

HANTERING AV MÅLKONFLIKTER I DET
REGIONALA TILLVÄXTARBETET –
ARBETSSÄTT FÖR REGION JÄMTLAND
HÄRJEDALEN



MED FINANSIERING FRÅN



Slutrapport

2022-08-17

| | |
|---------------------|--|
| Uppdrag | Hantering av målkonflikter |
| Titel på rapport: | Hantering av målkonflikter i det regionala tillväxtarbetet – arbetssätt för region Jämtland Härjedalen |
| Status: | Slutrapport |
| Datum: | 2022-08-17 |
| Medverkande | |
| Beställare: | Region Jämtland |
| Kontaktperson: | Theresia Grön |
| Konsult: | Nina Borgström, Anja Eliasson, Frida Franzén, Anna Sjöström |
| Uppdragsansvarig: | Anna Sjöström |
| Kvalitetsgranskare: | Maria Gjerde |

Sammanfattning

Tyréns har utfört uppdraget vars syfte varit att ta fram en rapport som beskriver lämpliga metoder och angreppssätt för att hantera målkonflikter inom Region Jämtland Härjedalens arbete med regionala utvecklingsuppdrag. Uppdragsgivaren har definierat "hantera målkonflikter" som att: (i) peka på lämpliga arbetssätt för att kunna väga olika mål mot varandra, (ii) synliggöra synergier och målkonflikter, samt (iii) identifiera lämpliga arbetssätt eller lösningar för att överbrygga utmaningar med målkonflikter, alternativt prioritera vissa mål över andra. Det handlar således om att hitta ett arbetssätt för kontinuerligt lärande, för både proaktiv och reaktiv hantering av målkonflikter; att stärka synergier och vara medveten om potentiella målkonflikter, men även att hantera målkonflikter när de väl uppstår.

Tyréns har valt att formulera en enkel processmodell över hur de olika delarna kan hänga ihop, vilket skapar ett mer systematiskt och holistiskt arbetssätt för att hantera målkonflikter och kontinuerligt lära sig av processen. Detta underlättar också förståelsen för var i processen olika metoder kan vara lämpliga, samt understryker vikten av att skapa ett lärande arbetssätt där uppföljning och utvärdering av tillvägagångssätten är en viktig del.

Den större delen av arbetet har gjorts genom en omvärldsanalys kring vilka metoder, tillvägagångssätt och verktyg som finns för att hantera målkonflikter. Analysen visar att det finns flest utvecklade metoder inom proaktiv hantering, framför allt olika målmatriser för att se hur mål relaterar till varandra (samverkar/motverkar). Rapporten innehåller också förslag på metoder eller tillvägagångssätt när målkonflikter uppstår, även om det finns färre verktyg specifikt utvecklade för ändamålet. Här har Tyréns samlat rekommendationer inom samverkan och dialog, samt prioritering och vägning. Omvärldsanalysen innefattar även en del med digital spaning, där många av de metoder som presenteras i rapporten kan stödjas av digitala verktyg eller processer.

Tyréns föreslår att rapporten kan användas för att vidareutveckla metoder och angreppssätt anpassade för regionens specifika behov. Rapporten kan användas som inspiration och vägledning för att utveckla dessa.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

| | |
|--|-----------|
| 1. Inledning och bakgrund | 6 |
| 1.1 Uppdraget | 6 |
| 1.2 Genomförande | 6 |
| 1.2.1 Omvärldsanalys..... | 6 |
| 1.2.2 Analys och utvärdering | 7 |
| 1.2.3 Utblick – digitala möjligheter | 7 |
| 1.3 Teoretiska utgångspunkter..... | 8 |
| 1.4 Rapportens upplägg..... | 10 |
| | |
| 2 Målkonflikter | 11 |
| 2.1 En övergripande processmodell | 11 |
| 2.2 Olika typer av målkonflikter | 12 |
| 2.2.1 Karaktärisera målkonflikter | 14 |
| 2.3 Hantera utifrån typ av målkonflikt och andra förutsättningar | 15 |
| 2.3.1 Grundläggande sätt att agera i en målkonflikt..... | 15 |
| 2.3.2 Intressent- och målgruppsanalys | 15 |
| 2.3.3 Vägval utifrån typ av målkonflikt | 16 |
| | |
| 3 Proaktiv hantering av målkonflikter | 17 |
| 3.1 Målstyrning..... | 17 |
| 3.2 Målmatriser | 18 |
| 3.3 Processverktyg regional utveckling | 20 |
| 3.4 Resiliens i praktiken | 21 |
| | |
| 4 Reaktiv hantering av målkonflikter | 22 |
| 4.1 Samverkan och deltagande..... | 23 |
| 4.1.1 Att leda samverkan i komplexa frågor..... | 23 |
| 4.1.2 Metoder för deltagande- och dialogprocesser | 24 |
| 4.2 Prioritering och värdering | 24 |
| 4.2.1 Beslutstödsmodeller multikriterieanalys | 24 |
| 4.2.2 Samhällsekonomiska metoder..... | 26 |
| 4.3 Uppföljning och utvärdering..... | 26 |
| | |
| 5 Digitala lösningar och framtidsspaning | 27 |
| | |
| 6 Sammanfattande rekommendationer | 31 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 7 | Referenser..... | 34 |
| 8 | Bilagor..... | 39 |
| 8.1 | Bilaga 1. Processmodell..... | 39 |
| 8.2 | Bilaga 2. Karaktärisera målkonflikter | 40 |

1. Inledning och bakgrund

1.1 Uppdraget

Uppdragets syfte är att ta fram en rapport som beskriver lämpliga metoder och angreppssätt för att hantera målkonflikter inom Region Jämtland Härjedalens arbete med regionala utvecklingsuppdrag. Uppdraget är en delaktivitet inom ramen för projektet "Vägar till hållbar utveckling (dnr RUN/174/2020) och har delfinansierats av Tillväxtverket.

I uppdragsbeskrivningen definieras "hantera målkonflikter" som att: (i) peka på lämpliga arbetssätt för att kunna väga olika mål mot varandra, (ii) synliggöra synergier och målkonflikter, samt (iii) identifiera lämpliga arbetssätt eller lösningar för att överbygga utmaningar med målkonflikter, alternativt prioritera vissa mål över andra.

Det handlar således om att hitta ett arbetssätt för kontinuerligt lärande, för både proaktiv och reaktiv hantering av målkonflikter; att stärka synergier och vara medveten om potentiella målkonflikter, men även att hantera målkonflikter när de väl uppstår.

1.2 Genomförande

Uppdraget har genomförts i tre huvudsakliga steg: omvärldsanalys, utvärdering och analys av angreppssätt för att hantera målkonflikter, samt utblick - digitala möjligheter. I följande avsnitt beskrivs vad som gjorts inom respektive steg. Det är viktigt att komma ihåg att processen inte varit strikt stegvis, utan stegen har överlappat och inspirerat varandra.

1.2.1 Omvärldsanalys

Omvärldsanalysen har omfattat systematiska arbetssätt och metoder kring hantering av målkonflikter som föreslagits i förfrågningsunderlaget, samt andra angreppssätt som hittats genom en vidare sökning. De sökord som främst använts i olika kombinationer är "målkonflikter", "hantera målkonflikter", "synergier", "metod", "angreppssätt", "regionala mål", och "Agenda 2030". För sökning har Google använts för rapporter, samt sökmotorn Google Scholar för vetenskapliga artiklar och publikationer. Sökning på engelska har gjorts med sökord såsom "goal conflicts", "trade-offs", "synergies" och "methods" i kombination med "SDG" "sustainable development goals", för att avgränsa sökningen. Forskningsfältet är stort och sökningar som gjorts på engelska har därför begränsats till att handla

om de globala målen, för att sträva mot relevans för aktuellt uppdrag. För sökning av metoder för att hantera uppkomna målkonflikter har även ytterligare sökord lagts till såsom "prioritera" och "väga" i kombination med "regional utveckling" och "agenda 2030".

Eftersom förfrågan innefattar både proaktiv och reaktiv hantering av målkonflikter har omvärldsanalysens metoder främst sorterats under dessa två huvudsakliga teman. Det har också varit tydligt att många angreppssätt är variationer av samma metod, därför beskrivs inte samtliga av dessa metoder i resultatdelen, utan beskrivs under en typ av metod. Det är viktigt att komma ihåg att många verktyg som kan vara aktuella för att arbeta med att hantera målkonflikter är verktyg som har större användningsområde, eller används för prioritering och vägning i en större bemärkelse. Det är därför utmanande att göra en omvärldsanalys på de metoder som skulle kunna vara aktuella, eftersom avgränsning i ämnet är mycket svår. I rapporten ingår flera sådana verktyg.

1.2.2 Analys och utvärdering

Analysen av angreppssätt och metoder från omvärldsbevakningen har i första hand hanterats genom ett försök till att tematisera de identifierade metoderna, samt sortera bort sådana metoder som inte ansetts relevanta för det aktuella uppdraget. I en andra fas har de metoder som identifierats testats och diskuterats genom ett arbetsmöte med Region Jämtland Härjedalen.

1.2.3 Utblick – digitala möjligheter

I arbete med den digitala utblicken är den centrala och grundläggande utgångspunkten att digitalisering är en möjliggörare för att hantera målkonflikter, proaktivt och reaktivt, enligt tidigare nämnd definition. Det vill säga hur kan digitala lösningar möjliggöra, underlätta eller effektivisera vägning mellan olika mål, synliggöra synergier och målkonflikter samt tydliggöra lämpliga arbetssätt för att överbrygga utmaningar. I den digitala världen handlar det om att ta hjälp av data för att förstå och skapa samförstånd mellan olika perspektiv, intressenter och deras behov. Detta är vad man kallar för datadrivna beslut varför sökningar i utblick och reflektioner har varit "Data och datadrivna beslut i den offentliga sektorn". Datadrivet beslutsfattande (DDDM) definieras som att använda fakta, mätvärden och data för att fatta strategiska affärsbeslut som är i linje med dina mål, målsättningar och initiativ.'

Data är ett fokusområde som stöds av flertalet regeringsstrategier (Regeringen, 2021) (Digitaliseringsrådet, 2019).

Utgångspunkt har varit en tro på att den starka strömningen mot smart städer kommer att generera konkreta värden som är relevanta för att hantera målkonflikter oavsett stad eller landsbygd/glesbygd. Det är säkerligen skillnader mellan stad och landsbygd/glesbygd avseende typer av målkonflikter och vilken data som behövs för att stötta en effektiv och hållbar hantering av dem. Tyvärr saknas det en entydig definition av begreppet. Utgångspunkt i arbetet har varit nedanstående definitioner:

- En smart stad är ett tekniskt modernt stadsområde eller landsbygd/glesbygd som använder olika typer av elektroniska metoder och sensorer för att samla in specifika data. Data som används för att förenkla och skapa nya innovationsmöjligheter för invånare, besökare, offentlig verksamhet och näringslivet. Vidare används data som stöd för klokare beslut genom så kallat datadrivet beslutsfattande. Fritt översatt från Wikipedias definition.
- En smart stad är en hållbar stad/ landsbygd/glesbygd, som utnyttjar digitalisering och ny teknik för att göra livet bättre för invånarna, för besökarna och för näringslivet. Vägen till att göra till en smart och uppkopplad stad/ landsbygd/glesbygd går genom innovation, öppenhet och uppkoppling. Inspirerat av Stockholms stads definition.

