



PM 2021:03

# Styrning och implementering av innovationspolitik genom samverkan

## Möjligheter och utmaningar

Samverkan är ett centralt inslag i innovationspolitiken. Samtidigt lyfter forskningen fram konkurrens som den kanske yttersta drivkraften bakom innovation.

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

Dnr: 2020/184

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: David Birksjö

Telefon: 010-447 44 48

E-post: [david.birksjo@tillvaxtanalys.se](mailto:david.birksjo@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 politiken. Vi utvecklar även analys- och utvärderingsmetoder.

Hur nationellt politiskt fattade beslut bidrar till hållbar tillväxt kräver djuplodande analyser och utvärderingar utifrån flera perspektiv. I vår årligt uppdaterade analys- och utvärderingsplan presenterar vi våra ramprojekt. Det är tvååriga projekt där vi belyser en politiskt relevant frågeställning utifrån olika perspektiv. Under projektets gång publicerar vi fortlöpande delstudier. Våra slutsatser och rekommendationer sammanfattar vi i en avslutande ramprojektrapport.

Det här är en delstudie som ingår i ramprojektet "Vilka effekter skapar den tredje generationens näringspolitiska program?". Studien är skriven av Alexander Hellquist, specialist vid Uppsala universitet och David Birksjö, analytiker vid Tillväxtanalys. Mikael Román har bidragit med kommentarer på texterna under projektets gång.

Ett varmt tack till alla som ställt upp på intervjuer samt deltagarna i ramprojektets referensgrupp som har bidragit med värdefulla inspel.

Östersund, februari 2021

Thomas Pettersson Westerberg, avdelningschef Innovation och grön omställning,  
Tillväxtanalys

# Innehållsförteckning

|   |    |
|---|----|
| Förord .....  | 2  |
| Sammanfattning .....  | 4  |
| Två sidor av samma mynt .....   | 4  |
| Samverkan som praktik och styrdoktrin .....                                     | 4  |
| Fallstudie rörande förd politik .....   | 5  |
| Resultat i korthet .....  | 5  |
| Summary .....   | 7  |
| Two sides of the same coin .....  | 7  |
| Collaboration as practice and governance doctrine .....                         | 7  |
| Case study on policy conducted .....  | 8  |
| Results in brief .....  | 8  |
| 1. Introduktion .....   | 10 |
| 2. Samverkan i den tredje generationens innovationspolitik .....                | 12 |
| 2.1 Kort bakgrund – argument för och emot en aktiv innovationspolitik .....     | 12 |
| 2.2 Samverkan i samhällsstyrningen .....  | 14 |
| 2.3 Samverkan som praktik .....   | 18 |
| 2.3.1 Representation av olika sektorer och kunskapsfält .....                   | 19 |
| 2.3.2 Möjligheter för olika perspektiv att brytas .....                         | 20 |
| 2.3.3 Möjligheter till ifrågasättande av rådande normer och institutioner ..... | 21 |
| 2.3.4 Möjligheter till praktiskt experimenterande .....                         | 22 |
| 2.3.5 Sammanfattning: centrala frågor .....                                     | 22 |
| 3. Fallstudie av Fossilfritt Sverige .....                                      | 24 |
| 3.1 Bakgrund – vad är Fossilfritt Sverige? .....                                | 24 |
| 3.2 Urval och metod .....   | 25 |
| 3.3 Observationer .....   | 26 |
| 3.3.1 Fossilfritt Sverige i en klimatpolitisk styrmedelsmix .....               | 26 |
| 3.3.2 Färdplanernas ambitionsnivå .....   | 27 |
| 3.3.3 Färdplanernas legitimitet .....   | 28 |
| 3.3.4 Lärande och innovation .....  | 29 |
| 3.4 Sammanfattning av observationer .....                                       | 33 |
| 4. Avslutande diskussion och slutsatser .....                                   | 35 |
| Referenser .....  | 38 |

## Sammanfattning

Den här studien utgör den andra delen i Tillväxtanalys ramprojekt om den så kallade tredje generationens innovationspolitik – det vill säga en innovationspolitik där innovation ofta ses som ett medel för samhällsförändring snarare än ett självändamål. I Sverige syftar dessa samhällsförändrande ambitioner ofta till omställning mot hållbar utveckling och stärkt konkurrenskraft. Mer specifikt behandlar rapporten vilken roll samverkan spelar i en sådan politik. Syftet med vår studie är att beskriva möjligheter och utmaningar i styrning och implementering av det vi kallar den tredje generationens innovationspolitik där samverkan har en central roll.

### Två sidor av samma mynt

Samverkan kan i bred bemärkelse förstås som interaktioner mellan aktörer med olika organisatorisk tillhörighet. Interaktionerna medger en hög grad av bibehållen autonomi, där det grundläggande generella motivet för samverkan är att hantera utmaningar på ett bättre sätt än om aktörerna hade agerat enskilt. Samverkan mellan olika samhällsaktörer har länge betraktats som en viktig komponent i både innovationsprocesser och en omställning mot hållbar utveckling, och så även i den tredje generationens innovationspolitik. Argument för samverkan brukar vara att arbetsformen lämpar sig för att hantera komplexa samhällsutmaningar. Detta eftersom den medger deltagande, dialog, flexibilitet, lärande och synergier mellan olika aktörer och sektorer. Samtidigt finns det konceptuella spänningar mellan å ena sidan den frivillighet och de informella beslutsgångar som präglar samverkan och å andra sidan den mer hierarkiska samhällsstyrningen som utgår från politiska mål och en transparent förvaltning. Det finns också en konceptuell spänning mellan å ena sidan samverkan och å andra sidan den konkurrens på fria marknader som skapar ett grundläggande innovationstryck i näringslivet. Därför är det inte självklart i vilken utsträckning och på vilket sätt samverkan bör bedrivas inom ramen för den tredje generationens innovationspolitik.

### Samverkan som praktik och styrdoktrin

I rapportens första del beskriver vi potentiella möjligheter, utmaningar och risker med samverkan utifrån empirisk och teoretisk litteratur om nätverksstyrning, innovation, hållbar utveckling och samverkan som praktiskt hantverk. Utifrån denna genomgång identifieras ett antal frågor som vi menar är centrala för att förstå om och hur samverkan kan främja innovation och omställning mot hållbar utveckling. Frågorna rör dels hur samverkansarbetet kan riktas med politiska mål och mer hierarkiska styrformer, vilka värden samverkan kan tillföra i en styrmedelsmix och i vilken grad samverkan kan minska de osäkerheter som är ofrånkomliga i innovationsprocesser. Frågorna rör också det praktiska hantverket att planera, designa och genomföra samverkan, som i hög grad avgör om arbetsformens potential realiserar. Det handlar om legitimitet hos de aktörer som är representerade i samverkan, i vilken utsträckning olika perspektiv beaktas, om utrymme ges för ifrågasättande av rådande normer och institutioner och om möjligheter till praktiskt experimenterande erbjuds.

## Fallstudie rörande förd politik

Utifrån identifierade centrala frågor har vi gjort en fallstudie av *Fossilfritt Sverige*. Det är ett nationellt initiativ som Regeringen tog 2015 i syfte att öka takten i arbetet för att nå det nationella miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. En viktig del av Fossilfritt Sveriges arbete är att i samverkan mellan stat och näringsliv ta fram branschspecifika *färdplaner* för en omställning av energisystemet. Utöver de klimatpolitiska ambitionerna är främjande av innovation och konkurrenskraft viktiga underliggande motiv för initiativet. Vi ser därför initiativet som ett intressant exempel på implementering av den tredje generationens innovationspolitik. Vår fallstudie fokuserar på färdplanerna för el-, sjöfarts-, bil- och flygbranscherna., och baseras på dokumentstudier och semistrukturerade intervjuer med nyckelpersoner på Fossilfritt Sveriges kansli och de branschorganisationer som har varit ansvariga för att sammanställa färdplanerna. En intervju med aktör utan direkt involvering i initiativet, men med breda insikter kring samverkan och innovationspolitik, har också genomförts. Vi gör inte anspråk på att presentera en regelrätt utvärdering av Fossilfritt Sverige - istället att belysa och resonera kring relevansen i de generella argument kring för- och nackdelar med samverkan som presenterades i studiens litteraturgenomgång.

## Resultat i korthet

Det nationella klimatpolitiska ramverket har gett Fossilfritt Sverige en tydlig inriktning som de studerade färdplanerna följer när de redogör för hur respektive bransch kan bli fossilfri. Färdplanerna innehåller få förslag på innovativa tekniska lösningar. De fokuserar istället på de förutsättningar som branscherna bedömer krävs för att klara omställningen. Det handlar i huvudsak om offentliga insatser och stöd, bland annat till fortsatt utveckling av fossilfri teknik.

Den interna samverkan i branscherna under arbetet med färdplanerna har inneburit ett lärande. Några av förslagen på justeringar av exempelvis regelverk och stödformer kan ses som institutionella innovationer. Transportbranschernas färdplaner gör inga tydliga prioriteringar mellan olika tekniska lösningar. Det beror delvis på att företagen konkurrerar sinsemellan med olika tekniker.

I skrivande stund har implementeringen av färdplanerna ännu inte påbörjats. Det är osäkert i vilken utsträckning staten kommer att kunna genomföra de föreslagna åtgärderna och hur avvägningen mellan motstridiga förslag kan ske. Fossilfritt Sveriges kansli har dock gjort vissa prioriteringar. Genomförda åtgärder kommer att åtnjuta legitimitet i kraft av att förslagen kommer från marknadens aktörer och experter. I det hänseendet är Fossilfritt Sverige en innovativ konstruktion i implementeringen av klimatpolitiken. Samtidigt kommer en konventionell beredning av färdplanerna i Regeringskansliet att ge politisk legitimitet åt de formella beslut som kommer att fattas baserat på förslagen.

Vi ser flera generella implikationer för fortsatt samverkan mellan stat och näringsliv kring innovation och omställning för hållbar utveckling:

- Vår studie adresserar samverkan som styrdoktrin och som praktik. Båda perspektiven aktualiserar centrala frågor gällande hur samverkan ter sig i innovationspolitiken: Vad samverkar aktörerna kring, vilka aktörer samverkar, hur

och när samverkar de? Samverkans dynamik problematiseras relativt sällan i innovationspolicy-sammanhang. Icke desto mindre torde den vara central för att förstå politikens effekter. Därför menar vi att samverkan i policysammanhang bör behandlas som det komplexa fenomen det är.

- Fossilfritt Sverige visar hur inriktning i samverkan kan styras med politiska mål och tvingande styrmedel. Dessa skapar ett omställningstryck och en efterfrågan på innovationer. Samtidigt kan inriktningen minska incitament att delta bland företag som inte ser någon vinst i en omställning.
- Det nationella initiativet visar att konsultationer mellan stat och separata näringslivsbranscher kan skapa ett lärande kring institutionella förutsättningar för innovation och omställning. Det kan också ge ett beslutsunderlag som tydliggör olika branschens skilda perspektiv och potentiellt kan initiativet minska institutionell osäkerhet i innovationsprocesser. Samverkansformen ger dock begränsade möjligheter för branschövergripande samsyn och prioriteringar. Inspelen från branscherna får delvis karaktären av strategiska partsinlagor.
- Att branschorganisationer utgör kontaktytor mot staten har praktiska fördelar och skapar legitimitet eftersom de formellt företräder en stor mängd företag. Samtidigt kan de bara föra fram förslag som alla medlemmar accepterar. Det gör att motsättningar inom branscher inte syns i beslutsunderlaget. Bland annat gäller det motstridiga intressen hos företag som konkurrerar sinsemellan med olika tekniska lösningar. Prioriteringar och vägval avseende exempelvis styrmedel kopplade till olika energislag hänvisas då till en politisk nivå. Detta medger transparens och legitimitet som samverkansprojekt ibland kritiserar för att sakna, samtidigt som förankringen i näringslivet försvagas.
- Det finns både en motsättning och komplementaritet mellan samverkan och omgivande mer hierarkiska styrdoktriner. Denna motsättning menar vi behöver uppmärksammas mer i forskning och policy som idag förespråkar ökade inslag av samverkan baserat på en idealtyp av arbetsformen., enligt vilken aktörer möts på jämlika villkor och förväntas kunna ta gemensamma beslut kring svåra frågor. Ur ett policyperspektiv belyser Fossilfritt Sverige att den specifika utformningen och sättet att leda samverkan är avgörande för utfallet. Direktiv som efterfrågar samverkan kan således få en starkare styreffekt om arbetsformen specificeras i mer detalj.

## Summary

This study is the second part of the Growth Analysis framework project on the so-called third generation innovation policy – i.e. an innovation policy where innovation is seen as a means of societal change rather than an end in itself. In Sweden, these ambitions of societal change are often aimed at transitioning towards sustainable development and strengthening competitiveness. More specifically, the report deals with the role that collaboration plays in such a policy. The aim is to describe both opportunities and challenges connected to collaboration as a means to steer and implement third generation innovation policy.

### Two sides of the same coin

Collaboration can be understood in a broad sense as interactions between actors with different organisational affiliations. The interactions allow for a high degree of autonomy, where the basic general motive is to handle challenges better than if the actors had acted individually. Collaboration between different actors in society has long been seen as an important component of both innovation processes and a transition towards sustainable development, and so also in the third-generation innovation policy. Important arguments for collaboration include the potential to handle complex societal challenges through participation, dialogue, flexibility, learning and synergies between stakeholders and sectors. At the same time, there are conceptual tensions between, on the one hand, the voluntary nature and informal decision-making processes that characterise collaboration and, on the other, a more hierarchical societal governance based on political objectives and transparent administration. There is also a conceptual tension between, on the one hand, collaboration and, on the other, the competition in free markets that creates a fundamental pressure for innovation in business. These tensions raise the question to what extent and in which form collaboration should be applied in innovation policy.

### Collaboration as practice and governance doctrine

In the first part of the report, we describe potential opportunities, challenges and risks associated with collaboration based on empirical and theoretical literature on network governance, innovation, sustainable development and collaboration as a professional practice. Based on this review, a number of questions are identified that we believe are central to understanding whether and how collaboration can promote innovation and a transition towards sustainable development. The questions concern, on the one hand, how the collaboration work can be directed with policy objectives and more hierarchical forms of governance, what values collaboration can bring to a mix of policy instruments and to what extent collaboration can reduce the uncertainties that are inevitable in innovation processes. The questions also address the practice of planning, designing and implementing collaborative processes, which largely determines whether potential values associated with collaboration are realised. These questions concern the legitimacy of actors who are represented in collaboration, the extent to which different perspectives are taken into account, whether there is scope for questioning prevailing norms and institutions and whether opportunities for practical experimentation are offered.



## Case study on policy conducted

Drawing on the key questions identified in the literature review, the report also includes a case study of *Fossil-free Sweden*. This is a government initiative taken in 2015 with the aim of accelerating efforts to achieve the national environmental quality objective *Reduced climate impact*. A principal part of the mission of Fossil-free Sweden is to collaborate with business sectors around the development of *roadmaps* for a transition to a fossil-free energy system. In addition to climate policy ambitions, promoting innovation and competitiveness are important underlying motives for the initiative. We therefore see the initiative as an interesting example of third generation innovation policy implementation. Our case study focuses on the roadmaps for the electrical, maritime, automotive and aviation industries. It is based on document studies and semi-structured interviews with key people in Fossil-free Sweden's offices and at the industry associations that have been responsible for compiling the roadmaps. A small number of interviews with actors without direct involvement in the initiative, but with broad insights into collaboration and innovation policy, have also been conducted. Our ambition is not to evaluate Fossil-free Sweden but rather to use the initiative to illustrate and further elaborate the general reasoning on pros and cons of collaboration presented in the literature review.

