

Åtgärdsprogrammen som stöd för strategin

Handbok för utarbetande av
utsläppsminskingsprogram

Susa Eräranta och
Kaisa-Reeta Koskinen

Innehåll

Förord.....	3
1 INLEDNING	4
1.1 Mål.....	4
1.2 Varför borde jag läsa handboken?.....	5
2 STRATEGISTYRNING	6
2.1 Vad är en strategi?.....	6
2.2 Strategisk styrning inom den offentliga sektorn	7
2.3 Genomförande av strategin	7
2.4 Åtgärdsprogram som stöd i genomförandet av strategin.....	9
3 UPPSTÄLLANDE OCH UPPFÖLJNING AV MÅL	10
3.1 Strategiska mål och operativa delmål.....	10
3.2 Formulering av ett effektivt mål.....	10
3.3 Uppföljning och fastställande av mätare som följer upp hur målet framskrider.....	12
4 FASTSTÄLLANDE AV EFFEKTIVA ÅTGÄRDER	16
4.1 Formulering av en åtgärd	16
4.2 Åtgärdens effektivitet	22
4.3 Åtgärdens additionalitet.....	24
4.4 Identifiering av kritiska åtgärder genom systemanalys	24
5 ÅTGÄRDSPROGRAMMETS PROCESS	28
5.1 Livscykelns faser.....	28
5.2 Cykel för uppdatering och genomförande.....	29
5.3 Rollerna inom åtgärdsprogramsprocessen	29
5.4 Eftersträvad växelverkan.....	30
Checklista för den som utarbetar ett utsläppsminskingsprogram	32
Allmänna utmaningar – och lösningar på dem	34
Centrala begrepp.....	37
Källor	38
Förteckning över bilder.....	41

Förord

Denna handbok har skapats på grund av klimatångest och klimatförundran. När vi utförde klimatarbete i olika organisationer mötte vi båda kontinuerligt en märklig likgiltighet i fråga om arbetets effektivitet, eller snarare bristen på den. Nästan alla som vi träffade var bekymrade över klimatförändringen och bromsningen av den, men endast få var intresserade av den egentliga effekten av åtgärderna mot den. Vi lever i ett uppmärksamhetssamhälle. Det viktigaste verkar vara rörelse och att allt som görs är spektakulärt, inte hur mycket de vidtagna åtgärderna främjar minskningen av utsläppen.

Vi har båda lång erfarenhet av strategier samt strategisk ledning och planering, så vi blev intresserade av saken också akademiskt. Varje gång vi träffades började vi snabbt diskutera samma frågor: Vad är problemet? Hur kan situationen förbättras? Hur kan man planera ett utsläppsminskingsprogram som baserar sig på effektivitet? Denna handbok har utarbetats för att svara på dessa frågor.

Vi har talat för effektiviteten om och om igen i alla sammanhang. I denna handbok försöker vi utifrån både empirisk analys och våra egna erfarenheter förklara hur man i stället för att bara söka uppmärksamhet och knåpa kan fokusera på effektiva och rättidiga utsläppsminskningar av lagom omfattning när man genomför program för att bromsa klimatförändringen. Vår uppfattning om klimatåtgärdernas rättvisa och godtagbarhet baserar sig på tanken på att vi ska lämna en livskraftig planet efter oss för de kommande generationerna oavsett art. Att främja utsläppsminskningar är inte den enda viktiga saken i denna helhet, men det skapar förutsättningarna för vår förmåga att främja andra viktiga frågor.

Handboken har skrivits i kontexten av utsläppsminskingsprogram inom den offentliga sektorn. Vi hoppas ändå att handboken hjälper alla som är intresserade av att implementera strategiska mål på ett effektivare sätt och öka strategiarbetets effektivitet.

Vi vill tacka Kai Alhanen för hans kontinuerliga stöd och många konstruktiva kommentarer under både skrivprocessen och utsläppsminskingsarbetet.

Helsingfors den 21 september 2022

Susa Eräranta och Kaisa-Reeta Koskinen

1 INLEDNING

1.1 Mål

Klimatmålen blir kontinuerligt strängare. Trots detta har klimatåtgärders effektivitet inte ökat nämnvärt. De bekanta metoderna med vilka man tidigare inte har åstadkommit en systematisk förändring i rätt omfattning kopieras från ett program till ett annat. Ofta verkar det egentliga målet, dvs. att åstadkomma utsläppsminskning, förbli sekundärt. Andra mål, åtgärdernas godtagbarhet eller deras lätthet dominerar arbetet. När man har begränsade resurser och en snäv tidtabell betonas dock de utvalda åtgärders effektivitet – inte bara ett enkelt genomförande. Alla metoder är inte lika nödvändiga för att stoppa klimatförändringen. Det viktigaste är att identifiera målet och välja de effektivaste metoderna för att nå det. Det lönar sig att låta bli att göra allt som är irrelevant med tanke på målet.