Sökningar har därmed också omfattat begrepp som #smart stad #uppkopplad stad #uppkopplad landsbygd/glesbygd #smart landsbygd/glesbygd

1.3 Teoretiska utgångspunkter

Det är viktigt att understryka att olika teoretiska utgångspunkter kan innebära både olika sätt att se på vilken metodik som bör användas, men även hur resultat av arbetssätt och analyser bör förstås. Hållbarhet, hållbar utveckling och regional utveckling kan i sig ses utifrån olika teoretiska utgångspunkter. För aktuellt uppdrag är den regionala utvecklingsstrategin för Jämtland vägledande, genom att den beskriver att:

- I Jämtlands län är befolkningen i centrum;
- Ekologin sätter ramarna
- Ekonomin är medel

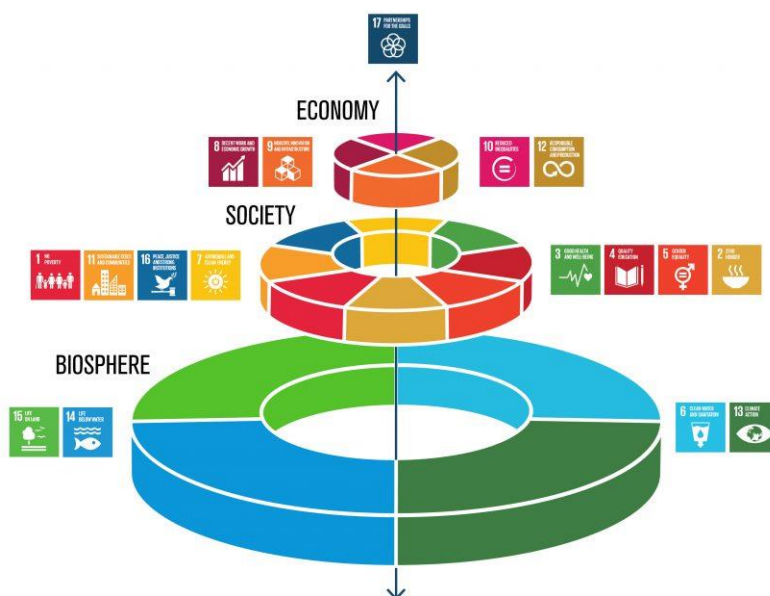
De antaganden och utgångspunkter som ligger bakom dessa tre riktlinjer går i linje med Wijkman & Alfredsson (2014), som utifrån de tre dimensionerna av hållbarhet förtydligade relationen mellan dem. Målet för en hållbar utveckling beskrivs i den nämnda studien som en socialt hållbar

utveckling inom ramen för de gränser naturen sätter där ekonomin är ett verktyg.

Agenda 2030 med sina 17 mål och 169 delmål pekar ut riktningen för en hållbar utveckling för världens länder och är lika viktigt internationellt som för det lokala och regionala hållbarhetsarbetet i Sverige (Prop., 2019/20:188). Just den lokala nivån har pekats ut som särskilt viktig när det kommer till att genomföra agendan, av såväl FN, EU och Sveriges regering. Innebörden av de 17 målen var för sig var redan innan relativt etablerade, medan det 'nya' Agendan förde med sig var uppmaningen att se kopplingen mellan dem. Principen kring målens odelbarhet har lyft frågan om att förstå kopplingarna och dess implikationer (Persson, o.a., 2018). Relationen dem emellan har illustrerats av Stockholm Resilience Center genom bröllopstårtan (se figur 1). Modellen visar hur människan och våra samhällen är en del av och är beroende av biosfären.

Denna utgångspunkt är central i läran om resiliens. Resiliens handlar i grund och botten om förmågan hos ett system att hantera förändring och samtidigt fortsätta att utvecklas (Sellberg & Hård af Segerstad, 2020). Resiliensperspektivet utgår från forskning som påvisar att sambanden mellan våra samhällen och de ekosystem de är beroende av, är komplexa och förändringar sker inte alltid gradvis och förutsägbart. Ekosystem kan skifta plötsligt och oåterkalleligt genom tröskeleffekter och det kan vara svårt att urskilja konsekvenserna av olika vägval på grund av komplexiteten i dessa sammankopplingar.

Stockholm Resilience Center arbetar aktivt med resiliens-begreppet som ett sätt att bygga en mer hållbar samhällsutveckling och utvecklar metoder för att överföra det abstrakta begreppet resiliens till praktiken. För att skapa en hållbar utveckling krävs en omfattande omställning av våra samhällen och vår relation till naturen. Vi behöver också bygga upp en långsiktig förmåga att hantera olika påfrestningar i en föränderlig värld, genom att buffra störningar, anpassa oss och förnya oss vid ändrade förhållanden – vara resilienta (Sellberg & Hård af Segerstad, 2020).



Figur 1. Illustration av hur ekonomier och samhällen bör ses som en inbäddad del av biosfären. Figur hämtad från Stockholm Resilience Center, Stockholm University (CC BY 4.0)

Trots att det varit ett välkänt faktum under lång tid att vi behöver angripa hållbarhetsfrågan på ett mer holistiskt sätt och överföra detta till handling visar omvärldsanalysen att det är svårt att få till i praktiken (Statskontoret, 2019). För att lyckas med den omställning vi har framför oss ställs krav på genomgripande systemförändringar (M2022:00527, 2022) (Holmberg, 2019)

Det handlar bland annat om det sätt vi ser på innovation och utveckling men även om vikten av att bredda deltagandet och involvera fler aktörer i samhället (Sellberg & Hård af Segerstad, 2020). Ytterligare en viktig faktor är att integrera hållbarhetsarbetet i ledningsgruppen och skapa ett större ägarskap för frågorna (Gustafsson, Hedström, & Vasilev, 2018). Alla dessa bitar blir viktiga komponenter när det kommer till att hantera målkonflikter då dessa ofta behöver lösas genom politiska avvägningar och prioriteringar (Wandén, 2007).

1.4 Rapportens upplägg

Rapporten utgår från det som omvärldsanalys, utvärdering av metoder, rekommendationer samt utblick digitala möjligheter resulterat i. Resultaten kommer redovisas i en tematiserad redovisning som underlättar vidare användning av rapporten, snarare än att följa de olika delar som lett fram till resultatet i sin helhet. Det innebär att redovisningsdelen av rapporten inleds

med kapitel 2 som beskriver en övergripande processmodell för kontinuerligt lärande som arbetet resulterat i kring hantering av målkonflikter. De huvudsakliga delarna i modellen beskrivs, liksom ett avsnitt om hur man kan kategorisera målkonflikter. Därefter följer kapitel 3 som redovisar olika sätt att arbeta proaktivt för att undvika eller vara förberedd på potentiella målkonflikter, samt att skapa synergier. Kapitlet baseras till största delen på omvärldsanalysen. I kapitel 4 presenteras olika arbetssätt för att hantera målkonflikter som uppstår, det vill säga reaktivt arbete. I kapitel 5 presenteras resultatet från utblick för digitala lösningar av att hantera målkonflikter. I kapitel 6 presenteras sammanfattande rekommendationer.

2 Målkonflikter

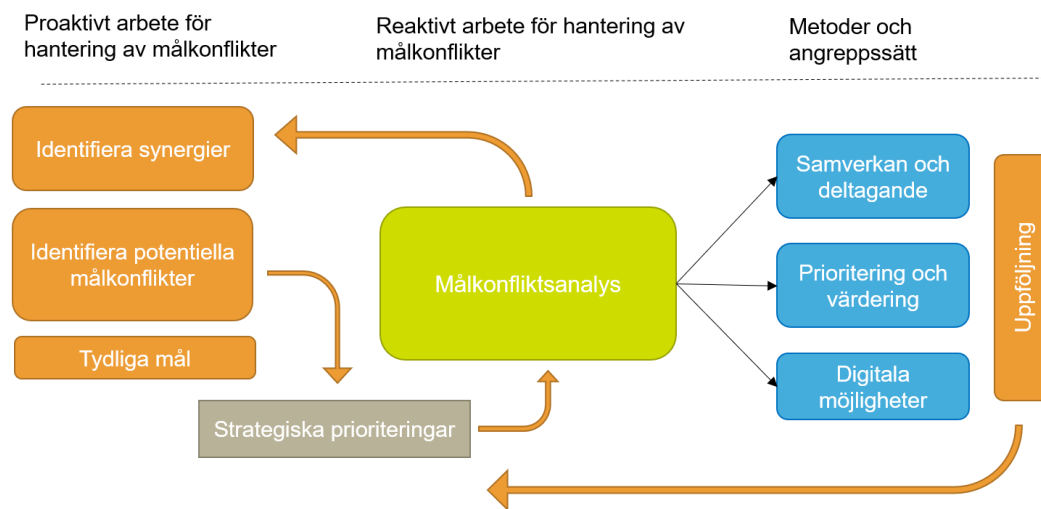
Utifrån uppdragets syften att hitta tillvägagångssätt för både proaktivt arbete och att hantera målkonflikter som uppstår, har det varit viktigt att sätta ihop uppdragets delar till en större helhet. Tyréns har valt att göra en enkel processmodell (se figur 2) över hur de olika delarna kan hänga ihop, vilket skapar ett mer systematiskt och holistiskt arbetssätt för att hantera målkonflikter och kontinuerligt lära sig av processen. Detta underlättar också förståelsen för var i processen olika metoder kan vara lämpliga, samt understryker vikten av att skapa ett lärande arbetssätt där uppföljning och utvärdering av tillvägagångssätten är en viktig del.

2.1 En övergripande processmodell

På vänster sida av processmodellen finns det proaktiva arbetssätten, de som ska identifiera synergier och potentiella målkonflikter. Metoder som finns för att göra det presenteras i kapitel 2. Att från början vara klar på vilka möjliga synergier som kan skapas genom riktade insatser och program kan vara en möjlighet att undvika målkonflikter. Ibland är det dock inte möjligt, och målkonflikter kommer att uppstå. Det kan därför vara viktigt att ha strategiska prioriteringar att grunda beslut på, vilket oftast finns i regionala utvecklingsstrategier.