## Results in brief

The national climate policy framework has given Fossil-free Sweden a clear direction that the studied roadmaps follow when they describe how each industry can become fossil-free. The roadmaps contain few proposals for innovative technical solutions. Instead, they focus on conditions that the industries deem necessary in order to cope with the transition. The fulfilment of these conditions would rely to a considerable extent on public efforts and support, including for the continued development of fossil-free technology.

The internal collaboration in the industries during the work on the roadmaps has enabled learning and some of the proposals for adjustments to, for example, the regulatory framework and forms of government support can be seen as potential institutional innovations. No clear priorities between different technologies are set in the roadmaps of the transport industry, which can be explained in part by the fact that companies in each industry compete with different solutions.

At the time of writing, implementation of the roadmaps has not yet begun. It is therefore uncertain to what extent the government will be able to implement the proposed measures and how trade-offs between proposals will be managed, even though the office of Fossil-free Sweden have suggested certain prioritisations. Implemented measures will possess legitimacy by virtue of being proposed by market players and expertise. In this respect, Fossil-free Sweden constitutes an innovative structure for implementation of climate policy. At the same time, a conventional preparation of the roadmaps in the Government Offices of Sweden will give political legitimacy to the formal decisions that will be taken based on the proposals.

We see several general implications for continued collaboration between government and business on innovation and transition for sustainable development:

- Our study addresses collaboration as a governance doctrine and as practice. Both perspectives raise key questions about how collaboration appears in innovation policy: What do the actors collaborate on, which actors collaborate, how and when do they collaborate? The dynamics of the questions are relatively rarely problematised in the context of innovation policy. Nevertheless, this is central to understanding the effects of policy. Therefore, we believe that collaboration in policy contexts should be treated as the complex phenomenon it is.
- Fossil-free Sweden shows how the direction of collaboration can be controlled with political goals and hierarchical policy instruments that create a pressure for transition and a demand for innovation. At the same time, such external control can reduce incentives for companies to participate if they see limited or no benefits in a transition.
- Fossil-free Sweden shows that consultations between government and separate industry sectors can create learning about institutional conditions for innovation and transition. It can also provide a basis for decision-making that clarifies differences in perspectives across industries, and potentially reduce institutional uncertainty in innovation processes. However, the form of collaboration provides limited opportunities for cross-industry consensus and priorities. In the studied roadmaps, the input from the industries partly takes on the character of strategic party submissions.
- The fact that industry associations are points of contact with government has practical advantages and creates legitimacy because they formally represent a large number of companies. At the same time, they can only put forward proposals that all members accept. This means that disagreements within industries are not visible in proposals put forward by these companies, including conflicting interests of companies that compete among themselves with different technical solutions. Priorities and choices regarding, for example, different energy sources are then referred to a political level. This allows for transparency and legitimacy that collaborative projects are sometimes criticised for lacking, while potentially weakening endorsement in business.
- There is both a contradiction and complementarity between collaboration and more hierarchical governance doctrines. We believe that this needs to be given more attention in research and policy that advocates increased elements of collaboration based on idealised assumptions according to which actors can meet on equal terms and make consensus decisions on difficult issues. From a policy perspective, Fossil-free Sweden highlights that the specific design and practical implementation of collaboration is crucial for the outcome, and that specifying details of the design can provide government directives calling for collaboration with a stronger steering effect.

# 1. Introduktion

I föregående rapport inom detta ramprojekt (Moodysson och Sandström 2020) föreslås ett ramverk utifrån vilket den så kallade tredje generationens innovationspolitik kan förstås och analyseras. Jämfört med tidigare innovationspolitik präglas den tredje generationen i högre grad av transformativa, systemförändrande ambitioner och en tydlig direktionalitet – det vill säga en politisk inriktning som accepteras av inblandade aktörer. I Sverige präglas inriktningen i hög grad av de politiska ambitionerna att skapa en omställning mot hållbar utveckling (Sjöblom 2015; Vinnova 2015).

Bland de utmaningar och möjligheter i den tredje generationens innovationspolitik som Moodysson och Sandström (2020) identifierar menar vi att flera kan relateras till samverkan – det vill säga arbetsformer som skiljer sig från både en hierarkisk offentlig styrning av näringslivet och den konkurrens som råder mellan företag på fria marknader. Samverkan mellan olika samhällsaktörer har länge varit en central del av innovationspolitik och den är nödvändig i innovationsprocesser – både när en ny idé uppstår och när den testas och införlivas i samhället – och i dag satsar staten årligen tre miljarder kronor på innovationsstöd avsett för just aktörer som samverkar kring forsknings- och innovationsprojekt (Tillväxtanalys 2020). Tidigare litteratur på området beskriver hur akademi, näringsliv och stat enligt den så kallade "triple helix-modellen" utifrån olika mandat och roller möjliggör utveckling av ny teknik (Dzisah och Etkowitz 2008; Etkowitz och Dzisah 2008). I dagens innovationspolitiska strategier och styrdokument betonas att staten och marknadens aktörer tillsammans med akademi, civilsamhälle och medborgare kan lära sig hur system för produktion och konsumtion kan förändras i en mer hållbar riktning, och utveckla tekniska och sociala innovationer för att åstadkomma en samhällsomställning. Ordet samverkan är i dessa dokument uttryck för en så kallad styrdoktrin som betonar samarbete i nätverk snarare än mer tvingande målstyrning med hjälp av lagstiftning eller ekonomiska incitament.

I både teoretiska studier och praktiska erfarenheter går det att hitta såväl medhåll för som invändningar mot logiken i att förlita sig på samverkan för att främja innovation och uppnå omställning mot en hållbar utveckling. Många texter beskriver hur samverkan som arbetsform lämpar sig för att hantera komplexa utmaningar, eftersom den medger synergier, flexibilitet, utrymme för demokratiskt deltagande, dialog och tvärsektorieella ansatser som kan gynna lärande och innovation (Renn et al. 2009; Ansell och Torfing 2014). Andra studier pekar istället på konceptuella spänningar mellan samverkan och traditionell styrning och förvaltning, och på praktiska svårigheter och risker i implementeringen av samverkansprojekt (Danielsson, Hertting och Klijn 2017). I termer av dagens innovationspolitik ger Moodysson och Sandström (2020) ett exempel på en sådan svårighet när de beskriver hur samverkan ofta sker mellan aktörer som är etablerade i rådande system, vilket gör att de tenderar att förespråka små gradvisa förändringar snarare än mer genomgripande omställningar. Andra forskare har pekat på att samverkan kan minska möjligheter till ansvarsutkrävande och transparens i beslutsformer (Hertting & Vedung 2012), och att redan starka samhällsaktörer genom samverkan stärker sitt inflytande på otillbörliga sätt på bekostnad av svagare grupper (Hertting 2003).

Med utgångspunkt i dessa olika argument i existerande litteratur är det övergripande syftet med den här rapporten att *beskriva möjligheter och utmaningar i styrning och implementering av tredje generationens innovationspolitik genom samverkan.*

I kapitel 2 undersöker vi med utgångspunkt i relevant teori logiken som underbygger den tredje generationens innovationspolitik – att samverkan har en viktig roll att spela tillsammans med hierarkiska styrmedel för att främja innovation och omställning mot hållbar utveckling. Utgångspunkten är vetenskaplig litteratur kring innovation, samverkan, nätverksstyrning (det vill säga den styrningsdoktrin som betonar samverkan; på engelska "network governance") samt omställning mot hållbar utveckling (på engelska "sustainability transitions"). Dessa forskningsfält är alla omfattande, och utifrån rapportens syfte fokuserar vi i första hand på vad de har att säga om hur omställning mot hållbar utveckling kan uppnås genom samverkan. Vi summerar kapitlet genom att formulera några centrala frågor om den roll samverkan spelar i innovationspolitik. Dessa är avsedda som ett komplement till de dimensioner som Moodysson och Sandström (2020, s. 29) menar karaktäriserar tredje generationens innovationspolitik.

För att illustrera och fördjupa våra resonemang presenterar vi i kapitel 3 en studie av Fossilfritt Sverige. Initiativet Fossilfritt startades av regeringen hösten 2015 i syfte att öka takten i arbetet för att nå miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan, genom att skapa och tillhandahålla en plattform för dialog och lärande kring klimatpolitiken mellan regering och berörda aktörer (Kommittédirektiv 2016:66). En central del av arbetet har bestått i att i samverkan mellan stat och näringslivet ta fram branschspecifika "färdplaner" för en omställning av energisystemet. Initiativet har således en tydlig direktionalitet och systemförändrande ambition, och även om innovation inte nämns som ett explicit syfte i direktiven från regeringen är det tydligt att utveckling av nya produkter och arbetssätt är en nödvändig förutsättning för att nå målsättningarna. Vår fallstudie fokuserar på färdplanerna för el-, sjöfarts-, bil- och flygbranscherna. Den baseras på dokumentstudier och intervjuer med åtta nyckelpersoner som genomfördes under hösten 2020, och utgår från de centrala frågor som formulerades i kapitel 2. Vi gör inte anspråk på att presentera en regelrätt utvärdering av Fossilfritt Sverige – istället använder vi initiativet för att belysa och granska relevansen i vår mer generella genomgång av litteraturen kring samverkan för innovation och omställning.

## 2. Samverkan i den tredje generationens innovationspolitik

Som vi nämner i inledningen av den här rapporten går det i existerande litteratur att hitta både kritik mot och stöd för logiken bakom den tredje generationens innovationspolitik – att med samverkan främja innovation för en omställning mot hållbarhet. I det här kapitlet identifierar och beskriver vi några delar av kritiken respektive stödet som är relevanta utifrån rapportens syfte.

För att göra genomgången lättare att överblicka har vi delat upp kapitlet i fyra avsnitt. I det första går vi kortfattat igenom centrala argument för respektive emot statliga ingripanden i innovationsprocesser i vid bemärkelse – alltså inte bara kopplat till samverkan. Sedan behandlar vi i två avsnitt centrala antaganden som utgör länkar i den logiska kedja som underbygger specifikt den tredje generationens innovationspolitik. Det första är att samverkan har en viktig roll att spela tillsammans med hierarkiska styrmedel. Det andra är att den praktik och det arbetssätt som samverkan innebär möjliggör innovation och en omställning mot hållbar utveckling. Dessa två antaganden går delvis in i varandra, men vi kommer att belysa dem med hjälp av olika teorier. Det första behandlar vi med utgångspunkt i litteratur om nätverksstyrning och det andra med utgångspunkt i litteratur som rör det praktiska genomförandet av samverkan och innovationsprocesser. I det avslutande avsnittet sammanfattar vi vår genomgång med att formulera några centrala frågor som bör ställas vid studier av samverkan för innovation och omställning mot hållbar utveckling.

### 2.1 Kort bakgrund – argument för och emot en aktiv innovationspolitik

I vilken omfattning staten ska försöka styra innovationer har länge varit omtvistat i forskning om ekonomisk utveckling och konkurrenskraft. En position i debatten kan formuleras som att staten i så hög grad som möjligt bör låta marknadskrafterna verka ostört enligt den "kreativa förstörelsens" logik som beskrevs av Schumpeter (1942). Ett fritt samspel mellan utbud och efterfrågan styr då vilka innovationer som utvecklas, medan statens roll i första hand är att säkerställa fungerande konkurrens genom exempelvis konkurrenslagstiftning och skydd för immateriella rättigheter. Denna position har betecknats som "laissez-faire" av exempelvis Lundvall och Borrás (2005). Som Tillväxtanalys (2015) beskriver bygger ståndpunkten i hög grad på samma argument som framförs mot en aktiv tillväxt- och näringspolitik i stort. Dessa inkluderar risken för snedvridning av konkurrensen om staten ger direkt stöd till vissa aktörer, indirekta oönskade effekter som uppstår vid beskattning av andra verksamheter för att finansiera dessa stöd, risken att aktörer otillbörligt tillförsäkras sig förmåner ("rent seeking"), risken att politiker försöker gynna vissa aktörer av andra skäl än det allmännas bästa, bristfällig information om marknader och dess aktörer som gör det svårt att veta var statliga satsningar gör bäst nytta ("picking winners") samt höga administrationskostnader.

Trots dessa utmaningar bedriver de flesta länder i västvärlden en innovationspolitik som går utöver att säkerställa fri konkurrens. Det går att hitta argument för detta i både

vetenskaplig litteratur som specifikt behandlar innovation och i forskning som behandlar aktuella samhällsutmaningar i vidare bemärkelse. I innovationslitteraturen framhålls marknadsmisslyckanden som innebär att investeringar i innovationer är lägre än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. En förklaring är att aktörer på kapitalmarknaden inte vågar satsa tillräckligt på utveckling av oprövad teknik på grund av riskaversion eller asymmetrisk information. En annan förklaring är att den företagsekonomiska nyttan av innovationer kan vara lägre än den samhällsekonomiska, vilket leder till lägre investeringar i utveckling av nya produkter än vad som är optimalt ur ett samhällsperspektiv (Tillväxtanalys 2015). I sin inflytelserika bok "The entrepreneurial state" argumenterar Mazzucato (2013) för att staten har en viktig roll i att motverka de här marknadsmisslyckandena genom att på olika sätt främja innovationer under faser då kapitalmarknaderna inte är tillgängliga. Syftet med en sådan innovationspolitik kan sägas vara att minska olika former av osäkerhet som innovatörer måste möta – bland annat osäkerhet kring vilka framtida tekniska system deras innovationer behöver fungera i, institutionell osäkerhet som rör förutsättningar för produktutveckling och kommersialisering och marknadsmässig osäkerhet som rör efterfrågan på sådana oprövade produkter (Knight 1921; Jalonen 2011). Genom exempelvis stöd, garantier, offentlig upphandling och långsiktiga spelregler i form av tydliga politiska mål, lagstiftning och skatter kan en medveten politik hantera dessa osäkerheter så att de snarare får karaktären av kalkylerbara risker.

Mazzucato (2013) pekar också på hur offentligt finansierade välfärdstjänster i vidare bemärkelse är gynnsamma för innovationer. I Sverige gäller detta bland annat utbildning, grundforskning, sjukvård och infrastruktur som utnyttjas av företag som tar fram nya produkter och tjänster. Utformningen av dessa välfärdstjänster påverkar på olika sätt vilka innovationer som utvecklas, antingen omedvetet eller genom medveten politik.

I ett större perspektiv finns det starka argument för en aktiv innovationspolitik också i de övergripande hoten mot en hållbar utveckling – ekonomiska aktiviteter som närmar sig eller överskrider gränserna för vad jordens ekosystem tål om de långsiktigt ska kunna försörja människan med livsnödvändiga tjänster (Rockström et al. 2009) och fattigdom (UNDP 2010; 2019) och ekonomisk ojämlikhet (Wilkinson och Pickett 2009; Wilkinson och Pickett 2019) som har negativa sociala konsekvenser för hela samhället. Att nya sätt att producera och konsumera produkter och tjänster krävs för att hantera dessa hot är ett centralt budskap i agendan för en "grön ekonomi", och en aktiv innovationspolitik anges som ett viktigt redskap i överstatliga policyramverk (OECD 2009; UNEP 2011; Europeiska kommissionen 2011). Inriktningen mot en hållbar utveckling i den tredje vågens svenska innovationspolitik speglar dessa internationella strategidokument.

Utöver aktivt innovationsstödande åtgärder kan direktionen i innovationspolitiken åstadkommas genom att reglera produktion och konsumtion av produkter och tjänster med önskade egenskaper, och genom att främja önskvärda produkter och tjänster. Ur innovationssynpunkt (och ofta även effektivitetssynpunkt) är ekonomiska styrmedel som skatter per enhet utsläpp enligt teoretiska modeller bättre än lagstiftning som anger absoluta gränsvärden för totala utsläpp. Medan incitament till fortsatt innovation upphör när ett gränsvärde är uppnått innebär en skatt per enhet utsläpp en ständig drivkraft att

utveckla nya lösningar som ytterligare kan minska utsläppen och sänka skattekostnaden (Brännlund 2007).