I synnerhet inom den offentliga sektorn främjas identifieringen och genomförandet av de krävda åtgärderna med hjälp av olika dokument som styr verksamheten (t.ex. strategier, policyer, principer, riktlinjer, program för främjande, åtgärdsprogram, genomförandeprogram, utvecklingsprogram, visioner). Antalet dokument ökar kontinuerligt och samtidigt ökar också antalet åtgärder som föreslås i dem. Dessa åtgärder har dock sällan en klar effekt på de egentliga målen. Ofta presenteras till och med målen i sig oklart. Dokument och de åtgärder som presenteras i dem förlorar sin styrande effekt om man inte är medveten om dem eller om de är oklara i fråga om sina mål och effekter.

Arbetet med åtgärdsprogram lider av följande problem:

- **Åtgärdernas effektivitet glöms och blicken vänds mot deras antal.** Åtgärdsprogrammet innehåller flera åtgärder som är olikvärdiga till sin effekt och vars genomförande inte har prioriterats tydligt. Ledningen av programmet lider, tidtabellerna förlängs och utsläppsminskningensmålet nås inte när man försöker att genomföra och mäta alla åtgärder samtidigt. Resurserna riktas typiskt till de åtgärder som är lättast att genomföra och samtidigt ofta ineffektivaste.
- **Helhetsbilden glöms och blicken vänds mot detaljer.** Vid uppföljningen av åtgärdsprogram fästs uppmärksamheten vid att mångsidigt mäta och rapportera genomförandet av enskilda åtgärder. Man har inte någon klar helhetsbild av hur det egentliga utsläppsminskningensmålet nås. Det kan hända att målet inte ens har definierats tydligt eller att åtgärderna inte påverkar det uppställda målet. När det inte finns tillräckligt med information om nuläget och dess förhållande till det uppställda målet, försvåras den målorienterade och med tanke på resursanvändningen ansvarsfulla ledningen.
- **Målet glöms och blicken vänds mot främjandet av det allmänna bästa.** Åtgärdsprogrammet innehåller flera åtgärder som anses vara viktiga i den offentliga debatten, men vars samband med det valda utsläppsminskningensmålet är oklart. Resurser används till åtgärder vars effekt på det valda målet inte har definierats. I en värld med begränsade resurser innebär detta ofta att åtgärder som skulle vara effektivare inte vidtas.
- **Man glömmer att beakta ny information och håller blicken på åtgärder som valts för flera år sedan.** Åtgärdsprogrammet innehåller åtgärder som har fastställts under beredningen och vars genomförande eller uppdatering inte har antecknats tydligt i programmet. Om man framskrider med åtgärder som fastställts flera år tidigare, är förmågan att reagera på det långsamma uppnåendet av målet och eventuella förändringar i omvärlden obefintlig. Åtgärder som konstateras vara icke-fungerande kan inte heller korrigeras, utan det som beslutats en gång genomförs slaviskt i enlighet med programmet.
- **Man glömmer att åtgärderna ska vara tydliga samt att ansvaren för dem ska fördelas, och ingen känner sig vara ansvarig för de utvalda åtgärderna.** Största delen av åtgärderna är vaga tecken på vilja, och det egentliga arbetet har inte definierats tydligt. Åtgärderna innehåller redan i sig flera delåtgärder för vilka det inte tillräckligt tydligt har definierats ansvariga parter. Åtgärderna hänger med i årtal, men framskrider inte nödvändigtvis särskilt mycket, eftersom ingen känner sig vara ansvarig för dem.

1.2 Varför borde jag läsa handboken?

Ansvarar du för att utarbeta eller genomföra ett utsläppsminskingsprogram? Identifierade du åtminstone en del av utmaningarna ovan i ditt eget arbete? Har programmet ett klart utsläppsminskingsmål, vars genomförande kan följas upp? Är det klart för dem som genomför programmet vilka åtgärder som är viktigaste för att nå det utsläppsminskingsmål som fastställts för programmet? Vet ni hur nära målet ni kommer med de nuvarande åtgärderna, och hur stor den klyfta som ännu måste täckas är? Har ni säkerställt att merparten av resurserna inte går till åtgärder vars effekt på det uppställda målet är liten? Omfattar programmet något som inte är tydligt motiverat med tanke på utsläppsmålen? Består programmet av ett stort antal åtgärder som sprider begränsade resurser i flera riktningar utan att i gengäld erbjuda något för att det egentliga utsläppsminskingsmålet ska nås?

Denna handbok hjälper med att utarbeta utsläppsminskingsprogram som verkligen är effektiva. Den innehåller klara principer för formulering av programmets mål, mätare och åtgärder samt allmänna anvisningar för utarbetandet och genomförandet av programmet. Särskild uppmärksamhet fästs vid utsläppsminskingsprogram, men största delen av principerna kan också utnyttjas i utarbetandet av andra åtgärdsprogram.