I mitten av modellen är processen inne i en aktuell eller potentiell målkonflikt som måste hanteras. Tyréns rekommenderar att ett första steg i att hantera en målkonflikt är att på ett bättre sätt förstå vad det är för typ av målkonflikt. Hur målkonflikter kan förstås och kategoriseras beskrivs i avsnitt 2.1.2. Beroende på vilken typ av målkonflikt som är aktuell kan nämligen olika typer av arbetssätt för att hantera och om möjligt lösa målkonflikten användas. Det kan också finnas en möjlighet att omformulera

insatsen eller projekten, för att skapa synergier (därav pilen tillbaka till det proaktiva arbetet). Till höger i modellen finns olika typer av metoder eller verktyg för att hantera en aktuell målkonflikt, vilka presenteras i kapitel 4. Tyréns rekommenderar även att uppföljning eller utvärdering av de använda arbetssätten görs, för att skapa en bättre hantering av målkonflikter framöver.



Figur 2. Enkel processmodell för ett systematiskt arbetssätt för proaktiv och reaktiv hantering av målkonflikter, med kontinuerligt lärande (se även bilaga 1).

2.2 Olika typer av målkonflikter

Målkonflikter finns på olika nivåer i samhället och i olika sammanhang. De kan beskrivas som en inneboende del av samhällsutveckling då all förbättring eller förändring kräver resurser vilket leder till att prioriteringar måste göras. Det är ett problem som uppstår oavsett styrform eftersom resurser är begränsade (Bartholdsson, 2011).

Generellt kan det sägas att målkonflikter uppstår när två eller flera mål är oförenliga med varandra och uppfyllelse av ett mål motverkar eller sker på bekostnad av det andra (Energimyndigheten, 2007). Det finns även fall där uppfyllelse av ett mål omöjliggör uppfyllandet av ett annat mål, detta kallas då för ett *dilemma*. Detta är konflikter som inte kan lösas genom kompromiss utan man måste välja det ena eller det andra (Wandén, 2007)

Målkonflikter som uppstår kan vara av olika karaktär. En vanlig uppdelning är att benämna de som interna och externa konflikter. En *intern* målkonflikt, uppstår mellan olika mål inom samma politikområde medan en *extern* målkonflikt, uppstår mellan mål inom olika samhällssektorer.

En annan distinktion kan göras med avseende att skilja ut de verkliga och mest problematiska konflikterna. En *oäkta* målkonflikt är en konflikt som egentligen inte är en målkonflikt i sig utan uppstår till följd av dåligt utformade styrmedel eller otydliga mål. Denna typ av konflikt kan lösas med hjälp av till exempel förbättrad teknik, bättre formuleringar eller ökad effektivitet och samarbete. En *äkta* målkonflikt leder däremot oundvikligen till avvägningar eller val mellan olika mål eller alternativ och går inte att komma ifrån utan prioriteringar (Wandén, 1997). Detta kräver ofta politiska ställningstaganden (Naturvårdsverket, 2012). Gränsdragningen mellan oäkta och äkta konflikter är dock inte alltid tydlig och kan bero på var i systemet frågan ställs och vilken rådighet aktören i fråga har.

| | Oäkta | Äkta |
|---------------|--|--|
| Intern | Motsättningar mellan två eller flera hållbarhetsmål, som en följd av att målen är otydligt formulerade eller att befintliga styrmedel hindrar synergier. | Reella motsättningar mellan två eller flera hållbarhetsmål, det vill säga att uppfyllnad av ett mål påverkar det andra negativt, eller innebär att det inte uppnås. |
| Extern | Motsättningar mellan hållbarhetsmål och utvecklingsmål, som en följd av otydligt formulerade mål eller befintliga styrmedel som hindrar synergier. | Reella motsättningar mellan hållbarhetsmål och utvecklingsmål, det vill säga att uppfyllnad av ett mål påverkar det andra negativt, eller innebär att det inte uppnås. |

Tabell 1. Exempel på olika typer av målkonflikter – intern, extern, äkta och oäkta.

En ytterligare faktor som kan vara betydelsefull är huruvida motsättningar mellan mål är symmetriska eller asymmetriska. Som exempel kan sägas att i en symmetrisk målkonflikt påverkar uppfyllnad av mål A mål B negativt och vice versa, medan i en asymmetrisk målkonflikt kan uppfyllnad av mål A påverka uppfyllnad av mål B, men uppfyllnad av mål B inte påverka uppfyllnad av mål A i samma grad.

En målkonflikt kan även uppstå trots att det råder samstämmighet om att flera olika politiska mål ska uppnås då det kan råda oenighet om vilket mål som ska uppnås först och hur måluppfyllelsen ska gå till. Konfliktsituationer kan uppstå när prioriteringar måste göras mellan mål som på olika sätt verkar för medborgarnas och samhällets bästa (Bartholdsson, 2011).

Det går även att tala om aktuella konflikter som redan blivit akuta och potentiella eller latenta sådana, som ännu inte förverkligats men riskerar att göra det. I det senare scenariot kan man ha mer tid på sig att lösa problemet, men det bör inte framkalla passivitet (Wandén, 2007).

2.2.1 Karaktärisera målkonflikter

Ett viktigt steg om det föreligger en målkonflikt är att karaktärisera och identifiera vilken typ av målkonflikt det är. Här har några huvudsakliga teman för frågor som bör ställas identifierats: typ av målkonflikt, berörda och deras påverkansmöjlighet, prioritering av mål, skalor samt möjlighet till omformulering.

- **Typ av målkonflikt**
Vilka mål står emot varandra? Är det en intern eller extern målkonflikt? Är det en äkta eller oäkta målkonflikt? Är den symmetrisk eller asymmetrisk? Se i avsnitt 2.2 ovan för att identifiera målkonflikt enligt begreppen.
- **Berörda och påverkansmöjlighet**
Vilka eventuella målgrupper eller aktörer berörs? Vem eller vilka har möjlighet att påverka? Har olika målgrupper eller aktörer olika grad av påverkansmöjlighet? Finns konflikter mellan målgrupper? Här kan en intressent- eller målgruppsanalys vara viktig (se 2.3.2). Om det finns konflikter mellan målgrupper eller aktörer kan dialog- eller samverkansinsatser vara viktiga (se 4.1.1 och 4.1.2).
- **Prioritering**
Finns uttalade strategier kring prioritering av mål eller målgrupper? Är något av målen mer brådskande att uppnå? Är någon av målen idag långt ifrån måluppfyllelse? Se kap 4 för förslag på metoder för prioritering och vägning av olika mål.
- **Omformulera**
Är det en oäkta målkonflikt som beror på otydligt formulerade mål? Går det att omformulera eller revidera insatsen för att skapa synergier? Vad hindrar eventuell möjlighet att skapa synergieffekter?
- **Skalor**
Vilka tidsaspekter rör det sig om – effekter på kort och lång sikt? Handlar målkonflikten om lokala effekter mot regionala, nationella eller globala effekter? Är målkonflikten bara aktuell i ett specifikt projekt, eller är det en reell målkonflikt även om blicken höjs från det specifika fallet?

2.3 Hantera utifrån typ av målkonflikt och andra förutsättningar

Vilket typ av agerande, verktyg eller angreppssätt som behövs för att hantera målkonflikt beror till viss del på vilken typ av målkonflikt som identifierats (enligt 2.2.1). I detta avsnitt ges generella riktningar baserat på vilken typ av målkonflikt det handlar om. Riktningarna ska ses som rekommendationer snarare än regler, och kan påverkas av andra faktorer och omständigheter som är specifika.

2.3.1 Grundläggande sätt att agera i en målkonflikt

Det är viktigt att poängtera att målkonflikter generellt kan hanteras enligt flera olika strategier, och i en process kan dessutom berörda aktörer välja olika typer av strategier. Dessa huvudsakliga strategier, något adapterade från (Naturvårdsverket, 2011) kan delas upp i:

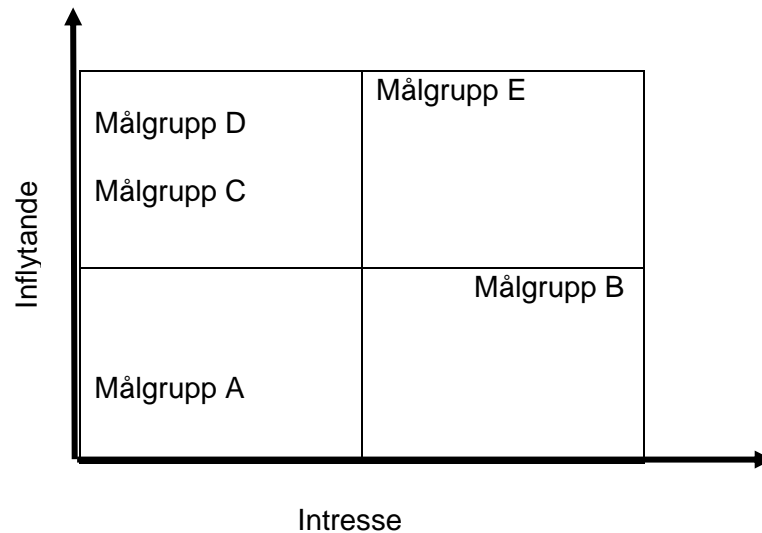
- *Konkurrens* (man driver sin egen linje så hårt man kan och tar ingen hänsyn till andra aktörers önskemål eller synsätt)
- *Problemlösning* (man ser konflikten som ett sakligt problem som de berörda/inblandade ska lösa på ett objektiva och rationella sätt)
- *Kompromiss* (man ser konflikten som en intressekonflikt som kan lösas på ett sätt som tillfredsställer aktörerna i så stor grad det går)
- *Anpassning* (man ger efter för motpartens krav)
- *Undvikande* (man försöker göra så konflikten inte uppstår genom att handla proaktivt, eller genom att förneka/förtränga problemet)

I en samverkansprocess där olika intressenter eller målgrupper deltar kan dessa olika strategier vara viktiga att beakta och noga studera. Om någon aktör väljer en offensiv strategi såsom konkurrens, och en annan en defensiv såsom anpassning och undvikande, kan resultatet objektiva sätt bli en orättvis utgång. I en sådan process kan det till exempel vara viktigt att enas om vilken strategi som är möjlig. Går det att lösa målkonflikten så att samtliga blir nöjda, eller är en kompromiss den enda möjligheten? Se vidare i kap 4.1 om Samverkan och dialog.

2.3.2 Intressent- och målgruppsanalys

De flesta målkonflikter innebär att olika målgrupper eller aktörer påverkas i olika grad. Därför är en central del i att identifiera och karaktärisera målkonflikten också att analysera potentiella intressenter. Några viktiga steg i en intressentanalys är att kartlägga, analysera och att göra en plan för hur intressenter ska hanteras (SKR, Mall för intressentanalys, 2021).

Många intressent- eller målgruppsanalyser använder två huvudsakliga variabler för att analysera målgrupperna; dels inflytande/makt/påverkansgrad dels intresse/i vilken grad man berörs/påverkas. Oftast ställs sedan dessa två variabler upp i en fyrfältare där intressenterna placeras, såsom i figur 3.



Figur 3. Analys av målgrupper utifrån variablerna inflytande och intresse.