## 2.2 Samverkan i samhällsstyrningen

Mot bakgrund av dessa generella resonemang om statens möjligheter att främja innovationer och styra deras inriktning kommer vi nu till frågan om varför samverkan i allt högre grad åberopas och efterfrågas inom innovationspolitiken, liksom i de flesta andra svenska politikområden (Sandström, Bodin och Crona 2015). I utredningar, myndighetsinstruktioner, propositioner, regeringsuppdrag och strategidokument har orden nätverk och samverkan använts allt mer frekvent under de senaste decennierna (Fell 2008). Samhällets alla aktörer – sektorsmyndigheter, regionala och lokala offentliga verksamheter, akademi, civilsamhälle, näringsliv och medborgare – uppmanas att samverka i olika konstellationer för att bättre hantera dagens hållbarhetsutmaningar.

Som en utgångspunkt för våra resonemang vill vi uppehålla oss en stund vid begreppet samverkan. Baserat på exempelvis Hertting (2003) definierar vi i den här rapporten samverkan som *interaktioner mellan aktörer med olika organisatorisk tillhörighet som medger en hög grad av bibehållen autonomi*. Det grundläggande generella motivet för samverkan är att *hantera utmaningar på ett bättre sätt än om aktörerna hade agerat enskilt*.

Den här breda definitionen rymmer många tänkbara typer av interaktioner mellan samverkansaktörerna. En mer detaljerad uppdelning kan göras utifrån resonemanget i Hjortsjös avhandling (2005), enligt vilket samverkan kan vara antingen *konsultation* (en aktör har ett huvudsakligt ansvar för en fråga men rådgör med andra aktörer), *koordinering* (aktörer samordnar sina aktiviteter för att nå resultat som är av gemensamt intresse, men aktiviteterna utförs i huvudsak av aktörerna enskilt utifrån deras respektive mandat och rådighet) eller *kollaboration* (en närmare form av samverkan där aktörer utför aktiviteter tillsammans genom att i hög grad använda sina resurser gemensamt – exempelvis arbetskraft, pengar eller beslutsmyndighet). I viss mån är typen av interaktion beroende av på vilken nivå samverkan bedrivs. En strategisk samverkan mellan myndigheter på nationell nivå består exempelvis ofta av olika former av konsultation och koordinering, medan operativ samverkan inom exempelvis räddningstjänst eller hälso- och sjukvård kan innebära nära kollaboration mellan aktörer. Många samverkansprojekt innehåller alla tre typer av interaktioner under olika faser.

Orden "en hög grad av bibehållen autonomi" i vår definition signalerar ett visst mått av frivillighet vad gäller villkoren för arbetets utformning, relationerna mellan aktörerna och procedurer för beslut (Hertting 2003; Vedung 2006). Samverkan kan därför sägas vara ett uttryck för en specifik *styrdoktrin*, nämligen nätverksstyrning (Hertting och Vedung 2009). Som namnet antyder innebär nätverksstyrning att samhällsaktörer bildar nätverk där politikens inriktning och implementering formas i dialoger och förhandlingar. Detta skiljer nätverksstyrning från målstyrning, som syftar till att förverkliga mål som är beslutade centralt i det politiska systemet, och från brukarstyrning, enligt vilken "slutanvändarna" eller mottagarna av politiska program styr inriktningen utifrån sina behov och preferenser enligt en logik som påminner om marknadens (ibid). Ibland urskiljs också processtyrning som en styrdoktrin, enligt vilken aktörers verksamhet regleras på detaljnivå med lagar och andra bestämmelser. Detta

medger en större kontroll än målstyrning som lämnar utrymme åt aktörer att avgöra vilka åtgärder som är lämpliga för att nå politiska mål.

Givet vår breda definition av samverkan kan man fråga sig i vilken grad det ökade bruket av ordet i strategidokument speglar en verklig förskjutning mot nätverksstyrning i förhållande till andra styrdoktriner, som vissa forskare hävdar (Rhodes 1997; Pierre Peters 2000), och i vilken grad det snarare representerar ett slags formalisering av och ökad uppmärksamhet på redan existerande arbetsformer. Det har förstås alltid funnits ett behov av att olika aktörer träffas och dryftar sina utmaningar på en mer frivillig och informell basis än vad som är möjligt i de mer hierarkiska relationer som mål-, process- och brukarstyrning skapar. Fell (2008) beskriver hur förvaltningsforskning länge intresserat sig för samverkan som fenomen, även om termerna som betecknar arbetsformen har skiftat genom åren. Inte minst studier som rör hållbar utveckling har betonat samverkan och pekat på att förvaltningens uppdelning i sektorer (stuprör) har misslyckats med att hantera den dynamik och osäkerhet som präglar hållbarhetsfrågor. Enligt denna litteratur gör komplexiteten i globala utmaningar som klimatförändringar och ojämlikhet det svårt för aktörer som agerar utifrån ett snävt sektorsperspektiv att avgöra vilka handlingsalternativ som är bäst. Sådana komplexa utmaningar förändras över tid och karaktäriseras av osäkerhet och motstridigheter rörande både fakta och värderingar (Rittel och Weber 1973). Därför behöver perspektiv, kunskaper och intressen hos många olika aktörer beaktas för att beslut ska kunna fattas om åtgärder som de i bästa fall är överens om, eller åtminstone tillfälligt accepterar (Renn et al. 2009).

Också inom innovationslitteraturen kopplas samverkan ihop med komplexitet i beskrivningar av hur en ny idé längs en snårig väg via grundforskning, konceptualisering, experimenterande, tillståndsärenden och tillverkning till sist når marknaden som en kommersiell produkt (Somech och Drach-Zahavy 2013; Potts 2019; Palm 2020). För att nå fram på denna väg krävs frekventa interaktioner mellan representanter för "triple-helix" – akademi, näringsliv och offentlig förvaltning. Denna samverkan måste vara delvis informell och flexibel eftersom innovationsprocessen är dynamisk och påverkas av faktorer på både utbuds- och efterfrågesidan.

Det finns alltså starka argument för samverkan inom vetenskaplig litteratur som är relevant för den tredje generationens innovationspolitik. Samtidigt står den autonomi och frivillighet som präglar samverkan enligt vår definition i en åtminstone teoretisk motsättning till två viktiga aspekter av denna politik. Detta gäller både den ovan nämnda politiska styrningen mot en omställning av samhället (direktionalitet), och den konflikt som med nödvändighet präglar processer som utmanar rådande samhällssystem och som också anses vara en viktig förutsättning för kreativitet och innovation.

Hur dessa synbara motsättningar faller ut och kan hanteras i verkligheten beror både på hur samverkan kombineras med tvingande styrmedel och sättet på vilket samverkan genomförs. I återstoden av det här stycket kommer vi att fördjupa oss i det förstnämnda – samverkan i samhällsstyrningen – medan vi nästa avsnitt behandlar samverkanspraktiken.

Vad gäller de potentiella motsättningarna mellan direktionalitet och samverkan finns det användbara perspektiv i statsvetenskaplig forskning om nätverksstyrning. Denna litteratur betonar att nätverksstyrning i en svensk kontext inte är avsedd att ersätta



marknaderna eller den representativa demokratins politiska och administrativa hierarkier, utan istället kan fungera som ett komplement med potential att stärka politikens implementering och legitimitet (Fell 2008). I linje med detta beskrivs samverkan som en del i en *styrmedelsmix* i flera aktuella svenska policydokument på miljöområdet – exempelvis avseende statlig styrning av kommuners energipolicy (Fell m.fl. 2013), klimatanpassning av skogsbruket (Skogsstyrelsen 2019) och miljö- och naturvård i bredare bemärkelse (Proposition 2020/21:1).

Men samtidigt som olika styrdoktriner ses som komplementära i teoretiska studier och politiska strategier visar annan forskning att det inte är smärtfritt att kombinera deras olika logiker i förvaltningspraktiken (Danielsson, Hertting och Klijn 2017). Den autonomi och frivillighet som enligt vår definition kännetecknar samverkan är inte fullständig när arbetet är beordrat och tydligt avgränsat från högre ort, exempelvis genom regeringsuppdrag kopplade till politiska mål. Dessutom påverkas samverkan av både formella regelverk och informella maktrelationer mellan samverkansaktörer (Sørensen och Torfing 2007). Vidare befinner sig samverkansaktörerna normalt i olika beroendeförhållanden till varandra för att kunna fullgöra sina uppdrag – ibland ömsesidiga och ibland asymmetriska (ibid). Larsson (2015) beskriver i sin avhandling hur nätverksstyrning ständigt balanserar mellan två risker. Den första är att mål och regelverk motverkar den kreativitet och flexibilitet som behövs för att anpassa samverkan till den utmaning som adresseras, vilket också kan hämma möjligheten till innovation. Den andra är att politiska ambitioner urvattnas eller stoppas i samverkan som ger inflytande åt aktörer med intresse att bevara status quo, vilket Moodysson och Sandström (2020) pekar på i sin delrapport. Empiriskt stöd för den sistnämnda risken går att hitta bland annat i studier om miljöpolitiska styrmedel som visar att frivilliga utsläppsminskningar som företag åtar sig i samverkan med myndigheter och civilsamhälle visserligen står i positivt samband med innovationer av miljöteknik (Rexhäuser och Rammer 2013; van der Vlist m.fl. 2007), men att effekterna på utsläppen ändå generellt är otillräckliga för att kompensera för produktionens miljökostnader (Bitat 2018).

Också vad gäller motsättningen mellan samverkan och den konflikt som är inneboende i samhällsomställning och innovation finns värdefulla perspektiv i forskningen kring nätverksstyrning. En återkommande farhåga i denna litteratur är att samverkan kan "avpolitisera" målkonflikter genom att låta en grupp aktörer avgöra viktiga samhällsfrågor utanför den representativa demokratins välbevakade politiska debatter och transparenta beslutsprocesser (Sørensen 2002, Mörth 2009; Franzén, Hertting och Thörn 2017). Sådan samverkan riskerar att erbjuda ytterligare en plattform för inflytande för redan starka organisationer och grupper (Hertting 2003) och den kan försvåra möjligheterna till ansvarsutkrävande när formerna för beslut är otydliga (Zito 2001; Bogason och Musso 2006; Hertting och Vedung 2012). Samtidigt pekar vissa forskare (Franzén, Hertting och Thörn 2017) på att just denna otydlighet delvis kan förklara att samverkan som styrmedel har ökat i popularitet i Sverige – det ger möjlighet att undvika politiskt ansvarstagande för beslut i konfliktfyllda frågor. Skattepålager och ny tvingande lagstiftning är ofta impopulära bland grupper som är föremål för regleringarna (Sandström, Bodin och Crona 2015) och kan därför vara mer känsliga att genomföra än samverkansprojekt.

Farhågorna kring avpolitiserings och svårigheter att utkräva ansvar avser i första hand samverkan som involverar offentliga aktörer, och kan adderas till de risker i samverkan mellan näringsliv och stat som nämns i föregående avsnitt – otillbörligt gynnande av enskilda företag som snedvrider eller försvagar konkurrens, felaktiga satsningar med offentliga medel och höga administrativa kostnader. Till viss del är dessa farhågor berättigade också i samverkan som sker mellan näringsliv och akademi men som enligt vissa studier tycks gynna innovationskraften mätt i antal patent (Löf och Broström 2008; Engberg, Mattsson och Stavlot 2020). Här tillkommer också risken för att kommersiella intressen äventyrar akademiens oberoende och att tillämpad forskning tränger undan grundforskning som är värdefull i längre tidsperspektiv (Brunnström och Gustafsson 2017). I den mån kritiska perspektiv inom akademien spelas ned av hänsyn till näringslivssamverkan finns det också risk för att en fri debatt kring samhällsomställning blir lidande.

Vad gäller samverkan mellan företag är en central farhåga ur ett förvaltningsperspektiv att fri konkurrens hämmas. Litteraturen som försöker utröna samband mellan innovationskraft och denna typ av samverkan ger spretiga och svårtolkade resultat, och det är inte givet att den företagsekonomiska nyttan i form av patent eller ökad lönsamhet speglar den samhällsekonomiska nyttan, som kan påverkas negativt om samverkan hämmar konkurrens. Engberg, Mattsson och Stavlot (2020) finner i en färsk studie att effekten av statligt stöd till företagssamverkan på antal patent inte är större än effekten av stöd till enskilda företag, även om de också påpekar att patent som mått inte nödvändigtvis fångar hela innovationskraften i samverkan (eftersom incitament att söka patent kan minska när idéer redan har spridits bland involverade företag). Samtidigt lyfts storskalig samverkan mellan företag på miljöområdet ofta som en viktig komponent i omställningen mot hållbar utveckling – ett exempel är det gemensamma arbete som bland andra LKAB, SSAB, Vattenfall, Sandvik och ABB bedriver för att kunna framställa fossilfritt stål (Moström och Axelsson 2020). Det finns ett tydligt behov av mer forskning om olika samhällsekonomiska effekter av sådana projekt.

Vilka slutsatser kan då dras utifrån denna genomgång av positiva och kritiska forskningsperspektiv? En är att samverkansprocesser behöver utformas och ledas på ett sätt som minskar de risker som är förknippade med arbetsformen – vi berör delar av detta praktiska hantverk i nästa avsnitt. Ur ett mer övergripande styrningsperspektiv är en viktig slutsats att samverkan måste förstås i relation till mer hierarkiska styrdoktriner. Dels påverkar politiska mål och regleringar vilken inriktning samverkan får, och dels begränsar de samverkansaktörernas makt och autonomi. Vidare måste samverkan användas utifrån vilka värden arbetsformen kan tillföra andra styrmedel. I det avseendet är litteraturen om utvärdering av nätverk behjälplig, eftersom den definierar utvärderingskriterier som används för att granska just dessa värden. I inforutan här intill listar vi något modifierade versioner av de utvärderingskriterier som beskrivs i Vedung (2006). Några av dem är relevanta också för hierarkiska styrmedel, men flera rör kvaliteter som specifikt är förknippade med samverkan – kanske främst synergier, demokratiskt deltagande, socialt kapital och dialog. Kriterierna går delvis in i varandra och är i många fall varandras förutsättningar – lärande kan exempelvis vara en

målsättning för samverkan, medan tillit och vissa dialogkvaliteter kan utgöra förutsättningar för lärande.

### 2.3 Samverkan som praktik

Hur samverkan genomförs i praktiken givet specifika förutsättningar avgör förstås om de potentiella värden och risker som beskrivs i föregående stycke realiserar. Hantverket att planera, designa och leda (eller facilitera) samverkan är något som betonas i litteratur om Inforuta 1. Utvärderingskriterier för samverkan – modifiering efter Vedung (2006)

*Måluppfyllelse.* Detta kriterium är principiellt viktigt bland annat eftersom det underlättar ansvarsutkrävande. Samverkan har dock inte alltid tydligt definierade mål uppsatta i förväg, och den öppna ansats som präglar vissa samverkansprocesser gör att kriteriet ibland inte är tillämpbart.

*Relevans.* Kriteriet är besläktat med måluppfyllelse men avser relevansen för den adresserade utmaningen i vidare bemärkelse – således kan även uppställda mål utvärderas med kriteriet. Möjligheten att i samverkan beakta olika perspektiv kan öka potentialen att adressera

*Legitimitet.* Kriteriet rör huruvida ett styrmedel anses vara rättfärdigt och acceptabelt. Samverkan kan vara ett sätt att stärka andra styrmedels legitimitet, men det är också viktigt att granska legitimiteten i samverkansgruppens sammansättning och processens utformning.