Efter att ha läst handboken vet du hur du kan:

- **Bygga programmet på klart definierade mål, mätare och åtgärder.**
- **Vända blicken från åtgärdernas antal mot deras effekt.**
- **Upprätthålla en helhetsbild över hur det definierade målet framskrider.**
- **Fastställa en tillräckligt tät uppdateringscykel för programmet så att korrigerande åtgärder kan vidtas tillräckligt snabbt.**
- **Allokera resurser från bred flerstämmighet till målorienterad delaktighet.**

Handboken innehåller tankeväckande exempel från praxis och andra källor samt svar på vanliga frågor som ställdes under beredningen av åtgärdsprogrammen. Du identifierar dem av följande märkningar:

- **Plockat annorstädes!** Lån från andra källor som stöd för tänkandet.
- **Ofta påstått?** Svar på varför tidigare tillvägagångssätt inte är tillräckliga.

I slutet av handboken hittar du dessutom:

- En checklista för den som utarbetar ett utsläppsminskingsprogram, med en stegvis anvisning för utarbetandet av programmet och för att hitta ytterligare anvisningar.
- Allmänna utmaningar och lösningar på dem, där du hittar stöd när du stöter på vissa frågor som är vanliga för programarbete.
- Centrala begrepp, som du alltid kan återvända till för att kontrollera vad som avses med vad.
- Källor, med hjälp av vilka du kan fördjupa dig i litteraturen om ämnet.

2 STRATEGISTYRNING

För att kunna förstå utsläppsminskingsprogrammet som ett verktyg som styr verksamheten är det också viktigt att förstå andra utgångspunkter som sträcker sig från strategin till verksamhetsstyrningen inom den offentliga förvaltningen. I det följande ger vi en kort översikt över strategins betydelse i allmänhet och närmare över strategistyrningen inom den offentliga sektorn. Därefter behandlar vi genomförandet av strategier och de vanligaste utmaningarna samt åtgärdsprogrammets roll som stöd i genomförandet av strategin.

2.1 Vad är en strategi?

En god strategi fastställer organisationens prioriterade mål¹ och styr organisationens verksamhet systematiskt för att svara på de strategiska målen. Strategin fastställer alltså prioriteringarna och tyngdpunkterna för verksamheten. Således borde ett mål som ingår i strategin styra hela organisationens verksamhet. Hela organisationen bör genomföra sin egen kärnverksamhet så att den stöder (eller åtminstone inte stör) uppnåendet av de strategiska spetsmålen.

Strategin bör uttryckligen ses som en verksamhet som styr kärnverksamheten. Om målet är till exempel att nå klimatmålen, är kommunikationsavdelningens viktigaste metod för att nå målet inte att utarbeta ett eget klimatprogram för enheten. Däremot kan kommunikationsavdelningen stödja uppnåendet av klimatmålet genom sin kommunikation. En typisk utmaning för strategiarbetet är att strategierna och den egentliga verksamheten framskrider som separata processer². Enligt undersökningar är det vanligt att genomförandet av strategin misslyckas³.

Om strategin lyckas hjälper den till att prioritera arbetet. När det strategiska målet är klart kan man prioritera kärnverksamheten genom det. Om man har för mycket att göra eller för lite resurser, ska kärnverksamheten fokusera på det arbete som mest effektivt främjar uppnåendet av det strategiska målet. Målet hjälper också till med uteslutning. Alla åtgärder är inte nödvändigtvis längre motiverade med tanke på organisationens nuvarande strategi. Då måste man också kunna sluta och låta bli att göra saker och allokera resurserna på ett förnuftigt sätt för att nå målet.

Plockat annorstädes! "Med varje viktig strategi ska man först fråga VARFÖR?"⁴.

'Varför' är en viktig fråga för effektivt strategiarbete. Den styr en att kontinuerligt söka motiveringar till argument som utifrån intuition kan verka vara betydelsefulla, men där betydande brister kan upptäckas genom kritiskt tänkande. Alla centrala beslut bör exponeras tillräckligt många gånger för frågan "varför". Om svaret på denna fråga är klart är det lättare att också hitta svar på vidare frågor såsom 'hur', 'när' och 'vem'.

Strategiprocessen presenteras vanligen som en serie olika faser⁵. Inom ramen för den lär sig organisationen att förstå sin strategiska ställning i sin omvärld, ställer upp mål som styr verksamheten, förnyar sina verksamhetsprocesser så att de motsvarar de valda målen och följer upp hur målen framskrider⁶. Till exempel Freedman (2003) har beskrivit strategiprocessen genom fem olika faser: strategianalys, formulering av strategin, planering av strategiska spetsprojekt, genomförande, mätning och bedömning av strategin samt uppdatering av strategin. När strategin är färdig bör den leda till tydliga mål och mätare som gör det möjligt att planera verksamheten på operativ nivå⁷.