Intressentanalysen kan sedan ligga till grund för hur målkonflikten bör hanteras, särskilt om dialog och samverkan är det angreppssätt som är lämpligt för att hantera målkonflikten. Se mer i kap 4.1 om samverkan och dialog.

2.3.3 Vägval utifrån typ av målkonflikt

Att analysera och karaktärisera målkonflikten med hjälp av grundläggande frågor (2.2.1) kan stödja arbetet med vilken typ av tillvägagångssätt som bäst kan hantera situationen. Är det en äkta målkonflikt där målgrupper med olika möjlighet till inflytande identifierats, bör detta vara en utgångspunkt för hur en samverkans- eller dialogprocess kan utformas för att skapa rättvisa förutsättningar. Om målkonflikten i stället handlar om att olika hållbarhetsmål påverkas i olika grad (positivt/negativt) kan det istället behövas ett sätt att systematiskt väga olika projekt eller vägval mot varandra (se då avsnitt 4.2 Prioritering och vägning). Om ett specifikt projekt innebär en målkonflikt, men det visar sig inte vara en konflikt om blicken lyfts till en annan skala – kanske projektet behöver formuleras om. Exempelvis: solceller på jordbruksmark kan vara en målkonflikt i en specifik insats, men är på ett samhälleligt plan inte en målkonflikt så länge inte alla hårdgjorda ytor eller tak redan är täckta med solceller.

Vissa av temana som frågorna är uppdelade i; till exempel skalor, prioritering och omformulering, kan även vara en utgångspunkt i samverkans- och dialogprocesser med berörda aktörer. De kan användas som stödfrågor för att diskutera vad som bör prioriteras, men även för att omformulera mål eller insatser.

3 Proaktiv hantering av målkonflikter

I följande kapitel diskuteras olika steg som kan vara viktiga för att hantera och synliggöra målkonflikter innan de uppstår – det vill säga proaktivt arbete. Det kan exempelvis handla om att sätta tydliga mål, använda sig av olika typer av målmatriser, eller arbeta med scenarioanalys. Här lyfts även några exempel på hur svenska regioner och kommuner har arbetat med att synliggöra målkonflikter inom ramen för sina uppdrag.

3.1 Målstyrning

Målstyrning har sedan 1990-talet införts på bred front inom såväl den statliga sektorn som i de kommunala verksamheterna (Bartholdsson, 2011). För att målstyrning ska fungera optimalt ställs det krav på hur målen formuleras, att de är så kallade SMARTA (specifika, mätbara, accepterade, realistiska, tidsatta) (Bartholdsson, 2011) samt att helheten i ett målsystem hänger samman, dvs. att det finns koherens (Boverket, 2014). Att formulera mål som stämmer överens med alla organisationsnivåer lyfts fram som ett sätt att förebygga målkonflikter i en studie genomförd av Naturvårdsverket (Almstedt Jansson, de Long, Ebenhard, & Hallgren, 2006). Graden av koherens går att undersöka genom att analysera till vilken grad målen underlättar eller försvårar uppfyllelsen av andra mål. Detta är värdefullt att undersöka även vid ett mer utmaningsdrivet arbetssätt.

Inget målsystem av någorlunda komplex art kan uppnå fullständig koherens, såvida inte målen formuleras mycket vagt och relationerna därmed inte kan tydas vilket också indikerar att målsystemet inte är handlingsvägledande och därmed är verkningslöst. I ett väl fungerande målsystem är uppkomsten av såväl målkonflikter som synergieffekter ett faktum (Edvardsson, 2004) (Rosencrantz, 2008) (Edvardsson Björnberg & Svenfelt, 2009).

Det kan konstateras att ett första steg mot att hantera målkonflikter är att synliggöra de. För att något ska kunna definieras som en målkonflikt menar Wandén (1997) att målen måste vara tydligt formulerade och exakta för att det ska vara möjligt att avgöra om det verkligen handlar om en målkonflikt.

Med tydligare mål är det enklare att urskilja vilken insats som krävs och vem eller vilka aktörer som ska utföra det. Det underlättar även uppföljning och utvärdering.

3.2 Målmatriser

Att identifiera kopplingar mellan olika mål har lyfts som ett viktigt steg för att komma vidare i hållbarhetsarbetet av bland annat den nationella samordnaren för Agenda 2030 (M2022:00527, 2022) Forskningen på ämnet växer stadigt och det finns ett flertal metoder och verktyg för att synliggöra och analysera synergier och motsättningar mellan olika mål för hållbar utveckling, framför allt de Globala målen (Bennich, Weitz, & Carlsen, 2020).

Många av dessa utgår från den metodik som forskare vid Stockholm Environment Institute (SEI) presenterar som de valt att kalla SDG Synergies (Weitz, Carlsen, & Trimmer, 2019). Detta är ett verktyg som syftar till att synliggöra hur de globala hållbarhetsmålen interagerar med varandra på systemnivå. Metoden går ut på att ställa upp målen i en matris och systematiskt betygsätta interaktionerna mellan målen utifrån en färdigbestämd betygsskala. Betygsättningen utgår från frågeställningen, "om framsteg görs på mål x hur påverkar det då möjligheten att nå framgång inom mål y?". Fokus är således på den interaktion som sker när framsteg uppnås och inte på den interaktion som skulle uppstå genom att uppnå målet fullt ut. SEI:s poängskala sträcker sig från starkt främjande (+3) till starkt begränsande (-3) där ett positivt betyg representerar synergier och ett negativt indikerar målkonflikter.

| | 1.2 | 2.4 | 3.4 | 4.4 | 5.5 | 6.6 | 7.2 | 8.9 | 9.1 | 10.1 | 11.2 | 12.5 | 13.2 | 15.5 | 16.7 | SUM |
|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|------|------|------|------|------|-----|
| 1.2 | 11 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2.4 | | 12 | | | | | | | | | | | | | | |
| 3.4 | | | 8 | | | | | | | | | | | | | |
| 4.4 | | | | 23 | | | | | | | | | | | | |
| 5.5 | | | | | 19 | | | | | | | | | | | |
| 6.6 | | | | | | 5 | | | | | | | | | | |
| 7.2 | | | | | | | 7 | | | | | | | | | |
| 8.9 | | | | | | | | 12 | | | | | | | | |
| 9.1 | | | | | | | | | 15 | | | | | | | |
| 10.1 | | | | | | | | | | 10 | | | | | | |
| 11.2 | | | | | | | | | | | 19 | | | | | |
| 12.5 | | | | | | | | | | | | 16 | | | | |
| 13.2 | | | | | | | | | | | | | 21 | | | |
| 15.5 | | | | | | | | | | | | | | 5 | | |
| 16.7 | | | | | | | | | | | | | | | 17 | |
| SUM | 15 | 16 | 31 | 14 | 15 | 7 | 4 | 14 | 8 | 18 | 8 | 10 | 22 | 5 | 12 | |

Figur 4. Exempel på målmatris vid användande av metoden SDG Synergies för analys av 15 av de globala delmålen. Färgkodningen går från mörkröd (-3 starkt begränsade) till mörkt grön (+3 starkt främjande). Figur hämtad från Eliasson (2021).

Från matrisen kan olika typer av information utläsas. Den samlade poängen ger till exempel en indikation på vilka mål som har mest respektive minst positiv inverkan på andra mål. Denna metod har använts ett flertal gånger i olika kontexter. Bland annat av International Council for Science (ICSU, 2017) som undersökt kopplingar mellan ett mindre antal mål på global nivå. Metoden har även använts nationellt i Sverige, dels för att undersöka kopplingar mellan 34 utvalda delmål (Weitz, Carlsen, Nilsson, & Skånberg, 2018) och nyligen i en analys av genomförandet av Agenda 2030 i Sverige (Carlsen & Weitz, 2021). Region Jämtland Härjedalen har även med hjälp av Mittuniversitetet genomfört en fallstudie där metoden testats i en något modifierad version. I studien undersöktes 15 av de Globala delmålen från ett regionalt perspektiv, se figur 4 (Eliasson, 2021).

Metoden går även att använda för att göra mer djupgående analyser. I rapporten från 2018 går Weitz et al. steget längre och undersöker hur målen hänger ihop i en nätverksanalys som tar hänsyn till andrahandskopplingar. För att tillgängliggöra detta, har SEI arbetat fram ett digitalt verktyg som hjälper till med dessa mer långtgående analyser (Stockholm Environment Institute, 2021). Även EU har anammat metoden genom att delta i utvecklingen av verktyget Enabling SDGs (European Commission, u.d.). Även i detta verktyg går det att skapa en matris där kopplingar mellan de Globala målen synliggörs även om det inte går att få fram mer

långtgående analyser. De har även tagit fram ytterligare ett verktyg vid namn JRC interlinkages tool som syftar till att snabbt visualisera hur målen hänger ihop, baserat på olika vetenskapliga publikationer (European Commission, u.d.).

Det finns också exempel på enklare metoder där samma princip används, det vill säga att olika mål som ska uppnås utvärderas i en matris. Göteborgs stad har i arbetet med sin översiktsplan använt sig av en matris uppbyggd av de mål som återfinns i översiktsplanen för att inleda en diskussion om huruvida måluppfyllnad är möjlig samt resonera kring möjliga målkonflikter. Här markeras om målen bedöms motverka eller samverka med varandra eller om relationen är neutral. Det markeras även om det finns tecken på att en målkonflikt kan uppstå i nästa steg av planeringen, vilket flaggar för att det troligtvis kommer behövas politiska avvägningar. Genom att utforma rekommendationer i översiktsplanen är avsikten att minimera konflikterna (Stadsbyggnadskontoret Göteborg, 2009).

Genom att ställa upp en enklare mål-matris går det att få en överblick över hur olika mål interagerar med varandra. De olika interaktionerna kan exempelvis benämnas; Samverkar; Osäker; Neutral; Motverkar, se tabell 1.

| | Mål 1 | Mål 2 | Mål 3 | Mål 4 |
|-------|---------|-----------|--------|-----------|
| Mål 1 | | Samverkar | Osäker | Motverkar |
| Mål 2 | Neutral | | | |
| Mål 3 | | | | |
| Mål 4 | | | | |

Tabell 2. Schematiskt exempel på enklare målmatris för att få en överblick av hur olika mål/behov/utmaningar hänger ihop.

Det går även att använda målmatriser för att analysera hur olika målsystem hänger ihop. Exempelvis går det att ställa de Globala målen längs x-axeln och regionala mål på y-axeln om man vill undersöka hur väl dessa kopplar an till varandra. Det går såklart även att använda samma metod för att utvärdera hur olika utmaningar eller identifierade behov hänger ihop.