*Ekonomi.* Detta kriterium rör huruvida direkta och indirekta kostnader för ett styrmedel är rimliga i förhållande till dess effekter. Ofta knyts förhoppningar om en effektivare gemensam resursanvändning till samverkan.

*Institutionalisering.* Detta kriterium rör i vilken grad samverkan och dess resultat kvarstår över tid.

*Synergier.* Kriteriet rör huruvida samverkan har möjliggjort för aktörerna att nå längre i sina ambitioner än om de hade agerat enskilt.

*Demokratiskt deltagande.* Kriteriet rör representationen av olika samhällsgrupper i samverkan.

*Dialog.* Kriteriet rör kvaliteter i den kommunikation som sker i samverkan, och i vilken grad dessa lever upp till exempelvis deliberativa eller agonistiska ideal för demokratisk dialog (se avsnitt 2.3.2).

*Socialt kapital.* Kriteriet rör huruvida samverkan stärker den tillit mellan aktörer som anses vara en viktig förutsättning för demokratiska samhällen.

*Lärande, kreativitet och innovation.* De här tre närbesläktade fenomenen är centrala ur ett innovationspolitiskt perspektiv. Som vi redovisar ovan kan de stimuleras också med hierarkiska styrmedel, men de är också vanliga motiv för samverkan – ofta med hänvisning till att det krävs en öppen och informell dialog för att förstå hur komplexiteten i dagens samhällsutmaningar kan hanteras.

nätverksstyrning (Willard et al. 2010; Moore 2012; Larsson 2015; Westin, Calderon och Hellquist 2016; Stern & Hellquist 2017), liksom i litteratur som rör utveckling av innovationer genom samverkan (Torfing 2019) och omställning mot hållbar utveckling (Mignon och Kanda 2018). Däremot är vår erfarenhet att svenska styrdokument som föreskriver samverkan sällan ger detaljerade besked om hur arbetet ska genomföras rent praktiskt – snarare får man ofta intrycket att beställaren förutsätter att aktörerna som är satta att samverka kan självorganisera och hitta metoder som gör att arbetet är relevant och styr i önskvärd riktning. Vi tror att en sådan bristande uppmärksamhet på det praktiska hantverket är en delförklaring till att många utvärderingar av svenska samverkansprojekt beskriver en upplevd otydlighet och svårigheter att jämkä olika förväntningar och ambitioner. Visserligen är dessa utmaningar i viss mån ofrånkomliga i processer som präglas av frivillighet och öppenhet, men vi tror ändå att en tydligare

artikulerad programteori om vilka resultat olika samverkansformer kan förväntas uppnå hade stärkt många samverkansuppdrag.

I det här avsnittet beskriver vi några aspekter av att designa och leda samverkan som vi anser bör beaktas i processer för att främja innovation och omställning mot hållbar utveckling. Som utgångspunkt använder vi litteraturen kring "sustainability transitions", eftersom den fokuserar just på hur lärande och innovation kan leda till transformation. Vidare är många studier inom forskningsfältet praktiskt orienterade och har tydliga kopplingar till samverkan som arbetsform.

Van Poeck, Östman och Block (2020) identifierar i en färsk genomgång av ett stort antal publicerade studier inom fältet följande förutsättningar för hur lärande kan främja omställning mot hållbar utveckling:

- Representation av olika sektorer och kunskapsfält.
- Möjligheter för olika perspektiv att brytas.
- Möjligheter till ifrågasättande av rådande normer och institutioner.
- Möjligheter till praktiskt experimenterande.

Alla dessa punkter återfinns i olika form i litteratur om hur samverkan kan designas och ledas (Heron 1999; Moore 2012; Westin, Calderon och Hellquist 2016; Torfing 2019). De speglar också forskning om socialt lärande ("collaborative learning" eller "social learning") och transformativt lärande ("transformative learning") i relation till hållbar utveckling (Moore 2005; Wals 2007; Lotz-Sisitka et al. 2015). I följande avsnitt fördjupar vi oss i några av de utmaningar som samverkanspraktiker stöter på när de försöker leva upp till dessa förväntningar.

### **2.3.1 Representation av olika sektorer och kunskapsfält**

Vilka personer och aktörer som är representerade i samverkan har betydelse för huruvida processen uppfattas som legitim, och för vilket lärande som uppstår. Representationen påverkar också övriga punkter i listan ovan – i vilken grad motstående perspektiv möts, om rådande normer kan ifrågasättas och om det finns möjligheter till praktiskt experimenterande.

Som vi nämnde i föregående avsnitt är en farhåga i forskningen kring nätverksstyrning att etablerade och starka aktörer utnyttjar samverkansprocesser för att få otillbörligt inflytande. Genom att säkerställa representation av samhällsgrupper som annars har svårt att göra sin röst hörd och föreskriva beslutsgångar som motverkar att starka aktörer kör över svagare kan denna risk i viss mån motverkas. Samtidigt är det i enskilda samverkansprojekt med begränsad tillgång till tid och andra resurser ofta utmanande att sätta samman en grupp där alla relevanta samhällsgrupper är representerade. Vid rekrytering måste ofta demokratiska värden vägas mot pragmatiska – exempelvis vilka aktörer som finns tillgängliga, är engagerade och har kompetens eller makt att åstadkomma förändring (Westin, Calderon och Hellquist 2016).

I föregående avsnitt nämnde vi också att ett vanligt argument för samverkan mellan olika sektorer och kunskapsfält är en ökad möjlighet att överblicka och hantera komplexa samhällsfrågor. Det är tveklöst ett starkt motiv, men samtidigt går det sällan att sätta samman en samverkansgrupp med expertkunskap om alla de faktorer som påverkar och påverkas av exempelvis hållbarhetsutmaningarna. Att fullt ut uppnå den helhetssynen

enligt det systemteoretiska ideal som ibland åberopas i samverkan är då inte realistiskt, utan medvetna eller omedvetna avgränsningar är ofrånkomliga.

I sammanhanget bör det också påpekas att samverkan som arbetsform själv tillför komplexitet till varje projekt. Att jämka synpunkter från många organisationer med olika intressen, mandat och rådighet är en resurskrävande verksamhet, och som Moodysson och Sandström (2020) påpekar bidrar dessa koordineringsproblem till att samverkan kring ny teknik ofta har höga transaktionskostnader. Också med hänsyn till detta är avgränsningar ofta nödvändiga.

Dessa utmaningar tydliggör att det inte finns några allmängiltiga svar på hur en samverkansgrupp bör sättas samman, men det finns konceptuella verktyg som kan underlätta för praktiker att göra medvetna och transparenta val och även stödja en kritisk granskning av dessa val. Ett exempel är O'Neills (2001) beskrivning av olika källor till legitimitet i beslutsprocesser som rör miljö och naturresurser. O'Neill skiljer mellan legitimitet som bygger på i) att vissa grupper direkt påverkas av en beslutsprocess och därför har rätt att delta i den, ii) ett formellt mandat att företräda andra människor (som exempelvis folkvalda kan åberopa), iii) expertis (detta kan exempelvis forskare och specialister åberopa) och iv) en legitim rätt att företräda andra som baseras på likheter i levd erfarenhet enligt en identitetspolitisk logik, eller på att man delar åsikter med andra människor. I en grupp kan dessa fyra olika källor till legitimitet kombineras, även om det också kan uppstå spänningar när olika legitimitetsgrunder behöver vägas mot varandra.

Involveringen av tänkta "slutanvändare" i utvecklingen av nya produkter och tjänster, som Moodysson och Sandström (2020) menar är en viktig dimension i den tredje generationens innovationspolitik, kan relateras till O'Neills uppdelning. Involvering av medborgare i innovationsprocesser kan motiveras med att de på olika sätt påverkas av produktionen och konsumtionen av dessa innovationer. Involvering av offentliga aktörer kan legitimeras med både det formella mandat som politiskt styrda organisationer har att företräda det allmänna, och med den expertis som finns på exempelvis sektorsmyndigheter.

### **2.3.2 Möjligheter för olika perspektiv att brytas**

Denna punkt ringar in en specifik dialogkvalitet som ofta åberopas i samverkan, och som är viktig i teorier om lärande, demokrati och innovation.

I innovationslitteratur betecknar begreppet divergent tänkande situationer där motstående idéer och perspektiv bryts, vilket anses vara en viktig förutsättning för lärande och kreativitet (Van de Ven et al. 1999). Som Paulus, Coursey och Kenworthy (2019) beskriver består en innovationsprocess både av faser där divergent tänkande uppmuntras och faser där handlingsalternativ utvärderas och prioriteringar görs. Prioritering kräver konvergent tänkande, det vill säga en samsyn eller åtminstone acceptans för ett gemensamt beslut. Paulus, Coursey och Kenworthy betonar att denna pendelrörelse mellan divergent och konvergent tänkande i hög grad är en fråga om samtalsledning eller facilitering av innovativa grupper, och samma sak gäller samverkan i vidare bemärkelse. Det är vanligt att svenska samverkansprojekt i ett inledande skede syftar till att skapa en bild av olika perspektiv och åsikter som finns kring en utmaning, för att sedan genom samtal nå fram till prioriteringar och åtgärdsförslag. Hur många olika perspektiv som kan artikuleras och beaktas, och hur kontroversiella dessa får vara,

beror på vilka aktörer som samverkar, men också på hur dialogerna mellan dem riggas. Inte minst har formerna för beslut stor betydelse, och här finns demokratiteoretiska perspektiv som kan hjälpa praktiker att göra kloka avvägningar mellan värdet av en mångfald av perspektiv och behovet av prioriteringar och beslut.

Många svenska samverkansprocesser präglas av en uttalad eller outtalad strävan mot att beslut ska tas genom konsensus – syftet är att nå samsyn kring målformuleringar och åtgärder. En sådan strävan kan tyckas naturlig i processer som präglas av frivillighet, och den har en teoretisk grund i bland annat litteratur om deliberativ demokrati och kommunikativ samhällsplanering som betonar möjligheten att genom goda samtal nå konsensus och på så vis överbrygga spänningar och maktskillnader (se Westin 2019 för en genomgång av delar av denna teori). Sådana samtal anses kunna komplettera valdemokratins principer och hierarkiska beslutsformer som grundar sig i lagstiftning, och på så vis fördjupa demokratiskt deltagande. (Fell 2008; Hellquist och Westin 2019). I praktiken finns emellertid en potentiell risk att samverkansprocesser som är starkt konsensusorienterade ger begränsat utrymme för divergent tänkande, om tid och resurser inte räcker för att beakta många perspektiv och samtala kring dem tillräckligt länge för att nå samsyn. Konfliktundvikande eller rädsla för att inte infria förväntningar på att kunna enas kan då påverka lärande och innovation negativt (Hellquist och Westin 2019), och en skicklig samverkanspraktiker behöver vara uppmärksam på denna avvägning.

En mer grundläggande kritik mot konsensusidealet har formulerats av demokratiteoretiker som menar att det är naivt, och inte heller önskvärt, att tro att maktstrukturer och djupgående skillnader i åsikter och världsbilder mellan olika grupper i samhället kan överbryggas med deliberativa samtal (vars logik bygger på ett specifikt rationellt upplysningsideal). Istället förespråkar vissa av dessa kritiker så kallad agonistisk dialog där artikulering av åsiktsskillnader uppmuntras och maktstrukturer synliggörs. Istället för att sträva efter konsensus försöker dialoger som bedrivs enligt detta ideal identifiera beslutsformer som tillfälligt accepteras av de inblandade parterna (LaClau och Mouffe 1985; Mouffe 2005). Det agonistiska idealet har fått ett visst genomslag inom planeringspraktik under senare år (Bond 2011; Daram 2019; Kühn 2020), och det är möjligt att ökade inslag av agonism i svenska samverkansprocesser kan gynna divergent tänkande och innovation.

### **2.3.3 Möjligheter till ifrågasättande av rådande normer och institutioner**

Resonemanget kring konsensus kontra agonism i föregående avsnitt är i hög grad relevant också för den transformativa potentialen i samverkan, eftersom ifrågasättande av dominerande normer och institutioner kan försvåras i starkt konsensusorienterade processer där parterna fokuserar på det som förenar dem snarare än på skiljelinjer.

I lärandeteori betecknas ibland förmågan att ifrågasätta mål och normer som "double-loop learning" (Argyris 2002), och termen förekommer också i litteratur kring omställning mot hållbar utveckling (van Poeck, Östman och Block 2020). Double loop-learning kontrasteras mot "single-loop learning", som syftar till att på ett bättre eller mer effektivt sätt uppnå mål som inte ifrågasätts utan accepteras som givna. En samverkanspraktiker kan uppmuntra till double-loop learning genom att rikta aktörers

uppmärksamhet mot övergripande syften och inriktningar och kritiskt granska dessa. Beroende på vilka maktstrukturer och intressen som är representerade i samverkan kan det vara svårt att uppnå "double-loop learning" – ibland svårare än om aktörer reflekterar enskilt, eftersom det kan kräva självkritik inför öppen ridå. I sådana situationer uppkommer en annan aspekt som både påverkar och kan påverkas av samverkan, nämligen tilliten mellan deltagarna.

Beteendepsykologiska studier har sedan länge påvisat ett samband mellan tillit och öppenhet för att ändra åsikt, vilket förklarar att double-loop learning främjas av att deltagare i samverkan hyser tillit till varandra (Edmondson och Moingeon 1999). Tillit tar tid att bygga, inte minst i grupper som inte har samverkat tidigare och vars världsbilder och intressen är åtskilda. Samtidigt är det inte bara tillit mellan deltagarna som är av betydelse – tillit till själva processen och formerna för beslut är också viktiga för att skapa den trygghet som behövs för att dryfta kontroversiella och konfliktfyllda frågor (Stern och Hellquist 2017).

### **2.3.4 Möjligheter till praktiskt experimenterande**

Vikten av praktiskt experimenterande är centralt inom både lärande-, innovations- och designteori (Bason 2010; Gaziulusoy och Ryan 2017), och som tidigare nämnts betonar Moodysson och Sandström (2020) vikten av att innovationer som utmanar rådande lösningar i ett tidigt skede kan utvecklas genom "nisch-experiment" i skydd från etablerade aktörers motstånd. Sådana experiment förutsätter också att det finns en öppenhet och förståelse för att misslyckanden och bakslag kan förekomma, och tillräckliga resurser för att pröva sig fram.

Möjligheten till experimenterande under en samverkansprocess är också avhängig på vilken nivå den bedrivs. Om samverkan sker på en strategisk nivå och det saknas möjligheter att operativt testa åtgärder minskar benägenheten att föreslå alternativ som det inte finns tidigare erfarenheter av. Därför är det ur ett innovationsperspektiv ofta önskvärt att inkludera både strategiska och operativa nivåer.

I litteratur kring omställning mot hållbar utveckling betonas experimenterande som nödvändigt vid utforskandet av komplexa samhällsproblem där det på förhand är osäkert vilka åtgärder som är lämpliga. Därför rekommenderas iterativa arbetsätt där man gradvis ökar förståelsen genom att testa sig fram. Samtidigt är det som vi nämner i föregående kapitel inte möjligt att fullt ut beakta komplexiteten i hållbarhetsfrågorna inom ramen för enskilda samverkansprojekt, utan avgränsningar är nödvändiga. I samverkan som sker i form av medborgardialoger i svenska kommuner noterar Hellquist och Westin (2019) en potentiell motsättning mellan ambitionen att ta ett helhetsgrepp på en komplex utmaning och att rikta uppmärksamheten mot en avgränsad fråga eller konflikt och testa praktiska lösningar. Om hänsyn ska tas till en mängd parametrar är det naturligt att resultaten får karaktären av mer allmänt hållna rekommendationer eller övergripande strategiska åtgärder, medan en snävare avgränsad samverkan kan nå djupare vad gäller operativa innovationer och tydliggörande av åsiktsskillnader.