Den strategiska processen kan misslyckas på alla dessa nivåer. Ofta blir formuleringen av strategin alltför omfattande, vilket leder till att genomförandet är svårt och ineffektivt med tanke på att nå målen. Den strategiska spetsen bör därför vara tillräckligt vass för att man på riktigt ska kunna prioritera resurserna. Ofta blir strategin "endast ett papper", och den genomförs inte inom linjeorganisationen. Om man inte kan härleda tillräckligt konkreta åtgärder från strategin, blir dess styrande effekt på linjeorganisationen mycket liten.

Plockat annorstädes! "A fitting analogy is the preparation of a great meal, which requires more than just a fabulous recipe (i.e., a strategic plan). It takes high quality ingredients, the right equipment, and a capable team of chefs, sous-chefs, and servers working well together; all critical elements involved in the preparation and service (i.e., execution) of the meal. In addition, effective strategy implementation is a requirement for effective evaluation of strategy [...]. In other words, if the recipe is not executed in the exact way it was intended, it is impossible to accurately evaluate the recipe's merits"⁸.

Om syftet med strategin är att åstadkomma den önskade förändringen, är det viktigt att rikta de begränsade resurserna till åtgärder genom vilka målet kan nås. En effektiv förändring förutsätter att ändringarna i slutändan görs direkt i kärnprocesserna i stället för enskilda pilotförsök, dvs. att hela brödfabrikens verksamhetsprocess ändras i stället för att inrätta ett provkök.

2.2 Strategisk styrning inom den offentliga sektorn

Aktörerna inom den offentliga sektorn använder vanligtvis strategiverktyg som är avsedda för privat affärsverksamhet⁹. Verktyg som är avsedda för privat affärsverksamhet lämpar sig inte för behoven inom den offentliga sektorn på bästa möjliga sätt, eftersom verksamheten inom den offentliga sektorn avviker betydligt från affärlivets behov och utmaningar.

Det finns utmaningar i genomförandet av strategierna, strategiprocessen uppfattas fortfarande i stor utsträckning som ekonomiplanering och konflikten mellan strategin och verkligheten har lett till en trovärdighetsutmaning för den strategiska planeringen¹⁰. Strategisk planering har ofta lösgjorts från den operativa planeringen och den visar sig snarare som en årligen återkommande administrativ ritual¹¹.

I kommunala organisationer utarbetas strategier vanligen varje fullmäktigeperiod. Utöver egentliga kommunstrategier utarbetar kommuner många andra dokument som innehåller strategiska mål. Dessa dokument blir dock sällan genomförda¹² och kan till och med försvaga strategiprocessens trovärdighet och betydelse. Denna handbok fokuserar på åtgärdsprogram som har utarbetats för att stödja genomförandet av strategin.

2.3 Genomförande av strategin

Genomförandet av strategin förutsätter tydliga mål¹³. Fasen för genomförandet av strategin har definierats på flera olika sätt¹⁴. Gemensamt för alla dessa definitioner är tanken på att genomförandet av strategin kräver ledning, tydliga beslut, planering av verksamheten och allokering av resurser för att göra det möjligt att nå målen. Även organisationskulturen och organisationens struktur är viktiga faktorer i fråga om genomförandet. Dessa kan i värsta fall förhindra fastställandet och/eller genomförandet av effektiva åtgärder.

Plockat annorstädes! "Without successful implementation, a strategy is but a fantasy"¹⁵.

Den eftersträlvade förändringen sker endast om strategin genomförs. Endast de åtgärder som vidtas är effektiva. Forskningslitteraturen och den praktiska litteraturen är fyllda med exempel på situationer där strategiska mål och den operativa verkligheten inte mötte varandra. Under årens lopp används resurserna till idéer som har verkat vara fina men som slutligen inte har tagit man ett enda steg närmare de mål som ursprungligen fastställts. Om målet utöver festtal också är att göra en verklig ändring i enlighet med målen, ska särskild uppmärksamhet fästas vid att strategin genomförs och att de åtgärder som väljs är effektiva. I avsnitt 4.2 berättar vi hur.