3.3 Processverktyg regional utveckling

Region Kronoberg har utvecklat ett processverktyg som är en del av deras styrningssystem i den regionala utvecklingen (Region Kronoberg, 2019). Syftet är att säkerställa att insatser som genomförs är relevanta utifrån den regionala utvecklingsstrategin samt att de leder till förbättrade sociala, miljömässiga och ekonomiska förhållanden. I tillägg ska verktyget synliggöra mål- och intressekonflikter. Modellen består av en handbok som

guidar användaren genom fyra delar som ska se till att viktiga aspekter kopplat till den regionala utvecklingsstrategin och de tre dimensionerna av hållbar utveckling berörs under arbetets gång. Handboken innehåller olika frågor som ska besvaras kopplat till hållbar utveckling och där ingår även frågan om det finns målkonflikter och om det behövs några särskilda ställningstaganden för att kunna gå vidare med insatsen. Metoden ska resultera i en bedömning av huruvida insatsen bidrar/stärker, inte påverkar/inte är tillämpbar, alternativt motverkar/hindrar en hållbar utveckling. Metoden lämpar sig för användning av exempelvis planering av projekt eller processer, framtagande av strategier, fördelning av ekonomiskt stöd eller vid remissyttranden.

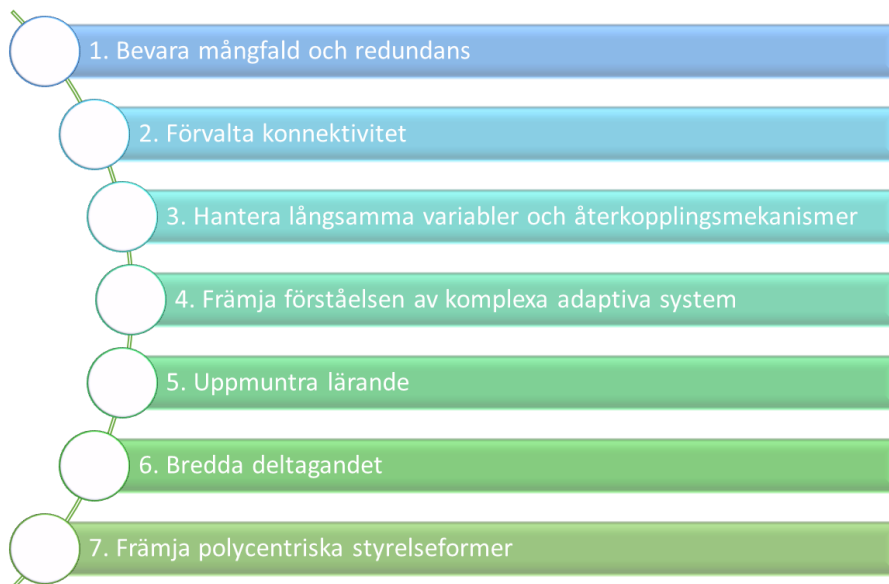
3.4 Resiliens i praktiken

Forskare vid Stockholm Resilience Center har genom projektet "Resiliens i praktiken för svensk förvaltning" arbetat med att tillämpa resiliens i samhällsplanering på lokal och regional nivå som ett sätt att hantera komplexa hållbarhetsutmaningar, där målkonflikter är en central del (Sellberg & Hård af Segerstad, 2020).

Sedan 2018 har det funnits en digital guide för att använda resiliens som heter Wayfinder som grundligt går igenom olika steg i en resiliens-analys som uppskattas ta 6-12 månader att genomföra (Wayfinder, u.d.).

Projektet "Resiliens i praktiken för svensk förvaltning" har fokuserat på hur tillämpning av resiliens kan anpassas för olika organisationer med utvecklingsansvar i Sverige. Projektet har hjälpt de deltagande på olika sätt men alltid med utgångspunkt i resiliensperspektivet. Det handlar till stor del om att ändra synsätt och att bidra till ett mer integrerat sätt att arbeta med hållbarhetsfrågor som tar större hänsyn till komplexitet och förändringar.

7 principer för resiliens



Figur 5. Sju principer som bygger resiliens i social-ekologiska system. Figur adapterad från Stockholm Resilience center.

Flera av försöken har på olika sätt inkorporerat de sju principerna för resiliens i olika kommunala och regionala situationer, se figur 5. Region Västmanland har exempelvis använt de sju resiliensprinciperna vid arbetet med sin RUS där de brutit ned och anpassat principerna utifrån sina egna delmål. Arbetet ledde till ett fråge-batteri för att systematiskt inkorporera resiliensfrågor i regionens processer.

Resiliens-workshops med olika fokus har använts av bland annat Södertälje kommun där fokus handlade om att synliggöra konflikter inom hållbar markanvändning. Projektet har gett goda resultat och metoderna för att kunna tillämpa resiliens är under fortsatt utveckling. De sju principerna för resiliens kan vara värdefulla att ha med sig i arbetet med målkonflikter både när det gäller det pro-aktiva och re-aktiva arbetet (Sellberg & Hård af Segerstad, 2020).

4 Reaktiv hantering av målkonflikter

I följande kapitel presenteras ett antal tillvägagångssätt för att hantera målkonflikter, framför allt men inte uteslutande, då de redan uppstått. Metoderna eller tillvägagångssätten i detta avsnitt är inte utvecklade endast för målkonfliktshantering, utan kan appliceras på en stor mängd olika situationer och studier. De kan däremot vara viktiga att ha med i en samlad resursbank för möjliga metoder eller tillvägagångssätt för hantering av målkonflikter. För respektive metod finns därför en stor variation i

användning, anpassade tillvägagångssätt, samt mycket litteratur för den som vill fördjupa sig. I rapporten vill vi lyfta fram några exempel på metoder eller vidare läsning som kan fungera som ett stöd eller för vidare utveckling av hur målkonflikter kan hanteras.

4.1 Samverkan och deltagande

Hantering av målkonflikter kräver i många fall någon form av samverkan med deltagande av olika typer av aktörer. Antingen mellan olika kompetenser eller enhet på en organisation, men kanske ännu oftare mellan representanter för olika målgrupper och organisationer i samhället. Eftersom Tyréns förutsätter att det redan finns god kompetens inom området på Regionen, vill vi här lyfta fram två huvudsakliga aspekter inom ramen för målkonfliktshantering: vikten av att leda samverkan, samt hänvisning till metoder generellt och scenarioplanering i synnerhet.

4.1.1 Att leda samverkan i komplexa frågor

Att leda sådan samverkan kan vara utmanande men är viktigt för att processen ska få ett konstruktivt utfall. Det finns flera bra vägledningar kring att leda samverkan i komplexa situationer, till exempel handboken "Att leda samverkan" (Westin, Calderon, & Hellquist, 2016). Handboken utgår ifrån "Inquiry based approach" (IBA) som innebär ett undersökande och lärande förhållningssätt på en samverkansprocess, och innehåller både processmål, utfallsmål samt handfasta tips om hur samverkansprocesser kan faciliteras.

I handboken om IBA (Westin, Calderon, & Hellquist, 2016, ss. 37-41) finns även förslag på hur konflikter i samverkansprocessen kan hanteras, vilka vi anser är en bra grund att ha med sig i faciliteringsrollen angående målkonflikter:

- Lyft fram en gemensam nämnare
- Byt fokus
- Skapa tillit och förtroende
- Lyft samtalet till en metanivå
- Hitta fakta tillsammans
- Få upp tidigare oförrätter på bordet
- Skapa en bild av underliggande drivkrafter
- Slå fast en grundläggande uppförandekod
- Facilitera i par

4.1.2 Metoder för deltagande- och dialogprocesser

Det finns en mängd olika metoder och tillvägagångssätt för deltagande- och samverkansprocesser, där Sveriges kommuner och regioner har en stor kunskapsbank att tillgå (SKR, 2022). En viktig utgångspunkt för dessa processer är att de baseras på resultaten av en inledande intressentanalys (se 2.3.2), till exempel med avseende på vilka eventuella skillnader i inflytande som finns mellan representanter för olika målgrupper, men även för att få en god representation i processen. Det behöver också vara tydligt för representanterna vilken typ av deltagande processen innebär, vilket som är det huvudsakliga syftet och i vilken mån deltagande kan förändra utgången av sakfrågan (inflytande).

I relation till hantering av målkonflikter vill vi belysa möjligheten att använda scenarioanalys eller scenarioplanering som metod eller verktyg. Ibland används även begreppet "future studies" (framtidssudier) inom fältet. De tre huvudsakliga kategorierna inom scenarioanalys är (i) prediktiva scenarion ("vad händer om...?"), (ii) explorativa scenarion ("vad skulle kunna hända...?") och (iii) normativa scenarion ("hur kan vi nå ett specifikt framtida mål?") (Börjeson, Höjer, Dreborg, Ekvall, & Finnveden, 2006). Den tredje kallas oftast "backcasting" och används ofta för att utforma strategier eller strategiska planer, oftast med scenarion som innebär utmanande och högt uppsatta mål. För hantering av målkonflikter kan ett framtida scenario sättas upp där eventuella konflikterande mål är uppfyllda, för att sedan diskutera hur det går att komma fram dit, vilka olika möjligheter som finns för att faktiskt nå båda (eller om det handlar om flera) målen.

4.2 Prioritering och värdering

Om äkta målkonflikter uppstår, kanske där det även saknas strategiska prioritering att grunda beslut på, kan ett verktyg för systematisk prioritering eller vägning av värden vara användbart. I detta avsnitt tar rapporten kortfattat upp multi-kriterieanalys samt samhällsekonomiska metoder för vägning eller prioritering.

4.2.1 Beslutstödsmodeller multikriterieanalys

De flesta beslut innebär en avvägning mellan olika aspekter, eller olika syften. En multikriterieanalys (MKA) är ett sätt att på ett systematiskt och transparent sätt väga in olika syften och göra medvetna avvägningar inför ett beslut (Belton & Stewart 2002). En MKA består av ett antal uppsatta kriterier, som speglar olika urskiljbara aspekter av ett projekt eller alternativ för ett projekt. I en MKA bedöms dessa kriterier var och en utefter en

poängskala, för att sedan vägas ihop till ett index för att antingen kunna jämföra olika projekt, eller jämföra eller hitta olika alternativ för ett projekt. Det går också att göra en geografisk MKA i GIS, där bedömningar görs plats- eller områdesspecifikt, och kan därför presenteras som en karta med sammanvägda aspekter i varje punkt. Denna metodik används till exempel för att utvärdera olika alternativ av korridorer eller sträckningar för infrastruktur för att minimera påverkan. Kriterierna i en MKA kan även sorteras inom olika teman, till exempel hållbarhetsdimensioner. På så sätt kan analysen ge svar på olika nivåer.