### **2.3.5 Sammanfattning: centrala frågor**

Vår genomgång tydliggör att det inte finns några allmängiltiga recept att följa för att samverkan ska främja innovation och en omställning mot hållbar utveckling. Det finns några generella faktorer som har identifierats som gynnsamma i teori och genom

praktisk erfarenhet, men fortfarande krävs att samverkanspraktiker gör kloka och medvetna val mellan handlingsalternativ och kompromissar mellan olika värden när de planerar och leder samverkansprocesser. Hur faktorerna faller ut i en viss kontext är i hög grad en empirisk fråga, vilket motiverar fallstudier av samverkansprocesser med olika karaktär (Flyvbjerg 2006).

Tabell 1. Sammanfattning av teoretisk genomgång och analytiskt ramverk

|                           | Centrala frågor om samverkan för innovation och omställning mot hållbar utveckling | Exempel på faktorer som påverkar   |
|---------------------------|--|--|
| Samverkan som styrdoktrin | Hur får samverkansarbetet en inriktning (direktionalitet)?                         | Lagstiftning och politiska mål.<br><br>Grad av autonomi och frivillighet som samverkansformen medger.                                  |
|                           | Vilka värden tillför samverkan i en styrmedelsmix?                                 | Möjligheter att genom samverkan skapa legitimitet/effektivisering/synergier/dialog av god kvalitet/lärande/demokratisk representation. |
|                           | Stärker samverkan förutsättningar att hantera den osäkerhet som innovatörer möter? | Möjligheter att fatta beslut som adresserar bland annat teknologisk osäkerhet, marknadsmässig osäkerhet och institutionell osäkerhet.  |
| Samverkan som praktik     | Vilka aktörer är representerade?   | Mål och syften som är relevanta för olika sektorer och kunskapsfält.<br><br>Principer för rekrytering till samverkan.                  |
|                           | Artikuleras och beaktas motstående perspektiv?                                     | Design och ledning av samverkan som gynnar agonism/divergent tänkande eller konsensus/konvergent tänkande.                             |
|                           | Ifrågasätts rådande normer och institutioner?                                      | Avgränsning av samverkansarbetets mål och syfte.<br><br>Tillit mellan aktörer.   |
|                           | Erbjuds möjligheter till praktiskt experimenterande?                               | Inkludering av operativ verksamhet.<br><br>Skydd från konkurrens och acceptans för misslyckanden.                                      |

Tabell 1 sammanfattar vår teoretiska genomgång i form av frågor som vi menar är centrala för att förstå om och hur samverkan kan främja innovation och omställning mot hållbar utveckling, och som samverkanspraktiker därför bör reflektera medvetet och kritiskt kring. Frågorna täcker de dimensioner av den tredje generationens innovationspolitik som Moodysson identifierar, och kompletterar dessa med insikter från den statsvetenskapliga litteraturen kring nätverksstyrning och litteratur om samverkan som praktiskt arbetssätt. Några av frågorna kommer vi att fördjupa oss i när vi tittar närmare på Fossilfritt Sverige i nästa kapitel.



## 3. Fallstudie av Fossilfritt Sverige

### 3.1 Bakgrund – vad är Fossilfritt Sverige?

Som en del i arbetet med det nationella miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan initierade regeringen hösten 2015 Fossilfritt Sverige i samband med klimatomötet COP21 i Paris Kommittédirektiv 2016:66. Initiativet kan beskrivas som en plattform för samverkan vars syfte är att "påskynda omställningen till ett fossilfritt samhälle genom att bidra till att samarbetet mellan regeringen och andra samhällsaktörer stärks och fördjupas" (Kommittédirektiv 2020:50, s. 2). Avsikten beskrivs på följande sätt av regeringen:

Aktörerna inom Fossilfritt Sverige representerar en bredd av branscher och samhällsaktörer. Genom samverkan kan aktörerna utmana och lära av varandra och finna synergier. Ett nav behövs för att på ett proaktivt och pådrivande sätt tillhandahålla en plattform för dialog mellan aktörerna. Dialogen kan ske i olika former, dels digitalt, dels genom fysiska möten. Att fördjupa samarbetet och diskussionerna kring olika teman som bidrar till ett fossilfritt Sverige har efterfrågats av aktörerna. (Kommittédirektiv 2016:66, ss. 2–3.)

De involverade aktörerna består främst av företag och kommuner och är i dagsläget ungefär 450 till antalet (ibid). En central del av initiativets verksamhet har varit att tillsammans med näringslivsbranscher ta fram så kallade färdplaner för fossilfri konkurrenskraft. I dessa färdplaner stipulerar branscherna själva, med visst stöd från Fossilfritt Sveriges kansli, vad som krävs för att de ska bli fossilfria och vilken politik som krävs för att möjliggöra detta. Utöver färdplanerna har Fossilfritt Sverige arrangerat "utmaningar" i syfte att minska utsläppen av växthusgaser riktade mot kommuner, regioner och företag, "rundabordsamtal" kring svårlösta frågor som ibland har involverat flera branscher och politiker, samt "arenor" där svensk teknik och kompetens på klimatområdet har visats upp (Eriksson och Strömqvist 2019).

Det finns i skrivande stund (februari 2021) 22 färdplaner. Tilläggsdirektivet om förlängning och utvidgning av Fossilfritt Sverige (Kommittédirektiv 2020:50) gör gällande att initiativet fram till 2024 ska fortsätta att stödja genomförandet av färdplanerna. Vidare ska, i den mån det finns intresse i fler branscher, Fossilfritt Sverige medverka vid utarbetande av nya färdplaner. Det föreslås också att branschspecifika färdplaner kan kompletteras med sektorsövergripande strategier, som Fossilfritt Sverige kan komma att utarbeta baserat på de behov branscherna identifierat. I tilläggsdirektivet betonas då samverkan:

Sådana [sektorsövergripande] strategier bör utgå från färdplanerna och fokusera på branschernas egna åtaganden. Det fortsatta arbetet med att genomföra färdplanerna kan också inkludera ökad samverkan med forskningsinstitut och myndigheter, stärkta kopplingar till en cirkulär och biobaserad ekonomi samt djupare analyser av målkonflikter och synergier mellan de olika färdplanerna. (Kommittédirektiv 2020:50, s. 2.)

Fossilfritt Sverige åläggs också under den pågående covid-19-pandemin att hjälpa branscher att identifiera om och hur de kan ställa om sin verksamhet till minskat fossilberoende, till exempel genom kompetensutveckling. Likaså förväntas initiativet verka för att stödja implementeringen av färdplanerna i samband med återhämtning från den konjunkturedgång som covid-19 har orsakat. Dessutom ska initiativet verka för att stärka internationella processer för minskad klimatpåverkan, genom att delta i en global ledarskapsgrupp för industriomställning. Gruppen drivs av Sverige och Indien och syftar

till att "sprida det framgångsrika koncept och den arbetsmetod som tagits fram i Sverige, för att bidra till internationella utsläppsminskningar" (Kommittédirektiv 2020:50, s. 3).

## 3.2 Urval och metod

Fokus i vår fallstudie ligger på Fossilfritt Sveriges arbete med att i samverkan med industribranscher ta fram färdplaner, eftersom det är en central del av initiativets uppdrag och förslagen i färdplanerna i hög grad behandlar förutsättningar för både omställning och innovation. Bland de i dagsläget framtagna färdplanerna har vi av resursskäl valt att avgränsa oss till fem:

1. Färdplan för elbranschen, framtagen av Energiföretagen Sverige.
2. Färdplan för sjöfartsnäringen, framtagen av Föreningen Svensk Sjöfart.
3. Färdplan för flygbranschen, framtagen av Svenskt Flyg.
4. och 5. Färdplan för personbilar samt färdplan för tunga fordon, båda framtagna av BIL Sweden.

Vi har flera motiv för detta urval. Färdplanerna för de fyra transportslagen sjöfart, flyg, personbilar och tunga fordon har intressanta likheter och skillnader. Flyg- och bilbranschen är satta under ett hårt omvandlingstryck eftersom de ännu i hög grad är beroende av fossila bränslen. Samma sak gäller i viss mån sjöfarten, men dess drivmedel är i dagsläget undantagna från beskattning och en övergång från frakt via flyg och landsväg till sjöfart anges ofta som en åtgärd för att minska utsläppen av växthusgaser. I kontrast till transportbranscherna är den svenska elbranschen i huvudsak fossilfri i dagsläget, samtidigt som den behöver expandera och utvecklas för att ge förutsättningar för en elektrifiering av transportsektorn. I elbranschens färdplan slås således fast (Energiföretagen Sverige och Fossilfritt Sverige 2020, s. 5) att den inte handlar om "hur energibranschen ska avveckla de sista 2 procenten fossilt i den svenska elproduktionen, utan vad som behövs för att branschen ska kunna vara möjliggöraren för en nationell energiomställning bort från fossila bränslen". Samtidigt är en sådan utveckling villkorad av de teknikval som görs i transportbranscherna. Det råder alltså ett ömsesidigt beroendeförhållande mellan el- och transportföretag som är relevant ur ett samverkansperspektiv.

Underlaget för vår analys utgörs främst av semistrukturerade intervjuer med sex nyckelpersoner på de fyra branschorganisationer som har varit ansvariga för framtagandet av färdplanerna samt med en person på Fossilfritt Sveriges kansli. Utöver dessa aktörer, som är direkt involverade i Fossilfritt Sverige, har vi för att få tillgång till en bredare bild av initiativet och till perspektiv utifrån, också intervjuat en person som inte direkt har varit involverade i initiativet. Denna aktörer har dock – genom sin roll i Sveriges kommuner och regioner (SKR) – insikt i initiativet, och i annat samverkansarbete med innovationssyfte. Vidare har vi gjort en översiktlig dokumentstudie som innefattar regeringens direktiv för Fossilfritt Sverige, de fem utvalda färdplanerna och den lista med 27 förslag ("27-punktslistan") som Fossilfritt Sverige har sammanställt utifrån färdplanerna och överlämnat till regeringen i oktober 2019. I vår analys har vi också beaktat de två utvärderingar av Fossilfritt Sverige som är publicerade. Den första är Swecos uppskattning av effekter av åtta färdplaner som var lanserade 2018 samt scenarier för utsläppsminskningar i ytterligare några industribranscher och i transportsektorn (Weisner och Edfeldt 2019). I uppskattningen ingår flygbranschens färdplan, men inte de övriga som är i fokus i denna studie. Den

andra utvärderingen är Governos analys av huruvida Fossilfritt Sveriges arbete överensstämmer med initiativets uppdrag (Eriksson och Strömqvist 2019).

I vår dokumentstudie har vi i första hand tittat på de åtgärdsförslag som branscherna har riktat till staten och sig själva i färdplanerna. Det finns goda skäl att anta att dessa förslag har påverkats av hur samverkan har bedrivits, och i flera fall har förslagen i sig implikationer för framtida innovation och fortsatt samverkan. Intervjuerna som vi har genomfört har varit semistrukturerade. De har fokuserat på det praktiska arbetet med färdplanerna utifrån några av de centrala frågorna i Tabell 1 – i första hand vilka aktörer som har varit involverade och på vilket sätt framtagandet har bedrivits, i vilken grad respondenterna upplever att lärande och innovation har uppstått under arbetet och hur spänningar mellan olika åsikter och perspektiv har hanterats. I några fall har respondenterna också resonerat kring den fortsatta beredningen och implementeringen av färdplanerna.

I redovisningen anges vilka branschföreträdare som har framfört specifika observationer. De övergripande slutsatserna av analysen är däremot rapportförfattarnas egna och baseras på vår egen tolkning av det sammanlagda empiriska materialet. Fossilfritt Sverige och dess verksamhet kan naturligtvis förstås och beskrivas på många olika sätt beroende på utgångspunkt, och som vi nämnde i rapportens inledning är fallstudien inte menad som en utvärdering utifrån initiativets mål och syften enligt regeringens direktiv – istället använder vi det för att illustrera och fördjupa resonemangen i föregående kapitel kring vilken roll samverkan kan spela i implementering och styrning av den tredje generationens innovationspolitik.

### **3.3 Observationer**

#### **3.3.1 Fossilfritt Sverige i en klimatpolitisk styrmedelsmix**

Vi menar att det är lämpligt att betrakta Fossilfritt Sverige som en del i implementeringen av Sveriges klimatpolitiska ramverk. I detta ramverk ingår klimatmålet som slår fast att Sveriges nettoutsläpp av växthusgaser ska vara nere på noll senast år 2045, klimatlagen med tillhörande klimatpolitiska handlingsplaner, samt Klimatpolitiska rådet. Ramverket utgör en del av landets internationella åtaganden på klimatområdet, bland annat Parisavtalet. Två centrala styrmedel för att nå klimatmålet är energiskatten och koldioxidskatten.

Fossilfritt Sverige är ett exempel på hur motsättningen mellan samverkan och direktionalitet som identifierades i föregående kapitel kan hanteras i förvaltningspraktiken. Det klimatpolitiska ramverket ger initiativet en stark övergripande inriktning, och målsättningen att i färdplanerna beskriva hur näringslivsbranscher kan bli fossilfria avgränsar den samverkan som har bedrivits. Att de klimatpolitiska målen utgör en grundläggande premis skapar tydlighet som saknas i mer förutsättningslös samverkan, samtidigt som avkall måste göras på möjligheter att ifrågasätta den övergripande inriktningen. Givet att det är frivilligt att bidra till färdplanerna är det tänkbart att inriktningen möter svalt intresse hos företag som saknar möjlighet att ställa om eller upplever att de inte har något att vinna på det. Omvänt är det möjligt att företag som redan satsar på fossilfri teknik är intresserade av att bidra till en hårdare styrning som kan ge dem konkurrensfördelar. Vi kan inte bedöma närmare i

vilken grad dessa faktorer har påverkat färdplanerna, men några observationer i det studerade materialet är värda att nämna.

Några av respondenterna har pekat på att antalet företag som formellt har anslutit sig till initiativet är mycket litet i förhållande till totalantalet i landet. Företrädare för sjöfarten vittnar om ett svagt intresse från många mindre aktörer, men ger också exempel på hur några små företag som har satsat på exempelvis eldrift har varit aktiva i initiativet. Samtidigt företräder branschorganisationerna som har ansvarat för färdplanerna formellt alla sina medlemmar, och intervjuade representanter för transportbranscherna beskriver att det finns en generell uppslutning kring de övergripande målsättningarna och en allmän insikt i att omställning från fossilberoende är nödvändigt. Vi saknar underlag att bedöma huruvida acceptansen för de politiska målen har stärkts genom arbetet med färdplanerna. Några branschföreträdare nämner att viss kritik mot specifika klimatpolitiska styrmedel har lyfts under det interna arbetet – exempelvis menar vissa skärgårdsredare att kommuner har orealistiska upphandlingskrav, och inom sjöfartsnäringen uttrycker vissa aktörer skepsis mot satsningarna på bioenergi, eftersom man menar att det är svårt att få fram tillräckliga kvantiteter i väntan på att eldrift av större fartyg blir möjlig. Denna kritik framgår inte tydligt i färdplanerna, även om skepsisen mot bioenergi kan anas i Sjöfartens.