En central uppgift för att kunna genomföra strategin är att fastställa de strategiska målen och försäkra sig genom verksamhetsledning om att målen också nås¹⁶. För att förverkliga de strategiska riktlinjerna i praktiken kan man utnyttja spetsprojekt, som operationaliseras till åtgärdsprogram¹⁷. Många organisationer lider av ofullständigt genomförande av strategin¹⁸. Organisationer använder enorma mängder resurser till strategiprocesser, men slutligen blir endast en liten del av strategin genomförd¹⁹. Även om strategin i sig är tydlig är det mycket vanligt att det uppstår problem senast när man genomför den. Problemen beror exempelvis på oklar verksamhetsledning eller internt förändringsmotstånd inom organisationen. Dokumenten som styr verksamheten ser ut att vara separata med tanke på helheten, ha liten effekt och vara utmanande i fråga om genomförandet av strategin. Ledningen av de spetsprojekt som ingår i strategin och de åtgärdsprogram som stöder dessa är till stor del förändringsledning. Programmets styrande effekt lider när åtgärdsprogramhelheten och de enskilda åtgärdernas effektivitet inte är tydliga. Det är bra att begränsa antalet strategiska spetsprojekt. Om det finns för många spetsprojekt bidrar strategin inte längre till prioriteringen.

I praktiken kan det ofta vara oklart vad de strategiska spetsarna egentligen är och många olika dokument anses vara strategiskt styrande. Typiska exempel på sådana dokument är bland annat riktlinjer och principer, som beskriver temaspecifika verksamhetsmodeller i fråga om de teman och temahelheter som är viktigaste för tjänsternas funktion. Också anvisningar och checklistor som syftar till att förenhetliga verksamhetssätten och minskar behovet av prövning från fall till fall kan anses vara strategiskt styrande dokument. I praktiken är dessa dock inte spetsprojekt eller åtgärdsprogram som direkt främjar genomförandet av strategin och de har inte heller någon direkt ställning i hierarkin för genomförandet av strategin.

Ofta påstått? "Men en strategi är ju endast en strategi. Vi har inkluderat i den alla frågor som är av allmänt intresse och som lyfts fram i den gemensamma debatten. Man kan ju inte avgränsa den i synnerhet inom den offentliga sektorn."

En välutarbetad strategi med ett linjärt genomförande gör tydliga val om vilken förändring som man vill åstadkomma genom verksamheten och hur de begränsade resurserna allokeras till olika funktioner. För att strategin ska vara linjär måste man välja tydliga spetsprojekt till den. Ju fler spetsprojekt strategin omfattar, desto mindre den styr verksamheten eller stöder prioriteringen av åtgärderna. Ingenting går framåt om man gör lite ett och annat.

De viktigaste elementen för genomförandet av strategin är tydliga åtgärder, genomförandets effektivitet samt ledarförmåga²⁰. Genomförandet av åtgärder som motsvarar målet förutsätter att de begränsade resurserna riktas till åtgärder som leder mot det valda målet. Utöver externa kostnader (upphandlingar) är det också viktigt att beakta de interna kostnaderna som åtgärderna kräver eller orsakar (såsom årsverken) på basis av de åtgärdsspecifika uppskattningarna av arbetsmängd och kostnader. På så sätt kan man identifiera och schemalägga resursbehoven så att de nödvändiga resurserna kan användas för genomförandet av programmet när de behövs. De mest kritiska resurserna är oftast ekonomiska resurser, personalresurser, kompetens och teknologiska resurser²¹.

Ofta påstått? "Genomförandet av strategin kan inte planeras för noggrant. Man måste lämna mycket frihet på den operativa nivån. Man vet ju aldrig vilken ny idé eller finansiering som väntar bakom hörnet!".

De mål som fastställts i och härletts från strategin anger den riktning som man strävar mot. Om det under projektets gång kommer fram att målen inte längre är ändamålsenliga, ska de uppdateras eller bytas. För att man ska kunna reagera på förändringar i tid är det viktigt att också dra upp riktlinjer för den regelbundna och tillräckligt ofta återkommande intervallen för uppdateringen av åtgärdsprogrammen. Med tanke på effektiviteten och en ändamålsenlig fördelning av den offentliga finansieringen är det viktigt att valfriheten på den operativa nivån är kopplad till uppnåendet av målen. Nya idéer genomförs och ny finansiering söks endast om den väsentligt stöder man i att nå målet.

2.4 Åtgärdsprogram som stöd i genomförandet av strategin

Åtgärdsprogram baserar sig på strategival²². De är verktyg för förändringsledning som omfattar de åtgärder genom vilka man kan nå ett klart definierat mål. Åtgärdsprogrammet är inte en samling fristående åtgärder som menar bra och vars effekt på det valda klara målet är oklar, utan det styrs av ett tydligt mål som fastställs i strategin. I åtgärdsprogrammet fastställs mätare för målet samt effektiva åtgärder som leder mot det definierade målet. Med tanke på effektiviteten är det viktigt att åtgärdsprogrammet strävar efter en bestående förändring av verksamheten i stället för enskilda försök. I figur 1 presenteras hur strategiprocessen och genomförandet av strategin kopplas samman och framskrider parallellt. De fastställda åtgärdsprogrammen utgör en central del av genomförandet av strategin.

