated with the policy?

Based on this, *the Swedish Agency for Swedish Agency for Growth Policy Analysis* (Tillväxtanalys) initiated a major framework project in autumn 2019, “What Impacts do the Third Generation of Policies for Economic Growth Create?” (*Vilka effekter skapar den tredje generationens näringspolitiska program?*) – the overall purpose and intention of which has been to contribute to a better understanding of what we essentially regard as a policy of sustainable transition. This Report provides a stand-alone summary of the project, which has been presented in three separate interim reports.

Our fundamental starting point is that in practice sustainable transition constitutes a meta-policy, i.e. an overall political vision and direction, which is now expected to govern and coordinate a number of parallel political interventions. This metapolitical governance takes place in an interplay between three constantly interacting components which working together constitute the collective governance doctrine of the policy: 1) the contents of the policy; 2) its primary governance principle, and; 3) its institutionalised learning processes.

Based on this, the Report is organised around three questions:

1. What are the basic theoretic assumptions of the programme behind the new sustainable transition policy?
2. What are the consequences of these basic assumptions in terms of governance and management?
3. What challenges and opportunities does the new transition policy raise in terms of the functioning, design, methodology and practical implementation of the evaluation?



In regards to the basic programme theoretic assumptions, we note that the new transition policy:

- reflects a development in which three policy areas – environmental policy, economic growth policy, and innovation policy – have gradually grown together in a meta-policy with sustainable transition as the overarching objective. Additional policy areas, such as labour market policy, education policy, and energy policy are now gravitating towards these.
- has a number of special characteristics in the form of: 1) a pronounced movement in the direction of sustainability (directionality); 2) an emphasis on innovation via experimental activities and niche experiments as the primary mechanisms of change, and; 3) an ambition to involve the ultimate beneficiaries of the policy to a greater extent
- requires a comprehensive coordination of initiatives and the involved parties in the form of transboundary cooperation – which thus emerges as the policy’s primary principle of governance.
- underlines evaluation and increased learning as a strategic component for the continuous development of the policy – as well as its practical implementation

This also raises a number of question marks, which we believe will ultimately have implications for the practical implementation of the policy.

- There is generally a need to further consider the concrete and existential elements of contextual changes and their significance for: 1) the emergence of alternative processes for innovation, and; 2) international innovation-driven collaborations
- Similarly, there is a need to further consider the concrete and existential elements of transboundary collaborations, which: 1) does not in any way constitute a panacea but rather in some contexts can also be purely counterproductive; 2) often challenges established institutions and trends (e.g. confidentiality and procurement legislation, increased professionalisation, and increasing fragmentation of the governmental bureaucracy); 3) may serve different purposes depending upon the context, and; (4) therefore must be organised on the basis of the specific situation so that “form” actually responds to “content”

This taken together has a number of practical implications for how the State can and should act in its active implementation of the meta-policy. The Report makes the following observations in this regard:

- A first reflection concerns the need for the central government to continuously work with an **overall vision and narrative** for a sustainable transition, which : 1) unites the society’s stakeholders around a common goal, and; 2) becomes a form of benchmark against which, more informally and more continuously, the policy can also be evaluated. The narrative and vision taken together constitute one of the most distinctive instruments of meta-policies – which also underlines the power of informative instruments. They must however be regularly adjusted and constantly developed so as not to lose their power.
- A second observation concerns the central government’s relationship with the business community with a view to stimulating innovation. Here, we believe, the central government should, at the aggregate level, first **establish framework conditions** for industry and increasingly **build bridges between the various sectors**

- this in order to provide a clear directionality but without compromising market incentives for innovation. On the other hand, the central government should avoid detailed governance at the sectoral and programme level. Instead, here **obstacles** that can slow down innovation, such as of bottlenecks and perverse incentives, **should be removed**.
- More specifically, we propose that the policy also initiates an open discussion without preconditions around **platform economies and their role in a sustainable transition**, as they better than any other business solution: 1) involve the demand side, and at the same time 2) contribute to the rapid expansion and scaling up of new innovative solutions.
  - Similarly, the central government should also consider **a broadened international agenda to actively develop new markets**. One such more articulate focus on the demand side then lies: 1) in line with a general trend towards innovation-driven international collaborations; while simultaneously establishing 2) new preconditions for traditional promotion; plus 3) additional incentives for innovation among Swedish companies in Sweden.
  - Furthermore, the central government should develop a clearer **approach and strategy for evaluation along with more structured learning**. Sustainable transition is essentially an evolutionary process, with many uncertainties and a high level of complexity. With this, the continuous evaluation work also becomes a central part of both current policy development and the actual governance of the policy. However, this strategic function presupposes that: 1) controlling and promotion evaluation is seen as complementary approaches to various different types of learning, and; 2) various different evaluation efforts are increasingly combined. With this comes naturally a need to increase both the knowledge and capacity around the evaluation, as well as the dissemination of its results.
  - The above, in turn, points to the need to more generally also actively **provide the new skills and expertise required for a sustainable transition**. More specifically, the central government has an important role to play in: 1) initiating and actively participating in a discussion surrounding alternative educational programmes and degrees that better respond to the new situation, and; 2) recognising, contracting and encouraging in their own actions a completely new type of professional, the main contribution of which is that they break set ways of thinking.
  - Finally, the central government must **analyse, differentiate, and prioritise its efforts to support transboundary cooperation** much more clearly. There are several reasons for this. First of all, it is a practical impossibility for the central government to be present in all contexts and stages. Furthermore there are a number of institutional barriers and trends that limit the possibility of joint collaboration. Finally, this coordination is often better managed by market mechanisms and other stakeholders. Instead, the critical question is when, and above all how, the central government, by means of explicit collaborative control, should initiate, encourage, and support various forms of transboundary cooperation.

In conclusion, the ambition of this framework project has been to facilitate a discussion about the contents of the policy, which we believe must be conducted at some point. Our analysis is therefore primarily about the basic assumptions of the policy– not about its impacts or current status. Our hope is that this Report can contribute to establishing readiness for future decisions in a thoroughly evolutionary process.



# 1. Introduktion

Vad är hållbar omställning? Hur kommer den till? Hur koordinerar man en politik för att stimulera och snabba på – just – en sådan hållbar omställning av samhället? Hur ska man förstå och mäta effekterna av en liknande omställningspolitik?

Dessa frågor har fått alltmer uppmärksamhet i ljuset av ett ökat omvärldstryck och nya samhällseliga utmaningar. En starkt bidragande orsak är de tilltagande klimatförändringarna som, med sina förmodat långtgående socio-ekonomiska effekter (raserad infrastruktur, energibrist, migration etc.), på ett konkret sätt illustrerar behovet av en mer integrerad och hållbar utvecklingsmodell (Geels et al., 2019). På samma sätt understryker andra samhällseliga utmaningar som exempelvis en åldrande befolkning, ökad arbetslöshet och – inte minst – risken för globala pandemier behovet av nya lösningar. Samtidigt och parallellt med denna utveckling förändrar emellertid den snabba teknikutvecklingen också själva förutsättningarna för ekonomisk tillväxt och socio-ekonomisk utveckling. Detta 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 den politiska viljan ökat markant för att aktivt utforska och konkretisera den vision som finns kring hållbarhet i Agenda 2030 och FN:s globala utvecklingsmål (UN General Assembly, 2015). Under de senaste åren har inte bara debatten, utan också antalet konkreta initiativ, ökat i stora delar av världen. Både Europeiska Unionen (EU) och den nyttillträdde Biden-administrationen har på senare tid, genom 'European Green Deal' (European Commission, 2021) och offensiva nord-amerikanska klimatsatsningar (The White House, 2021), tagit aktiva steg mot mer genomgripande omställningar av samhället. På samma sätt har hållbarhet blivit en ledstjärna för regeringar, internationella organisationer, städer och regioner, företag samt intresseorganisationer, liksom för enskilda individer.

Denna samlade viljeyttring kring en övergripande hållbar omställning är central. En liknande samhällselig omställning är något långt mer omfattande än en introduktion av ett antal nya tekniska lösningar. I praktiken innebär omställning att hela produktions-system många gånger måste ställas om, något som i förlängningen påverkar både ekonomiska och politiska maktstrukturer. Vidare skiljer sig omställningen från andra samhällseliga förändringar i så måtto att de både skapar och förutsätter förändringar i individuella preferenser och samhällseliga värderingar. Ytterst syftar omställningar därmed till att också förändra människors beteenden.

Samhällseliga omställningar är däremot inget nytt. Tvärtom, introduktionen av ångmaskinen, elektricitet och hemdatoren utgör bara ett antal exempel på tekniska lösningar som i olika historiska skeden skapat långtgående omställningar i samhället. Gemensamt för dessa omställningar är dock att de är resultatet av oplanerade tekniska innovationer. Omvänt finns även exempel på hur man från politiskt håll initierat och drivit större omställningar i samhället. Ett sådant exempel är byggandet av det svenska folkhemmet. Det är i ljuset av detta som tanken på en aktiv politik som, genom bland annat teknikutveckling och andra innovationer, skall driva utvecklingen mot en hållbar omställning nu artikuleras och växer sig allt starkare. Vad som dock gör den uttalade

strävan mot hållbar omställning potentiellt unik i det här sammanhanget är: 1) den praktiska omfattningen av omställningsarbetet, 2) behovet av radikala tekniska lösningar som vi fortfarande inte identifierat, samt 3) den alltmer uttalade idén om detta som ett globalt politiskt projekt.

En liknande hållbar omställning kräver under alla omständigheter en gigantisk policykoordinering. Frågan är hur denna koordinering ska gå till – och vem som ska göra jobbet. Är hållbar omställning i första hand ett politiskt projekt, eller öppnar själva processen för uppkomsten av nya självreglerande system? Och vilken är statens roll? Ska staten aktivt driva processen eller snarare följa utvecklingen för att istället mer selektivt stödja innovativa marknadsdrivna lösningar?

## 1.1 En ny politik växer fram

I ljuset av denna utveckling växer nu en ny svensk innovations- och näringspolitik fram. Syftet med den är att rikta marknadsekonomens innovationskraft mot mer långtgående systemförändringar. Politiken skiljer sig därmed från tidigare insatser genom att den är 1) en gränsöverskridande politik för långtgående omställningar av större system (*transformation*) som samtidigt 2) styr utvecklingen i en uttalat hållbar riktning (*direktionalitet*). Detta ger politiken en helt ny omfattning och gör den komplex att genomföra. Vidare förändras också synen på innovation. Från att i första hand vara en fråga om att generera ny teknik och alternativa produkter, blir innovation också ett instrument och ett medel för att förändra hela system (OECD, 2015). Därmed blir experiment och försöksverksamheter centrala delar i politiken. Förhoppningen från politiskt håll är att svensk industri också ska stärka sin konkurrenskraft och på längre sikt säkra fortsatt ekonomisk tillväxt, genom att leda övergången mot ett hållbart samhälle.

Dessa ambitioner, inte minst den förändrade synen på innovation, har en rad praktiska konsekvenser för styrning och ledning. Från politiskt håll pekar man särskilt på behovet av gränsöverskridande samverkan mellan de departement, myndigheter, professioner och intressentgrupper som berörs av denna politik. Det senare kan ta sig olika uttryck. En strategi som fått stort genomslag, inte minst på EU-nivå, är idén om utmaningsdriven omställning. I den riktas offentliga innovationsåtgärder mot större specifika samhälleliga 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 en utmaningsdriven omställning av arbetet. Gemensamt för samtliga initiativ är att de vart och ett förutsätter nya former att organisera arbetet.

Samtidigt är denna framväxande politik för hållbar omställning inte en formaliserad politik i traditionell mening. Det finns exempelvis inget enskilt riksdagsbeslut som tydligt definierar politikens startdatum eller innehåll i form av en handlingsplan. Istället har politiken vuxit fram organiskt, och då snarast i form av en metapolitik; eller en övergripande politisk vision och inriktning som styr och koordinerar olika delar av sektorpolitiken (Kuhlmann and Rip, 2018). Det senare har en rad praktiska konsekvenser: Hur ska vi förstå de politiska ambitionerna och initiativen kring hållbar omställning? Hur styr en metapolitik? Hur vet vi att den senare har effekt och går i avsedd riktning? Det är dessa frågor som denna rapport handlar om.

## 1.2 Behovet av ytterligare kunskap

Varför ska man då studera omställning och omställningspolitik? Är inte fokus på hållbarhet en fullt naturlig utveckling av förändrade behov i samhället? Kommer inte omställningen därmed att ske naturligt? Vår utgångspunkt är att hållbar omställning alltmer träder fram som ett politiskt projekt av potentiellt omfattande och långtgående proportioner. Utifrån detta kan man peka på åtminstone tre anledningar till att frågan förtjänar uppmärksamhet.

En första anledning rör behovet av *kontroll och uppföljning av politikens genomförande*. Det senare får delvis en ny innebörd när omställningspolitikens omfattning och långa tidsperspektiv ställs mot den enskilda sakfrågans akuta behov av lösningar. För att hejda den globala uppvärmningen vid 1,5 grader måste exempelvis de globala utsläppen av växthusgaser reduceras med 45 procent redan år 2030, för att därefter nå noll nettoutsläpp år 2050 (IPCC, 2018). På basis av detta etableras nu olika former av nationell lagstiftning och internationella åtaganden. Detta innebär att det helt enkelt inte finns tid och utrymme för misstag. Istället ökar behovet av löpande uppföljningar av hur målen uppfylls. Har de olika insatserna avsedd effekt? Går den övergripande utvecklingen i rätt riktning?

En andra anledning rör kraven på *ansvarsutkrävande och demokratisk transparens*. Går pengarna fram som de ska? Kunde resurserna ha använts på ett bättre och effektivare sätt? Dessa frågor utgör själva kärnan av offentlig politik och är inte på något sätt unika för transformativa processer. Vad som gör dem särskilt relevanta i detta sammanhang är istället omfattningen av satsningarna. EU har i allt väsentligt anammat idén om transformativ politik och bedriver sedan en tid tillbaka ett omfattande arbete med att ställa om hela sin industri och forskningspolitik i en hållbar riktning (Mazzucato, 2018b). Som ett led i detta föreslår EU en budget på 100 miljarder euro till forskningsplanen *Horizon Europe* för programperioden 2021–2027. Av budgeten avsätts 52,7 miljarder euro för projekt med fokus på globala utmaningar och europeisk industriell konkurrenskraft (European Commission, 2020). I Sverige sker på motsvarande sätt kraftiga öknings i forskningsanslagen. Anslagen organiseras nu på samma sätt 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 om att utkräva offentligt ansvar. I slutändan handlar det rent praktiskt om att skapa tilltro och legitimitet för en omvälvande process som ytterst kommer att påverka alla medborgare.

En tredje anledning är den nya politikens behov av stöd för *fortsatt policyutveckling*. Det är också den främsta skillnaden mot traditionell politik. Hållbar omställning kan initialt tyckas tilltalande på konceptuell nivå och omvandlas därför nu i snabb takt till konkret politik. Men sanningen är att vi fortfarande vet 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 med fokus på utveckling lägger ytterligare en strategisk och framåtblickande dimension till det övergripande utvärderingsarbetet – en dimension som vill vi hävda är särskilt viktig i större omställningsprocesser med stor osäkerhet. I och med detta uppstår också nya metodutmaningar och arbetsformer för utvärdering. Dessa återkommer vi strax till.

### 1.3 Ramprojektet och dess successiva utveckling

I ljuset av ovanstående initierade *Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser* (Tillväxtanalys) hösten 2019 ett större ramprojekt: "Vilka effekter skapar tredje generationens näringspolitiska program?". Projektets övergripande syfte har varit att bidra till en bättre förståelse av det vi i allt väsentligt betraktar som en politik för hållbar omställning.

Ett ramprojekt kan beskrivas som ett egeninitierat forskningsprojekt kring större frågor, som kräver en kombination av frågeställningar och arbetsinsatser för att belysas. Tanken är att ramprojekten ska komplettera den mer renodlade uppdragsforskningen, genom att medvetet öppna för mer explorativa studier. I regel löper ramprojekten därför över 2 till 3 år och består i praktiken av ett antal koordinerade delstudier.

Denna "upptäckandets väg" har varit särskilt tydlig i detta ramprojekt, där inte minst valet att betrakta politiken som en övergripande omställningspolitik, snarare än en samling näringspolitiska program, speglar vår egen läroprocess. Under arbetets gång har vi konstaterat att den aktuella politiken till både form och innehåll är betydligt mer omfattande än ett näringspolitiskt program. Istället utgör det samlade arbetet mot hållbar omställning i allt väsentligt en metapolitik, det vill säga en övergripande politisk vision och inriktning som styr och koordinerar ett antal parallella politiska interventioner – där innovationspolitiken är en central och drivande komponent. På samma sätt konstaterar vi att bilden av politikens framväxt som ett antal faser eller generationer inte heller fångar hur utvecklingen går till i praktiken. Den nya omställningspolitiken ska istället förstås som en organisk process. I denna process har ett antal politikområden vridits till att nu gemensamt introducera nya målsättningar, insatser och styrinstrument som – likt sediment – successivt läggs på tidigare politik (Grillitsch et al., 2020). Avslutningsvis konstaterar vi även att ramprojektets initiala fokus på effekter i strikt teknisk mening inte fångar utvärderingens funktion som ett strategiskt instrument för löpande policyutveckling. Så långt vår egen läroprocess kring den nya politiken.

### 1.4 Metapolitik som styrdoktrin: tre centrala frågor

Det övergripande syftet med ramprojektet är därmed att öka förståelsen kring hållbar omställning som metapolitik, dvs en slags första rangens politik inom vars ram all annan politik måste definieras. Med detta blir det också viktigt att skilja mellan: 1) hållbar utveckling som faktisk *process*, 2) olika *antaganden* om hur sådana processer går till, samt 3) den *politik* man skapar för att understödja liknande processer, bland annat utifrån dessa antaganden. Vår ambition är att sammanställa grundantagandena för hur hållbar omställning går till, illustrera hur de återspeglas i politiken, samt diskutera dess konsekvenser för styrning, ledning och möjligheterna till ett faktiskt genomförande av politiken. Detta betyder att själva begreppet hållbar omställning emellanåt får lite olika innebörd. Vi hoppas och tror att detta skall kunna utläsas av sammanhanget.

Den bild vi vill förmedla är att denna metapolitik nu lägger sig ovanpå sektorpolitiken för att, mer övergripande, skapa en gemensam hållbar riktning i det vi ser som en mer samlad sektorpolitik. Denna övergripande direktionalitet förutsätter i sin tur en ökad grad av koordinering för att undvika målkonflikter och istället skapa synergier. Vidare kan det i särskilda fall innebära specifika insatser inom enskilda sektorsområden. Ett centralt antagande är dock att stora delar av den etablerade sektorpolitiken ligger fast och

löper parallellt med sina inarbetade styrmedelsinsatser. Metapolitiken utgör därmed en ytterligare styrningsnivå som därmed kompletterar – utan att nödvändigtvis ersätta – den inarbetade sektorpolitiken. Frågan är istället hur denna metapolitiska styrning skall gå till: Hur får man samhällets samtliga aktörer att gå i en gemensam hållbar riktning, när vägen framåt är ytterst oklar och fylld av osäkerhet? Hur vet vi att politiken faktiskt leder till konkreta resultat?