När det gäller uppslutningen från företag lyfter flera intervjuade branschföreträdare och företrädaren för SKR fram att Fossilfritt Sveriges samordnare Svante Axelsson har spelat en viktig roll när han under talrika möten med branscherna har förklarat initiativets syfte och angelägenhet och skapat entusiasm. Samma sak konstateras i Governos utvärdering, där han beskrivs som "rätt person på rätt plats vid rätt tidpunkt" i en enkätundersökning bland de inblandade aktörerna (Eriksson och Strömqvist 2019, s. 25). Detta kan sägas illustrera den vetenskapliga litteratur som betonar vikten av facilitering i samverkan, och att nätverksstyrning på gott och ont ofta är mer personbunden än andra styrdoktriner.

### 3.3.2 Färdplanernas ambitionsnivå

Givet den möjliga motsättningen mellan samverkan och direktionalitet är en intressant fråga hur färdplanerna förhåller sig till de klimatpolitiska målen. Vad gäller den övergripande ambitionsnivån visar Swecos utvärdering av färdplaner för åtta branscher att dessa i enlighet med Fossilfritt Sveriges direktiv beskriver hur de kan bli helt fossilfria till 2045. Sweco betonar att detta förutsätter en kraftig utbyggnad av landets el- och bioenergiproduktion (Weisner och Edfeldt 2019).

Således finns det ingen indikation på att samverkan har utgjort ett sänke i förhållande till ambitionsnivån i de politiska målen. Samtidigt måste förstas realismen i åtgärdsförslagen beaktas, liksom hur de fördelar sig på olika aktörer. I de studerade färdplanerna noterar vi en betoning på offentliga initiativ och åtaganden, men däremot mycket få specifika förslag som skulle underkasta branscherna en hårdare tvingande lagstiftning eller beskattning. Som ett exempel på detta beskriver en företrädare för sjöfartsbranschen att en skatt på koldioxid identifierades som ett viktigt styrmedel för omställning under arbetet med färdplanen (i dagsläget är drivmedel som används i sjöfarten undantagna från både svensk och utländsk beskattning), men av konkurrensskäl saknas förslaget i texten. Istället efterfrågas en skattenedsättning för landansluten el för mindre fartyg (i dagsläget gäller den bara fartyg med bruttodräktighet på över 400 enheter): "Nationellt

skulle beskattning vara möjlig men kan leda till en snedvridning i konkurrensförutsättningarna mellan olika sjöfartssegment utan att nödvändigtvis öka användningen av förnybara drivmedel. Nationellt bör förnybara drivmedel för sjöfart inte beskattas högre än fossila drivmedel och därför bör skattenedsättningen även omfatta fartyg med en bruttodräktighet lägre än 400 enheter samt direktöverföring till lindragna färjor.” (Svensk Sjöfart et al. 2019, s. 26). Eftersom färdplanerna utgör ett frivilligt bidrag från näringslivet till klimatpolitikens utformning är förslagen om regelförenklingar, stöd, subventioner och skattenedsättningar inte förvånande, och de kan sägas illustrera den forskning som visar att verksamhetsägare sällan självmant åtar sig utsläppsminskningar vars kostnader de måste bära.

Färdplanernas karaktär av partsinlagor snarare än gemensamma åtaganden från stat och näringsliv beror förstås också på samverkansformen i Fossilfritt Sverige. Om vi använder uppdelningen i de olika samverkansinteraktioner som presenterades i föregående kapitel kan arbetet betecknas som ett slags konsultation av respektive näringsbransch från statens sida. Visserligen har Fossilfritt Sveriges kansli fungerat som ett stöd för branschorganisationerna och gett råd om vilka åtgärdsförslag som har störst chans att få gehör i det politiska systemet, men såväl branschföreträdare som Fossilfritt Sveriges kansli betonar att färdplanerna är branschernas egna, och att arbetsformen har skapat värdefullt ägandeskap och ansvarstagande.

Här framträder en avvägning mellan å ena sidan värdet i att branscher frivilligt och självständigt kan beskriva önskvärda åtgärder och å andra sidan en jämkning av möjliga insatser från stat respektive näringsliv genom närmare förhandling och koordinering, som bättre kan skapa förståelse för parternas respektive förutsättningar att agera. Både representanter för Fossilfritt Sveriges kansli och några branschföreträdare nämner i intervjuerna att man har försökt undvika att färdplanerna får karaktären av ”önskelistor” riktade mot staten, och att en del i kansliets stöd till branschorganisationerna har varit att avråda från orealistiska förslag. Men vi menar ändå att branschernas relativt självständiga formuleringar gör att färdplanerna delvis kan förstås som strategiska inspel till energi- och transportpolitiken. Samtliga branscher efterfrågar mer stöd till forskning på just sina områden, och transportbranscherna betonar nyttan och potentialen hos sina respektive transportslag. Exempelvis understryker sjöfartsbranschen att fartyg har lägre klimatpåverkan än andra vägtransporter och flyg, och att det finns ett behov av att ”öka transportköparnas kunskap om sjöfartens klimat fördelar” (Svensk Sjöfart et al., s. 8). Samtidigt indikerar intervjuade företrädare för branschen att det finns en medvetenhet bland aktörerna om att denna konkurrens fördel försvinner om vägtransporter och flyg ställer om till fossilfri drift snabbare än sjöfarten. Det är tänkbart att besvikelse kan uppstå om delar av den stora mängd statliga åtgärder som efterfrågas i färdplanerna inte kan genomföras. Företrädare för sjöfarten beskriver att missnöje redan har artikulats bland dess medlemmar över utebliven statlig respons, och att det kan bli aktuellt att dra tillbaka färdplanen.

### **3.3.3 Färdplanernas legitimitet**

I föregående kapitel nämndes legitimitet som ett av de potentiella värden som samverkan kan tillföra en styrmedelsmix, genom representationen av aktörer och perspektiv, involvering av expertkunskap eller kvaliteter i den dialog som förs.

De flesta större näringslivsbranscher har i dagsläget genom Fossilfritt Sverige tagit fram färdplaner, och tillsammans representerar de en stor mängd företag. Formellt kan staten därför sägas ha konsulterat en betydande del av näringslivet även om antalet företag som är medlemmar i Fossilfritt Sverige är litet. Eftersom målgrupperna för statens klimatpolitiska styrning på detta sätt har involverats i dess utformning har legitimitet byggts för beslut baserade på färdplanerna. Den breda representationen av perspektiv kan också sägas vara ett exempel på potentialen att genom samverkan ta ett helhetsgrepp kring komplexa frågor och synliggöra motstridigheter mellan olika åsikter, vilket kan minska den osäkerhet i innovationsprocesser som vi nämnde i föregående kapitel (Knight 1921; Jalonon 2011.)

Också den kompetens och expertis som varje bransch besitter vad gäller tekniska och institutionella förutsättningar för en omställning stärker legitimiteten i det beslutsunderlag som åtgärdsförslagen utgör. Även akademien har varit delaktig i framtagandet av de studerade färdplanerna, genom exempelvis forskningsprogram, referensgrupper eller forskningskommittéer som branschorganisationerna har konsulterat.

För att återkoppla till farhågan att samverkan kan leda till en avpolitisering kan det nämnas att färdplanerna och andra förslag från Fossilfritt Sverige bereds av Miljödepartementet på sätt som motsvarar kommittéförslag och utredningar – således är den politiska kontrollen över processen och expertisen inom förvaltningen ytterligare källor till legitimitet hos de beslut som kommer att fattas baserat på branschernas förslag.

### 3.3.4 Lärande och innovation

Trots att ordet innovation inte nämns i kommittédirektivet för Fossilfritt Sverige är det tydligt att stärkt konkurrenskraft genom ny teknik är en viktig underliggande premiss för initiativet. När Fossilfritt Sveriges kansli överlämnade "27-punktslistan" som baserades på existerande färdplaner hösten 2019 formulerade näringsminister Ibrahim Baylan det på följande sätt i ett pressmeddelande (28 oktober 2019): "I Sverige har de klimatrelaterade frågorna de senaste åren ändrat karaktär. Det handlar inte längre bara om miljö utan är nu också en viktig del av vår innovations- och konkurrenskraft. Genomförandet av Parisavtalet och Agenda 2030 kommer att säkra den svenska industrins tillväxt och konkurrenskraft. Det är därför naturligt för oss att värna omställningen samtidigt som vi värnar jobb och tillväxt i alla delar av landet." (Regeringskansliet 2019).

I sin utvärdering av nio färdplaner konstaterar Sweco att "Många av de åtgärder som presenteras är enbart i forskningsstadiet och branscherna understryker vikten av politisk vilja, samarbete, ekonomiska förutsättningar och vidare forskning för att omställningen ska vara möjlig." (Weisner och Edfeldt 2019, s. 1.) Behovet av innovation uttrycks också tydligt i många av åtgärdsförslagen. Några exempel är följande:

- "I takt med att tekniker utvecklas är det [...] nödvändigt att staten aktivt stödjer en uppskalning av laboratorieexperiment till fullskaliga pilotprojekt." (Energiföretagen Sverige och Fossilfritt Sverige 2020, s. 32.)
- "För statens del handlar hinderröjningen bland annat om investeringsstöd för produktionsanläggningar, skapandet av en långsiktig statlig målbild för övergången till fossilfritt flyg, inklusive elflyg, allokering av forskningsmedel för effektivisering

- av storskalig produktion av fossilfritt bränsle och upphandling av fossilfritt bränsle för offentliga resor.” (Föreningen Svenskt Flyg och Fossilfritt Sverige 2018, s. 6.)
- ”Statligt stöd till forskning och innovation är avgörande för att identifiera och utveckla andra sätt än befintliga alternativ och minska sjöfartens klimatpåverkan.” (Svensk Sjöfart et al. 2019, s. 23.)
  - “[Staten behöver] tillhandahålla medel för demonstratorer och testbäddar.” (BIL Sweden och Fossilfritt Sverige 2020, s. 34.)

Vi kan alltså slå fast att innovation är en viktig aspekt av Fossilfritt Sverige, och vi menar att initiativet i sig är ett exempel på hur direktionalitet i form av ambitiösa politiska mål kan skapa ett innovationstryck. Det här trycket uppstår ur glappet mellan de klimatpolitiska ambitionerna och dagens utsläppsnivåer och leder till att makthavare, folkopinion och medier i allt högre grad kritiserar existerande produktions- och konsumtionsmönster – ett exempel på det ifrågasättande av rådande institutioner som i forskning pekas ut som en förutsättning för omställning.

I det här avsnittet resonerar vi kring om klimatpolitisk styrning kan omsättas i lärande och innovation genom den typ av samverkan som har bedrivits i arbetet med färdplanerna. En första grundläggande observation är att färdplanerna är strategiska dokument, och att det under framtagandet inte har funnits någon uttalad ambition att utveckla innovationer i form av nya arbetssätt eller produkter. Det har inte heller funnits någon ambition eller något utrymme att praktiskt experimentera med nya lösningar. Således baserar vi i första hand våra resonemang på åtgärdsförslagets formuleringar och deras implikationer för innovation om de genomförs, men vi beaktar också respondenternas bedömningar av det lärande som har skett under samverkansprocessen.

Exemplen på åtgärdsförslag i listan ovan är tämligen representativa för färdplanerna i bemärkelsen att många rör grundläggande och generella förutsättningar för utveckling av ny teknik, samt infrastruktur och institutioner som möjliggör implementering av befintlig fossilfri teknik. Exemplen visar också att branscherna efterfrågar offentliga insatser i linje med Moodyssons och Sandströms (2020) karaktärisering av den tredje generationens innovationspolitik – bland annat ”testbäddar” (som vi menar motsvarar det Moodysson och Sandström kallar nisch-experiment) och offentlig upphandling av miljövänlig teknik (vi menar att upphandlingskrav är ett exempel på den ”artikulering av efterfrågan” som Moodysson och Sandström beskriver).

Vad gäller transportbranschernas egna åtaganden beskriver färdplanerna en rad tekniska lösningar för energieffektivisering samt en övergång från fossila bränslen till eldrift och biobränslen under de kommande decennierna. Elbranschens färdplan och bilbranschens färdplan för tunga fordon innehåller också en diskussion om vätgas som energibärare, och sjöfartsnäringens färdplan ett avsnitt om möjligheterna att driva fartyg med vind. I beskrivningarna redogörs för de olika teknikernas möjligheter och begränsningar, men inga tydliga prioriteringar görs mellan dem.

Under intervjuerna ombads branschföreträdarna beskriva i vilken utsträckning färdplanerna föreslår tekniska lösningar som inte redan är identifierade som klimatåtgärder och antingen är delvis implementerade eller under utveckling. Svaren indikerar att förslagen i huvudsak sammanfattar en pågående teknikutveckling som kommer att fortgå oberoende av Fossilfritt Sverige. Flera av företrädarna för

transportbranscherna påpekar att stora delar av denna utveckling sker utomlands, utanför svenska företags kontroll. Som ett möjligt undantag nämner sjöfartsbranschen avsnittet om vinddrift av fartyg, eftersom denna lösning sällan har diskuterats på en svensk policynivå tidigare. Men vi kan ändå sluta oss till att innovationskraften i färdplanerna inte består i förslag på nya tekniska lösningar, utan snarare i de förslag som specificerar förutsättningarna för omställning till en ny teknik – dels stöd till forskning och experimenterande, och dels förändringar av regelverk och nödvändig infrastruktur.

När respondenterna ombads resonera kring lärandet som har uppstått under arbetet med färdplanerna bekräftas denna bild. Det lärande som beskrivs rör inte nya tekniska lösningar, utan istället nämns bland annat att aktörers roller och perspektiv i omställningsarbetet klargörs (flygbranschen), ökad förståelse för nödvändiga förutsättningar för omställning (sjöfarten), ökad förståelse för hastigheten i omställningen (bilbranschen) och ökad förståelse för den stigande efterfrågan på el (elbranschen). Flera branscher nämner vidare att arbetet med färdplanerna har gett en översikt av möjliga åtgärder och en struktur för det pågående omställningsarbetet, och denna bild bekräftas av företrädare för Fossilfritt Sveriges kansli.

Utifrån den här rapportens syfte är en relevant fråga hur detta lärande har formats av den samverkan som har bedrivits för att ta fram färdplanerna. Ovan föreslår vi att de självständigt formulerade färdplanerna och begränsad samverkan mellan branscher har skapat ett beslutsunderlag som tydliggör olika perspektiv, men också att det kan bli utmanande att jämkna och prioritera bland förslagen under beredningen på Regeringskansliet och när politiska beslut ska tas. Samverkan inom respektive bransch har däremot medgett tätare kontakter mellan aktörerna, och därmed också ett större potentiellt utrymme för att hantera motstående perspektiv hos olika företag i linje med litteratur om förutsättningar för lärande och omställning som vi redogör för i kapitel 2. Det exakta upplägget har varierat mellan branscherna, men i samtliga fall har branschorganisationen haft en samordnande roll och ansvarat för sammanställningen av färdplanen. Interaktionen med medlemmarna har bland annat bestått i möten, workshoppar, seminarier, mejlkonsultationer, remissrundor samt diskussioner i kommittéer och referensgrupper.