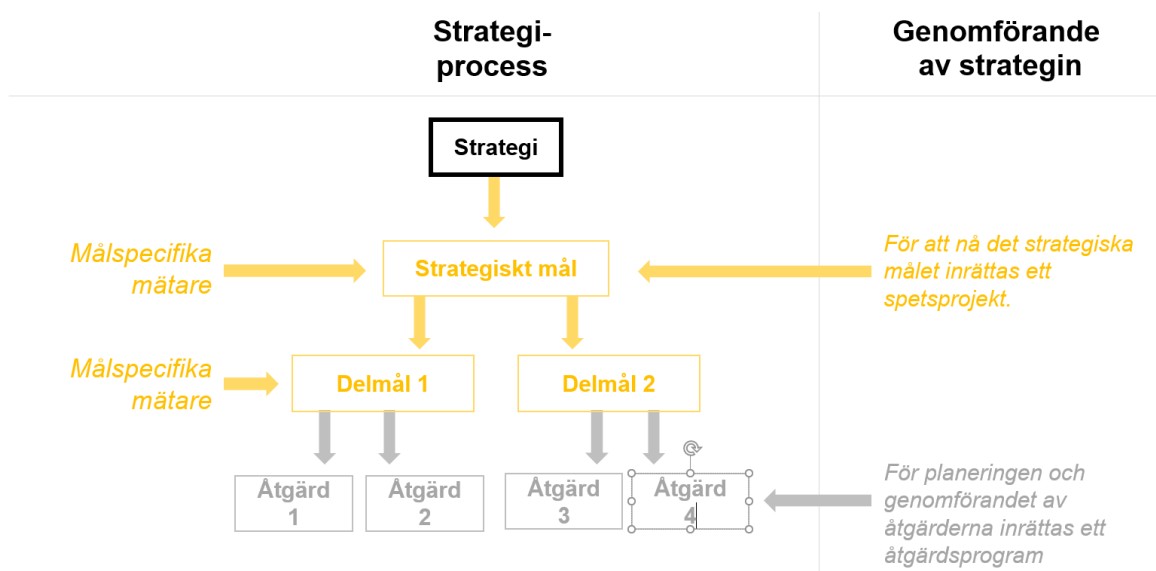
Ofta påstått? "Men programmen och målen för dem är sinsemellan så olika att det inte går att ge klara anvisningar för dem. Varje program är en unik helhet som formas till en egen helhet först till följd av den gemensamma diskussionen under processen".

Åtgärdsprogrammet är ett verktyg som stöder genomförandet av strategin. Även om innehållet i åtgärdsprogrammen varierar från ett program till ett annat, effektiviserar en linjär process uppnåendet av de mål som härletts från strategin. Utan en högklassig och välmotiverad process är det också svårt att förvänta sig att substansen är av hög kvalitet.

Ofta påstått? "I kampen mot klimatförändringen är alla gärningar viktiga och man kan inte prioritera dem".

För att nå målen är det viktigt att förstå åtgärdernas effektivitet och på basis av detta prioritera vad som görs. Om ingen prioritering på basis av effektivitet görs, riktas resurserna mycket sannolikt till åtgärder som är lätta att genomföra men av mindre betydelse med tanke på målet. Gärningar med liten effekt är inte viktiga för att nå målet om de tar resurser från stora, effektiva gärningar.

Figur 1. Strategiprocessen och genomförandet av strategin framskrider parallellt.



3 UPPSTÄLLANDE OCH UPPFÖLJNING AV MÅL

3.1 Strategiska mål och operativa delmål

Strategin är att göra val. Under strategiprocessen delas strategin upp i tydliga mål²³. **Strategiskt mål** definierar det slutresultat som man vill uppnå. Till exempel ur perspektivet för utsläppsminskning kan detta innebära att man fastställer storleken på den eftersträlvade utsläppsminskningen samt måläret:

”Utsläppsminskning x före år y.”

Det strategiska målet kan omfatta flera operativa delmål som beskriver hur det önskade slutresultatet enligt det strategiska målet uppnås. Delmålen ska härledas från det strategiska målet: delmålet kan alltså inte fastställas godtyckligt. I fråga om utsläppsminskningens mål kan man fastställa ett operativt delmål exempelvis för trafiken, som för närvarande är en av de viktigaste utsläppssektorerna:

”**Trafikmängden minskas med y före z.**”

Åtgärderna å sin sida beskriver hur det fastställda operativa delmålet uppnås och vilken effekt det bedöms ha. Exempelvis i fråga om delmålet som gäller trafikmängden kan en åtgärd vara prissättning av trafiken, som syftar till att minska mängden privatbilism:

”**Man fattar ett beslut om att prissätta trafiken, genom vilket antalet resor med privatbil minskar med b och leder till utsläppsminskning c.**”

Målen har sin egen hierarki. Det strategiska huvudmålet kan omfatta flera **operativa delmål**. Varje delmål ska vara anknutet till ett visst strategiskt mål och varje åtgärd ska vara anknuten till ett delmål. Åtgärder som inte har något samband med målen ska gallras bort, om de inte är tydligt motiverade.