För att svara på detta har vi som övergripande teoretisk ingång till ramprojektet valt att analysera den nya omställningspolitiken som *styrdoctrin* (Hood, 1991; Petersson and Söderlind, 1992). Detta ger då en bredare ingång till styrning och ledning, bortom formella beslut och handlingsplaner. En styringsdoctrin ska i sammanhanget förstås som "[den] uppsättning av idéer [och] föreställningar om verkligheten som knyts ihop med en praktisk handlingsorientering" (Hertting och Vedung, 2009 s. 29). I praktiken består styringsdoctrinen därför av tre komponenter: 1) politikens *innehåll* (mål, värdepropositioner samt plan för genomförande), 2) dess grundläggande princip för *styrning* (mål- och resultatstyrning, nätverksstyrning och brukarstyrning) samt 3) dess process för *lärande* (utvärdering). Utgångspunkten är att dessa komponenter ständigt interagerar och tillsammans styr politikens genomförande. Vi menar att det angreppssättet är särskilt relevant för en framväxande metapolitik som 1) inte styrs av regleringar och tydliga beslut i traditionell mening samt 2) rör områden med stor osäkerhet (Dutz et al., 2014: 16; Morgan, 1986: 86).

Med detta som utgångspunkt har vi organiserat ramprojektet runt tre övergripande frågor som har studerats i varsin delstudie. De tre frågorna utgör basen för denna slutrapport.

Den första frågan rör politikens innehåll. **Vilka är de programteoretiska grundantagandena bakom den nya politiken för hållbar omställning?** Mer konkret har ramprojektet haft som ambition att återskapa den interventionsteori, eller programteori, som nu driver den nya omställningspolitiken. Vilka är politikens centrala komponenter? Vad skiljer hållbar omställning från annan politik? Denna diskussion belystes i ramprojektets första delstudie: "Den tredje generationens innovationspolitik: Kunskapsöversikt och problematisering" av Jerker Moodysson och Christian Sandström (Moodysson and Sandström, 2020).

Fråga nummer två rör politikens styrningsprincip. **Vad får dessa grundantaganden för konsekvenser för styrning och ledning?** Här konstaterar vi att hållbar omställning förutsätter gränsöverskridande samverkan av hittills okända proportioner. Vad får det för praktiska konsekvenser? Hur förhåller sig samverkan till innovationsprocessens förmodade dynamik av konflikt och kreativ förstörelse (*creative destruction*)? Dessa frågor belystes utförligare i vår andra delstudie: "Tredje generationens innovationspolitik: styrning och implementering genom samverkan" av Alexander Hellquist och David Birksjö (Hellquist and Birksjö, 2021).

Den tredje frågan rör lärande och utvärdering. **Vilka utmaningar och möjligheter innebär den nya omställningspolitiken för utvärderingens funktion, design, metod och praktiska genomförande?** Utgångspunkten för denna diskussion är att utvärdering ytterst är ett instrument för det lärande för kontroll och utveckling som betonas i den nya omställningspolitiken. Vår ambition i projektet har därför varit att 1) identifiera och



skapa en överblick av de utmaningar och möjligheter som hållbar omställning ger för utvärdering, 2) visa hur några av dessa kan hanteras rent praktiskt samt 3) diskutera utvärderingens strategiska funktion i den nya omställningspolitiken. Dessa frågor diskuteras utförligare i vår tredje delstudie: "Politik för hållbar omställning: Utmaningar och möjligheter för utvärdering" av Mikael Román och Evert Vedung (Román and Vedung, 2021).

Denna fristående rapport har som ambition att sammanfatta lärdomarna från arbetet med ramprojektet. Rapporten baseras på ovanstående delstudier samt de diskussioner som vuxit fram under resans gång.

## 2. Studiens upplägg och metodologiska överväganden

Ambitionen att analysera en politik som fortfarande håller på att ta form reser en rad metodologiska utmaningar. Exempelvis konstaterar Moodysson och Sandström i den första delstudien att det ännu är förhållandevis få pågående program och initiativ som ursprungligen formulerats som en alltigenom transformativ politik (Moodysson and Sandström, 2020). Det blir därmed svårt att bedöma den nya omställningspolitiken på basis av redan genomförda och avslutade projekt.

I detta ramprojekt väljer vi därför att istället studera politikens innehåll snarare än dess utfall. Tanken är att vi, genom en diskussion om hur omställningspolitiken förväntas styra och leda, skall kunna identifiera ett antal faktorer som i nästa led påverkar politikens utfall. Hur kommer omställningar till? Hur återspeglas denna kunskap i den föreslagna politiken? Vad har det för praktiska konsekvenser för styrning och ledning?

Vårt primära fokus ligger därmed på hållbar omställning som metapolitik. Vår ambition är att förstå hur och i vilken utsträckning metapolitiken kan skapa synergier och mervärde från enskilda och kombinerade programinsatser som annars inte kommit till. I och med detta riktar sig rapporten i första hand till politiker, opinionsbildare och andra som på olika kan tänkas bidra till den fortsatta utvecklingen av politiken.

Studiens upplägg har lett till ett antal utmaningar när det gäller val av källor och material.

En första fråga rör projektets koppling till tidigare och pågående forskning. Här kan man kort konstatera att ämnet hållbar omställning diskuterats utifrån en rad infallsvinklar i olika discipliner. De tre delstudierna har också olika perspektiv på frågan. Projektet är därför av nödvändighet tvärvetenskapligt. En gemensam utgångspunkt för samtliga diskussioner i ramprojektet är emellertid den växande transformationslitteraturen. Utöver detta refererar projektet till innovationslitteratur, förvaltningsstudier, utvärderingsteori och ekonomisk analys. Denna samlade litteratur har därmed utgjort ramprojektets konceptuella bas.

Vad gäller det empiriska arbetet har ramprojektet använt sig av flera olika källor. En viktig referens är de officiella styrdokument (propositioner, regleringsbrev och

regeringsuppdrag) som ytterst definierar politiken. Dessa har varit särskilt viktiga i arbetet med att återskapa den övergripande metapolitiken. En andra källa är de personer som redan idag arbetar dagligen med frågorna. Här vill vi särskilt tacka de som i olika intervjuer och seminarier generöst delat med sig av sina insikter och erfarenheter. Avslutningsvis har vi även haft stor hjälp av historiska analyser av tidigare politik med transformativa ambitioner. Dessa analyser har vi kompletterat med resultat från nyligen genomförda utvärderingar av pågående och avslutade program med en mer uttalad hållbarhetskomponent.

I korthet bygger ramprojektet därmed på tre antaganden rörande den nya politiken: den 1) syftar ytterst till hållbar omställning, 2) är i praktiken en metapolitik samt 3) måste därför förstås som en styrdoktrin snarare än som traditionell politisk styrning.

Med detta som utgångspunkt får rapporten tre delar.

Avsikten med den första delen, kapitel 3, är att beskriva politikens framväxt både konceptuellt och empiriskt. Vad menar vi med hållbar omställning? I vilket avseende är hållbar omställning en metapolitik? Hur manifesteras detta i praktiken?

Den andra delen, kapitel 4, analyserar hållbar omställning som styrningsdoktrin. Kapitlet har tre delar, som var och en motsvarar ramprojektets huvudsakliga frågor: 1) Vilka är de programteoretiska grundantagandena bakom den nya politiken för hållbar omställning (*innehåll*)? 2) Vad får dessa grundantaganden för konsekvenser för styrning och ledning (*styrning*)? samt 3) Vilka utmaningar och möjligheter får hållbar omställning för utvärderingens funktion, design, metod och praktiska genomförande (*lärande*)? Utgångspunkten är, än en gång, att dessa tre komponenter ständigt interagerar och därmed tillsammans styr politikens genomförande.

Rapporten avslutas med en sammanfattande diskussion kring de praktiska implikationer som följer av analysen ovan.

### **3. Hållbar omställning som metapolitik**

Varje politikområde har en historia som förklarar dess framväxt, avgränsning och fokus. Detta gäller också politiken för hållbar omställning. Var kommer då denna politik ifrån? Hur manifesteras den i praktiken?

I det avsnitt som följer kommer vi argumentera för att politiken för hållbar omställning vuxit fram ur en process i vilken inledningsvis tre politikområden – innovationspolitiken, näringspolitiken och miljöpolitiken – vridits och delvis omformulerats till att gemensamt vara en metapolitik för en större, hållbar omställning av samhället. En stegvis utveckling har lett till att vissa komponenter inom de olika områdena nu tar en ny riktning, medan andra delar ligger fast. Över tid har också andra politikområden (exempelvis arbetsmarknadspolitiken, utbildningspolitiken och energipolitiken) kommit att bli del av processen. I och med detta uppstår nya utmaningar för styrning och ledning.

### **3.1 Tre befintliga politikområden som vrids i ny riktning**

Den utlösande faktorn för politikens tillkomst är utan tvekan de tidigare nämnda samhällsutmaningarna. Dessa utmaningar betonar och manifesterar behovet av större systemomställningar i samhället, genom både sin omfattning och sitt ömsesidiga beroende. Den bakomliggande logiken är att politiken hittills inte klarat av att skapa ett hållbart samhälle – trots omfattande satsningar och avsevärda framsteg. Istället 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 – framför allt – tre politikområden av särskild betydelse för större omställningar.

Det första området är miljöpolitiken som efter att inledningsvis varit förknippad med ren naturresurshantering på senare tid kommit att få en allt bredare socio-ekonomisk 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). I och med detta har också debatten förskjutits: från att initialt ha varit återhållsam och 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).

Det andra området är näringspolitiken. Den har på samma sätt som miljöpolitiken genomgått en radikal förändring och tagit till sig många av hållbarhetsargumenten. Utvecklingen har 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. Här kan man särskilt notera att näringslivet nu sedan ett antal år tillbaka i allt ökande grad driver denna utveckling som en integrerad del av sin affärsstrategi (Borland et al., 2019; Makower, 2021).

Avslutningsvis har även innovationspolitiken drivits mot ett allt tydligare hållbarhetsfokus. De offentliga innovationssatsningarna riktas sedan några år tillbaka i allt högre grad mot olika produktutvecklingar inom exempelvis miljöteknik. Denna trend förstärks nu när politiken vrids ännu ett steg för att med bredare insatser stimulera utveckling av exempelvis hållbara städer och hållbar produktion. Därmed blir innovationspolitiken i praktiken en mix av politiska insatser på olika nivåer (Edler et al., 2012; Leach et al., 2012).

Sammantaget representerar denna utveckling en process där ovan nämnda politikområden vridits och delvis omformulerats till att gemensamt vara en metapolitik för hållbar omställning. Mot dessa politikområden dras nu ytterligare områden som arbetsmarknadspolitiken, utbildningspolitiken och energipolitiken. I praktiken förutsätter utvecklingen en gränsöverskridande samverkan av hittills okända proportioner. I och med detta blir styrning och ledning ett centralt tema i politiken.

### **3.2 Politiken konkretiseras stegvis**

Hur manifesteras då den nya politiken? När tar den sin början?

Utvecklingen sker gradvis och på sätt och vis smygande. För den hållbara omställningspolitiken finns ingen absolut startpunkt, i form av ett formaliserat riksdagsbeslut eller liknande. Istället sker en stegvis förskjutning av politikens inriktning, där idén om en hållbar utveckling blir ett tema som legitimerar nya initiativ. Det handlar snarare om ett nytt tankeparadigm som med tiden stegvis konkretiseras i form av en mer uttrycklig metapolitik. Metapolitiken förväntas i sin tur styra och koordinera ett större antal andra politiska ingripanden.

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

En naturlig startpunkt är den EU-konferens om forskning och innovation som ägde rum under det svenska ordförandeskapet år 2009 (Arnold et al., 2018). Mötets slutdokument, den så kallade Lund-deklarationen, slog då fast att forskning och innovation i högre grad kan bidra till samhällsnyttan. Detta genom att fokusera på vår tids stora samhällsutmaningar (grand challenges).<sup>1</sup> I praktiken knöts forskning och innovation därmed allt närmare miljöpolitiken och näringspolitiken. Samtidigt trädde hållbarhet också fram som en övergripande direktionalitet för forsknings- och innovationspolitiken. I och med detta fick idén om hållbar utveckling även strategiska och tillväxtpolitiska dimensioner. EU hoppades kunna öka regionens konkurrenskraft genom att driva utvecklingen inom ett antal framtidsinriktade teknikområden. Därför ökade också forskningsanslagen väsentligt. Samtidigt fick medlemsländerna i uppdrag att aktivt genomföra politiken på nationell nivå (European Commission, 2009).

Åren därefter syntes en stegvis omstrukturering av den svenska politiken. Det fanns ett sökande efter nya styrningsmodeller som i hög grad utgick från den tradition av gränsöverskridande samverkan som kännetecknar svensk förvaltning. Denna betoning av just samverkan var dock inte självklar. Tvärtom – EU:s medlemsländer införde med tiden en rad olika styrningsmodeller för att ta sig an de stora samhällsutmaningarna (Tillväxtanalys, 2017).

Det svenska arbetet har därefter bedrivits på flera plan.

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

Parallellt med detta togs också en rad initiativ för att underlätta interaktionen mellan akademi, industriforskningsinstitut, näringsliv, offentlig sektor och civilsamhället i stort. Diskussionen ledde till att regeringen år 2012 presenterade idén om strategiska innovationsområden (SIO) som ett sätt att samla aktörer med gemensamma intressen. Vinnova, Formas och Energimyndigheten fick i uppdrag att utveckla och administrera en rad forskningsprogram, som i praktiken knöt ihop innovationsfinansieringens branschfokus med hållbarhetsfrågan (Proposition 2012/13:30). Detta resulterade i en

---

<sup>1</sup> De samhällsutmaningar som särskilt lyftes fram var: global uppvärmning och tillgång till energi, mat och vatten, åldrande samhällen, hälsa, pandemier och säkerhet (Nordisk Ministerråd, s. 37).

satsning som sedan 2016 går under namnet de *strategiska innovationsprogrammen* (SIP). Idag omfattar SIP 17 olika branschprogram.<sup>2</sup> Dessa program skiljer sig från tidigare innovationssatsningar i så måtto att de 1) riktar sig till en större grupp av aktörer, 2) anlägger en bottom-up-process där deltagarna förväntas vara med och utveckla programmet och 3) därmed hoppas stärka hela innovationskedjan, från forskning till implementering (Jacobsson et al., 2017; Vinnova, 2021).

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

I tillägg till denna ökade samverkan inom etablerade strukturer introduceras med tiden även en rad helt nya administrativa styrningsfunktioner.

Det kanske främsta exemplet är de *strategiska samverkansprogrammen*. Dessa presenterades år 2016 som ytterligare en del i regeringens innovationsarbete och fungerar i praktiken som ett komplement till SIP (Regeringskansliet, 2016). I korthet tar samverkansprogrammen på samma sätt som innovationsprogrammen sin utgångspunkt i ett antal samhällsutmaningar. Från början var de fem,<sup>3</sup> men så småningom har de reducerats till fyra.<sup>4</sup> Programmens uppgift är att samla näringsliv, akademi, civilsamhälle och offentliga aktörer. Dessa har en löpande dialog om innovativa lösningar och gemensamma prioriteringar för samhällsutmaningarna. Till skillnad från SIP handlar arbetet främst om policyutveckling. Förväntningen är att samverkansprogrammen ska ge ett kompletterande så kallat top-down-perspektiv på omställningspolitiken (Åström and Arnold, 2019).

En annan innovativ plattform för samverkan 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 arbeta fram så kallade färdplaner för fossilfri konkurrenskraft, tillsammans med ett antal näringslivsbranscher (450 enskilda aktörer, främst kommuner och företag). Huvudpoängen med dessa färdplaner är att branschaktörerna själva definierar vad som krävs för att bli fossilfria samt vilken politik som krävs för detta (Hellquist and Birksjö, 2021). Fossilfritt Sverige är

---

<sup>2</sup> 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 elektroniska system; 14) Smart Built Environment; 15) Swedish Mining Innovation – gruv och metallutvinning; 16) SWELife; samt 17) Viable Cities (Vinnova, 2021).

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> 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).

därmed en bottom-up-process för policyutveckling, där man från regeringens håll försöker få framför allt näringslivet att bli direkt involverat 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, i form av ett oberoende tvärvetenskapligt expertorgan. Rådet har till uppgift att 1) utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdag och regering beslutat och 2) ge förslag på förbättringar av politiken (Proposition 2016/17:146). Klimatpolitiska rådet är därmed en institutionaliserad samverkansfunktion för löpande utvärdering av och lärande kring politikens riktning, utifrån den framväxande omställningspolitikens styrningsdoktrin. Vi ska strax återkomma till detta.

Denna korta översikt illustrerar hur tanken på hållbar omställning gradvis vridit om vissa komponenter i flera olika politikområden, samtidigt som deras grundläggande inriktning ligger fast. Det senare är en central observation. Den innebär nämligen att etablerade och inarbetade sätt att arbeta samtidigt löper vidare parallellt. Utmaningen ligger i att hantera dessa olika styrnings- och ledningsfunktioner. Utvecklingen omfattar nu allt fler politikområden. Exempelen är därför endast ett axplock av de mest centrala initiativen i regeringens politik. Samtidigt speglar de en mer övergripande trend. Liknande initiativ – med nya samarbetsformer baserade på utmaningar och hållbar omställning – finns också 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 bland annat OECD och Riksrevisionen utvärderat regeringens politik och visat på brister i både politikens grundantaganden och praktiska genomförande (Riksrevisionen, 2020; OECD, 2016). Detta kan å ena sidan ses som ett resultat av omställningens komplexitet och omfattning, som helt naturligt gör politiken till ett slags experiment och lärande under konstant utveckling. Å andra sidan kan man fråga sig om inte kritiken faktiskt pekar på ett mer grundläggande problem: Är statlig övergripande koordinering verkligen rätt väg att gå? Finns det några alternativa sätt att koordinera en hållbar omställning?

Samtidigt tyder mycket på 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) samtidigt som 2) samverkansprogrammen stöpts om för att bättre möta de nya styrningsutmaningarna (Regeringskansliet, 2019), alltså medan 3) forskningsfinansieringen fått ökade anslag och ett uttalat fokus mot fem definierade samhällsutmaningar (Proposition 2020/21:60).

## 4. Hållbar omställning som styrdoktrin

Frågan är hur denna nya metapolitik för hållbar omställning nu förväntas styra och leda utvecklingen framåt. Vilka är huvudkomponenterna i den nya politiken? I vilka avseenden skiljer den sig från tidigare offentliga insatser? Helt klart tar metapolitiken ett betydligt bredare grepp om styrning och ledning än traditionell sektorpolitik.

För att sortera i denna diskussion kommer vi på de närmaste sidorna analysera den nya omställningspolitiken utifrån dess samlade styrdoktrin. Det vill säga politikens 1) *innehåll* (mål, värdepropositioner samt plan för genomförande), 2) grundläggande princip för *styrning* (mål- och resultatstyrning, nätverksstyrning och brukarstyrning) samt 3) process för *lärande* (utvärdering). Vart och ett av dessa teman ansluter till rapportens tre huvudsakliga frågor.

### 4.1 Metapolitikens interventionsteori

Ett sätt att som ett första steg analysera politikens innehåll är att återskapa en teori om de olika antaganden eller uppfattningar som ligger till grund för hur ett enskilt program *var tänkt att genomföras* (Vedung, 2009: 46). En sådan interventionsteori<sup>5</sup> består i sin mest grundläggande form av 1) en *substantiell teori* – det vill säga 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* – det vill säga en motsvarande beskrivning av de problem, målsättningar och insatser som förväntas leda fram till en lösning av problemet. Till detta kan man lägga den *omgivande kontext* som på olika sätt påverkar interventionens innehåll och genomförande (Vedung, 2009).