I intervjuerna beskriver företrädare för elbranschen, sjöfartsbranschen respektive bilbranschen att skillnader i åsikter mellan olika aktörer har blivit synliga under arbetet. Vår tolkning av beskrivningarna är att detta har hanterats på tämligen liknande sätt i de olika samverkansprocesserna. Elbranschen menar att åsiktsskillnader inte har utgjort någon stötesten, utan att det har gått att navigera runt dem eller balansera dem i formuleringarna i färdplanen. En utgångspunkt har varit att medlemmarna företräder energisystemet som helhet och att regelverken för en omställning bör vara teknikneutrala. Sjöfartsbranschen menar att arbetet med färdplanen i viss mån har ökat spänningarna mellan företag som har satsat på olika tekniklösningar, samtidigt som de företag som ännu inte har inlett någon omställning har hållit en låg profil. Skillnaderna har genererat debatt kring för- och nackdelar med olika lösningar, men det tycks inte ha uppstått någon samsyn eller något lärande i bemärkelsen att företag har tagit intryck av varandras lösningar. I färdplanen har ingen tydlig prioritering mellan olika tekniker gjorts, och branschorganisationen framhåller att den bör förhålla sig teknikneutral. Också BIL Swedens företrädare betonar att teknikneutralitet är en förutsättning för att kunna



jämka biltillverkarnas olika strategier vad gäller drivmedel. Utgångspunkten har varit att endast förslag som alla medlemmar accepterar kan inkluderas, och att de därför speglar "minsta gemensamma nämnare". Flygbranschen använder också uttrycket minsta gemensamma nämnare för att beskriva logiken i arbetet, men beskriver också att inga större spänningar har förekommit. Som en förklaring till detta lyfter man fram att branschens aktörer är samspelade efter en lång gemensam historik av nära samverkan på miljöområdet. De upplever ett starkt omställningstryck utifrån och menar att arbetet med färdplanen har erbjudit en struktur för att hantera detta, samtidigt som de efterlyser ett tydligare och mer långsiktigt offentligt regelverk.

För att återkoppla till vår teoretiska genomgång i kapitel 2 visar beskrivningarna att olika perspektiv har lyfts i flera av samverkansprocesserna enligt en agonistisk logik, och att det har möjliggjort ett lärande som främst gäller förutsättningar för en omställning. Agonismen kan sägas spegla det konkurrensförhållande som råder mellan olika företag inom branscherna. Branschorganisationerna har i sin roll att sammanställa färdplanerna och tillvarata medlemmarnas gemensamma intressen varit hänvisade till områden där samstämmighet råder. Detta gör att färdplanerna inte redogör för olika ståndpunkter inom respektive bransch, och arbetet har således inte fullt ut utnyttjat den agonistiska logikens potential att synliggöra spänningar.

Branschorganisationerna har inte heller haft formella mandat att prioritera när oenighet råder avseende lämpliga lösningar, vilket delvis kan förklara avsaknaden av tydliga ställningstaganden avseende teknikval i flera färdplaner. Dynamiken illustrerar hur en sådan motsättning mellan konkurrens och samverkan som identifierades i föregående kapitel kan falla ut i praktiken.

Det är också värt att nämna att vi i det studerade materialet inte kan urskilja något tydligt stöd för den farhåga att större och mer etablerade aktörer dikterar villkoren för, och ibland bromsar, omställningen till nya teknikersystem som Moodysson och Sandström (2020) beskriver. I både el- och transportsektorn görs stora investeringar i ny teknik av stora aktörer med forskningsresurser och kapital, även om det också finns exempel på mindre företag som agerar föregångare. Vi saknar dock underlag för att närmare analysera den här dynamiken i de studerade branscherna.

### 3.4 Sammanfattning av observationer

I tabell 2 sammanfattar vi kortfattat våra observationer från fallstudien utifrån de centrala frågor som identifierades i den teoretiska genomgången.

Tabell 2. Sammanfattning av empiriska observationer

|                           | Centrala frågor om samverkan för innovation och omställning mot hållbar utveckling | Observationer i fallstudien Fossilfritt Sverige  |
|---------------------------|--|--|
| Samverkan som styrdoktrin | Hur får samverkansarbetet en inriktning (direktionalitet)?                         | Det klimatpolitiska ramverket avgränsar och inriktar samverkan i Fossilfritt Sverige.  |
|                           | Vilka värden tillför samverkan i en styrmedelsmix?                                 | Färdplanerna utgör ett brett beslutsunderlag som tydliggör perspektiv hos branscher och kan ge legitimitet åt framtida politiska beslut om åtgärdsförslagen. Lärande har uppstått, i första hand kring förutsättningar för omställning.  |
|                           | Minskar samverkan osäkerheter i innovationsprocesser?                              | Färdplanerna beskriver branschens önskemål om tydliga institutionella och marknadsmässiga spelregler. Osäkerhet råder kring i vilken utsträckning staten kan möta och förena dessa olika önskemål. Teknologisk osäkerhet kring vilka specifika tekniska lösningar som kommer att prioriteras av såväl branscher som stat kvarstår också, även om initiativets övergripande inriktning ger en tydlig signal om statens efterfrågan på fossilfri teknik. |
| Samverkan som praktik     | Vilka aktörer är representerade?   | Staten är representerad genom Fossilfritt Sveriges kansli, och Regeringskansliet bereder förslagen i färdplanerna och tar beslut. Ett stort antal företag, både små och stora, representeras formellt av sina branschorganisationer, även om engagemanget varierar. Forskare knutna till branschorganisationerna har varit delaktiga i arbetet med färdplanerna.   |
|                           | Artikuleras och beaktas motstående perspektiv?                                     | Branschspecifika perspektiv formuleras i färdplanerna. Inom varje bransch har motstående perspektiv artikulerats från enskilda företag, men färdplanerna inkluderar endast förslag som det råder enighet kring.  |
|                           | Ifrågasätts rådande normer och institutioner?                                      | Det klimatpolitiska ramverket kan förstås som ett övergripande ifrågasättande av rådande institutioner. Samtidigt har vissa delar av detta ramverk ifrågasatts av företag under arbetet. Givet färdplanernas syfte och avgränsning är kritiken bara delvis artikulerad i färdplanerna (skepsis till biobränsle hos vissa aktörer inom sjöfarten).  |
|                           | Erbjuds möjligheter till praktiskt experimenterande?                               | Initiativet har bedrivits på en strategisk nivå och inte medgett praktiskt experimenterande. Däremot rör många åtgärdsförslag testmiljöer för ny teknik.   |

Vi ser att det klimatpolitiska ramverket har gett Fossilfritt Sverige en tydlig inriktning som färdplanerna följer när de redogör för hur respektive bransch kan bli fossilfri. De förutsättningar för att klara omställningen som branscherna beskriver bygger i hög grad

på fortsatt utveckling av fossilfri teknik och på offentliga insatser och stöd. Den interna samverkan i branscherna i arbetet med färdplanerna har inneburit ett lärande, och flera förslag som rör förändringar av regelverk, skatter och stöd kan sägas beskriva ett slags institutionella innovationer. Transportsektorns branschorganisationer har inte prioriterat mellan olika drivmedel, vilket delvis beror på att deras medlemmar konkurrerar med olika lösningar. Det är osäkert i vilken utsträckning staten kommer att kunna genomföra de föreslagna åtgärderna, och hur avvägningen mellan motstridiga förslag kan ske. De förslag som kommer att genomföras åtnjuter legitimitet i och med att de är framtagna av expertis och marknadens aktörer, samtidigt som den konsultativa formen av samverkan med en konventionell beredning av färdplanerna i Regeringskansliet medger en politisk kontroll över formella beslut.

## 4. Avslutande diskussion och slutsatser

Syftet med vår studie har varit att beskriva möjligheter och utmaningar i styrning och implementering av den tredje generationens innovationspolitik med samverkan som bärande tanke. Fossilfritt Sverige är ett informativt exempel på hur en kombination av ambitiösa övergripande politiska mål, klimatpolitiska styrmedel och en konsultativ samverkan mellan stat och näringslivsbranscher kan falla ut i praktiken.

Det går att se både styrkor och svagheter i bilden som våra observationer tecknar. En intressant fråga är om den samverkan som har bedrivits under framtagandet av färdplanerna har minskat olika former av osäkerhet. Minskad osäkerhet lyfts i litteraturen fram som ett viktigt generellt motiv för innovationspolitiken.

Omställningen till ett hållbart energisystem är en komplex fråga med betydande inneboende osäkerheter som innovatörer på området måste konfrontera. Genom att möjliggöra samverkan mellan stat, akademi och näringsliv kan ett initiativ som Fossilfritt Sverige tyckas väl lämpat att minska dessa osäkerheter. De studerade färdplanerna utgör ett underlag för fortsatta politiska beslut på klimatområdet. De tydliggör branschernas önskemål om åtgärder som i första hand syftar till att minska institutionell och marknadsmässig osäkerhet och omvandla den till mer kalkylerbara risker. Främst genom olika statliga interventioner för att undanröja hinder och stärka incitamenten för omställning. Det är rimligt att anta att själva processen – att inom respektive bransch gemensamt lära sig mer om förutsättningarna för omställning, definiera åtgärdsförslag och diskutera dessa med Fossilfritt Sveriges kansli – har undanröjt oklarheter.

Samtidigt visar vår studie att osäkerheter kvarstår. En del av dessa handlar om i vilken utsträckning staten kommer att kunna möta och förena de olika branschernas önskemål, som tillsammans utgör stora och kostsamma åtaganden. Det är väntat givet den form av samverkan som initiativet har erbjudit där separata konsultationer mellan stat och branscher som i vissa fall – exempelvis transportbranscherna – delvis konkurrerar med varandra. Sammanställningar som "27-punktslistan" kan i viss mån motverka denna osäkerhet. Den är dock skriven av Fossilfritt Sveriges kansli och bygger därför inte på det gemensamma lärandet och legitimitet som branschövergripande diskussioner kring prioriteringar potentiellt hade kunnat uppnå. Sådana diskussioner hade säkerligen varit både mödosamma och tidskrävande.

En transparent beredning av regeringskansliets förslag och tydliga motiveringar av politiska prioriteringar mellan motstridiga önskemål kommer att vara viktiga för att skapa acceptans för de regelverk och "spelregler" som branscherna efterfrågar, och för att hantera risken för besvikelse och minskad vilja att bidra till fortsatt samverkan. Samtidigt efterfrågar samtliga av aktörerna bakom de studerade färdplanerna en fortsatt dialog och koordinering mellan stat och näringsliv. Vår uppfattning är att den fortsatta samverkan delvis bör vara branschövergripande för att om möjligt kunna lösa ut motsättningar mellan förslagen i de olika färdplanerna.

En annan kvarstående osäkerhet är teknologisk. Denna typ av osäkerhet rör vilka fossilfria lösningar som såväl branscher som stat kommer att prioritera i

omställningsarbetet. Vid en jämförelse av de olika färdplanerna tydliggörs delvis dessa oklarheter och läsningar. Tydliggörandena skapar en grund för att bättre kunna hantera dem. Det finns dock ingen entydig bild av vilka tekniker som förespråkas eller vilka val som kommer att göras. I det avseendet kan vi alltså inte se att Fossilfritt Sverige har preciserat den övergripande direktionen som det klimatpolitiska ramverket anger.

Att teknologisk osäkerhet riskerar att sänka takten i omställningen illustreras bland annat av det ömsesidiga beroendeförhållandet mellan elbranschen och transportbranscherna. En stöttesten är i vilken grad transportbranscherna kommer att satsa på eldrift i förhållande till biobränslen och andra drivmedel. Elbranschen formulerar det så här i sin färdplan: "Elektrifiering, biobränslen och vätgas är alla möjliga alternativ, men har olika utmaningar. Teknikvalet faller på fordonsindustrin, men kräver att infrastrukturen möter det vägval industrin väljer. Här finns ett stort mått av hönan eller ägget-resonemang och oro för att välja fel väg. Kommer kunderna att köpa elbilar innan laddinfrastrukturen är utbyggd? Eller kommer en växande elbilsflotta skapa marknadsförutsättningar för laddstationer? Och är det laddbara bilar som är framtiden eller kommer vätgas i kombination med bränsleceller att ta över? Ingen kan veta." (Energiföretagen Sverige och Fossilfritt Sverige 2020, s. 20).

Den teknologiska osäkerheten speglar förstås fundamentala och ofrånkomliga svårigheter att förutsäga tekniska innovationer. Den gör det också svårt att överblicka det samspel mellan nationella och internationella regleringar och marknadskrafter som avgör vilka lösningar som blir gångbara. Det är inte realistiskt att förvänta sig att tidsbegränsade samverkansprojekt som Fossilfritt Sverige kan bringa reda i den här dynamiken – särskilt inte när den involverar företag som konkurrerar både sinsemellan och på globala marknader med olika tekniker. Ur vissa aspekter är det förstås inte heller önskvärt att på policynivå prioritera mellan olika alternativ givet ofullständig information. Både branschföreträdare och företrädare för Fossilfritt Sveriges kansli nämner under intervjuerna att osäkerhet om framtida innovationer och andra omvärldsfaktorer kräver öppenhet för en mångfald av lösningar. Sjöfartsbranschen beskriver hur dess färdplan kan ses som ett slags experimenterande med åtgärdsförslag – några kommer att fungera och andra inte. Samtidigt behöver staten vara vaksam på läsningar som innebär att utvecklingen mot de övergripande politiska målen avstannar.

Vi ser flera generella implikationer för fortsatt samverkan mellan stat och näringsliv kring innovation och omställning för hållbar utveckling:

- Vår studie adresserar samverkan som styrdoktrin och som praktik. Båda perspektiven aktualiserar centrala frågor gällande hur samverkan ter sig i innovationspolitiken: vad samverkar aktörerna kring, vilka aktörer samverkar, hur och när samverkar de? Samverkans dynamik problematiseras relativt sällan i innovationspolicy-sammanhang. Icke desto mindre torde den vara central för att förstå politikens effekter. Därför menar vi att samverkan i policysammanhang bör behandlas som det komplexa fenomen det är.
- Fossilfritt Sverige visar hur inriktning i samverkan kan styras med politiska mål och tvingande styrmedel. Dessa skapar ett omställningstryck och en efterfrågan på innovationer. Samtidigt kan inriktningen minska incitament att delta bland företag som inte ser någon vinst i en omställning.

- Det nationella initiativet visar att konsultationer mellan stat och separata näringslivsbranscher kan skapa ett lärande kring institutionella förutsättningar för innovation och omställning. Det kan också ge ett beslutsunderlag som tydliggör olika branschernas skilda perspektiv och potentiellt kan initiativet minska institutionell osäkerhet i innovationsprocesser. Samverkansformen ger dock begränsade möjligheter för branschövergripande samsyn och prioriteringar. Inspelen från branscherna får delvis karaktären av strategiska partsinlagor.
- Att branschorganisationer utgör kontaktytor mot staten har praktiska fördelar och skapar legitimitet eftersom de formellt företräder en stor mängd företag. Samtidigt kan de bara föra fram förslag som alla medlemmar accepterar. Det gör att motsättningar inom branscher inte syns i beslutsunderlaget. Bland annat gäller det motstridiga intressen hos företag som konkurrerar sinsemellan med olika tekniska lösningar. Prioriteringar och vägval avseende exempelvis styrmedel kopplade till olika energislag hänvisas då till en politisk nivå. Detta medger transparens och legitimitet som samverkansprojekt ibland kritiseras för att sakna, samtidigt som förankringen i näringslivet försvagas.
- Det finns både en motsättning och komplementaritet mellan samverkan och omgivande mer hierarkiska styrdoktriner. Denna motsättning menar vi behöver uppmärksammas mer i forskning och policy som idag förespråkar ökade inslag av samverkan baserat på en idealtyp av arbetsformen, enligt vilken aktörer möts på jämlika villkor och förväntas kunna ta gemensamma beslut kring svåra frågor. Ur ett policyperspektiv belyser Fossilfritt Sverige att den specifika utformningen och sättet att leda samverkan är avgörande för utfallet. Direktiv som efterfrågar samverkan kan således få en starkare styreffekt om arbetsformen specificeras i mer detalj.