Ofta påstått? ”Det är alltid lättare att godkänna målen än åtgärderna.”

I åtgärdsprogrammen är det ofta lätt att hitta brett stöd för det egentliga målet. Till exempel åsikterna om att det är viktigt att främja klimatmålen är ofta likartade. Diskussionen blir dock spänd i det skede då man måste göra val om effektiva åtgärder för att nå målet. Därför är åtgärderna som resultat av en flertydig process ofta på en nivå som alla lätt kan förbinda sig till och som inte kräver alltför stora förändringar i deltagarnas verksamhet. Sådana åtgärder har dock sällan någon större effekt. Utöver ett effektivt och godtagbart mål behövs också ett antal effektiva åtgärder genom vilka man når det fastställda målet. För att målen ska kunna nås krävs också gärningar, och man måste också komma överens om dessa, förr eller senare.

3.2 Formulering av ett effektivt mål

Anvisningarna nedan kan användas vid formuleringen av både strategiska och operativa mål. Genom det strategiska målet fastställs vilken förändring man vill åstadkomma med programmet och hur det främjar genomförandet av strategin. Målet ska tillräckligt entydigt beskriva både den ändring som behövs och den tid inom vilken den ska nås.

Ofta påstått? ”Det var mycket svårt att skriva dessa mål när så många olika åtgärder kom under dem!”

Med tanke på uppnåendet av målen, den strategiska styrningen och en linjär verksamhet är det viktigt att först fastställa målen och de mätare som krävs för uppföljningen av dem, och först därefter de åtgärder som krävs för att nå dem. Om ordningen är omvänd resulterar det i en stor mängd åtgärder som leder till olika riktningar och inte nödvändigtvis till något som är betydelsefullt för verksamheten. Det är viktigt att identifiera de åtgärder genom vilka målet kan nås i stället för att tänka på allt möjligt som man kan göra.

Ofta påstått? "Det är inte alltid så entydigt att formulera ett mål. Det finns många indirekta och allmännyttiga mål som helt enkelt inte kan formuleras på ett tydligt och entydigt sätt. För att inte tala om att man kunde fastställa en klar förändring som eftersträvas."

Målet ska alltid innehålla en beskrivning av den eftersträvade förändringen. Om man inte vet vad som är förändringens riktning och omfattning är det omöjligt att styra den operativa verksamheten i en riktning som är effektiv med tanke på målet. I fråga om oklara mål kan nästan vilken aktivitet som helst anses vara anknuten till målet även om den inte är effektiv med tanke på det. Vissa åtgärder kan vara motiverade av andra skäl, men då ska de inte motiveras med att säga att de vidtas för att bekämpa klimatförändringen. Exempelvis odlingslådor kan vara motiverade för att förbättra invånarnas trivsel. Men eftersom de inte har någon inverkan på minskningen av klimatutsläppen, ska de inte byggas som en del av utsläppsminskningsprogrammet.

Målet definierar tydligt:

Mål =

verksamhet + objekt + nuläge + eftersträvad nivå + tid

Verksamhet svarar på frågan om vad som ska göras med hjälp av programmet. Till exempel i fråga om utsläppsminskningsprogram är verksamheten starkt anknuten till minskningen av utsläppen:

Strategiskt mål: "Vi minskar CO₂-utsläppen med 80 % jämfört med 1990 års nivå före år 2030."

Operativt mål: "Vi minskar trafikmängderna med y % jämfört med x års nivå före år z."

Objekt berättar vilket från strategin härlett mål som programmet svarar på. I utsläppsminskningsprogram gäller objektet ofta CO₂-utsläpp:

Strategiskt mål: "Vi minskar CO₂-utsläppen med 80 % jämfört med 1990 års nivå före år 2030."

Operativt mål: "Vi minskar trafikmängderna med y % jämfört med x års nivå före år z."

Nuläge anger vilket det nuläge är från vilket situationen ska ändras mot målet. Förståelsen för nuläget baserar sig på bästa tillgängliga data. Det är viktigt att observera att denna information kan vara bristfällig och inte alltid tydligt definierbar. För att kunna fastställa vilka åtgärder som krävs är det dock viktigt att åtminstone ha en vägledande uppfattning om den eftersträvade förändringens omfattning för att kunna fastställa åtgärder av lämplig storlek. I utsläppsminskningsprogram används ofta uppgifter om totala utsläppsmängder för vissa jämförelseår för att definiera nuläget:

Strategiskt mål: "Vi minskar CO₂-utsläppen med 80 % jämfört med 1990 års nivå före år 2030."

Operativt mål: "Vi minskar trafikmängderna med y % jämfört med x års nivå före år z."