En funktion i MKA är viktningen, där olika kriterier (eller teman om man så vill) kan värderas i olika grad. Viktningen påverkar kriteriets effekt på slutindex. För att en MKA ska bli robust behöver poängskalor och bedömningsskalor formuleras med noggrannhet, till exempel: Skala mellan 1-4, för 4 poäng krävs 100% självförsörjning av energi, för 3 poäng krävs 75-99%, osv. En MKA ger inte ett absolut svar, men kan fungera som ett viktigt verktyg vid avvägningar mellan olika alternativ eller projekt, och tydligt visualisera vilka konsekvenser de olika valen får. En fördel är också att det går att göra en MKA i olika grader av detaljering: från en enkel MKA med till exempel färgkodning (rött, gult, grönt), till väldigt avancerade MKA:er med funktioner såsom osäkerhetsbedömning, viktning, index på temanivå, eller analys per ruta (GIS). Beroende på hur bedömningsgrunderna utformas, och vilka antaganden de bygger på kan bedömningarna dessutom göras på olika sätt: genom befintliga eller insamlade data (såsom statistik, schabloner) eller genom att fokusgrupper får poängbedöma varje kriterium.

Viktiga steg för en multikriterieanalys är att:

1. Bestämma vad analysen ska användas till
2. Utforma kriterier, poängskalor och bedömningsgrunder
3. Sätta upp analysens antaganden
4. Göra bedömningar
5. Bestämma vad som gäller för viktning
6. Göra en sammanvägning och analysera resultatet
7. Göra en osäkerhetsbedömning.

Som referensprojekt kan till exempel nämnas hur MKA har använts för att utvärdera projektverksamhet utifrån social, miljömässiga och ekonomisk hållbarhet (Franzén, Ivarsson, & Wallentin, 2016) och ett projekt som utförde riskutvärdering för olika typer av alternativ för efterbehandling av

förorenad mark (Rosén, Söderqvist, Franzén, Volchko, & Norrman, 2016). Tyréns har även arbetat med GIS-MKA för att hitta och utvärdera olika korridorer för infrastruktur.

4.2.2 Samhällsekonomiska metoder

En ofta förekommande målkonflikt som kan uppstå är den mellan ekonomiska förutsättningar och miljömässiga effekter. Sett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv behöver dock de nyttor och tjänster som naturen skapar för mänskliga samhällen helt utan kostnad, internaliseras i sådana avvägningar. Likaså, behöver de kostnader som det innebär att inte göra insatser för att skapa positiva miljöförändringar räknas in. Kända exempel på detta är till exempel den så kallade Stern-rapporten (Stern, 2006) som visade på vilka enorma kostnader som ett scenario där vi inte hanterar och agerar mot klimatförändringarna innebär. Miljönyttor och potentiella negativa effekter på miljön behöver i sådana analyser värderas, vilket kan göras genom kvalitativ, kvantitativ, semi-kvantitativ och monetär värdering (Naturvårdsverket, 2015). För att beskriva förändringar av ekosystemtjänster och miljön i monetära termer har Naturvårdsverket tagit fram schablonvärden som kan tillämpas i bland annat kostnadsnyttoanalyser (Naturvårdsverket, 2020). Kostnadsnyttoanalys (KNA) används fortfarande i begränsad utsträckning i Sverige, men har bland annat föreslagits och studerats för att prioritera olika alternativ för efterbehandling (Rosén, o.a., 2008).

Att se värdet av förändring i ekosystemtjänster som en effekt av ett specifikt projekt, kan vara ett sätt att balansera eller skapa nya insikter kring målkonflikter som rör sig om ekonomiska och miljömässiga faktorer. I många fall underskattas värdet av förändringar i ekosystemens möjlighet att tillhandahålla varor och tjänster, varför det kan vara viktigt att synliggöra dessa. En fullständig monetär kostnadsnyttoanalys kan vara resurskrävande att utföra, men att resonera kring effekter på ekosystemtjänster kan oftast göras kvalitativt och vara ett bra steg på vägen. Se gärna vidare i Guide för värdering av ekosystemtjänster (Naturvårdsverket, 2015).

4.3 Uppföljning och utvärdering

För att arbetet med hantering av målkonflikter ska blir träffsäkert, effektivt och kunna följa samhällets växlande utmaningar behöver utvärdering och uppföljning finnas med i det kontinuerliga arbetet. Därför finns detta med som en del av den processmodell som föreslås i avsnitt 2.1. I kombination med att målkonflikterna som hanteras karaktäriserats utifrån ett antal

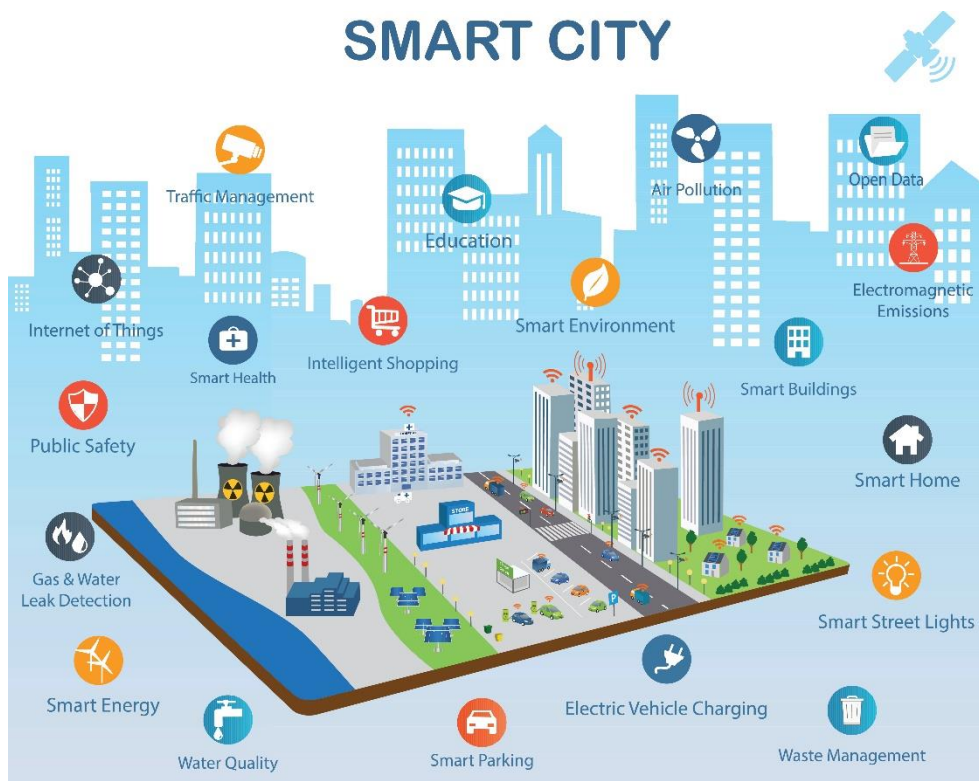
uppsatta teman eller frågor (såsom de i avsnitt 2.2.1) samt dokumenteras kan uppföljning och utvärdering leda till lärande och erfarenhetsåterföring i arbetet.

Det finns många olika sätt att utforma utvärdering och uppföljning. Vi rekommenderar dock Tillväxtverkets information och vägledning i "Följa upp, utvärdera och arbeta med lärande" (Tillväxtverket, 2020).

5 Digitala lösningar och framtidsspaning

Smarta städer, orter och landsbygder kommer i framtiden generera hur mycket data som helst som kan användas till i princip vad som helst. Utmaningen ligger i att skapa verkliga värden för olika intressenter vilket uppstår när man ställer rätt fråga och har tillgång till för ändamålet kvalitetssäkrad data i kombination med konkreta mål.

Som bilden från Helsingborgs stad visar nedan har man i en smart stad tillgång till data från många olika sammanhang. Detta skapar förutsättningar för att analysera värdeskapande i ett specifikt och mellan sammanhang.



Det finns många områden som man som stad kan skapa värden kring i en smart stad (Göteborgs Stad, 2022).

I sammanhanget hantera målkonflikt skapas värden av digitalisering genom att man samlar in, nyttjar och visualiserar data på olika sätt som ett stöd i olika beslutsprocesser:

- Visualisera status i relation till mål, uppföljning och utvärdering
- Visualisera viss specifik data ur olika perspektiv, skapa insikter och samförstånd
- Visualisera scenarion

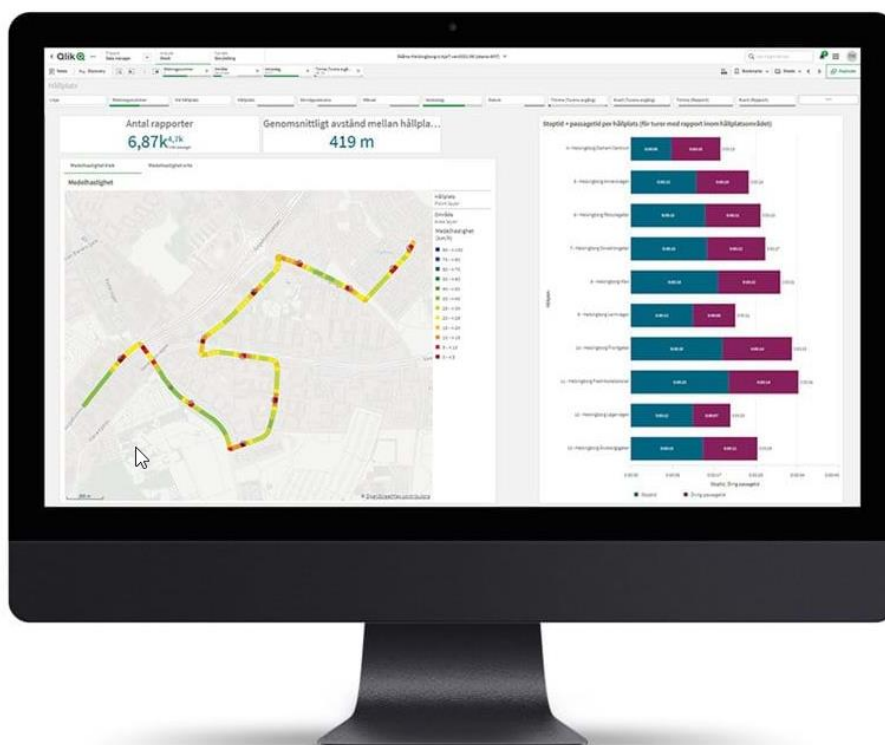
Visualisering av status i relation till olika mål kan se ut som bilden nedan där valda målområden för London visualiseras i en så kallad "dashboard".



Flowmapper (utvecklat på Tyréns) är exempel på en lösning som samlar in och visualiserar data för att skapa insikter ur ett visst perspektiv: morgondagens kollektivtrafik. Behovet av att arbeta datadrivet för en mer effektiv och hållbar kollektivtrafikplanering har aldrig varit större.

Flowmapper samlar miljontals datapunkter för att bidra till en kollektivtrafik som är baserad på hur trafikflödena faktiskt ser ut.

Flowmapper bidrar till att kommuner, kollektivtrafikhuvudmän och operatörer kan optimera sina kollektivtrafikflöden, skapa automatiska tidtabeller och göra satsningar på infrastruktur eller busslinjer som faktiskt gör skillnad – för resenärerna, miljön och lokalsamhället.