## Referenser

- Alfredsson, Eva; Wannefors, Jonas och ten Berg, Hans. 2013. *Miljöpolitiska styrmedel och företagens konkurrenskraft – återbesök hos Porterhypotesen*. Tillväxtanalys PM 2013:22.
- Ansell, Christopher och Torfing, Jacob. 2014. *Public Innovation through Collaboration and Design*. New York: Routledge.
- Argyris, Chris. 2002. Double-Loop Learning, Teaching, and Research. *Academy of Management Learning & Education* 1: 206-218.
- Bason, Christian. 2010. *Leading Public Sector Innovation*. Bristol: Policy Press.
- BIL Sweden och Fossilfritt Sverige. 2020. *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft. Fordonsindustrin – lätta fordon*.
- Bitat, Abdelfeteh. 2018. Environmental regulation and eco-innovation: the Porter hypothesis refined. *European Business Review* 8:299–321.
- Bogason, Peter och Musso, Juliet A. 2006. The democratic prospects of network governance. *American Review of Public Administration* 36:3–18.
- Bond, Sophie. 2011. Negotiating a 'democratic ethos': moving beyond the agonistic – communicative divide. *Planning Theory* 10:161-186.
- Brunnström, Pål; Gustafsson, Daniel och Jönsson, Sandra. 2017. *Samverkan inom forskning: Malmö universitets arbete för att understödja, följa upp och utveckla forskningsamverkan*. Malmö högskola.
- Brännlund, Runar. 2007. *Miljöpolitik utan kostnader? En kritisk granskning av Porterhypotesen*. Stockholm: Fritzes/Norstedts.
- Danielsson, Marianne; Hertting, Nils och Klijn, Erik-Hans. 2017. Tricky for Good Reasons: Institutionalizing Local Participatory Governance in Representative Democracy. I Hertting, Nils. och Kugelberg, Clarissa (red.). *Local Participatory Governance and Representative Democracy. Institutional Dilemmas in European Cities*. New York: Routledge.
- Daram, Lisa (red.). 2019. *Stadsutveckling & design för motstridiga önskemål – en bok om nödvändigheten av förändring i tanke och handling, för sociala hållbarhetsprocesser*. Arkus, skrift nr. 77.
- Dzisah, James och Etzkowitz, Henry. 2008. Triple helix circulation: the heart of innovation and development. *International Journal of Technology Management & Sustainable Development*, 7(2), 101–115.
- Dymitrow, Mirek och Ingelhart, Karin (red.). 2019. *Anatomy of a 21st-century sustainability project: The untold stories*. Göteborg: Mistra Urban Futures, Chalmers tekniska högskola.
- Edmondson, Amy och Moingeon, Bertrand. 1999. Learning, trust and organizational change: contrasting models of intervention research in organizational behaviour. I: Easterby-Smith, Mark; Araujo, Luis och Burgoyne, John (red.). *Organizational learning and the learning organization: Developments in theory and practice*. London: SAGE Publications.

- Energiföretagen Sverige och Fossilfritt Sverige. 2020. *Färdplan för fossilfritt konkurrenskraft. Elbranschen.*
- Engberg, Erik; Mattsson, Pontus; och Stavlöt, Ulrika. 2020. *Publicly funded R&D, collaboration and patent activity.* Tillväxtanalys WP 2020:04
- Eriksson, Svante och Strömquist, Ulrika. 2019. *Utvärdering av Fossilfritt Sveriges arbete.* Rapport från Governo till Fossilfritt Sverige.
- Europeiska kommissionen. 2011. *Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Rio+20: mot en grön ekonomi och bättre styrning.*
- Etzkowitz, Henry och Dzisah, James. 2008. Rethinking development: circulation in the triple helix. *Technology Analysis & Strategic Management*, 20(6), 653-666.
- Fell, Astrid. 2008. *Nätverksstyrning för en hållbar utveckling. En fallstudie av Energimyndighetens program Uthållig kommun 2003–2007.* Diss, Luleå tekniska universitet.
- Fell, Terence; Jertfelt Gustafsson, Isa; Qaderi, Josef och Lahdenperä, Jori. 2013. *En framgångsrik styrmedelsmix? Om statens ambition att påverka kommunernas energipolicys.* Mälardalens högskola, forskningsrapport 2013:1.
- Flyvbjerg, Bengt. 2006. Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry* 12: 219–245.
- Gaziulusoy, İdil A. och Ryan, Chris. 2017. Shifting Conversations for Sustainability Transitions Using Participatory Design Visioning. *The Design Journal* 20 (1): 1916–1926.
- Franzén, Mats; Hertting, Nils och Thörn, Catharina. 2017. *Stad till salu: entreprenörsurbanismen och det offentliga rummets värde.* Göteborg: Daidalos.
- Hellquist, Alexander och Westin, Martin. 2019. *Medborgardialog om konfliktfyllda samhällsfrågor: konsensus, agonism eller mobilisering? Slutrapport till SKL.* Swedesd, Uppsala universitet.
- Heron, John. 1999. *The Complete Facilitator's Handbook.* London: Kogan Page.
- Hertting, Nils. 2003. *Samverkan på spel: Rationalitet och frustration i nätverksstyrning och svensk stadsdelsförnyelse.* Diss, Uppsala universitet.
- Hertting, Nils och Vedung, Evert. 2009. *Den utvärderingstäta politiken: styrning och utvärdering i svensk storstadspolitik.* Lund: Studentlitteratur.
- Hertting, Nils och Vedung, Evert. 2012. Purposes and criteria in network governance evaluation: How far does standard evaluation vocabulary takes us? *Evaluation* 18:27–46
- Hjortsjö, Maria. 2005. *Med samarbete i sikte – Om samordnade insatser och samlokaliserade familjecentraler.* Diss, Lunds universitet.
- Jalonen, Harri. 2011. The Uncertainty of Innovation: A Systematic Review of the Literature. *Journal of Management Research* 4(1) :1–47.



- Knight, Frank H. 1921. *Risk, Uncertainty and Profit*. Boston/New York: Houghton Mifflin Company.
- Kommittédirektiv 2016:66. *Initiativet Fossilfritt Sverige*.
- Kommittédirektiv 2020:50. *Tilläggsdirektiv till Initiativet Fossilfritt Sverige (M 2016:05)*.
- Kühn, Manfred. 2020. Agonistic planning theory revisited: The planner's role in dealing with conflict. *Planning Theory* september 2020.
- LaClau, Ernesto och Mouffe, Chantal. 1985. *Hegemony and Socialist Strategy*. London: Verso Books.
- Larsson, Oscar. 2015. *The Governmentality of Meta-governance. Identifying Theoretical and Empirical Challenges of Network Governance in the Political Field of Security and Beyond*. Diss, Uppsala universitet.
- Lotz-Sisitka, Heila; Wals, Arjen E.J.; Kronlid, David och McGarry, Dylan. 2015. Transformative, transgressive social learning: Rethinking higher education pedagogy in times of systemic global dysfunction. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 2015:73–80.
- Lundvall, Bengt-Åke och Borrás, Susana. 2004. Science, Technology and Innovation Policy. I Fagerberg, Jan och Mowery, David C. (red.). *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Lööf, Hans. och Broström, Anders. 2008. Does knowledge diffusion between university and industry increase innovativeness? *The Journal of Technology Transfer* 33:73–90.
- Mazzucato, Mariana. 2013. *The entrepreneurial state*. London: Anthem Press.
- Mignon, Ingrid och Wisdom, Kanda. 2018. A typology of intermediary organizations and their impact on sustainability transition policies. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 29:100–113.
- Moodysson, Jerker och Sandström, Christian. 2020. *Den tredje generationens innovationspolitik. Kunskapsöversikt och problematisering*. Tillväxtanalys PM 2020:12.
- Moore, Alfred. 2012. Following from the front: theorizing deliberative facilitation. *Critical Policy Studies* 6:146–162.
- Moore, Janet. 2005. Is Higher Education Ready for Transformative Learning? A Question Explored in the Study of Sustainability. *Journal of Transformative Education* 3:76–91.
- Moström, Jan och Axelsson, Svante. 2020. DN Debatt. "Med ny satsning kan LKAB producera fossilfritt järn". *Dagens nyheter* 22 november.
- Mouffe, Chantal. 2005. *On the Political*. London: Routledge.
- Mörth, Ulrika. 2009. Marknadens roll i EU – framväxten av offentligprivata samarbeten. I: Pierre, Jon och Sundström, Göran (red.). *Samhällsstyrning i förändring*. 1. uppl. Stockholm: Liber.

- OECD. 2009. *Declaration on Green Growth*. Antagen vid ministerrådsmöte 25 juni 2009 (C/MIN(2009)5/ADD1/FINAL).
- O'Neill, John. 2001. Representing People, Representing Nature, Representing the World. *Environment and Planning C: Government and Policy* 19:483–500.
- Palm, Klas. 2020. Ökad innovationsförmåga genom nya samarbetsstrukturer. *Socialmedicinsk tidskrift* 97(4): 609–616.
- Paulus, Paul B.; Coursey, Lauren E. och Kenworthy, Jared B. 2019. Divergent and Convergent Collaborative Creativity. I: Lebuda, Izabela och Glăveanu, Vlad Petre (red.). *Palgrave Handbook of Social Creativity*. London: Palgrave Macmillan.
- Pierre, Jon och Peters, Guy B. 2000. *Governance, Politics and the State*. London: MacMillan Press.
- Porter, Michael E. 1991. America's Green Strategy. *Scientific American* 264: 168.
- Porter, Michael E. och Van der Linde, Claas. 1995. Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship. *The Journal of Economic Perspectives* 9(4): 97–118.
- Potts, Jason. 2019. *Innovation Commons*. Oxford: Oxford University Press.
- Proposition 2020/21. *Regeringens budgetproposition för år 2021. Utgiftsområde 20*.
- Regeringskansliet. 2019. *Fossilfritt Sverige har överlämnat 27-punktslista till regeringen*. Pressmeddelande 28 oktober 2019.  
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/10/fossilfritt-sverige-overlammade-27-punktslista-till-regeringen/> (hämtad 8 december 2020).
- Renn, Ortwin; Jäger, Alexander; Deuschle, Jürgen och Weimer-Jehle, Wolfgang. 2009. A normative-functional concept of sustainability and its indicators. *International Journal of Global Environmental Issues* 9:291–317.
- Rexhäuser, Sascha och Rammer, Christian. 2013. Environmental Innovations and Firm Profitability: Unmasking the Porter Hypothesis. *Environmental Resource Economics* 57:145–167.
- Rhodes, Rod A.W. 1997. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rittel, Horst W.J. och Webber, Melvin M. 1973. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Science* 4: 155–169.
- Rockström, Johan m.fl. 2009. A safe operating space for humanity. *Nature* 461: 472–475
- Sandström, Annica; Bodin, Örjan och Crona, Beatrice. 2015. Network Governance from the top – The case of ecosystem-based coastal and marine management. *Marine Policy* 55:57–63
- Schumpeter, Joseph A. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Brothers.

- Sjöblom, Gustav. 2015. *Nätverksstyrning av transportinnovation*. Vinnova Rapport VR 2015:07.
- Skogsstyrelsen. 2019. *Klimatanpassning av skogen och skogsbruket – mål och förslag på åtgärder*. Rapport 2019:23.
- Somech, Anit och Drach-Zahavy, Anat. 2013. Translating team creativity to innovation implementation – the role of team composition and climate for innovation. *Journal of Management* 39(3): 684–708.
- Stern, Marc J. och Hellquist, Alexander. 2017. *Environmental Governance*. I: Russ, Alex och Krasny, Marianne (red.). *Urban environmental education review*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Föreningen Svenskt Flyg och Fossilfritt Sverige. 2018. *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft. Flygbranschen*.
- Svensk Sjöfart, Skärgårdsredarna, Sveriges Hamnar och Fossilfritt Sverige. 2019. *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft. Sjöfartsnäringen*.
- Sørensen, Eva. 2002. Democratic Theory and Network Governance. *Administrative Theory & Praxis* 24:693–720.
- Sørensen, Eva och Torfing Jacob (red.). 2007. *Theories of democratic network governance*. London: Palgrave MacMillan.
- Sørensen, Eva och Torfing, Jacob. 2017. Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks. *American Review of Public Administration* 47(7): 826–839.
- Tillväxtanalys. 2015. *Tillväxt genom stöd. En bok om statligt stöd till näringslivet*. Tillväxtfakta 2015.
- Tillväxtanalys. 2020. *Effekter av innovationsstöd med samverkanskrav*. Rapport 2020:04.
- Tillväxtverket. 2020. *Företag som samverkar är mer innovativa*. <https://tillvaxtverket.se/statistik/vara-undersokningar/resultat-fran-fovven/2016-05-23-foretag-som-samverkar-ar-mer-innovativa.html> (hämtad 2020-12-09).
- Torfing, Jacob. 2019. Collaborative innovation in the public sector: the argument. *Public Management Review* 21: 1–11.
- UNDP. 2010. *Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*. New York: Palgrave MacMillan.
- UNDP. 2019. *Global Multidimensional Poverty Index 2019*.
- UNEP. 2011. *Towards a Green Economy – Pathways to Sustainable Development and Poverty*.
- Van der Vlist, Arno J.; Withagen, Cees och Folmer, Henk. 2007. Technical efficiency under alternative environmental regulatory regimes: The case of Dutch horticulture. *Ecological Economics* 63:165–173.
- Van de Ven, Andrew H.; Polley, Douglas E.; Garud, Raghu och Venkataraman, Sankaran. 1999. *The innovation journey*. New York: Oxford University Press.

- Van Poeck, Katrien; Östman, Leif och Block, Thomas. 2020. Opening up the black box of learning-by-doing in sustainability transitions. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 34: 298–310.
- Vedung, Evert. 2006. *Konsten att utvärdera nätverk*. Stakes rapport 5/2006.
- Vinnova. 2015. *Förutsättningar för innovationspolitik i Sverige – Underlag till regeringens politik för forskning, innovation och högre utbildning 2017–2027 – Analysrapport*. Vinnova Information VI 2015:08.
- Wals, Arjen E.J. (red.). 2007. *Social learning towards a sustainable world: Principles, perspectives, and praxis*. Wageningen: Academic Publishers.
- Weisner, Emma och Edfeldt, Erica. 2019. *Klimatneutral konkurrenskraft. Kvantifiering av åtgärder i klimatfärdplaner*. Rapport från Sweco till Svenskt Näringsliv.
- Westin, Martin; Calderon, Camilo och Hellquist, Alexander. 2016. *Att leda samverkan – en handbok för dig som vill hantera komplexa samhällsfrågor*. Uppsala: Swedesd, Uppsala universitet.
- Westin, Martin. 2019. *Rethinking power in participatory planning: Towards reflective practice*. Diss., Sveriges lantbruksuniversitet (SLU).
- Wilkinson, Richard G. och Pickett, Kate E. 2009. *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. New York: Bloomsbury Publishing.
- Wilkinson, RG. och Pickett, Kate E. 2019. *The Inner Level: How More Equal Societies Reduce Stress, Restore Sanity and Improve Everyone's Well-being*. London: Penguin Books.
- Willard, Marsha; Wiedemeyer, Carole; Flint, R. Warren, Weedon, John S.; Woodward, Rick; Feldman, Ira och Edwards, Mark. 2010. The sustainability professional: 2010 competency survey report. *Environmental Quality Management* 20: 49–83.
- Zito, Anthony R. 2001. Epistemic communities, European Union governance and the public voice. *Science and Public Policy* 28:465–476.

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 politiken.

I vårt arbete fokuserar vi på avgörande frågor för tillväxten i en öppen och kunskapsbaserad ekonomi som Sverige. Våra analyser och utvärderingar baserar sig på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Sakkunniga medarbetare, unika databaser och utvecklade samarbeten på nationell och internationell nivå är viktiga tillgångar i vårt arbete. För att göra våra kunskapsunderlag relevanta och använda för vi en kontinuerlig dialog med 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 analys- och utvärderingsprojekt. Du kan även följa oss på 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)