Denna analytiska inramning är vanligt förekommande inom utvärdering och, vill vi hävda, högst relevant också för diskussionen om hållbar omställning. Sättet på vilket vi använder det konceptuella ramverket är dock en smula okonventionellt. Låt oss därför göra ett par förtydliganden.

En första observation är att interventionsteori i regel används för att analysera klart avgränsade och ofta redan avslutade program. I det här fallet kommer vi istället att diskutera en metapolitik som fortfarande är under utveckling och därmed inte är formaliserad på samma sätt. Följaktligen kommer vår interventionsteori därför att vara mer embryonal och sammansatt till sin karaktär.

En andra observation är att metapolitiken i praktiken spänner över flera politikområden. Det betyder att omställningspolitiken rent empiriskt måste hantera ett antal parallella, mer sektorspecifika interventionsteorier. Därmed uppstår en rad utmaningar för styrning och ledning som är specifika för metapolitiken och dess implicita interventionsteori.

---

<sup>5</sup> Termen 'interventionsteori', som många gånger används synonymt med 'programteori', avser i detta fall "allt från åtgärder av enskilda socialarbetare över projekt och rutinmässiga verksamheter i organisationer till breda reformer i hela sektorer". Detta gör 'interventionsteori' mer relevant för metapolitiken än 'programteori' som då i första hand avser enskilda program. För citat och vidare diskussion kring detta, se: Vedung, 2009, s. 47.

En tredje och avslutande observation rör rapportens empiri, det vill säga diskussionerna kring politikens grundantaganden. Denna del av analysen struktureras i huvudsak av den växande litteratur om hållbar omställning som på senare år fått stort politiskt genomslag, inte minst på EU-nivå. Vår ambition är att illustrera hur och i vilken omfattning olika tankar kring hur en hållbar omställning faktiskt kommer till i slutändan påverkar den växande politiska agendan. Vilka är politikens grundantaganden? Kopplingen mellan politiken och denna akademiska debatt, som till stor del bygger på historiska fallstudier, är som vi ska se inte helt problemfri.

Vilka är då de programteoretiska grundantagandena bakom den nya politiken för hållbar omställning?

#### **4.1.1 Substantiell teori: åtgärder för omställning**

Den centrala komponenten i den nya omställningspolitiken är utan tvekan att ge ett yttre incitament till den typ av större omställning som vissa tekniksprång emellanåt orsakar. Det betyder att politiken måste ges en tydlig långsiktig inriktning – *direktionalitet*. Riktningen i det här fallet är att åstadkomma en hållbar systemövergripande omställning för att lösa ett antal stora samhällsutmaningarna. Från politiskt håll handlar det om att vrida systemets centrala aktörer och sektorer i riktning mot ett gemensamt mål. Dessa åtgärder riktar sig i första hand mot den nationella kontexten. Men vad gäller hållbar omställning finns det förhoppningar om att politiken på sikt även ska bidra till globala omställningar, med tanke på den gränsöverskridande karaktären hos enskilda utmaningar. Så långt har politiken också en uttalat internationell dimension.

Detta pekar på en central och i viss mån förändrad roll för innovationspolitiken. Omställning handlar ytterst om förändring och nytänkande. En central tanke är därför att forskningsresultat och annan kunskap i ökande grad måste omsättas till fungerande lösningar. Detta gör innovation och den *medvetna satsningen på försöksverksamheter* till en central drivkraft i omställningspolitiken. Det senare illustreras inte minst av de satsningar som nu görs på de strategiska innovationsprogrammen och inom svensk forskning generellt. En mer öppen fråga är i vilken utsträckning innovationsbegreppet samtidigt problematiseras utifrån de nya förutsättningarna. Vi ska strax återkomma till den 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, ligger implicit i dynamiken kring omställningar. Den har dock lyfts fram och går nu som en röd tråd genom omställningspolitiken. De strategiska samverkansprogrammen är det kanske mest uppenbara uttrycket för denna ambition. Mönstret går dock igen i andra initiativ, som exempelvis Fossilfritt Sverige och de strategiska innovationsprogrammen. Ambitionen är att skapa processer för kunskapsutbyte och samtal (*deliberation*) – och i slutändan också en vision för reellt samskapande (*co-creation*). Det man kan fråga sig är om samverkan innebär samma sak i de enskilda fallen – eller ens alltid är önskvärd. Diskussionen är viktig eftersom en ökad samverkan i förlängningen förutsätter nya former av offentlig styrning och ledning, som då måste vara både relevanta och funktionella (Torfing et al., 2019).



Ytterligare en central förändringskomponent som nu lyfts fram i den nya omställningspolitiken är behovet att involvera medborgarna i deras roller som bilåkare, flygresenärer, köttkonsumenter, villabyggare, energikonsumenter och – på en högre nivå – även biltillverkare, energibolag etc. Denna ambition, som i den mer ekonomiskt orienterade innovationslitteraturen beskrivs som *behovet av att involvera efterfrågesidan*, lyfts ofta fram som en drivkraft för innovation i bredare mening (Boon and Edler, 2018; Mazzucato, 2019: 10). Men frågan är större än så. En viktig uppgift för politiken, i tillägg till traditionella insatser att stödja innovation och teknisk utveckling mer specifikt, är att utifrån ett medborgarperspektiv också skapa legitimitet i samhället för omställningen. Det senare är i praktiken fortfarande en utmaning, även om Fossilfritt Sverige skulle kunna ses som ett första steg i denna riktning. Ambitionen att nå ut till politikens slutmottagare genom att involvera efterfrågesidan är därmed central för att åstadkomma direktionalt.

Ytterligare ett kännetecken för större omställningar är att de också förutsätter immateriella innovationer. Detta återspeglas även i den nya omställningspolitiken som då ser *innovation som något mer än enbart produkter och tjänster* (Mazzucato, 2019). Med detta avses då exempelvis nya affärsmodeller, institutionella reformer samt ändrade handlingsmönster hos enskilda individer och kollektiv (Foray et al., 2012). Vidare handlar det om att också utmana existerande värderingar i samhället; det vill säga frågor rörande etik, fördelning, 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 dessa processer. Kopplingen mellan sociotekniska innovationer och politikens slutmottagare är dock uppenbar (OECD, 2015: 9).

Ovanstående situation skapar i praktiken stora utmaningar för styrning och ledning. Många av dessa utmaningar måste också hanteras samtidigt som politiken sjösätts, med de risker det innebär i form av ad hoc-lösningar och kontinuerliga systemfel. Detta, i kombination med en generell osäkerhet om vad som faktiskt är ideala lösningar, understryker behovet av ett *kontinuerligt lärande*. Här får inte minst arbetet med utvärderingar potentiellt en ny funktion och inriktning i den nya omställningspolitiken (Dutz et al., 2014; Borrás and Højlund, 2015; Amanatidou et al., 2014). Denna diskussion pågår men har, som vi snart skall hävda, ännu inte fått fullt genomslag i politiken.

Vem skall då, avslutningsvis leda och koordinera dessa stora och multifasetterade processer? Ett centralt antagande bland omställningspolitikens förespråkare är att *staten har en central roll i utformningen, riktningsgivandet, koordineringen och genomförandet av politiken* (Mazzucato, 2018a). Denna tanke skall då ställas mot alternativa idéer om ekonomisk marknad, och andra modeller för självinitierad samverkan, som organiserande principer interaktion och koordinering (Vedung, 2006: 15; Hertting and Vedung, 2009: 45ff). Vidare är det en öppen fråga huruvida själva processen kring hållbar omställning kan skapa nya självreglerande system. Denna diskussion kring alternativa former av extern styrning är central. Den definierar nämligen ytterst statens möjligheter att hjälpa, eller i värsta fall stjälp, processen mot en hållbar omställning (OECD, 2015: 7).

### 4.1.2 Implementeringsteori: omställning och nischexperiment

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

Den modell som hittills har dominerat både den akademiska och innovationspolitiska debatten tar avstamp i tanken på nischexperiment som ett sätt att bana väg för större systemiska omställningar.<sup>6</sup>

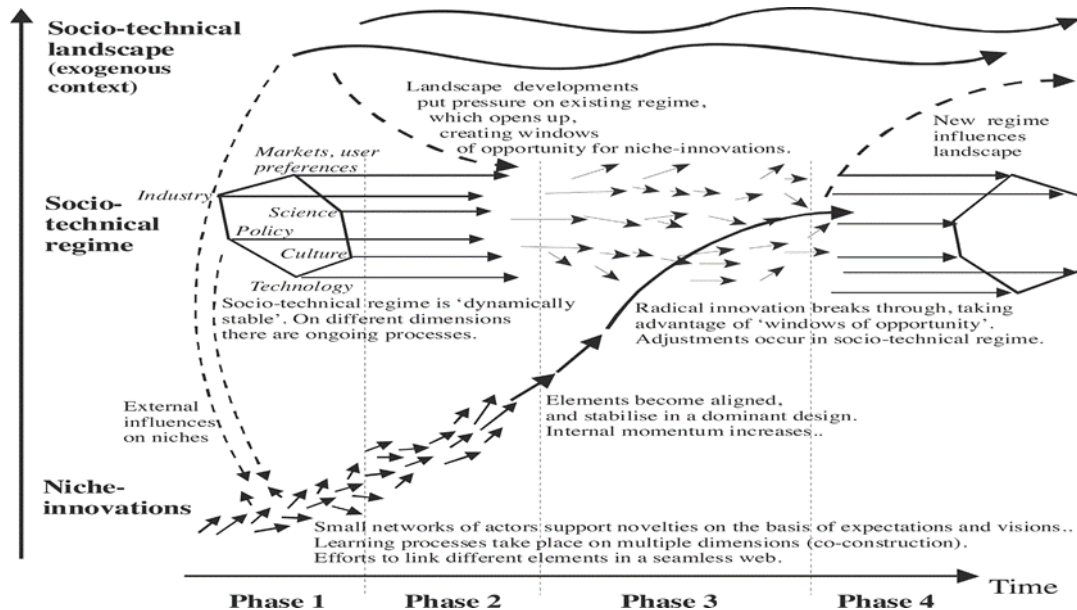
Kärnan i denna argumentation sammanfattas i den konceptuella flernivåmodell som den holländske innovationsforskaren Frank Geels har introducerat (Geels, 2004).

Utgångspunkten är tidigare innovationsforskning, som han menar alltför ensidigt fokuserat på teknikutveckling (utbudssidan), samtidigt som den förbiset betydelser av teknikspridning och utveckling av nya marknader (efterfråge- och användarsidan). Han påpekar dessutom att många av den forskningens teoretiska modeller är alltför statiska; det vill säga modellerna saknar förändringskomponent samt en analys av konsekvenser för samhället och målen för samhällets utveckling. Istället tar Geels upp en nygamal tanke om att varje sektoriellt innovationssystem bör betraktas som en del av ett större sociotekniskt system. I detta system interagerar ett nätverk av aktörer i produktionen, distributionen och användandet av en given teknik.

Det idealtypiska *sociotekniska systemet* består enligt Geels av tre nivåer. Var och en har sin egen sammansättning av aktörer (spelare), nätverk (spelplaner) och institutioner (spelregler). Dessa nivåer är i ständig interaktion och därför beroende av varandra. Det 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 en motreaktion, på övriga nivåer. När dessa förändringar samverkar så att alla nivåer går i samma riktning uppstår naturligt en större systemomställning. Denna omställning kan enligt Geels i praktiken stimuleras och påskyndas genom en selektiv introduktion av ny teknik, så kallade nischexperiment.

---

<sup>6</sup> 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).



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

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

Regimen utmanas dock kontinuerligt av olika *nischinnovationer* som i en kombination av ny teknologi och underförstådda krav på institutionell förändring i praktiken ifrågasätter existerande strukturer. Ett exempel är försöken att introducera elbilar i större skala. Så långt är dessa nischer en potentiell hävstång för större systemförändringar. Men de flesta nischexperiment befolkas i huvudsak av entreprenörer och klarar inte att på egen hand utmana regimen och dess konserverande krafter. För att de ska överleva krävs istället aktivt stöd och en skyddad miljö. Där kan innovationer utvecklas och etableras för att senare spridas i samhället (Smith and Raven, 2012).

Dessutom utmanas den etablerade regimen av ett antal kontextuella faktorer som Geels kallar det *sociotekniska landskapet*. Dessa faktorer ligger utanför den etablerade regimen och påverkar regimen och dess förmåga att anpassa sig. Därmed påverkar de också nischers möjligheter att lyckas. I fallet med elbilen kan man exempelvis tänka sig följande faktorer: geopolitiska konflikter som påverkar tillgången på olja, handelspolitiska hinder som begränsar tillgången på produktionskomponenter och energi, klimatfrågans ökade inflytande etc. I vissa lägen verkar landskapet konserverande. I bästa fall leder detta 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. Genom att påverka aktörers attityd till

miljöfrågor och ställa nya krav på den nuvarande regimen institutioner skapas förutsättningar för hållbarhetsinriktade nischexperiment som exempelvis elbilar (Coenen et al., 2015).

Med detta står det klart att övergången från nischexperiment till samhällelig omställning är en komplex process som i praktiken består av flera faser. I grova drag handlar det om att 1) initiera och bygga upp en nisch, 2) expandera och integrera nischen i en större kontext, 3) öppna upp den dominerande regimen samt 4) etablera en alternativt regimen. Inom ramen för var och en av dessa faser kan man dock urskilja ytterligare steg som kräver helt separata insatser. Denna process kräver då en mix av styrmedel och, för sitt genomförande, ett antal olika implementeringsled (Kivimaa et al., 2017; Kivimaa and Kern, 2016; Rogge and Reichardt, 2016).

Idén om nischexperiment sammanfattar därmed några av ambitionerna och grundantagandena kring hållbar omställning. Samtidigt lägger den också grunden för en praktisk implementeringsstrategi för politiken. Mer konkret understödjer nischexperimentet framväxten av en ny direktionalitet genom att koordinera komplementära förändringar på nisch- och landskapsnivå. Politikens roll, menar Geels, är därför 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 regimen.

Mindre uttalat förväntas dock nischexperimenten göra mer än att bara utmana den egna sociotekniska regimen. En central men sällan uttalad tanke om nischexperiment som hävstång för systemövergripande omställningar, är idén om mervärde (*added value*). Enkelt uttryckt ska de enskilda försöksverksamheterna inte bara etableras inom sitt eget fält; 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 så kallade spillovereffekter (Mazzucato, 2019: 18f).

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). Men på senare år har det vidgats till att också omfatta sociala spillovers, det vill säga de samhällsekonomiska och sociala effekter som följer av investeringar i innovation och introduktionen av ny teknik (Jones and Summers, 2020). Ett konkret exempel är klimatpolitiken. Den har länge innehållit en debatt om möjliga *co-benefits* från olika klimatåtgärder (Bollen et al., 2009; Smith and Haigler, 2008).

Denna mervärdestanke betonas nu genom omställningspolitiken. Ett sätt att illustrera hur mervärdestanken och spilloverdynamiken manifesteras i detta sammanhang är politikens uttalade koppling till de globala hållbarhetsmålen (SDG). De senare har i praktiken blivit ett slags jämförelsepunkt för politiken; ju fler av dessa mål som ett enskilt nischexperiment 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 även kan leda till negativa och ibland rent 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). Sammanfattningsvis innebär detta att omställningspolitiken i ökad utsträckning 1) måste förstå och anpassa sig till denna övergripande spilloverlogik, 2) måste reflektera över hur man faktiskt styr mot önskade sidoeffekter samt 3) också gör spillover och sidoeffekter till en central del av utvärdering och fortsatt lärande för framtida policyutveckling.

Hur får man då centrala aktörer att agera tillsammans i linje med den direktionalitet som politiken bestämt? En strategi som fått stort genomslag på senare år är att formulera konkreta utmaningar, så kallade *missions*. Tanken, som har sitt ursprung i 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 ska ena aktörer runt hållbara omställningar.

Utmaningsdrivna nischexperiment 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 nischexperimenten till en central komponent i omställningsarbetet. Frågan är då vad som driver liknande omställningsprocesser. På den punkten ger Geels liten, om ens någon, vägledning, då hans modell är starkt teknikorienterad och saknar en politisk teori för styrning. Vi ska snart återkomma till denna diskussion.

#### **4.1.3 Omgivande kontext: nya utmaningar och möjligheter**

Politiken, som den beskrivits i ovanstående interventionsteori, befinner sig samtidigt i en omgivande och ständigt föränderlig kontext. Denna omvärld kallas i Geels förändringsteori det sociotekniska landskapet och kan på samma sätt bidra till omställning. Den enkla logiken är att förändringar i omvärlden ibland utmanar regimen till olika grader av förändring och anpassning. Då uppstår ett formativt fönster där enskilda nischexperiment kan träda fram för att till och med ersätta regimen. Så långt teorin om detta.

I praktiken har debatten kring hållbar omställning emellertid ett kluvet förhållande till kontextuella faktorer. Å ena sidan är omvärldsförändringar politikens existensberättande. Avsikten är ju att lösa större strukturella samhällsutmaningar. Å andra sidan söker politiken många gånger praktiska lösningar i form av ny teknik och nya organisationsformer som då är sprungna ur olika kontextuella processer: exempelvis förändrade handelsmönster, nya värdekedjor eller alternativa kunskapsutbyten.

Samtidigt ägnar både transformationsforskningen och den praktiska politiken förvånansvärt lite uppmärksamhet åt hur de kontextuella faktorerna påverkar *omställningens interna dynamik*. I vilken mån påverkar olika förändringar i vår omvärld sättet som vi bedriver innovation? Är nisch-experimentet, i dess traditionella uttolkning, baserad på en teknik-orienterad industrilogik, en under alla omständigheter giltig modell för hållbar omställning? Finns det alternativa sätt att skapa nischer? Dessa frågor är

centrala, då de i slutändan vägleder politikens utformning, inte minst vad gäller styrning och ledning.

Ett exempel på en kontextuell förändring som på flera sätt utmanar några av de grundläggande antagandena kring hållbar omställning är digitaliseringen. Den nya informationsteknologin är särskilt intressant då den precis som ångmaskinen och elektriciteten är en så kallad *general purpose technology*. Det innebär att den påverkar i stort sett alla samhällsaktiviteter och därmed har stor transformativ potential. Föga förvånande lyfts tekniken, med sin myriad av användningsområden, från automatisering och artificiell intelligens till kommunikation och visualisering, också fram som en av de viktigaste praktiska lösningarna i processen mot en hållbar omställning. Så långt kan introduktionen av digitala lösningar också beskrivas i termer av ett nischexperiment, där ny teknik förändrar innevarande regim genom att erbjuda nya produkter och tjänster.

Något som dock sällan diskuteras inom hållbar omställning är digitaliseringens konsekvenser för praktiskt värdeskapande och alternativa innovationsprocesser. Diskussionen har direkt bäring på politikens fortsatta utformning. Vilka nya värden kan tekniken skapa? Hur uppstår, och stöder man, i så fall en fortsatt utveckling av dessa nya nischer? I vilken mån kan dessa nya processer och värden bidra till en hållbar omställning?