Oavsett proaktiv eller reaktiv hantering av målkonflikter är digitaliseringens roll densamma. Det handlar övergripande om:

- Tydlighet i mål, kriterier, relationer och prioriteringar
- Tillgång till för ändamålet kvalitetssäkrad data
- Digitala lösningar som kan visualisera data ur olika perspektiv (olika intressenters behov)
- Digitala lösningar som kan visualisera scenarion
- Digitala förmågor i verksamhet kopplat till datadrivna beslut, det krävs exempelvis förmågor att:
 - Facilitera datadrivna beslutsprocesser
 - Beskriva mål, kriterier, relationer och prioriteringar
 - Nyttja digitala verktyg för insamling, visualisering, scenarion eller åtminstone förstå möjligheterna och förutsättningar

Av detta följer att digitaliseringen har följande roll i proaktiv hantering av målkonflikter:

1. Målstyrning - *Digitaliseringen möjliggör nya sätt att samla in, analysera och visualisera data i relation till mål.*
2. Målmatriser - *Villkor som utgör underlag till script som kan visualisera konsekvenser i olika scenarion.*
3. Processverktyg regional utveckling (nu en modell i en handbok), *skulle mycket enkelt kunna utvecklas till en digital lösning.*
4. Resiliens i praktiken - *Skulle med svar på dessa frågor kunna utvecklas till en digital lösning.*
5. *Scenariosanalys och framtidsstudier*

Vidare följer att digitaliseringen har följande roll i reaktiv hantering av målkonflikter:

1. Samverkan och dialog – *digitala verktyg som visualiserar konsekvenser med olika perspektiv samt som stödjer samskapande av scenariovisualiseringar.*
2. Samhällsekonomiska metoder – *digitala verktyg som visualiserar konsekvenser med olika perspektiv samt som stödjer samskapande av scenario-visualiseringar.*
3. Beslutsstödsmodeller, såsom MKA - *som gjort för att ta stöd av digitala verktyg för att kunna visualisera konsekvenser med olika prioriteringar mellan olika kriterier.*
4. Uppföljning, utvärdering – lärande – *digitala verktyg som samlar data över tid kan användas för att visualisera konsekvenser med olika perspektiv samt stödja samskapande av scenario-visualiseringar, allt för att kunna jobba mer proaktivt och vara bättre rustade vid reaktiva målkonflikter.*

| Målkonflikt | Konkretiseringsperspektiv - intressenter och behov | Mätetal och relationer |
|---|---|---|
| Mark för förnyelsebar energi < > bevarande av jordbruksmark | Lantbrukare – verksamheten måste vara ekonomiskt lönsam, markanvändning är centralt | X ha. jordbruksmark för ekonomisk lönsamhet |
| | Medborgare – gillar öppna landskap, vill även ha tillgång till billig förnyelsebar energi | Vad menar vi med öppna landskap? Ex. öppna landskap min = total yta/igenvuxen yta |
| | Energileverantör – vill kunna möte efterfrågan på förnyelsebar energi på marknaden | Hur ser relationen ut mellan öppna landskap och prisnivå för förnyelsebar energi? |
| | Osv. | Vad innebär lönsamhet för leverantören? |

Tabell 3. Exempel på hantering av målkonflikt utifrån digitaliserings perspektiv, det vill säga då digitala lösningar, inkl. data används på ett lärande och värdeskapande sätt oavsett proaktiv eller reaktiv hantering.

Input/utgångspunkt till tabellen ovan är tydliga mål, kriterier och prioriteringar samt en metodik för att hantera olika behov: Hur relaterar dessa behov till varandra? Prioritering? Det är nämligen konkreta relationer med tillhörande data som ger underlag till att skapa Script som kan visualisera olika perspektiv och scenarios.

6 Sammanfattande rekommendationer

I rapporten konstateras att målkonflikter är en inneboende del av samhällsutvecklingen då resurser ofta är begränsade vilket leder till att prioriteringar måste göras. Ett annat sätt att beskriva det på är i form av ett avvägande mellan olika behov. Detta är situationer som ofta uppstår och som troligtvis kommer intensifieras av fortskridande klimatförändringar som kräver en omställning till ett mer resurssnålt samhälle. När det kommer till att hantera målkonflikter går det att konstatera att det finns få färdiga mallar och litteraturen pekar på att det ofta behöver lösas från fall till fall vilket kan vara tidskrävande. Detta faktum går inte att bortse från men med hjälp av de olika stegen i denna rapport är förhoppningen att processen kan underlättas så att det går snabbare att analysera de specifika förutsättningar som är viktiga i enskilda fall samt att visa på olika verktyg för att komma vidare.

Det finns många olika sätt att hantera målkonflikter, men den omvärldsanalys som gjorts inom uppdraget visar att i relation till hållbarhetsfrågor finns flest utvecklade modeller eller metoder för övergripande arbete eller proaktivt och strategiskt arbeta att undvika eller förutse målkonflikter. När det kommer till att hantera redan uppkomna målkonflikter, eller att prioritera olika mål för en viss insats kan tillvägagångssätt såsom samverkan och dialog, samt vägning och prioritering användas. Flera av de rekommenderade metoderna/verktygen kräver mer eller mindre anpassning för att bli användbara inom organisationen. Det handlar till exempel om att definiera vad en intern/extern/äkta/oäkta konflikt betyder inom regionen.

Tyréns har i rapporten utvecklat en övergripande processmodell (se 2.1) för kontinuerligt och systematiskt lärande med att hantera målkonflikter. Centralt i denna modell finns att karaktärisera vilken typ av målkonflikt det rör sig om (se 2.2) samt olika strategier eller vägval för att hantera målkonflikter (se 2.3). I avsnitt 2.2.1 finns ett antal frågor för att karaktärisera och förstå en specifik målkonflikt, som förslagsvis kan användas som en checklista (se bilaga 2), eller som grund för samverkan- och dialogprocesser. För att arbetet med hantering av målkonflikter långsiktigt ska bli bättre, krävs också någon form av uppföljning och utvärdering av tillämpade metoder.

Det långsiktiga arbetet innefattar även det förebyggande och strategiska arbetet, för vilket tillvägagångssätt och metoder från omvärldsanalysen presenteras i kap 3. Tyréns rekommenderar att regionen tar fram en målmatris anpassat till den regionala strategin för att ha som grund för arbete med målkonflikter (se kap. 3.2). För att hantera en målkonflikt som uppstår finns färre specifikt utvecklade metoder eller verktyg. I detta fall har Tyréns valt att beskriva ett antal metoder eller tillvägagångssätt som handlar om att samverka och hitta gemensamma lösningar (se 4.1), och verktyg som handlar om att väga ihop eller prioritera utifrån ett antal uppsatta kriterier eller effekter (se 4.2). I kap 5 finns även digitala lösningar som kan användas, till stor del utvecklade för konceptet "smart stad" men som kan användas i fler fall än just städer.

Vissa tillvägagångssätt är ofta nödvändiga för att hantera målkonflikter, såsom någon typ av samverkansprocess. Tyréns vill understryka vikten av att leda samverkan är en central del för att en sådan process ska vara konstruktiv (se 4.1.1). Andra metoder kan vara viktiga i specifika fall, och vissa av dessa kan kräva stora resurser i form av tid eller kunskap. Det är viktigt att förstå att olika tillvägagångssätt innebär olika grundläggande antaganden, utifrån olika teoretiska utgångspunkter. En

kostnadsnyttoanalys eller en multikriterieanalys ger inte "rätt" svar, utan endast en fingervisning utifrån de antaganden som ligger bakom metodiken. Det kan därför vara viktigt att kombinera metoder eller tillvägagångssätt, om det är möjligt.

Som komplement till befintliga metoder och tillvägagångssätt, rekommenderar även Tyréns att regionen utarbetar och vidareutvecklar några enklare tillvägagångssätt eller frågor som kan ligga till grund för första sonderingar (till exempel vid ansökningar) eller i samverkan mellan olika aktörer. Med detta avser vi till exempel:

- Testa att ställa upp två enkla scenarion och fundera över vilka/vad som påverkas positivt och vilka/vad som påverkas negativt.
Exempel: En förfrågan kommer in om ett event som en arrangör vill anordna i regionen. Fundera över vad som händer om ni genomför eventet kontra vad som händer om ni tackar nej (vilka/vad påverkas positivt/negativt i de olika scenarierna).
- Bestäm tre till fem parametrar (mål, målgrupper) som är särskilt viktiga och utvärdera utifrån dessa aspekter som en första avvägning. Inkludera även vem eller vilka som påverkas.
Exempel: Vid en utlysning om medel får ni in flera olika ansökningar. Utvärdera/visualisera vilka effekter de olika ansökningarna har på de parametrar ni valt och använd det som en första sondering.

Slutligen rekommenderar Tyréns kontinuerlig samverkan med andra regioner och aktörer kring hur målkonflikter kan hanteras, samt att utvärdering och uppföljning dokumenteras och blir standard i processerna för att möjliggöra ett kontinuerligt lärande.

7 Referenser

- Almstedt Jansson, M., de Long, J., Ebenhard, T., & Hallgren, L. (2006). *Leder målkonflikter till ineffektiv naturvård? Rapport 5639*. Stockholm: Naturvårdsverket .
- Bartholdsson, K. (2011). *Målkonflikter - en sund företeelsen eller ett olösligt problem?* Stockholm: Naturvårdsverket.
- Bennich, T., Weitz, N., & Carlsen, H. (2020). Deciphering the scientific literature on SDG interactions: A review and reading guide. *Science of The Total Environment*, 1-17.
- Börjeson, L., Höjer, M., Dreborg, K., Ekvall, T., & Finnveden, G. (2006). Scenario types and techniques: towards a user's guide. *Futures*, 38(7), 723-739.
- Boverket. (2014). *ÖP-resan - utvecklar dialogen om miljömålen*. Karlskrona: Boverket.
- Carlsen, H., & Weitz, N. (2021). *Analys av synergier och målkonflikter i Sveriges frivilliga granskning av arbetet med Agenda 2030*. Stockholm: Stockholm Environment Institute.
- Digitaliseringsrådet. (2019). *Data som strategisk resurs*. Digitaliseringsrådet.
- Edvardsson Björnberg, K., & Svenfelt, Å. (2009). *Goal conflicts in adaptation to Climate Change*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Edvardsson, K. (2004). Using goals in environmental management: the Swedish system of Environmental Objectives. *Environmental Management*, 170-180.
- Eliasson, A. (2021). *Making the divisible visible: An assessment of synergies and trade-offs between sustainability targets in the region Jämtland Härjedalen*. Östersund: Mittuniversitetet.
- Energimyndigheten. (2007). *Konflikter och synergier mellan mål i energi- och miljöpolitiken: En rapport om energi och miljömål*. Eskilstuna: Statens Energimyndighet.