Utvecklingen illustreras på ett konkret sätt i den plattformsekonomi som nu snabbt växer fram ur den digitala teknikens möjligheter att föra samman olika aktörer, aktiviteter och marknader. I sin konkreta roll som matchmaker har den digitala plattformen på kort tid fått stort genomslag inom en rad sektorer och industrier. Några exempel är mediebranschen, transportsektorn, finansmarknaden, industrisektorn samt hälso- och sjukvårdssektorn. Plattformarna ser i praktiken väldigt olika ut. De resulterande plattformarna ser i praktiken väldigt olika ut; de fyller olika syften och funktioner,<sup>7</sup> vilket innebär att interaktionen mellan de olika plattformarnas deltagare på samma sätt skiljer sig åt (Täuscher and Laudien, 2018). Plattformsekonomi utgör därmed ingen egen industri. Tvärtom, är många av plattformens funktioner helt eller delvis, och mer eller mindre artikulerat, redan idag etablerad praxis inom stora delar av ekonomin. Den springande punkten är istället att tekniken i det här fallet öppnar för nya sätt att organisera ekonomin, något som i sin tur möjliggör ytterligare och alternativa värden i form av nya produkter och tjänster (Wernberg, 2021). Det uttryckliga plattformsföretaget ger då en samlad bild av hur denna dynamik förhåller sig till hållbar omställning.

I praktiken har plattformar som affärsmodell visat sig vara enormt transformativa. De har på kort tid förändrat den globala ekonomin till både form och innehåll. Sju av världens tio högst värderade bolag – Microsoft, Apple, Amazon, Alphabet, Facebook, Alibaba och Tencent – är idag plattformsföretag (Kenney et al., 2020). En första global studie, som nyligen presenterades av tyska Ecodynamics och nordamerikanska Strategic Platform Institute, visar exempelvis att det samlade marknadsvärdet för världens 100 största plattformar på fem år ökat från USD 4,3 biljoner (år 2016) till USD 14,6 biljoner (januari 2021), dvs. en ökning på nästan 340% (Hosseini and Evans, 2021). Detta och det faktum att plattformar tycks ha klarat covid-19-pandemin bättre än sina konkurrenter

---

<sup>7</sup> Hagel skiljer exempelvis mellan: aggregation platforms; social platforms; och mobilization platforms. Se Hagel, 2015, s vii.

(Gawer and Srnicek, 2021), stärker bilden av att plattformar generellt presterar bättre än traditionella företag (Cusumano et al., 2019). På samma sätt har plattformar snabbt förändrat dynamiken på en rad olika marknader, där Uber och Airbnb, med sina avtryck i transportsektorn och hotellindustrin, endast utgör ett par exempel. På mer aggregerad nivå kan man konstatera att drygt 70 procent av den amerikanska servicesektorn dagligen interagerar med ett eller flera plattformsbolag (Kenney et al., 2020). Med denna närmast explosiva förändringskraft finns det all anledning att mer seriöst reflektera över hur plattformar kan bistå i processen mot en hållbar omställning.

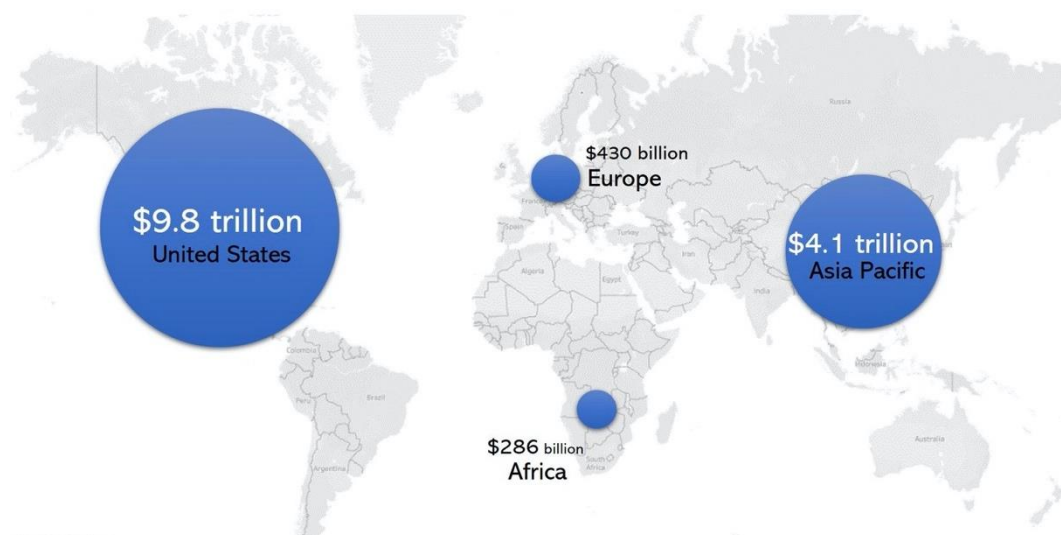
Vad gör då plattformar särskilt intressanta i sammanhanget? En första observation är att de på kort tid har trätt fram mer generellt som *drivande motorer för innovation*. Flera av de ledande plattformarna har redan idag en tillväxt i antalet patent som vida överstiger andra bolag (Hosseini and Evans, 2021). En andra observation är att denna utveckling i sin tur förstärks av att plattformen på ett helt annat sätt *når ut till slutanvändare och entreprenörer* som då i allt väsentligt blir en del av innovationsprocessen. Med detta uppstår, som en tredje observation, snabbt *skaleffekter*, där plattformen formaliserar och öppnar marknader för aktiviteter som tidigare varit del av en informell ekonomi, eller begränsade till mindre sammanhang (Wernberg, 2021: 11). Denna förmåga att sammanföra mindre och lokala initiativ med globala marknader är själva kärnan i plattformens transformativa kraft. Avslutningsvis underlättar plattformar också för *gränsöverskridande interaktion* mellan aktörer inom olika sektorer. Detta öppnar för helt nya typer av innovationer, där inte minst materiella och immateriella värden sammanförs i helt nya produkter. Ett exempel är den ökade integrationen mellan traditionell industriproduktion och den växande upplevelseekonomin som nu skapar gränsöverskridande innovation med potential till helt nya affärsmodeller (Goldman et al., 2017). Enkelt uttryckt, konkurrerar enskilda företag inte enbart med en 'produkt', utan också någon form av 'mervärde' utöver den stipulerade 'varan' (Pine II and Gilmore, 2019). Denna gränsöverskridande samverkan mellan olika sektorer, som då bland annat förklarar Teslas framgångar (Boehm et al., 2020; Kaemingk, 2018), är, som vi tidigare noterat, en förutsättning för hållbar omställning.

I korthet utför plattformar därmed många av de aktiviteter och funktioner som den nya omställningspolitiken ytterst syftar till att understödja, såsom: 1) innovation, 2) ett ökat fokus på marknadens och politikens efterfrågesida, 3) skaleffekter samt 4) gränsöverskridande samverkan. Den kritiska punkten ur ett policyperspektiv är emellertid att plattformar har en helt annan innovationsprocess än det traditionella teknikbaserade nischexperimentet. Jämfört med etablerad industriproduktion bygger plattformen i högre grad på immateriella värden. Det är en central observation då immateriella värden 1) är den del av ekonomin som för närvarande växer snabbast och redan idag utgör mer än hälften av den globala ekonomin (McKinsey Global Institute, 2019), 2) har en annan förädlingsprocess än fysiska produkter samt 3) öppnar för helt andra möjligheter att skapa mervärde genom olika typer av spillover (Parker et al., 2017). Den senare idén om mervärde är, som vi redan konstaterat, en central tanke i den nya omställningspolitiken.

Men, vad är det då för slags innovationsprocess vi pratar om? Parker et al menar att plattformsföretaget kan betraktas som en 'inverterad firma' (*inverted firm*) som, till skillnad från det vertikalt integrerade industriföretaget, har en jämförelsevis liten intern

organisation men, omvänt, en betydligt mer omfattande extern verksamhet. I praktiken har plattformar sällan någon egen FoI-avdelning. Istället sker den huvudsakliga utvecklingen och produktionen bland plattformens medlemmar (Parker et al., 2017). Plattformens skapar därmed värde genom att underlätta extern innovation och entreprenörskap. Detta sker främst genom att 1) förbättra matchningen av utbud och efterfrågan, 2) skapa förutsättningar för modulär innovation via plattformens infrastruktur samt 3) på samma sätt matcha affärs- och samhällsutmaningar med innovativa lösningar (Wernberg, 2021: 12). Än en gång slås man av hur väl detta sammanfaller med de huvudsakliga utmaningarna för hållbar omställning.

I ljuset av ovanstående har plattformsekonomin fått förvånansvärt lite uppmärksamhet, både inom transformationslitteraturen och den allmänna debatten kring hållbar omställning. I den mån plattformar lyfts fram har diskussionen i regel handlat om regulativa frågor och plattformars förmodat negativa inflytande på arbetsrätt, konkurrens, innovation samt den större frågan om datasäkerhet och individens integritet (Frenken et al., 2020; Gawer and Srnicek, 2021; Nyberg et al., 2021). Betydelsen av dessa frågor ska inte underskattas. Tvärtom. Frågan är emellertid om de därmed fått en fullständig och relevant belysning (Van Alstyne and Schrage, 2016). Plattformsekonomin är i många avseenden en industriell revolution, precis som Wernberg påpekar. Följaktligen kan empirisk forskning och praktisk erfarenhet baserad på traditionella affärsmodeller och historiska data bara delvis appliceras på digitala plattformar. Den nya plattformsekonomin, med sin alternativa dynamik, reser istället nya frågor och infallsvinklar som politiken nu måste hantera. Det finns därmed all anledning att mer förutsättningslöst analysera hur plattformar fungerar och vad de faktiskt åstadkommer (Wernberg, 2021: 19).



**Figur 2. Världens 100 största plattformar per region (Evans, 2021).**

Den strategiska betydelsen av ovanstående diskussion understryks vid en betraktelse av de digitala plattformarnas globala distribution. Här kan man kort konstatera att USA står för närmare 70 procent av världens 100 största plattformar (baserat på totalt marknadsvärde). Resten består i praktiken av asiatiska, företrädesvis kinesiska, plattformar. De senare växer emellertid betydligt snabbare än de amerikanska. Något som dock sticker ut är den anmärkningsvärt svaga europeiska representationen med



knappa 3,5 procent av det totala globala marknadsvärdet (Evans, 2021). Detta bekräftar att Europa sedan en tid tillbaka tappar i såväl teknik- som affärsutveckling på det digitala området (Wernberg, 2021: 9). Situationen är allvarlig och utmanar även idén om hållbar omställning som en strategi för ökad ekonomisk konkurrenskraft. Ett sätt att vända trenden är möjligen att mer proaktivt fundera på hur plattformar konkret kan bidra till – just – hållbar omställning. Denna diskussion är i dagsläget ett öppet fält och kan därmed få avsevärda effekter. I den europeiska kontexten är Sverige, med Spotify och Klarna som ett par av de ledande europeiska plattformarna, väl positionerat att ta ett aktivt initiativ. I och med detta uppstår dock helt nya frågor kring styrning och ledning som vi strax ska återkomma till.

En andra aspekt av kontexten, som på samma sätt utmanar mer grundläggande antaganden om hållbar omställning, är betydelsen av yttre tryck och den dominerande regimens förmåga att initiera en egen förändringsprocess. Transformationslitteraturen har länge hävdad att etablerade regimer visserligen kan driva stegvisa (inkrementella) förändringar, men att mer radikala innovationer i slutändan sker inom ramen för nisch-experiment (Smink et al., 2015; Rothaermel, 2001). Denna bild har dock blivit alltmer ifrågasatt. Istället visar olika studier på hur större etablerade företag de facto drivit utvecklingen av miljöteknik inom så vitt skilda aktiviteter som transportsektorn (Berggren et al., 2015), elproduktion (Bergek et al., 2013), och pappersindustrin (Hansen and Coenen, 2017). På samma sätt pekar andra studier på att etablerade företag, inom exempelvis bilindustrin, också skapar nya nischer (Budde et al., 2012), eller på andra sätt omdefinierar den egna industrin (Planko et al., 2016). Vidare banar etablerade företag många gånger vägen för radikala innovationer genom att, i en slags 'inverterad innovationsprocess', introducera och skapa marknader för ny och mer utvecklade teknik, som i sin tur kan bli föremål för fortsatta och mer genomgripande modifieringar av densamma (van der Loos et al., 2020)

Här uppstår naturligt frågan: Är regimers interna omställning därmed ett alternativ till det mer utpräglade nischexperimentet som strategi för hållbar omställning? Frågan får ytterligare relevans i ljuset av den framväxande plattformsekonomin som, delvis i strid med rådande teoribildning, också möjliggör synergier mellan den dominerande regimen och nisch-experimentet. Enkelt uttryckt har etablerade företag, genom sin uppbyggda infrastruktur och omfattande nätverk av underleverantörer, i regel de fysiska förutsättningarna att snabbt uppnå skala. Utmaningen är istället att skapa ytterligare värden mot slutkund, i form av exempelvis nya tjänster och applikationer, något som i regel kräver flexibiliteten och närvaron hos enskilda entreprenörer med direkt access till kunder. Dessa entreprenörer hämmas dock regelmässigt av olika marknadsmisslyckanden, som är omöjliga att hantera på individnivå. Denna situation löses vanligtvis genom direkt politisk intervention eller någon form av reglerande institution. Här träder dock plattformen fram som ett tredje alternativ då den 1) internaliserar enskilda entreprenörer och kunders marknadsmisslyckanden samtidigt som den 2) löser både det stora företagets innovationsproblem och den enskilde entreprenörens skalningsproblem genom att matcha de två (OECD, 2020: 242).

Ovanstående dynamik, som i allt väsentligt utgör själva kärnan i hållbar omställning, har i många avseenden förbisetts i debatten. Detta är olyckligt då den väcker kritiska frågor kring några av de centrala grundantagandena i omställningspolitiken. Mer konkret vill vi

därför uppmuntra till fortsatta studier om hur pågående omvärldsförändringar påverkar själva innovationsdynamiken i processer för hållbar omställning.

## 4.2 Implikationer för styrning och ledning

Hur är det då tänkt att ovanstående plan för hållbar omställning ska koordineras och genomföras rent praktiskt? Vad utmärker den nya omställningspolitiken i termer av styrning och ledning? Låt oss utifrån dessa frågor betrakta politikens specifika styrningsfunktion som ett andra ben i metapolitikens styrningsdoktrin.

### 4.2.1 Gränsöverskridande samverkan som modell för styrning

Frågan om styrning och ledning är i våra ögon den centrala komponenten i processer för hållbar omställning. I praktiken avser omställningspolitiken att styra ett antal subsystem, och därmed också en myriad av parallella processer med sina respektive interventionsteorier, vars interna dynamik metapolitiken inte alltid kontrollerar (Meadowcroft, 2009). Ett nyckelord i sammanhanget är istället koordinering, som då syftar till att: 1) leda ett antal mer eller mindre självständiga subsystem i en samlad hållbar riktning; samt 2) skapa synergier mellan olika sektorer och administrativa stuprör.

I och med detta har *gränsöverskridande samverkan*, eller nätverksstyrning, förts fram som en central komponent i politiken för hållbar omställning. Denna metastyrning skiljer sig då från andra former av offentlig styrning genom att i högre grad bygga på frivillighet och samskapande (Hertting and Vedung, 2009: 42). Mer konkret handlar samverkan om att skapa "interaktioner mellan aktörer med olika organisatorisk tillhörighet [på ett sätt] som medger en hög grad av bibehållen autonomi [med avsikt att] hantera utmaningar på ett bättre sätt än om aktörerna hade agerat enskilt" (Hellquist and Birksjö, 2021: 14).<sup>8</sup>

I praktiken uppstår samverkan i de flesta fall spontant när det finns ett gemensamt behov hos ett antal aktörer. Detta gäller såväl den offentliga som den privata sektorn (Hertting and Vedung, 2009: 42ff). Det betyder att den offentliga samverkansstyrningen kan ta många olika former i syfte att ytterligare öka interaktionen mellan olika aktörer: från att initiera och uppmuntra helt nya samarbeten, till att fånga upp och ytterligare understödja en redan pågående dynamik. Distinktionen är särskilt viktig i arbetet med hållbar omställning, där en viktig aspekt av politiken består i att interagera med de nätverk och partnerskap som ständigt uppstår inom de privata och intresseburna sektorerna. Till skillnad från mål- och resultatstyrning, med dess betoning på regleringar och ekonomiska styrmedel, syftar samverkan därmed till att inspirera och skapa: 1) en gemensam målbild; 2) legitimitet; 3) effektivisering; 4) synergier; 5) dialog av god kvalitet; 6) lärande; samt 7) demokratisk representation (Hellquist and Birksjö, 2021: 23; Sørensen and Torfing, 2017).

Denna samverkan blir då av nödvändighet gränsöverskridande på många sätt.

Från ett policyperspektiv är den institutionaliserade *vertikala samverkan* en naturlig startpunkt. Med detta avses den koordinering som sker mellan olika nivåer inom existerande förvaltningsstrukturer. Denna ordning, baserad på hierarkisk flernivå-

---

<sup>8</sup> Definitionen baserad på Hertting, 2003.

styrning och en formell delegering av ansvar, utmanas emellertid av två trender som båda kännetecknas och drivs av hållbar omställning.

Den ena trenden är det ökade behovet av internationellt samarbete som nu kräver konkret samverkan med aktörer utanför det nationella förvaltningssystemet. Frågan berörs och finns underförstått i den nya omställningspolitiken – stora samhällsutmaningar kräver gränsöverskridande lösningar. Politiken och debatten runt dessa lösningar ger dock anmärkningsvärt få indikationer på hur denna internationella samverkan faktiskt ska gå till (Edler and Fagerberg, 2017).

En andra trend som på samma sätt ställer nya krav på samverkan är framväxten av alltmer decentraliserade och lokalanpassade lösningar. Denna utveckling skapar många gånger en situation där kommuner och landsting får ta hand om de konflikter som staten inte lyckats lösa. Detta, i tillägg till att subnationella enheter allt oftare etablerar sina egna internationella samarbeten, leder till att komplexiteten i styrning och ledning ökar lokalt; samtidigt som trycket på lokal implementering ökar i kommuner och regioner, uppstår också nya styrningskedjor mot alternativa nivåer i styrsystemet.

Tillsammans med detta leder hållbar omställning också till krav på ökad *horisontell samverkan*. Detta utgör den kanske största utmaningen för den nya omställningspolitiken, som i mångt och mycket bygger på idén att ytterligare involvera politikens efterfrågesida – dvs. brukare, klienter och medborgare – samt att även engagera aktörer utanför den dominerande socio-tekniska regimen. Med detta får politiken naturligt en högre grad av nätverksstyrning. Det som emellertid gör hållbar omställning särskilt utmanande är den potentiella storleken och komplexiteten i styrningen av dessa nätverk. En övergripande omställning innebär inte bara att det enskilda nätverket måste samverka mellan olika nivåer, det vill säga vertikalt. Det innebär även att det måste samverka horisontellt mellan olika institutioner, professioner och andra innovationssystem (Rosenbloom, 2020; Hekkert et al., 2020).

Med detta får den horisontella samverkan nya dimensioner också på aggregerad nivå. Ett kännetecken för hållbar omställning som metapolitik är att den ytterst ska koordinera och harmonisera de *parallella styrningsdoktriner* som naturligt uppstår inom och mellan olika interventioner. Detta visar sig inte minst på innovationsområdet, där åtminstone tre styrnings- och ledningsprinciper ofta existerar parallellt (mål- och resultatstyrning, nätverksstyrning samt brukarstyrning). På samma sätt finns ett behov 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. Den senare frågan har hittills fått förvånansvärt liten uppmärksamhet men rymmer intuitivt stor potential (Fagerberg, 2018). Hur skapar man mervärde, eller spillover, genom att aktivt styra politiken mot sidoeffekter (Deiaco et al., 2017)? Den senare frågan innebär en helt ny syn på styrning och ledning.

Avslutningsvis bör man också notera att gränsöverskridande samverkan även utmanar en rad etablerade strukturer, som på olika sätt begränsar samarbete och interaktion mer generellt. En första struktur rör det allt ökande behovet av *professionalisering och ökad specialisering*. Är det verkligen fruktbart och möjligt att samverka i alla lägen? En annan struktur rör olika *legala begränsningar*, exempelvis GDPR och delandet av data. Vilken information går i slutändan att dela? Dessutom sätter den *parlamentariska styrkedjan*

begränsningar i termer av ansvar och skyldigheter. Vad kan jag som enskild individ förhandla och besluta om? Till sist står gränsöverskridande samverkan också ofta i bjärt kontrast till den dominerande *förvaltningsdoktrinen* New Public Management (NPM) som baseras på målstyrning och effektivitetsuppföljning av enskilda program.

Utifrån denna korta översikt står det klart att hållbar omställning innebär enorma utmaningar för koordinering och styrning. Frågan är hur denna koordinering faktiskt ska gå till. I de avsnitt som följer kommer vi argumentera för att staten mycket tydligare måste analysera, differentiera och prioritera sina insatser för att stödja gränsöverskridande samverkan. Det finns flera anledningar till detta. Till att börja med är det praktiskt omöjligt för staten att vara närvarande i alla avseenden och skeden. Vidare sköts koordineringen, som vi strax skall se, i vissa lägen bättre av marknadsmekanismer och andra aktörer. Den kritiska frågan är därför när – och framförallt hur – staten skall bedriva offentlig samverkansstyrning. Låt oss, som ett första steg i denna diskussion, betrakta tre konkreta utmaningar som den nya omställningspolitiken nu på olika sätt måste hantera.

#### **4.2.2 Den kreativa utmaningen: innovation, samverkan och konflikt**

Den första kreativa utmaningen handlar om förmågan att stimulera innovation och entreprenörskap. Som vi konstaterat förutsätter hållbar omställning nyorientering och omstart på en rad olika områden. Därmed träder också innovation fram som en central drivkraft. Frågan är i vilken mån samverkan bidrar till ökad innovation.

Diskussionen är viktig. Som Moodysson och Sandström påpekar finns det något kontra-intuitivt i att samverka kring innovation. Detta eftersom innovation – i schumpeteriansk mening – bygger på konflikt och skapande förstörelse (*creative destruction*). Den bärande tanken hos Schumpeter är istället att konkurrens på en ekonomisk marknad tvingar aktörerna att kontinuerligt förbättra och effektivisera sina aktiviteter. Detta leder ibland till innovation, det vill säga en introduktion av något väsentligt annorlunda (i form av exempelvis nya produkter, produktionsprocesser eller affärsmodeller). Här skapas inte bara nya möjligheter, utan det medför också att etablerade strukturer och aktörer riskerar att bli överflödiga (Moodysson and Sandström, 2020; Schumpeter, 1942). Denna tanke är också basen för nischexperiment som förändringsmekanism för hållbara omställningar.

Idén om konflikt som en grundläggande förutsättning för innovation ifrågasätts dock alltmer. Istället pekar en rad studier på att marknadsdrivet samarbete och samskapande snarast är en förutsättning för innovation och idéutveckling (Hartley et al., 2013; Prahalad and Ramaswamy, 2004). På så sätt uppstår också nya arbetsformer som öppen innovation och olika partnerskap (Chesbrough et al., 2006). Utvecklingen förklaras av att innovation i allt högre grad kräver en kombination av idéer och kompetensområden, samt även förslag och observationer från kunder, klienter och medborgare. Därmed uppstår behovet av att samla och rikta olika resurser mot en gemensam målbild. I förlängningen blir därmed identifieringen och det faktiska skapandet av nya marknader också en integrerad del av innovationsprocessen (Banks and Potts, 2010; Almudi et al., 2017). Sammanfattningsvis understryker detta vikten av att 1) även involvera efterfrågesidan i innovationsprocessen samt 2) skapa riktning i det som i allt väsentligt är en gemensam ansträngning.

Med detta står det klart att konflikt och samverkan kompletterar varandra i att stimulera innovation och entreprenörskap. För att förstå förhållandet mellan de två blir det istället viktigt att skilja mellan den enskilda aktörens motiv och systemets övergripande logik. Enkelt uttryckt är egeninitierad samverkan många gånger ett sätt för enskilda företag (aktörer) att möta konkurrensen på marknaden (system). De centrala frågorna är: Under vilka omständigheter kan utökad offentlig samverkansstyrning ytterligare understödja denna process? När ska man stödja samverkan och när ska man uppmuntra konflikt?

För att förstå denna dynamik blir det viktigt att som ett första steg betrakta samverkan som just ett instrument i en övergripande styrningsdoktrin. Helt kort syftar samverkan i det här fallet till att i likhet med mer direkta styrmedel (regulativa, ekonomiska och informativa) korrigera för olika marknads- och systemmisslyckanden i innovationsprocessen. Bland dessa kan nämnas tillgång till fullständig information, tillgång till avgörande beslutsprocesser, förutsättningar för fortsatt skalbarhet samt transparens och legitimitet. Till skillnad från tvingande styrmedel, som sätter gränser och etablerar tydliga mål, bygger samverkansstyrning på frivillighet och kreativitet. Koordinering utifrån en given målbild är därmed den centrala styrningsmekanismen.

Vilka aktiviteter är det då som ska koordineras? Vad kan man tjäna på att samverka om i innovationsprocesser? Frågan blir särskilt viktig utifrån ett styrnings- och ledningsperspektiv då olika aktiviteter 1) lämpar sig mer eller mindre väl för samverkan och därmed 2) många gånger kräver helt olika former och format. För innovation och entreprenörskap kan man exempelvis tänka sig varierande grad av samverkan kring: 1) produktion av gemensamma varor och tjänster, 2) det strategiska delandet av information, 3) reglerings- och finansieringsfrågor, 4) den gemensamma ambitionen att skapa legitimitet för en specifik aktivitet, 5) resursdelning i effektivitetssyfte samt 6) idéutveckling och forskning (Donahue and Zeckhauser, 2012; Mazzucato, 2018b).

På samma sätt kan man också fråga sig *när* i en övergripande innovations- och omställningsprocess det är intressant för enskilda aktörer att samarbeta eller konkurrera (Potts, 2019; Hellquist and Birksjö, 2021). Rent tentativt är exempelvis incitamenten att dela information och resurser väldigt olika om man jämför 1) grundforskning, 2) produktutveckling, 3) produktion och 4) spridning av innovationer. Här kan man på samma sätt anta att det enskilda intresset och de systemövergripande vinsterna av samverkan i dessa led också skiljer sig mellan olika sektorer. Som vi redan konstaterat i diskussionen kring den växande plattformsekonomin: innovationsprocesserna skiljer sig åt i olika delar av ekonomin.

En andra övergripande observation är att den tilltänkta samverkansstyrningen också måste ske på olika nivåer och med delvis olika syften – och då som ett komplement till mer traditionella styrmedel.

Grovt förenklat kan man säga att den privata egeninitierade samverkan på sektornivå, det vill säga i kontexten av nisch-experiment och försöksverksamheter, utgör ytterligare ett sätt att korrigera för marknadsmisslyckanden – och därmed underlätta för just den konkurrens och konflikt som ytterst driver idéutveckling. Anledningen till att privata aktörer helt naturligt upprättar egna strukturer för samverkan är helt enkelt att man konkurrerar bättre tillsammans. I denna mer aktörsorienterade kontext gör det offentliga

förmodligen bäst i att i första hand uppmuntra och möjligen underlätta olika former av samverkan, utan att i alltför hög grad påverka processen.

Den nya dimensionen i metapolitikens koordineringsarbete är istället den samverkansstyrning som äger rum på systemnivå. En central aspekt av hållbar omställning är att skapa mervärde och positiva spillovereffekter mellan olika verksamheter. Metapolitikens kanske främsta uppgift är därför att bygga institutionella och kognitiva broar som möjliggör synergier mellan olika aktiviteter och sektorer. Detta gäller inte minst den egna offentliga verksamheten, som många gånger baseras på hierarkiska styrningsmodeller och administrativa stuprör. Vad gäller innovation och teknikutveckling drivs det sektoröverskridande arbetet sedan länge av privata aktörer på rena marknadsvillkor. Här ser vi exempelvis hur rymdteknik och drönare blivit en alltmer integrerad del av jordbruket, samtidigt som ett allt tätare samarbete växer fram mellan transport- och energisektorn. En central uppgift för omställningspolitiken blir i denna kontext att fånga upp och understödja denna utveckling. Detta sker nu exempelvis i form av uttryckliga samhällsutmaningar, som lägger grunden för gränsöverskridande samverkan genom att uttala en tydlig målbild och direktionalitet. Vad som dock träder fram som unika utmaningar för samverkan på systemnivå är behovet att garantera de sociala värdena. Dessa klarar vare sig marknad, innovationsprocesser eller traditionella systemlösningar av att hantera (OECD, 2015: 9). Det är då en på många sätt unik och utforskad form av styrning.

Gränsöverskridande samverkan är därmed ett mångfasetterat begrepp, såväl konceptuellt som praktiskt. Märkligt nog har dess konkreta betydelse för innovation och entreprenörskap fått förvånansvärt lite uppmärksamhet i diskussionerna kring hållbar omställning (Hellquist and Birksjö, 2021). Budskapet är under alla händelser tydligt. Samverkan är ingen enhetlig lösning. Det är heller inte den enda lösningen. Istället krävs ett mer dynamiskt grepp på samverkan där man, utifrån praktisk politik, fundera över när och hur olika typer av samverkan bidrar till idéutveckling – samt hur den i så fall bäst riggas och koordineras.

### **4.2.3 Den geografiska utmaningen: translokal samverkan**

En andra konkret aspekt av gränsöverskridande samverkan är den geografiska utmaning som ligger i sakfrågornas karaktär. En praktisk konsekvens av hållbar omställning, baserad på stora samhällsutmaningar, är ett ökad interdependens mellan länder, regioner, och lokala miljöer. Detta ömsesidiga beroende kräver i sin tur nya former av koordinering, ofta inom förvaltningsstrukturer som av samma anledning blir alltmer föråldrade. Paradexemplet är, än en gång: klimatfrågan. Samtidigt får de geografiska aspekterna av omställningspolitiken förvånansvärt lite uppmärksamhet i debatten, trots alla dess konsekvenser för praktisk samverkan (Grillitsch et al., 2020).

Situationen kan sammanfattas i ett antal observationer:

En första observation gäller *den fragmenterade koordineringen på internationell nivå*. EU har visserligen tagit en uttalad ledning i frågan och leder i någon mening den politiska idéutvecklingen. Samtidigt står det klart att EU:s beslutsprocesser och interna förvaltningsstruktur genom sin komplexitet och storlek många gånger är ett praktiskt hinder för effektiv samverkan. En rad studier har på senare tid visat att dessa strukturer inte är anpassade till den nya politiken och ger därmed upphov till en rad generella och

specifika utmaningar, bland dem: 1) långa beslutsprocesser, 2) omfattande byråkrati, 3) administrativa stuprör, 4) fragmenterade finansieringsströmmar samt 5) eftersatta procedurer för uppföljning och utvärdering (Mazzucato, 2019: 23; Fisher et al., 2018a: 71; Borrás and Laatsit, 2019; OECD, 2017). Situationen är långt ifrån unik. I en nyligen utkommen studie pekar exempelvis Diercks på att också OECD brottas med liknande problem. Han menar att dessa problem kan förklaras av 1) institutionell tröghet, det vill säga inarbetade rutiner som definierar sättet att arbeta, 2) kognitiva faktorer, som på samma sätt begränsar sättet att tänka och förstå samt 3) politiska överväganden som baseras på existerande maktförhållanden (Diercks, 2019).

Kontentan är att många av de grundläggande strukturerna för effektiv internationell samverkan fortfarande saknas. Istället understryker den nya omställningspolitiken behovet av att också revidera, eller alternativt komplettera, delar av den politiska processen. Här pekar Edler även på att koordinering inte nödvändigtvis betyder samma sak för alla internationella aktörer (Edler, 2010: 7). Denna semantiska dimension är inte oväsentlig. Ordet samverkan har på svenska en mycket specifik innebörd, som inte alltid låter sig översättas till andra språk. Samtidigt är den själva kärnan i hur vi ser på koordinering i praktiken.

En andra observation är att *politiken för hållbar omställning i praktiken är långt ifrån enhetlig inom och mellan länder*. På ett plan ser man en stor variation i design, fokus och omfattning på olika initiativ – en bild som förstärks vid större globala jämförelser. Detta till trots har projekten många gånger gemensamma grundläggande drag, något som öppnar för utökad praktisk samverkan (Fisher et al., 2018b). Detta bör i sig vara föremål för fortsatta studier (Cele et al., 2020; Hansen et al., 2018). Vidare har länder förvånansvärt olika styringsdoktriner för den egna hållbara omställningen (Moodysson and Sandström, 2020; Tillväxtanalys, 2017). Larrue skiljer i det här fallet på fyra olika modeller som i huvudsak spänner mellan en stark centralstyrd modell (ex. Japan) till en betydligt mer decentraliserad modell (ex. Tyskland) (Larrue, 2021: 77). Än en gång konstaterar vi att samverkan i en svensk tolkning inte är en absolut utgångspunkt för koordinering. Till sist bör det även understrykas att länder också skiljer sig åt vad gäller intern kapacitet att driva och faktiskt implementera en bredare omställningspolitik. Som Borrás påpekar, så kräver detta att enskilda aktörer har 1) en förmåga att ta till sig kunskap (knowledge absorptive capacity), 2) en mer generell organisatorisk förmåga samt 3) den kommunikativa förmågan att uttala såväl behov som visioner om hur man når resultat (Borrás, 2019). Samtliga är kritiska komponenter för gränsöverskridande samverkan.

Ovanstående understryker då, som en tredje observation, behovet av att också lyfta fram den *parallella decentralisering av politiken* som följer samhällsutmaningarnas spatials dimension. Som Coenen et al påpekar har olika regioner många gånger helt skilda förutsättningar att möta ett och samma problem (Coenen et al., 2012). Detta kräver en koordinering av olika insatser både inom och mellan länder. Situationen kompliceras ytterligare om den specifika politiken riktas mot regionalt avgränsade ekosystem eller verksamheter som sträcker sig över två eller flera nationella territorier. Under dessa förutsättningar blir det naturligt för lokala aktörer att samverka direkt, utan inblandning eller medverkan av respektive centralregering. Situationen är inte på något sätt ny utan har historiskt legat till grund för ett stort antal internationella avtal (Hjorth, 1996; Román, 1998). Dynamiken förstärks emellertid med den nya omställningspolitiken.

Ett liknande fenomen, som på samma sätt illustrerar nya former av translokala samverkan (Greiner and Sakdapolrak, 2013), är de mer sakfrågeorienterade samverkansmodeller som uppstått runt, exempelvis, stadsutveckling. Dessa har under det senaste decenniet genererat ett antal uttalat utmaningsdrivna nätverk, som *Global Covenant of Mayors for Climate and Energy* och *C40 Cities Network* (Diercks et al., 2019; Román, 2010). Dessa nätverk illustrerar inte bara en alternativ styrnings- och ledningsdynamik, utan bedriver i praktiken också en ny form av paradipolmat, genom att bland annat ha en officiell plats i klimatförhandlingarna (Tavares, 2016).

Avslutningsvis är det absolut centralt att också lyfta fram de nya samverkansformer som nu växer fram i den privata sektorn. Dessa är särskilt intressanta eftersom de bygger på idén om innovations- och forskningsamarbete som en del av affärsmodellen. Precis som i omställningspolitiken är tanken om mervärde i det här fallet ett försäljningsargument. I praktiken har större internationella affärer i allt högre grad karaktären av 'partnerskap', som då involverar företag, forskningsinstitutioner, offentliga aktörer, och idéburna organisationer. Dessa marknadsdrivna och självinitierade samarbetsformer banar i sin tur väg för helt nya relationer också mellan länder. Ett konkret exempel är det innovationsamarbete som uppstått runt den brasilianska regeringens beslut år 2014 att köpa 36 JAS Gripen-plan från svenska Saab. Utifrån denna affär, som i oförmodat hög utsträckning bygger på idén om 'öppen innovation', bygger nu Sverige och Brasilien ett bilateralt Strategiskt Partnerskap, där inte minst hållbarhet utgör en av grundpelarna. Ambitionen är med andra ord att flygplansaffären också ska spilla över på andra sektorer. Modellen har i teorin stor potential i det internationella omställningsarbetet. Samtidigt står det klart att vi fortfarande vet väldigt lite om hur dessa alternativa samverkansprocesser fungerar i praktiken (Deiaco et al., 2017). Hur samverkar man mellan olika nationella innovationssystem? Frågan är, än en gång, en central aspekt av hållbar omställning.

Frågan är nu vem som ska koordinera dessa olika initiativ. Svaret är inte på något sätt givet. Vad som bekymrar är att den geografiska och internationella dimensionen av samverkan så sällan diskuteras. Istället har avsaknaden av en tydlig strategi för internationell samverkan blivit föremål för kritik vid både utländska och nationella utvärderingar av den svenska omställningspolitiken (OECD, 2016; Åström et al., 2020). Vi får strax anledning att återkomma till frågan.

#### **4.2.4 Den virtuella utmaningen: samverkan i en digitaliserad värld**

Den tredje utmaningen avser samverkan i en alltmer digitaliserad värld. Den nya informationsteknologin har på ett närmast revolutionerande sätt förändrat många av de grundläggande premisserna för innovation och ekonomisk tillväxt. Därmed ändras också förutsättningarna för samverkan.

Digitaliseringens betydelse för samverkan har på senare tid uppmärksammats från politiskt håll. Efter att under 1990-talet varit på framkanten i den digitala utvecklingen, har Sverige under de senaste åren hamnat på efterkälken, bland annat vad gäller tillgängligheten av öppna data (OECD, 2019). Som en följd av detta görs nu en rad satsningar på att bygga ut den gemensamma digitala infrastrukturen. Dessa insatser sker många gånger i ljuset av samverkan. Detta illustreras inte minst av att det strategiska



arbetet till stor del sker inom ramen för – just – det strategiska samverkansprogrammet Näringslivets digitala strukturomvandling (Lindström, 2021). Så långt är samverkan en arbetsform för att *understödja* en ökad digitalisering.

Ovanstående ambition har även lett till ett antal konkreta åtgärder som på samma sätt går i samverkans tecken. Under 2020 bildades en ny myndighet, *Myndigheten för digital förvaltning* (DIGG), som tidigt fick till uppgift att uppdatera och utveckla ett svenskt ramverk för digital samverkan (Myndigheten för digital förvaltning, 2020a). I september 2020 presenterade DIGG så en ny och förbättrad version av Sveriges dataportal (dataportal.se), som ska vara "en plattform för att leverera värden i den förvaltningssystemgemensamma infrastrukturen och förbättra digital samverkan mellan det offentliga, näringslivet och civilsamhället" (Myndigheten för digital förvaltning, 2020b: 18). Frågan är då: Vad innebär digital samverkan? Leder digitaliseringen till något kvalitativt nytt i själva samverkansformen? Vi ska nu göra några korta observationer för att mer allmänt illustrera några av de utmaningar och möjligheter som följer av denna omfattande diskussion.