- European Commission. (u.d.). *EnablingSDGs*. Hämtat från <https://knowsdgs.jrc.ec.europa.eu/enablingsdgs>
- European Commission. (u.d.). *JRC Interlinkages tools*. Hämtat från KnowSDGs: <https://knowsdgs.jrc.ec.europa.eu/intro-interlinkages>
- Fauré, E. (2018). *Sharing the doughnut: Exploring sustainable and just futures*. (Doctoral dissertation, KTH Royal Institute of Technology).
- Franzén, F., Ivarsson, M., & Wallentin, E. (2016). *Guide för utvärdering av projekt - De "5 stora"*. Havs- och vattenmyndigheten 2016:6.
- Göteborgs stad. (2022). *Göteborgs Stad*. Hämtat från https://goteborg.se/wps/wcm/connect/aa447b09-4b6c-4738-8000-c7f000238b70/Hur+arbetar+G%C3%B6teborgs+Stad+med+start+stad.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-aa447b09-4b6c-4738-8000-c7f000238b70-mVaUvxz
- Gustafsson, S., Hedström, H., & Vasilev, D. (2018). *Lokal implementering av Agenda 2030 och Globala målen - en kort översikt av regioners och kommuners erfarenheter, möjligheter och utmaningar*. Linköpings Universitet.
- Holmberg, J. (2019). Oseglade vatten? - då behövs expeditioner! i J. Algehed, E. Eneqvist, C. Jensen, & J. Lööf, *Innovation och stadsutveckling: En forskningsantologi om organisationsutmaningar för stad och kommun* (ss. 65-77). Borås: Stema.
- ICSU. (2017). *A Guide to SDG Interactions: From Science to Implementation*. Paris: International Council for Science.
- M2022:00527. (2022). *Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling - hur vi med gemensamma krafter kan öka takten i omställningen*. Stockholm: Miljödepartementet.
- Naturvårdsverket. (2011). *Synergier, målkonflikter och problem i miljömålsarbetet - En analys utifrån nyckelaktörers perspektiv*. Rapport 6474.
- Naturvårdsverket. (2012). *Steg på vägen: Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012. Rapport 6500*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket. (2015). *Guide för värdering av ekosystemtjänster*. Rapport 6690.
- Naturvårdsverket. (den 9 april 2020). *Underlag för beräkningar av miljörelaterade kostnader och nyttor*. Hämtat från

<https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Samhallsekonomisk-konsekvensanalys/Underlag-for-berakningar/>

Persson, Å., Bell, L., Weitz, N., Chan, S., Maltais, A., Stureson, A., & Sundin, A. (2018). *Forskning för Agenda 2030- Översikt av forskningsbehov och vägar framåt*. Stockholm: Stockholm Environment Institute.

Prop. (2019/20:188). *Sveriges genomförande av Agenda 2030*.

Regeringen. (2021). *Data - en underutnyttjad resurs för Sverige: En strategi för ökad tillgång av data för bl.a. artificiell intelligens och digital innovation*. Hämtat från <https://www.regeringen.se/4aa1b8/contentassets/56abce3c5f6447a1a285602718b86ad1/data--en-underutnyttjad-resurs-for-sverige-en-strategi-for-okad-tillgang-av-data-for-bl.a.-artificiell-intelligens-och-digital-innovation>

Region Kronoberg. (den 5 November 2019). *Hållbarhetssäkring*. Hämtat från Region Kronoberg: <https://www.regionkronoberg.se/gronakronoberg/arbetsmetod/hallbarhetssakring/#:~:text=H%C3%A5llbarhetss%C3%A4kring%20%C3%A4r%20ett%20verktyg%20som%20ska%3B%20S%C3%A4kerst%C3%A4lla%20att,sociala%2C%20milj%C3%B6m%C3%A4ssiga%20och%20ekonomiska%20effekter%20a>

Rosén, L., Back, P.-E., Soutukorva, Å., Söderqvist, T., Brodd, P., & Grahn, L. (2008). *Kostnads-nyttoanalys som verktyg för prioritering av efterbehandlingsinsatser*. Naturvårdsverket Rapport 5836.

Rosén, L., Söderqvist, T., Franzén, F., Volchko, Y., & Norrman, J. (2016). *Riskvärdering med SCORE-metoden för Järpens industriområde i Åre kommun - fallstudierapport*. Chalmers Tekniska högskola Report - Department of Civil and Environmental Engineering, Chalmers University of Technology.

Rosencrantz, H. (2008). Properties of Goal Systems: Consistency, Conflict and Coherence. *Studia Logica: An international Journal for Symbolic Logic*, 37-58.

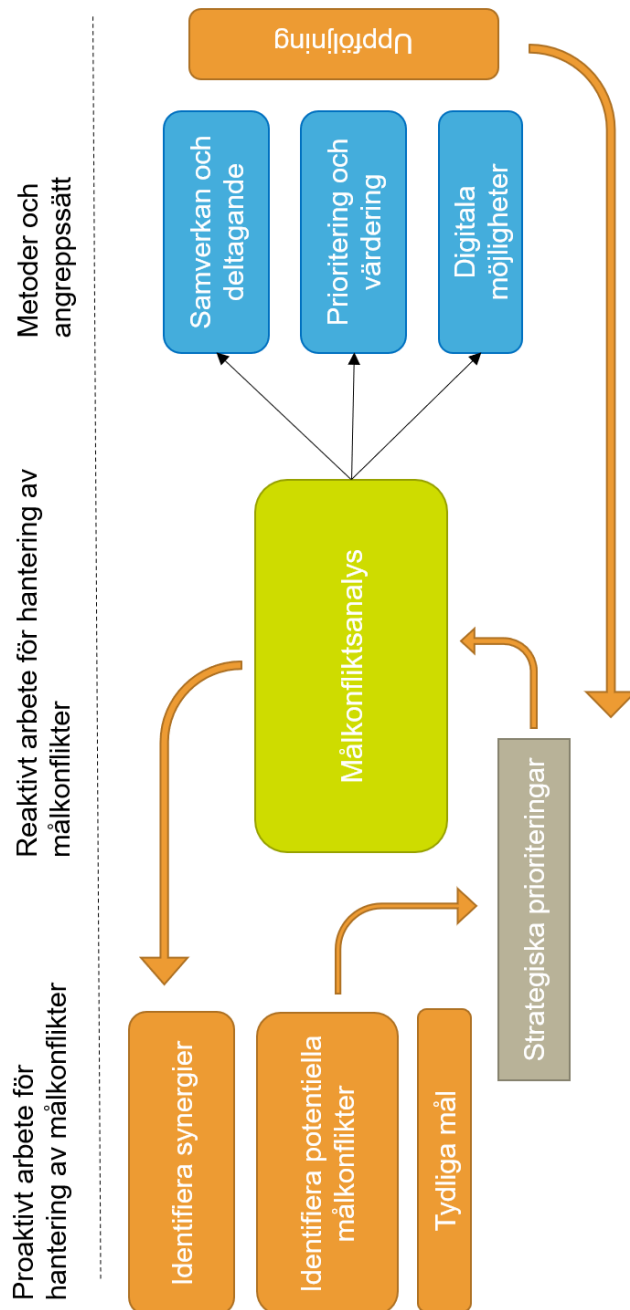
Sellberg, M., & Hård af Segerstad, L. (2020). *Resiliens i praktiken för hållbar samhällsutveckling lokalt och regionalt*. Stockholm: Stockholm Resilience Center, Stockholms Universitet.

- SKR. (2021). *Mall för intressentanalys*.
<https://skr.se/download/18.4829a209177db4e31aa588f1/1615991572088/skr-mall-for-intressentanalys.pdf>: Sveriges kommuner och regioner .
- SKR. (2022). Nedladdat 2022-08-02
<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/medborgardialogsamverkan.371.html> .
- Stadsbyggnadskontoret Göteborg. (2009). *Översiktsplan för Göteborg - Konsekvensbeskrivning*. Hämtat från
https://weblisher.textalk.se/goteborg/op09_kb/?page=1&mode=50&noConflict=1
- Statskontoret. (2019). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Delrapport. 2019:15*. Stockholm: Statskontoret.
- Stern, N. (2006). *Stern Review: The economics of climate chan*.
- Stockholm Environment Institute. (den 8 April 2021). *SDG Synergies*. Hämtat från SEI: <https://www.sei.org/projects-and-tools/tools/sdg-synergies/>
- Tillväxtverket. (2020). *Tillväxtverket*. Hämtat från
<https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/guider-och-vagledning/handbok-for-eu-projekt/planera/krav-pa-projektet/folj-upp-utvardera-och-arbeta-med-larande.html#Riktlinjerforutvardering>
- Wandén, S. (1997). *Målkonflikter och styrmedel - Ett centralt miljöstrategiskt problem. Rapport 4800*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Wandén, S. (2007). *Miljömål och andra önskemål - En studie av synergier och konflikter*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Wayfinder. (u.d.). Hämtat från <https://wayfinder.earth/>
- Weitz, N., Carlsen, H., & Trimmer, C. (2019). *SDG Synergies: An approach for coherent 2030 Agenda implementation*. Stockholm: Stockholm Environment Institute.
- Weitz, N., Carlsen, H., Nilsson, M., & Skånberg, K. (2018). Towards systemic and contextual priority setting for implementing the 2030 Agenda. *Sustainability Science*, 531-548.
- Westin, M., Calderon, C., & Hellquist, A. (2016). *Att leda samverkan: En handbok för dig som vill hantera komplexa samhällsutmaningar*.

Wijkman, A., & Alfredsson, E. (2014). *The Inclusive Green Economy – Shaping society to serve sustainability – Minor adjustments or a paradigm shift?* Mistra, förstudie.

8 Bilagor

8.1 Bilaga 1. Processmodell



8.2 Bilaga 2. Karaktärisera målkonflikter

1**Typ av målkonflikt**

Vilka mål står emot varandra?
Är det en intern eller extern målkonflikt?
Är det en äkta eller oäkta målkonflikt?
Är den symmetrisk eller asymmetrisk?

2**Berörda & påverkansmöjlighet**

Vilka eventuella målgrupper eller aktörer berörs?
Vem eller vilka har möjlighet att påverka?
Har olika målgrupper eller aktörer olika grad av påverkansmöjlighet?
Behövs intressent/målgruppsanalys genomföras?
Finns konflikter mellan målgrupper? - Behövs dialog- eller samverkansinsatser?

3**Skalor**

Vilka tidsaspekter rör det som – effekter på kort och lång sikt?
Handlar målkonflikten om lokala effekter mot regionala, nationella eller globala effekter?

4**Prioritering**

Finns uttalade strategier kring prioritering av mål eller målgrupper?
Är något av målen mer brådskande att uppnå?
Är någon av målen idag långt ifrån måluppfyllelse?

5**Omformulera**

Är det en oäkta målkonflikt som beror på otydligt formulerade mål?
Går det att omformulera eller revidera insatsen för att skapa synergier?
Vad hindrar eventuell möjlighet att skapa synergieffekter?