En första observation rör digitaliseringens *konsekvenser på organisationskultur inom offentlig förvaltning*. Som OECD konstaterar är den svenska offentliga förvaltningen starkt decentraliserad, bestående av ett relativt litet regeringskansli och många större självständiga myndigheter (OECD, 2018). Med detta uppstår lätt administrativa stuprör, med bristande helhetssyn och svaga mandat för samordning. Omvänt är Regeringskansliet ytterst ansvarigt för politiken men har i sin tur begränsad kapacitet att hantera en övergripande koordinering. Detta skapar en rad utmaningar för de tvärssektoriella angreppssätt som kännetecknar den nya omställningspolitiken. Ambitionerna att digitalisera den offentliga förvaltningen öppnar därmed för en betydligt mer omfattande – och nödvändig – organisatorisk förändring som kräver parallella insatser för att också utveckla nya arbetsformer och förändrade synsätt. Som OECD påpekar: "If the Swedish government intends to foster data as a platform for enhanced public service delivery, citizen engagement and collaboration among communities of practice, it [also] needs to prioritise cultural changes" (OECD, 2019: 11).

En andra observation är att ovanstående satsningar också får direkta *konsekvenser för internationell samverkan*, inte minst på EU-nivå. I sin ambition att skapa ett digitalt användarvänligt Europa antog EU under 2018 en förordning om en gemensam digital ingång – Single Digital Gateway (SDG) – som då omfattar samtliga svenska offentliga aktörer ((EU) 2018/1724). Ambitionen är bland annat att skapa en gemensam portal (youreurope.eu) som ska göra det enklare för privatpersoner och företagare att verka över gränserna – detta för att stimulera innovation och tillväxt inom EU-området. Detta kräver i praktiken omfattande insatser för att harmonisera nationella regelverk, databaser, rutiner samt tekniska lösningar. På många områden ligger Sverige efter flertalet europeiska länder. Ambitionen är dock att få bort några av de hinder som i dagsläget försvårar translokalt och gränsöverskridande samverkan.

En tredje observation rör de *nya marknadsdrivna samverkansformer* som följer av digitaliseringen. Detta är en diskussion som denna rapport inte kan göra rättvisa. Däremot vill vi, än en gång, understryka behovet av att uppmärksamma dessa nya mönster. Låt oss därför som illustration återknyta till vår tidigare diskussion om den växande plattformsekonomin. Den senare skapar som vi redan konstaterat helt nya

innovationsprocesser, där framför allt relationerna mellan plattformsföretagen, producenter av varor och tjänster, samt kunder skiljer sig från det traditionella industriföretaget. Den springande punkten är emellertid att plattformen, med dess unika förutsättningar att nå ut till efterfrågesidan och generera skalbarhet, därmed får rollen av den intermediär som anses särskilt viktig vid processer för hållbar omställning (Kivimaa, 2014). Frågan är hur denna marknadsdrivna samverkansdynamik fångas upp i den nya omställningspolitiken.

Avslutningsvis leder detta över till några av de diskussioner som följer i digitaliseringens fotspar. Övergripande handlar det om att försöka lösa det regulativa vakuum som naturligt uppstår vid introduktionen av ny teknik. Vad gäller digitalisering har diskussionen i hög grad handlat om datasäkerhet, integritetsfrågor samt etik och yttrandefrihet. En annan kärnfråga rör konkurrens och risken för marknadsmonopol, främst i form av globala plattformsföretag, som då ses som hot mot innovation. I ljuset av detta har EU bestämt sig för att istället leda den regulativa utvecklingen. Under de senaste åren har EU introducerat omfattande lagstiftning rörande bland annat 1) behandlingen av personuppgifter – *General Data Protection Regulation* (GDPR), 2) regleringen av marknadsdominans – *Digital Markets Act* (DMA) samt 3) ökat konsumentskydd – *Digital Services Act* (DSA). Nyligen introducerade EU också långtgående lagstiftning som sätter etiska begränsningar för utvecklingen och användandet av artificiell intelligens (Ek, 2021). Den uttalade ambitionen är att garantera ett antal fundamentala individuella rättigheter, samtidigt som man vill slå vakt om ett gott innovationsklimat (Gawer and Srnicek, 2021).

Åtgärderna har fått blandat mottagande. Kritikerna menar att EU har en alltför protektionistisk hållning som nu begränsar regionens möjlighet att delta i nya globala marknader. Europa ligger redan idag efter i teknikutveckling och utan större plattformsbolag, med kapacitet att ackumulera stora mängder data, riskerar man att dessutom förlora den informationsmängd som utgör själva basen i digitala innovationsprocesser. Med det, fortsätter kritikerna, kommer också investeringsviljan att avta, för att istället söka andra marknader (Chivot and Castro, 2019; Westman, 2021).

Situationen är på många sätt delikat. Vad som bör noteras är att en stor del av kritiken kommer från näringslivet. Det vill säga de aktörer som 1) intuitivt antas vinna på en mer skyddad marknad samtidigt som de 2) förväntas driva utvecklingen mot hållbar omställning. Det finns med andra ord anledning att analysera grundförutsättningarna för innovation och samverkan i en digitaliserad värld.

### **4.3 Implikationer för utvärdering**

En tredje komponent i metapolitikens styrningsdoktrin är dess betoning av utvärdering som ett instrument för kontinuerligt och institutionaliserat lärande. Som vi konstaterat kännetecknas hållbar omställning av 1) stora osäkerheter vad gäller de framtida effekterna av specifika insatser och styrmedel (Kuznetsov and Sabel, 2014) samt 2) en långtgående komplexitet vad gäller styrning och genomförande (Stern et al., 2012). Med detta blir kontinuerligt lärande en alltmer strategisk aspekt av den löpande

policyutvecklingen (Dutz et al., 2014; Borrás and Højlund, 2015; Amanatidou et al., 2014; Mazzucato, 2019).<sup>9</sup>

Detta gör också utvärdering till en central komponent i styrningsdoktrinen för hållbar omställning. Mer konkret får utvärdering en delvis utökad roll, då den – i tillägg till dess kontrollerande syfte – nu mer aktivt också förväntas stödja ett mer explorativt lärande för utveckling. Det senare arbetet kräver emellertid delvis andra arbetsformer och angreppssätt. Rent praktiskt bör den utvecklande utvärderingen därför också hållas separerad från den kontrollerande utvärderingen. Samtidigt skall det understrykas att båda ansatserna behövs, då de, mer än något annat, kompletterar varandra. Ett kännetecken för den nya omställningspolitiken är därmed behovet av metodologisk pluralism och strategisk koordinering av olika utvärderingsansatser (Fisher et al., 2018a: 71; Geels et al., 2016). Det krävs med andra ord samverkan även i det praktiska utvärderingsarbetet. Sammantaget blir utvärdering en uttalad del av politiken och en naturlig del av styrningen.

### 4.3.1 Utvärdering: ett instrument för lärande

Vad är det då för lärande som avses? Vilken är utvärderingens specifika roll?

Utvärdering syftar mer allmänt till att reflektera över andra verksamheter, med ambition att destillera fram lärdomar som kan göra nytta i framtida förbättringar. Men man kan lära om olika saker, för olika ändamål. Inom hållbar omställning fyller utvärderingsarbetet främst två syften: att 1) utöva kontroll i en förvaltningsstruktur byggd på delegering samt 2) bidra till politikens fortsatta utveckling.<sup>10</sup>

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

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

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 om förvaltningen sköter sitt uppdrag. Ett andra perspektiv är *myndighetsperspektivet*, som rör förvaltningens behov att på samma sätt kontrollera att enskilda medarbetare sköter sina delegerade uppgifter. Ett

<sup>9</sup> Som Ahlstrand et al påpekar är 'genomförda strategier' i komplexa situationer en kombination av: 1) 'intended' (goal-rational); 2) 'deliberate' (contextual); och 3) 'emergent' (learning) strategier. I den nya omställningspolitiken accentueras behovet av den sistnämnda (Ahlstrand et al, 2001).

<sup>10</sup> Under det övergripande syftet 'lärande' kan utvärdering ha främjande, kontrollerande, grundkunskaps-utvecklande och strategiska syften (ändamål). Se Vedung, 2009, s. 159.

tredje och centralt perspektiv är *medborgarperspektivet*, som understryker politikens skyldigheter mot medborgarna. Till sist kan man i direkt anslutning till det senare även lyfta fram *brukarperspektivet*, som rör politikens slutprestation: Blir man som brukare väl bemött, behandlas alla lika, levererar politiken som utlovat? Samtliga perspektiv har direkt relevans för den nya omställningspolitiken som på olika sätt ändrar förutsättningarna för vart och ett av dessa perspektiv.

Samtidigt är utvärdering mer än bara lärande för kontroll och ansvarsutkrävande. 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. Detta för att – ytterst – förbättra aktiviteten. Avsikten är att genom en process för sökande efter förbättringsmöjligheter, så kallat *enkelkretslärande* (single loop learning), förbättra den existerande verksamheten – utan att ifrågasätta målen. Är medel, metoder och strategier ändamålsenliga för att uppnå de bestämda målen?

Vid *summativ utvärdering* höjs ambitionen till att också generera lärdomar som i ett senare skede kan ligga till grund för liknande men bättre aktiviteter. I denna process av *dubbelkretslärande* (double loop learning) ifrågasätter man inte bara medlen, utan också målen. Ibland ifrågasätter man även det underliggande problemet för interventionen (Argyris, 2002). Detta öppnar för en möjlig revision av programmet som helhet.

Oavsett ansats fyller utvärderingar också olika syften utifrån en tidsdimension. Några tar ett långsiktigt perspektiv, andra har medellång utgångspunkt och vissa fungerar som kortsiktiga temperaturmätare.

Dessa olika syften är komplementära. Samtliga typer av utvärderingar bör därför bedrivas parallellt, och vissa fall skilda från varandra. Varje sakfråga har dock sitt särskilda behov av lärande. Därför ser betoningen av de olika ansatserna olika ut i varje enskilt fall. Så bör det också vara.

### 4.3.2 Hållbar omställning: utmaningar för utvärdering

Vad är det mer specifikt vi behöver lära om den nya metapolitiken? Vilka är de kritiska frågorna i politiken för hållbar omställning? Den tidigare diskussionen pekar på fem teman som kräver särskild uppmärksamhet.

- Ett första tema rör politikens *direktionalitet* mot en hållbar omställning. Denna uttalade ambition är själva kärnan i metapolitikens övergripande vision. Utmaningen ligger i att identifiera 1) vad som avses, 2) hur visionen omsätts i operationaliserbara mål samt 3) hur man mäter måluppfyllelse.
- Ett andra tema är *gränsöverskridande samverkan* som övergripande princip för ledning och styrning. Detta är i våra ögon den mest centrala aspekten av metapolitiken. Här uppstår en rad frågor om hur denna koordinering ser ut och hur den ska förstås under olika omständigheter.
- Ett tredje tema rör *försöksverksamheter*, eller experiment, som huvudsaklig strategi för politikens genomförande. För att belysa metapolitikens transformativa dynamik krävs 1) mer utförliga diskussioner om hur man bedömer utfall, det vill säga vad som är ett framgångsrikt respektive misslyckat försök samt 2) ett mer uttalat fokus på hur

dessa försöksverksamheter implementeras, det vill säga återförs i systemet. Detta är sammantaget själva essensen av omställning.

- Ett fjärde tema ansluter till den uttalade ambitionen att ytterligare beakta och involvera politikens *efterfrågesida*, det vill säga kunder, klienter och medborgare i vissa roller. Denna diskussion berör resultat och utfall och handlar bland annat om hur man mäter additionalitet i form av beteendeförändringar.
- Avslutningsvis finns också ett behov av att bättre förstå de olika *kausala samband* som definierar processer för hållbar omställning. De är många gånger ytterst komplexa. En viktig del av policyutvecklingen är därför att i mesta möjliga mån identifiera de icke-linjära, spuriösa, och multivariata samband som i slutändan definierar förutsättningarna för politikens styrning och ledning.

Dessa teman, som då omfattar samtliga delar av politikcykeln (inflödessida, implementering, och utfall) samt frågor rörande styrning och kausalitet, reser då ett antal utmaningar i termer av upplägg, metod och praktiskt genomförande som utvärderingsdisciplinen nu måste hantera.

### 4.3.3 Utvärdering: observationer kring upplägg och metod

Frågan hur man praktiskt utvärderar hållbar omställningspolitik är i många avseenden ännu outforskad. En uttalad ambition med ramprojektet har därför varit att ge en mer samlad bild av utvärderingsarbetets roll, utmaningar och möjligheter i den nya omställningspolitiken. I en av ramprojektets delstudier matchade vi ovanstående utmaningar med ett antal design- och metodmässiga ansatser från utvärderingslitteraturen (Román and Vedung, 2021).

Diskussionen gav en rad insikter av både praktisk och konceptuell karaktär.

En första observation rör behovet att, vid initieringen av varje enskild utvärdering, *återskapa politikens ursprungliga interventionsteori(er)* (Neij et al., 2019). Större omställningsprocesser lämnar, genom sin komplexitet och långa tidsperspektiv, många gånger utvärderaren utan 'karta och kompass'. I detta sammanhang blir interventionsteorin ett viktigt instrument, då den fastställer det utgångsläge som utvärderingen syftar till att förbättra. Utifrån detta nolläge kan utvärderaren därefter mer operativt 1) identifiera centrala frågor och därefter 2) strukturera och prioritera olika utvärderingsinsatser. Det som dock gör interventionsteori särskilt intressant är att ansatsen – förutom att stödja mer traditionell uppföljning och kontroll – synliggör luckor, motsättningar och förbisedda möjligheter i den nya omställningspolitiken (Rogers, 2008). Därmed blir interventionsteori också ett instrument för hypotesprövning och fortsatt metodutveckling. Detta får direkt betydelse för både kontrollerande och främjande utvärdering.

Mer konkret är interventionsteori särskilt lämpad för att hantera diskussioner kring politikens *direktionalitet*. För att förstå och mäta det senare måste man 1) sortera och strukturera den enskilda politikens olika mål och delmål för att därefter 2) analysera konsekvensen mellan problem och föreslagna lösningar. I praktiken handlar det om att återskapa delar av den substanssteori som definierar hållbar omställning. På samma sätt öppnar interventionsteorin även för mer explorativa diskussioner kring *kausalitet*. Det senare är en stor utmaning i den nya omställningspolitiken, inte minst vid genomförandet av strikt kontrollerande effektutvärderingar (Koehler et al., 2019; Molas-

Gallart et al., 2020; Loorbach et al., 2017). Mäter vi rätt saker? Hur hanterar man effekter på systemnivå? Hur ska man bedöma resultatens förklaringsvärde? Här blir den kombinerade tanken på interventionsteorier som karta och utgångsläge central. Genom att löpande uppdatera interventionsteorin blir den ett analytiskt instrument för att 1) utforska oklara kausala samband, 2) etablera en tydlig effektlogik samt 3) operationalisera vissa kausala samband (Tillväxtanalys, 2018; Rogers, 2008). I så måtto är interventionsteori en dynamisk referenspunkt och kognitiv karta som understödjer ett kontinuerligt upptäckande och ackumulerad kunskapsutveckling.

Interventionsteorier är därför särskilt användbara vid utvärderingen av metapolitik, som i praktiken koordinerar parallella och interagerande interventioner. Detta gäller i synnerhet den nya omställningspolitiken, vars grundläggande syfte är att stimulera synergier mellan olika aktiviteter för att på så sätt skapa mervärde (Meadowcroft, 2009). Interventionsteorier hjälper oss i detta sammanhang att identifiera och hantera 1) de parallella interventioner som tillsammans utgör metapolitiken samt även 2) de externa interventioner som på olika sätt bromsar eller understödjer utvecklingen.

En andra observation rör *de specifika styrningsmoment som gemensamt skapar den övergripande omställningen*. Dessa kräver en kombination av utvärderingsansatser i två styrningsmoment.

Det första momentet rör *nischexperiment, eller försöksverksamheter, som huvudsakligt medel för politikens implementering*. Denna tanke bygger på innovation som huvudsaklig förändringsdynamik och har sedan länge varit en del av näringspolitiken. Tanken är som vi konstaterat att stödja framväxten och etableringen av innovativa verksamheter för att de på sikt ska kunna utmana och även ersätta den dominerande teknikregimen. Med andra ord ska försöken implementeras in i linjen – för att med tiden bli den nya regimen. En sådan implementering på systemnivå kräver i de flesta fall en rad olika insatser som både praktiskt och konceptuellt utgör separata genomförandeprocesser. Denna bild av försöksverksamhet som implementering i flera steg är central för att identifiera och förstå de många separata processer och stegvisa kausalförhållanden som kännetecknar hållbar omställning (Meadowcroft, 2009: 335). Sanningen är dock att vi fortfarande vet förhållandevis lite om denna dynamik. Här kan systematiskt koordinerade utvärderingar fylla en viktig funktion.

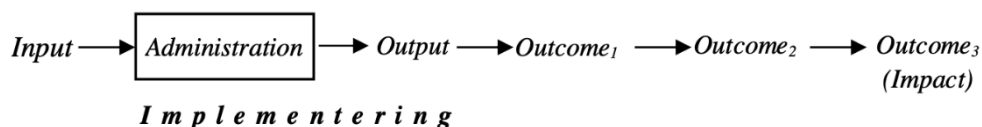
Det andra styrningsmomentet i den övergripande omställningen rör idén om *spillover-effekter som ett centralt utfall av omställningspolitiken*. Grundtanken här är att nischexperimenten får en utökad roll i den nya omställningspolitiken. Utöver att ta fram nya produkter och tjänster inom den egna sektorn förväntas nischexperimenten som ett nästa steg också spilla över och bidra till ytterligare förändringar inom andra delar av systemet, bortom den egna aktiviteten (Kemp et al., 1998; Sengers et al., 2019; Mazzucato, 2019: 18-19). Men hur ska man förstå och mäta dessa specifikt transformativa utfall? Mer generellt är spillovereffekter inget annat än sidoeffekter av en given intervention. De kan därmed beskrivas utifrån om de är 1) positiva eller negativa och 2) planerade eller oplanerade respektive om de uppträder 3) i insatsens omedelbara närhet, längre bort eller mycket långt bort alternativt 4) snabbt eller efter lång tid. (Vedung, 2009: 102-115; Angelucci and Di Maro, 2016). Den springande punkten är dock att sidoeffekter sällan uppmärksammas i återskapade interventionsteorier. Detta gäller i synnerhet oförutsedda sidoeffekter som per definition inte kan beaktas på förhand. Istället måste man som utvärderare aktivt

söka efter sidoeffekter (Vedung, 2009: 66f). Det senare kan samtidigt bidra till ett aktivt lärande. Genom att identifiera spillover som en effekt och indikator på transformation, ökar man kontinuerligt träffsäkerheten i den löpande kontrollen av omställningsprocessen. På samma sätt skapar frågan om anteciperade nya insikter om hur liknande omställningsprocesser går till i praktiken.

En tredje observation rör relationen mellan *omställningspolitikens långsiktiga direktionalitet och dess olika mellanliggande processer och utfall*. Det finns, i ljuset av alltmer alarmistiska framtidsprojektioner, en strävan att åstadkomma uttalat hållbara och omfattande förändringar. Denna strävan sätter inte bara fokus på politikens utfallssida, utan ställer också krav på snabba och tillförlitliga effektutvärderingar. Har politiken avsedd effekt? Är vi på rätt väg?

Att utvärdera måloppfyllelse i processer för hållbar omställning är som sagt förenad med en rad utmaningar. De kanske mest uppenbara är de långa tidsperspektiven i kombination med osäkerheten kring utfallets slutliga karaktär (Kivimaa et al., 2017). Som en följd av detta är det också svårt att göra effektutvärderingar av den förda politikens långsiktiga konsekvenser. Hur identifierar man ett utfall vars exakta natur man ännu inte känner till?

Ett sätt att hantera dessa utmaningar är att rikta utvärderingen mot de mellanliggande utfallen (*intermediary outcomes*). Dessa förväntas i en längre kedja av kausala samband bidra till den slutliga omställningen. Ansatsen har på senare tid fått alltmer uppmärksamhet och ansluter direkt till vår tidigare diskussion om den rekonstruerade interventionsteorin (Ghosh et al., 2020). Den senare utgör då ett konkret instrument att, utifrån idén om nischexperiment med dess olika faser, identifiera de specifika formativa utfall som förväntas leda fram till mer övergripande omställningar på systemnivå (Molas-Gallart et al., 2020). Dessa utgörs 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 3. Behavioral additionality i den utvecklade systemmodellen**

En avslutande observation rör frågan om *kausalitet*. Politiken för hållbar omställning är oerhört komplex med ett stort ömsesidigt beroende mellan olika insatser. Detta ger särskilda utmaningar inte minst för effektutvärderingar, som har särskilda krav på robusta orsakssamband (intern validitet) och lagbundenhet.

Frågan är då hur man identifierar nya orsakssamband. Ett sätt är att använda processpåring (process tracing) som ett komplement till den rekonstruerade interventionsteorin (Collier, 2011). Vid processpåring följer utvärderaren en process i detalj för att spåra de faktorer som leder fram till ett givet utfall. Tanken är att man, genom att i första hand tala med de aktörer (experter, politiker, byråkrater och avnämare) som aktivt deltagit i processen, ges möjlighet att 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. Precis som Sandahl och Petersson påpekar är kausalitet 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. Ett exempel på en sådan mekanism är ett slumpartat möte. Dessa mekanismer kan man inte alltid se, utan de måste identifieras på annat sätt. De kan finnas på både individnivå (exempelvis intryck, intentioner och avsikter, känslor och föreställningar) och rent strukturellt i omgivningen av varje specifik situation. Som vi tidigare noterat påverkas också kausalförhållandena av att kontext, aktiviteter och utfall många gånger samvarierar vid hållbara omställningar.

Processpåring, 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 processpåring i första hand 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. Processpåring är i det avseendet 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 generaliserbar (Pawson, 2006; Pawson, 2013).

Denna korta översikt av omställningspolitikens utmaningar och utvärderingsdisciplinens olika verktyg att möta desamma är inte på något sätt komplett eller heltäckande. Ambitionen har istället varit att ge en första, mer samlad bild av utvärderingsarbetets roll, utmaningar och möjligheter i den nya omställningspolitiken. Vi menar att detta har ett värde i sig. Budskapet är dock entydigt: man kan åstadkomma förhållandevis mycket genom att kombinera olika metoder och ansatser.

#### **4.3.4 Utvärderingens ökade strategiska roll**

Detta leder oss avslutningsvis tillbaka till frågan om utvärderingens roll i metapolitiken. Vi vill hävda att den rollen förändras i processer för hållbar omställning, som med sin komplexitet understryker behovet av ett formativt och summativt lärande för att stödja politikens löpande utveckling. Med detta blir utvärdering i praktiken också ett strategiskt instrument och en aktiv del av styrningen.



Ovanstående får i sin tur konsekvenser för hur utvärderingsarbetet organiseras. Till exempel bör den kontrollerande och främjande utvärderingen hållas separerade för att de inte ska kontaminera varandra (Amanatidou et al., 2014). Risken är annars att moment av kontroll, som då också leder till begränsningar i fokus, riskerar att hämma kreativitet och möjligheten till nya upptäckter (Edmondson and Moingeon, 1998; Stern and Hellquist, 2017). Vidare bör den utvecklande utvärderingen också vara nära och inblandad med politiken. Till skillnad från kontroll, som med fördel genomförs av externa utvärderare vid enstaka tillfällen, bör den främjande utvärderingen ske löpande. Den bör ledas av de som är direkt inblandade i arbetet – möjligen med viss vägledning av externa konsulter. Tanken är att skapa en direkt återkoppling, för att underlätta den löpande revidering av politiken som krävs vid större omställningsprocesser (Meadowcroft, 2009: 335).

Detta utökade fokus på främjande utvärdering ska dock inte ske på bekostnad av kontroll. Tvärtom kompletterar dessa båda ansatser varandra och bör därför aktivt kombineras för att uppnå ett maximalt lärande. Det finns emellertid begränsningar med vad dominerande utvärderingsansatser, dvs kontroll och delar av formativt främjande evaluering (*single-loop learning*), kan åstadkomma. Avsikten med dessa båda ansatser är att förbättra en existerande process utan avsikt att ifrågasätta dess målsättning. Helt naturligt fokuserar dessa ansatser i första hand på om medel, metoder och strategier är ändamålsenliga för en given politik. Däremot fångar de inte den komplexitet, dynamik och osäkerhet kring utfall som kännetecknar hållbar omställning och, framför allt, innovativa processer (Potts and Kastle, 2010; Amanatidou et al., 2014). Så långt genererar de därmed ett operativt snarare än strategiskt lärande. Det senare kan dock åstadkommas genom kompletterande summativa och främjande utvärderingar, som då understödjer löpande strategiska revideringar av såväl politiska målsättningar som pågående och framtida insatser.

I linje med detta uppstår också ett behov av metodologisk pluralism och en fortsatt mer aktiv koordinering av olika utvärderingsinsatser. Omställningspolitikens främsta kännetecken är styrningens komplexitet med insatser på en rad olika nivåer och på tvärs med traditionella sektorer och politikområden. Detta gör det i praktiken omöjligt att utvärdera hela processen med en enda modell. Istället krävs en kombination av riktade utvärderingsinsatser med olika metodologiska ansatser samt mer utvecklade processer för att föda in utvärderingens resultat i policyprocessen.

Allteftersom utvärderingsarbetet får en allt viktigare strategisk funktion uppstår också ytterligare frågor. En första utmaning rör omfattningen och spridningen av lärandet. Här konstaterar vi att 1) policylärandet från externa utvärderingar kring hållbar omställning ofta begränsas till ett fåtal aktörer samt att 2) utvärderingspraktiker i regel har en svag kompetens kring utvärderingar av system (Borrás and Laatsit, 2019). En andra utmaning rör den fortsatta användningen av resultaten. Det finns idag stora begränsningar i det offentliga systemets förmåga att ta till sig resultat från kontrollerande och formativa utvärderingar. Dessa betonas med summativa utvärderingar, som många gånger nästan per definition utmanar existerande strukturer. Den främjande utvärderingen bör därför pågå kontinuerligt, för att på så sätt skapa en successiv medvetenhet och naturlig förändring.

## 5. Sammanfattning och slutdiskussion

Övergången till ett hållbart samhälle framstår alltmer som en av vår generations centrala politiska projekt. I ljuset av detta har också en ny omställningspolitik snabbt vuxit fram. Denna politik, som bygger på idén om samhällutmaningar som en möjlighet till utveckling och ekonomisk tillväxt, rullas nu ut med en kraft och omfattning som förebådar ett paradigmskifte på många plan.

Vad som ändå förvånar är den begränsade debatten kring politikens grundantaganden. I vilken utsträckning är de tilltänkta insatserna relevanta för och i linje med de utmaningar som kännetecknar hållbar omställning som dynamisk process? Finns det någon alternativ politik för att nå samma eller rent av bättre utfall?

Ambitionen med detta ramprojekt har varit att förekomma denna diskussion om politikens innehåll, som vi menar i något läge måste föras. Vår analys handlar därför om politikens grundantaganden – inte om dess effekter. Denna begränsning är både uttalad och medveten. Övergången till en mer utpräglad omställningspolitik har i praktiken bara börjat. Vi har därför inte empiriskt underlag för mer solida bedömningar av politikens effekter (Moodysson and Sandström, 2020). Dessutom dominerar fortfarande mer etablerade sätt att arbeta. Poängen är dock att dessa över tid kommer att utmanas. Frågan är om de i alla lägen måste – eller ens bör – ersättas. Vår förhoppning är att rapporten kan skapa en beredskap för dessa kommande beslut. Detta genom att redan nu peka på potentiella risker och möjligheter med den nya omställningspolitiken.

Den konceptuella utgångspunkten för vår diskussion är att hållbar omställning i praktiken är en metapolitik. Det vill säga en övergripande politisk vision och inriktning, som nu förväntas styra och koordinera ett antal parallella politiska interventioner. På ett övergripande plan ger den nya omställningspolitiken därmed en direktionalitet till politiken i stort. Mer konkret har den till främsta uppgift att 1) vrida om ett antal centrala komponenter i sektorpolitiken och samtidigt 2) skapa synergier mellan olika sektorer och system. Vi menar att denna övergripande flernivåstyrning är den nya omställningspolitikens främsta företrädare.

För att förstå hur metapolitiken för hållbar omställning omsätts i praktiken har vi i denna rapport valt att betrakta metapolitikens övergripande styrdoctrin. Denna består av tre ständigt interagerande komponenter: 1) politikens innehåll, 2) politikens huvudsakliga styrningsprincip samt 3) politikens institutionaliserade processer för lärande. Dessa, menar vi, styr gemensamt politikens genomförande genom att i breda ordalag uppmuntra till nya försöksverksamheter, stimulera gränsöverskridande samverkan, och samtidigt understödja ett kontinuerligt lärande.

Men vad är då statens roll i denna omställningsprocess? Som vi konstaterade inledningsvis menar några av politikens främsta förespråkare att staten, likt en entreprenör, bör leda utvecklingen (Mazzucato, 2018a). Frågan är vad som avses med detta. Låt oss därför som avslutning reflektera över vad staten bör och inte bör göra i liknande processer för hållbar omställning.

En första reflektion rör politikens betydelse för att skapa direktionalitet i omställningen. Här har staten en central funktion i att *skapa en övergripande vision och ett narrativ* som

kan föra samman samhällets aktörer kring en gemensam målbild. Denna samlande funktion är både metapolitikens kännetecken och främsta uppgift. Betydelsen av en vision och ett narrativ ska därför inte underskattas. Tvärtom handlar omställningspolitiken i slutändan mer om sociala behov än om tekniska lösningar på avgränsade problem (OECD, 2015: 7). Samtidigt kännetecknas större samhällsutmaningar av att de inbegriper såväl marknadsmisslyckanden som brister i offentlig styrning (Borrás, 2019). För att i slutändan kunna genomföra dessa omställningar krävs därför att politiken upplevs som legitim, får social acceptans och samtidigt skapar ett brett engagemang (Geels et al., 2019: 9). Visionen, och framför allt narrativet, måste därför vara mer än löst prat och vaga drömmar om en bättre framtid. Tillsammans skall de istället bygga en trovärdig bild, baserad på ett antal konkreta åtgärder, om vad man vill åstadkomma och hur det skall gå till. På detta sätt kan narrativet och visionen ha en "pull-effekt" som enar disparata aktörer mot ett gemensamt mål.

Men betydelsen av visionen och narrativet går längre än så. Minst lika viktig är deras funktion som jämförelsepunkt mot vilket man kan utvärdera vad som åstadkommit under processens gång. Narrativet och visionen måste därför ständigt utvecklas och kommuniceras på nytt. Logiken är att politiken därmed efterhand skapar sin egen legend. Denna legend måste emellertid uppdateras löpande för att inte tappa kraft. Detta är en central och arbetskrävande insats som ofta underskattas. Likväl är det förmodligen en av metapolitikens mest särpräglade och kraftfulla informativa styrmedel (Tàbara and Chabay, 2013; Chabay, 2020; Wittmayer et al., 2019).

En andra reflektion rör politikens förhållande till näringslivet och industrin. Här menar vi att staten i första hand bör *sätta ramvillkor, röja hinder och i ökad utsträckning bygga broar* mellan olika sektorer. Argumentationen bygger på den tidigare diskussionen kring innovation och förhållandet mellan konflikt och samverkan. Drygt 80% av all forskning i Sverige, och en ännu större andel av innovationsarbetet, bedrivs och finansieras idag av den privata sektorn på helt kommersiella villkor och i huvudsak utan statlig inblandning (Moodysson and Sandström, 2020). Vidare har staten inte heller samma rådighet över innovationsfrågor som över exempelvis transport- och sjukvårdspolitiken. Frågan, från politikens perspektiv, är därför hur man ändå får näringslivet att gå i en hållbar riktning. Vår bedömning är att den traditionella näringspolitiken i huvudsak fungerat ganska bra. Denna bild stärks av de senaste årens utveckling, där näringslivet i allt högre grad ser hållbarhet som en central del av den övergripande affären. Nyckeln ligger därför i att mer selektivt understödja denna marknadsdrivna innovativa kraft.

Vår utgångspunkt är att staten på aggregerad nivå bör sätta *övergripande ramvillkor* som etablerar spelregler för industrin. Detta ger då en tydlig direktionalitet utan att kompromettera marknadsincitamenten för innovation (Hellquist and Birksjö, 2021: 36). Däremot bör staten undvika detaljstyrning på sektornivå. Det senare skapar många gånger målkonflikter och möjlighet till individuella strategiska överväganden, som i värsta fall leder till rent kontraproduktiva utfall. Det bästa sättet att främja innovation är istället att *undanröja olika hinder* i form av exempelvis flaskhalsar och motverkande incitament. Det senare kan innebära att man de facto bör ta bort olika selektiva stöd – något som i praktiken visat sig vara svårt av rent politiska skäl (Moodysson and Sandström, 2020: 41). Avslutningsvis bör staten även följa näringslivets utveckling och i ökad utsträckning bistå med att *bygga broar mellan olika sektorer*. I praktiken sker

innovation i ökande grad mellan sektorer snarare än inom enskilda industrier (Furr et al., 2016). Denna utveckling, som i allt väsentligt ansluter till idén om mervärde och spillover, förändrar nu successivt traditionella sektorer, och gör samtidigt sektorpolitiken alltmer obsolet. En utmaning för staten är därmed att, utifrån metapolitikens ambition att skapa 'mervärde', nu definiera nya styrningsmekanismer som internaliserar dessa synergier och möjliga spillover-effekter.

Som en tredje reflektion kräver det sistnämnda en utökad kontinuerlig omvärldsanalys med särskilt fokus på nya och alternativa innovationsprocesser. Som vi konstaterat öppnar inte minst den pågående digitaliseringen för nya affärsmodeller. Dessa ändrar förutsättningarna för innovation och entreprenörskap på ett mer djupgående plan – och därmed ändras också själva grundförutsättningarna för politiken. Här vill vi särskilt understryka potentialen i att den politiska ledningen initierar en förutsättningslös diskussion kring *plattformsekonomier och deras roll i en hållbar omställning*. Som vi konstaterat är plattformar bättre än många andra affärslösningar på att 1) involvera efterfrågesidan samt 2) bidra till snabb expansion och skala. Detta väcker en rad frågor av direkt relevans för politikens fortsatta utveckling: I vilken utsträckning ska staten initiera alternativt delta i plattformar? Vilken är plattformens position i det nationella innovationssystemet? Vilka konsekvenser har plattformsekonomin för utformningen av framtida public-private-partnership (PPP)?

En fjärde reflektion rör behovet av *en breddad internationell agenda för att aktivt även utveckla nya marknader i andra länder*. Den *internationella dimensionen* av omställningspolitiken är eftersatt och i många avseenden ytterst traditionell; den globala hållbarhetsagendan drivs i allt väsentligt genom etablerade internationella kanaler och fora samtidigt som svenska hållbarhetslösningar går på export genom en aktiv främjandepolitik. Översatt i innovationstermer syftar politiken därmed på att i första hand stimulera det egna utbudet. En global hållbar omställning öppnar för helt nya möjligheter. Inte minst erbjuder arbetet med efterfrågesidan nya möjligheter att skapa marknader och därmed skapa ytterligare incitament för innovation bland svenska företag.

En möjlig illustration av en sådan alternativ strategi är den internationella klimatfinansieringsplan som Biden-administrationen presenterade i slutet på april 2021 (The White House, 2021). Utfallet av detta initiativ är fortfarande en öppen fråga, men det kan enkelt beskrivas som en gigantisk Marshallplan på klimatområdet. Planen är särskilt riktad mot utvecklingsländer, samtidigt som den skapar nya marknader för nordamerikanska produkter. Den övergripande ambitionen är att tillsammans med privata aktörer och olika utvecklingsbanker fram till 2024 dubbla motsvarande klimatfinansiering under Obama-administrationens andra hälft (2013-2016). Vad som dock gör planen särskilt intressant är 1) den beslutsamhet och samling man nu går in (*whole-of-government approach*), 2) dess explicita koppling till den egna utvecklingen av den amerikanska ekonomin, samt 3) den omfattande strategi man har för att på olika sätt utveckla och kapacitera tilltänkta mottagarländer (dessa innefattar bland annat: investeringar i infrastruktur, teknisk assistans, kapacitering och kompetensöverföring i allt från planering till carbon accounting). De senare initiativen skapar nu förutsättningar för helt nya former av samverkan också på lång sikt.

En femte reflektion rör *behovet av ett mer strukturerat lärande*. Hållbar omställning lämnar en rad frågetecken, både vad gäller vägen framåt och själva koordineringen av politiken. Därmed blir också det egna lärandet i form av ett löpande utvärderingsarbete ett viktigt strategiskt instrument i den fortsatta utvecklingen av politiken. Man kan dock lära om olika saker, för olika syften. Den kontrollerande utvärderingen handlar, å ena sidan, om ansvarsutkrävande men är på ett strategiskt plan också ett centralt instrument för att skapa transparens och tillit. Samtidigt accentuerar hållbar omställning behovet av formativa och summativa främjande utvärderingar som, genom sina mer explorativa och kritiska ansatser, bidrar till att också utveckla politiken. Den centrala poängen är dock att både den kontrollerande och utvecklande utvärderingen behövs. De fyller helt enkelt komplementära syften och är så långt två sidor av samma mynt.

Behovet av att kombinera olika typer av lärande illustrerar ytterst utvärderingens förhållande till strategisk policyutveckling och faktisk styrning. Utvärderingens bidrag till utvecklingen av politiken är i någon mening uppenbart. Vad som dock ofta glöms bort är utvärderingens betydelse för skapandet och konkretiseringen av den legend som vi menar är en central komponent i själva styrningen av omställningspolitiken. Det löpande arbetet med ett sådant narrativ kräver tillbakablickar med konkreta exempel på progression och utveckling, men också mer visionära idéer och tankar om framtiden. Här lämnar både den kontrollerande och utvecklande utvärderingen sina respektive bidrag. Samtidigt illustrerar det hur lärandet träder fram som en aktiv del i styrdoktrinen för hållbar omställning.

Vårt samlade budskap är därför att staten har en central uppgift i att utveckla en tydligare strategi för att 1) koordinera och kombinera olika utvärderingsinsatser, 2) skapa en diskussion och dialog för att i ökad utsträckning integrera olika utvärderingsperspektiv, 3) understödja och uppmuntra främjande utvärdering som en naturlig del av det dagliga arbetet, inte minst inom den egna verksamheten, 4) förbättra tillgängligheten och spridningen av utvärderingar så att resultaten faktiskt används samt 5) öka kunskapen och kapaciteten kring utvärdering mer generellt. Ambitionen bör vara att skapa ett övergripande system för utvärdering som, för att citera Oldsman, "fosters critical thinking and continuous improvement as part of a policy cycle" (Oldsman, 2014: 229).

Detta leder naturligt över till en sjätte reflektion rörande behovet att *aktivt sörja för de nya kompetenser som krävs för en hållbar omställning*. Som Mazzucato påpekar kräver utmaningsdriven innovation, och ytterst även hållbar omställning, ett ledarskap som uppmuntrar både risktagande och en successivt utforskande anpassning (Mazzucato, 2019: 13). På samma sätt förutsätter den ökade digitaliseringen, och inte minst plattformsekonomin, en kombination av kompetenser som endast i undantagsfall går att finna i etablerade utbildningsprogram (Evans, 2020). Mer generellt understryker hållbar omställning förmågan att agera gränsöverskridande, såväl disciplinärt som institutionellt, samt kapaciteten att hantera komplexa och unika situationer (Capasso et al., 2019: 399; Moodysson and Sandström, 2020: 27). Det senare indikerar att själva samverkansfunktionen därmed också kommer att professionaliseras.

Som vi ser det har staten en viktig roll att på olika sätt driva frågan. Mer konkret handlar det om att tillsammans med innovationssystemens olika aktörer och den egna förvaltningen fortsätta reflektera över alternativa utbildningar och examina som bättre

möter de nya förutsättningarna (George, 2019). Minst lika viktigt är, emellertid, att även i den egna gärningen erkänna och uppmuntra en helt ny typ av professionella. Endast genom att aktivt utmana etablerade arbetssätt kommer man att vid behov kunna bryta existerande stuprör. För att än en gång citera Mazzucato kan det i vissa lägen vara viktigt att kontraktera "visionary people with a business, scientific or other background in an advisory capacity for a limited time period" (Mazzucato, 2019: 13).

Därmed kommer vi, som en avslutande reflektion, tillbaka till den övergripande koordinering som är den kanske största utmaningen för hållbar omställning. Här menar vi att staten tydligare måste *analysera, differentiera och prioritera sina insatser i att stödja gränsöverskridande samverkan*. Det finns som sagt flera anledningar till detta. Till att börja med är det en praktisk omöjlighet för staten att vara närvarande i alla avseenden och skeden. Dessutom finns ett antal institutionella hinder och trender som begränsar möjligheten till samverkan. Vidare sköts denna koordinering många gånger bättre av marknadsmekanismer och andra aktörer. I de allra flesta fall uppstår samverkan därför spontant av rent praktiska skäl. Den kritiska frågan är istället när – och framförallt hur – staten genom uttalad samverkansstyrning ska initiera, uppmuntra och understödja olika former av gränsöverskridande samverkan.

Diskussionen är viktig eftersom samverkan annars lätt blir ett slaskbegrepp för all typ av interaktion mellan två eller flera aktörer. Samverkan kan fylla en rad funktioner som var och en kräver sin särskilda organisering. Vidare kan samverkan emellanåt vara rent kontraproduktiv och därför något man bör avstå ifrån. Det är utifrån liknande överväganden som staten nu måste definiera sin roll. Helt klart är dock att hållbar omställning också skapar nya behov, där aktiv styrning av samverkan är en del av lösningen. Inte minst blir det särskilt viktigt att på olika sätt involvera nya och tidigare mer perifera aktörer i processen (Fisher et al., 2018a). Dessa aktörer bidrar inte bara med nya insikter och problemställningar. De kan även ofta bryta dödlägen och bidra med policyförslag som är mer kreativa och gränsöverskridande än andra aktörers. Detta eftersom de inte i samma utsträckning är del av etablerade intressekonflikter (Dutz et al., 2014: 17).

Med detta konstaterande sluter vi nu cirkeln för det ramprojekt som genom denna rapport haft som ambition att kartlägga den nya metapolitiken för hållbar omställning. På ett mer övergripande plan har vi i utvärderingsjargong återskapat politikens interventionsteori, det vill säga de antaganden som ligger till grund för detta gigantiska omställningsarbete. Vår förhoppning är att vi genom att etablera detta nollvärde nu också får ett instrument att förbättra politiken. Vi tror att det är viktigt. En av de stora myterna är att politiken alltid leder utvecklingen, när den många gånger istället formaliserar en utveckling som redan är på väg. Det senare är inget dåligt bidrag. Tvärtom är detta många gånger själva nyckeln till att skapa direktionalitet. Det senare kräver dock att politiken kontinuerligt lär av omgivningen och ständigt uppdaterar sin egen karta. Nu är åtminstone väderstrecken på plats.

## 6. Referenser

- (EU) 2018/1724 Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012.
- Ahlstrand B, Lampel J and Mintzberg H (2001) *Strategy safari: A guided tour through the wilds of strategic management*. Simon and Schuster.
- Almudi I, Fatas-Villafranca F and Potts J (2017) Utopia competition: a new approach to the micro-foundations of sustainability transitions. *Journal of Bioeconomics* 19(1): 165-185.
- 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.
- Åström T and Arnold E (2019) *Metautvärdering av första omgången strategiska innovationsprogram efter sex år (VR 2019:15)*. Stockholm: technopolis |group|
- Åström T, Arnold E and Olsson J (2020) *Metautvärdering av andra omgången strategiska innovationsprogram efter sex år (VR 2020:19)*. Stockholm: Faugert & Co Utvärdering/Technopolis Sweden.
- Banks J and Potts J (2010) Co-creating games: a co-evolutionary analysis. *New Media & Society* 12(2): 253-270.
- Bergek A, Berggren C, Magnusson T, et al. (2013) Technological discontinuities and the challenge for incumbent firms: Destruction, disruption or creative accumulation? *Research Policy* 42(6): 1210-1224.
- Berggren C, Magnusson T and Sushandoyo D (2015) Transition pathways revisited: established firms as multi-level actors in the heavy vehicle industry. *Research Policy* 44(5): 1017-1028.
- Boehm J, Bhargava HK and Parker GG (2020) The Business of Electric Vehicles: A Platform Perspective. *Foundations and Trends® in Technology, Information and Operations Management* 14(3): 203-323.
- 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 (2019) Domestic Capacity to Deliver Innovative Solutions for Grand Social Challenges. I: Stone D and Moloney K (red) *The Oxford Handbook of Global Policy and Transnational Administration*. Oxford University Press, s. 182-199.
- 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.
- Budde B, Alkemade F and Weber KM (2012) Expectations as a key to understanding actor strategies in the field of fuel cell and hydrogen vehicles. *Technological Forecasting and Social Change* 79(6): 1072-1083.
- Capasso M, Hansen T, Heiberg J, et al. (2019) Green growth – A synthesis of scientific findings. *Technological Forecasting and Social Change* 146: 390-402.
- Cartwright N (1979) Causal laws and effective strategies. *Noûs*. 419-437.
- Cele MB, Luescher TM and Wilson Fadji A (2020) Innovation policy at the intersection: Global debates and local experiences. Cape Town: HSRC Press.
- Chabay I (2020) Vision, identity, and collective behavior change on pathways to sustainable futures. *Evolutionary and Institutional Economics Review* 17(1): 151-165.
- Chesbrough H, Vanhaverbeke W and West J (2006) Open innovation. *The new Imperative for creating and profiting from technology* 1.
- Chivot E and Castro D (2019) The EU needs to reform the GDPR to remain competitive in the algorithmic economy. *Center for Data Innovation*.
- Coenen L, Benneworth P and Truffer B (2012) Toward a spatial perspective on sustainability transitions. *Research Policy* 41(6): 968-979.
- 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.
- Cusumano MA, Gawer A and Yoffie DB (2019) *The business of platforms: Strategy in the age of digital competition, innovation, and power*. Harper Business New York.
- 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.*
- Diercks G (2019) Lost in translation: How legacy limits the OECD in promoting new policy mixes for sustainability transitions. *Research Policy* 48(10): 103667.
- Diercks G, Larsen H and Steward F (2019) Transformative innovation policy: Addressing variety in an emerging policy paradigm. *Research Policy* 48(4): 880-894.
- 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.
- Dutz MA, Kuznetsov Y, Lasagabaster E, et al. (2014) *Making Innovation Policy Work: Learning from Experimentation.* Paris: OECD.
- Edler J (2010) International Policy Coordination for Collaboration in S&T. Rapport.
- 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.
- Ek H (2021) EU:s nya lagbomb: Ett "nytt gdpr" för artificiell intelligens presenteras. *Dagens Industri*, 20 april. Tillgänglig: <https://www.di.se/digital/eu-s-nya-lagbomb-ett-nytt-gdpr-for-artificiell-intelligens-presenteras/> (hämtad 29 april, 2021).
- 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](https://ec.europa.eu/info/horizon-europe_en) (hämtad 18 november, 2020).
- European Commission (2021) *A European Green Deal: Striving to be the first climate-neutral continent.* (hämtad 4 juli, 2021).
- Evans PC (2021) Europe's Real Platform Problem: Creating platform superstar firms remains elusive. In: Platform Professional. 14 februari. Tillgänglig: <https://platformprofessional.substack.com/p/europes-real-platform-problem> (hämtad 30 mars, 2021).
- Fagerberg J (2018) Mobilizing innovation for sustainability transitions: A comment on transformative innovation policy. *Research Policy* 47(9): 1568-1576.
- Fisher R, Chicot J, Domini A, et al. (2018a) *Mission-oriented research and innovation: Assessing the impact of a mission-oriented research and innovation approach (Final report).* Brussels: European Commission EC.

- Fisher R, Chicot J, Domini A, et al. (2018b) *Mission-oriented research and innovation: Inventory and characterisation of initiatives (Final report)*. Brussels: European Commission EC.
- 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.
- Frenken K, van Waes A, Pelzer P, et al. (2020) Safeguarding Public Interests in the Platform Economy. *Policy & Internet* 12(3): 400-425.
- Fünfschilling L (2014) *A dynamic model of socio-technical change: institutions, actors and technologies in interaction*. Diss., University of Basel, Basel.
- Furr N, O'Keeffe K and Dyer JH (2016) Managing Multiparty Innovation. *Harvard business review*. November. Tillgänglig: <https://hbr.org/2016/11/managing-multiparty-innovation>.
- Gawer A and Srnicek N (2021) *Online platforms: Economic and societal effects*. Brussels: European Parliament (STOA).
- 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.
- Geels FW, Berkhout F and van Vuuren DP (2016) Bridging analytical approaches for low-carbon transitions. *Nature Climate Change* 6(6): 576-583.
- Geels FW, Turnheim B, Asquith M, et al. (2019) *Sustainability transitions: policy and practice (EEA Report No 09/2019)*. Copenhagen: European Environment Agency.
- George M (2019) *Tech revolution 'could make arts more important than maths'*. TES. Tillgänglig: <https://www.tes.com/news/tech-revolution-could-make-arts-more-important-maths> (hämtad 7 juni, 2021).
- 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.
- Goldman D, Marchessou S and Teichner W (2017) *Cashing in on the US experience economy*. McKinsey & Company.
- Greiner C and Sakdapolrak P (2013) Translocality: Concepts, applications and emerging research perspectives. *Geography Compass* 7(5): 373-384.
- Grillitsch M, Hansen T and Madsen S (2020) How novel is Transformative Innovation Policy? Rapport: Lund University, CIRCLE-Center for Innovation, Research and Competences in ....
- Hagel J (2015) *The power of platforms*. Deloitte University Press.
- Hansen T and Coenen L (2017) Unpacking resource mobilisation by incumbents for biorefineries: the role of micro-level factors for technological innovation system weaknesses. *Technology Analysis & Strategic Management* 29(5): 500-513.

- Hansen UE, Nygaard I, Romijn H, et al. (2018) Sustainability transitions in developing countries: Stocktaking, new contributions and a research agenda. *Environmental Science & Policy* 84: 198-203.
- 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 utvärderingsstata politiken: styrning och utvärdering i svensk storstadspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Hjorth R (1996) Baltic Environmental Cooperation - A Regime in Transition. *Linköping University Report*. Linköping: Water and Environmental Studies.
- 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.
- Hosseini H and Evans PC (2021) *Platform Economy 2021: Top 100 Super Star Firms and the Race for Talent (videopresentation 11 februari, 2021)*.
- 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, s.
- Jacobsson R, Sandén P, Andersson E, et al. (2017) *Strategiska innovationsagendor: En kartläggning av finansierade agendor*. Stockholm: Sweco.
- Jones BF and Summers LH (2020) *A Calculation of the Social Returns to Innovation*. Cambridge MA: National Bureau of Economic Research.
- Kaemingk D (2018) How Tesla Drives Top Customer Experiences. In: Qualtrics.com. 28 augusti. Tillgänglig: <https://www.qualtrics.com/blog/tesla-customer-experience/> (hämtad 7 juni, 2021).
- 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.
- Kenney M, Bearson D and Zysman J (2020) The Platform Economy Matures: Exploring and Measuring Pervasiveness and Power. Available at SSRN 3497974.

- Kivimaa P (2014) Government-affiliated intermediary organisations as actors in system-level transitions. *Research Policy* 43(8): 1370-1380.
- 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.
- Kuhlmann S and Rip A (2018) Next-Generation Innovation Policy and Grand Challenges. *Science and Public Policy* 45(4): 448-454.
- Kuznetsov Y and Sabel C (2014) New open economy industrial policy: Making choices without picking winners. I: Dutz MA, Kuznetsov Y, Lasagabaster E, et al. (red) *Making Innovation Policy Work: Learning from Experimentation*. Paris: OECD, s. 35-47.
- Larrue P (2021) *The design and implementation of mission-oriented innovation policies*. Paris: OECD Publishing.
- Leach M, Rockström J, Raskin P, et al. (2012) Transforming innovation for sustainability. *Ecology and Society* 17(2).
- Lindström K (2021) Regeringen vill driva på samverkan för digitalisering. *ComputerSweden*. Tillgänglig: <https://computersweden.idg.se/2.2683/1.745399/regeringen-samverkan-digitalisering> (hämtad 11 januari, 2021).
- 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.
- 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.
- Mazzucato M (2019) *Governing missions in the European Union*.
- McKinsey Global Institute (2019) *Globalization in transition: The future of trade and value chains*. MGI.
- Meadowcroft J (2009) What about the politics? Sustainable development, transition management, and long term energy transitions. *Policy sciences* 42(4): 323-340.

- Mellergård P (2013) Debattinlägg: Besvikelse efter flera års utredande. *Sydsvenskan*, 23 mars. Tillgänglig: <https://www.sydsvenskan.se/2013-03-25/besvikelse-efter-flera-ars-utredande>.
- 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.
- Morgan G (1986) *Images of organization*. London, UK: SAGE Publicationa.
- Myndigheten för digital förvaltning (2020a) *Svenskt ramverk för digital samverkan 1.3*. Sundsvall: DIGG.
- Myndigheten för digital förvaltning (2020b) *Sveriges digitala förvaltning 2020: En samlad analys och bedömning av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen*. Sundsvall: DIGG.
- 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.
- Nordisk ministerråd (2011) *Vilja till forskning? : Rapport från Högnivågruppen för översyn av det nordiska forskningsarbetet*. København: Nordisk ministerråd.
- Nyberg S, Friberg R, Lundqvist B, et al. (2021) *Konjunkturrådets rapport 2021: Digitalisering och konkurrens*. Stockholm: SNS Förlag.
- OECD (2015) *System Innovation: Synthesis Report*. Paris: OECD Publishing.
- 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 (2018) *OECD Reviews of Digital Transformation: Going Digital in Sweden*.
- OECD (2019) *Digital Government Review of Sweden*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2020) *OECD Digital Economy Outlook 2020*. Paris: OECD Publishing.
- Oldsman E (2014) Making evaluations count: Toward more informed policy. I: Dutz MA, Kuznetsov Y, Lasagabaster E, et al. (red) *Making Innovation Policy Work: Learning from Experimentation*. Paris: OECD, s. 229-246.
- 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.
- Parker G, Van Alstyne MW and Jiang X (2017) Platform ecosystems: How developers invert the firm. *MIS Quarterly* 41(1): 255-266.

- 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.
- Planko J, Cramer JM, Chappin MMH, et al. (2016) Strategic collective system building to commercialize sustainability innovations. *Journal of Cleaner Production* 112: 2328-2341.
- 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.
- Rogers PJ (2008) Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions. *Evaluation* 14(1): 29-48.
- Rogge KS and Reichardt K (2016) Policy mixes for sustainability transitions: An extended concept and framework for analysis. *Research Policy* 45(8): 1620-1635.
- Román M (1998) *The Implementation of International Regimes: the Case of the Amazon Cooperation Treaty*. Doctoral Thesis, Uppsala University.
- Román M (2010) Governing from the middle: the C40 Cities Leadership Group. *Corporate Governance* 10(1): 73-84.

- Román M and Vedung E (2021) *Politik för hållbar omställning: Utmaningar och möjligheter för utvärdering (PM 2021: 06)*. Stockholm: Tillväxtanalys.
- 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.
- Rothaermel FT (2001) Complementary assets, strategic alliances, and the incumbent's advantage: an empirical study of industry and firm effects in the biopharmaceutical industry. *Research Policy* 30(8): 1235-1251.
- 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.
- Schumpeter JA (1942) *Capitalism, socialism, and democracy*. New York: Harper & Bros.
- Sengers F, Wieczorek AJ and Raven R (2019) Experimenting for sustainability transitions: A systematic literature review. *Technological Forecasting and Social Change* 145: 153-164.
- Smink MM, Hekkert MP and Negro SO (2015) Keeping sustainable innovation on a leash? Exploring incumbents' institutional strategies. *Business Strategy and the Environment* 24(2): 86-101.
- 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 E, Stame N, Mayne J, et al. (2012) Broadening the range of designs and methods for impact evaluations.
- 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.
- Tàbara JD and Chabay I (2013) Coupling Human Information and Knowledge Systems with social-ecological systems change: Reframing research, education, and policy for sustainability. *Environmental Science & Policy* 28: 71-81.
- Täuscher K and Laudien SM (2018) Understanding platform business models: A mixed methods study of marketplaces. *European Management Journal* 36(3): 319-329.
- Tavares R (2016) *Paradiplomacy: cities and states as global players*. Oxford University Press.
- The White House (2021) *U.S. International Climate Finance Plan*. Tillgänglig: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/04/U.S.-International-Climate-Finance-Plan-4.22.21-Updated-Spacing.pdf> (hämtad 23 maj, 2021).
- 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.
- Torfing 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 februari).
- Van Alstyne MW and Schrage M (2016) The best platforms are more than matchmakers. *Harvard business review* 94(7/8).
- van der Loos HZA, Negro SO and Hekkert MP (2020) Low-carbon lock-in? Exploring transformative innovation policy and offshore wind energy pathways in the Netherlands. *Energy Research & Social Science* 69: 101640.
- 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.
- Wernberg J (2021) *Innovation, Competition, and Digital Platform Paradoxes (Policy Papers on Technology, Economics and Structural Change 2021.1)*. Stockholm: Swedish Entrepreneurship Forum.
- Westman D (2021) *Vem tar ansvar för AI? Gällande lagstiftning, framlagda förslag och övergripande analys*. Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- Wittmayer J, Backhaus J, Avelino F, et al. (2019) Narratives of change: How social innovation initiatives construct societal transformation. *Futures* 112: 102433.
- Yström A, Alghed 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.



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](http://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](mailto:info@tillvaxtanalys.se)  
Webb: [www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)