Målets tyngdpunkt ligger i framtiden och **den eftersträvade nivån** beskriver det framtida läget eller den förändring som eftersträvas. I fråga om utsläppsminskningsprogram beskriver den eftersträvade nivån ofta i vilken utsträckning man strävar efter att minska utsläppen:

Strategiskt mål: "Vi minskar CO₂-utsläppen med 80 % jämfört med 1990 års nivå före år 2030."

Operativt mål: "Vi minskar trafikmängderna med y % jämfört med x års nivå före år z."

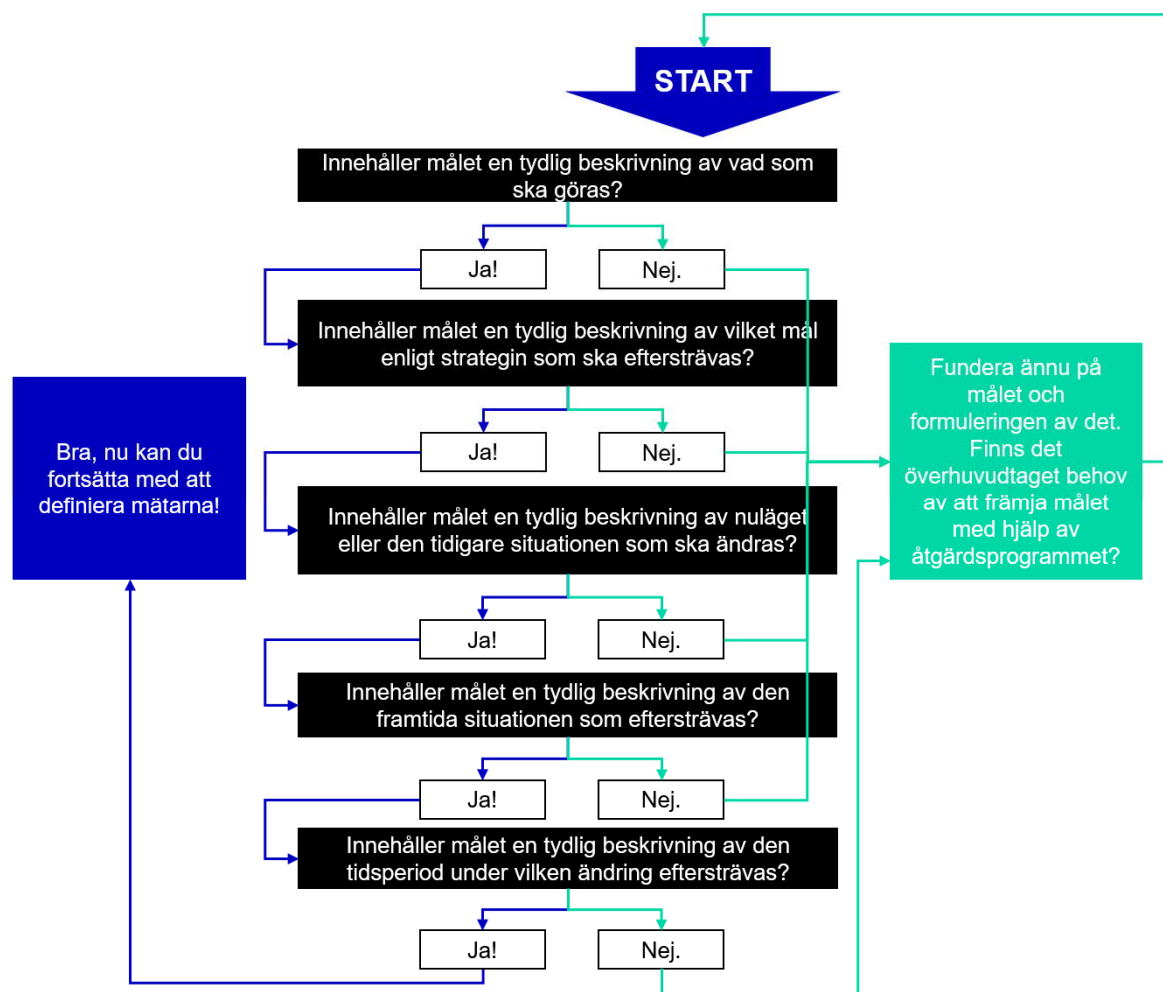
Tid fastställer den tidsperiod under vilken ändring eftersträvas:

Strategiskt mål: "Vi minskar CO₂-utsläppen med 80 % jämfört med 1990 års nivå före år 2030."

Operativt mål: "Vi minskar trafikmängderna med y % jämfört med x års nivå före år z."

Med hjälp av figur 2 kan du till slut försäkra dig om att ditt mål är ändamålsenligt formulerat. Fortsätt med att definiera mätarna först efter det.

Figur 2. Uppställande av ett effektivt mål.

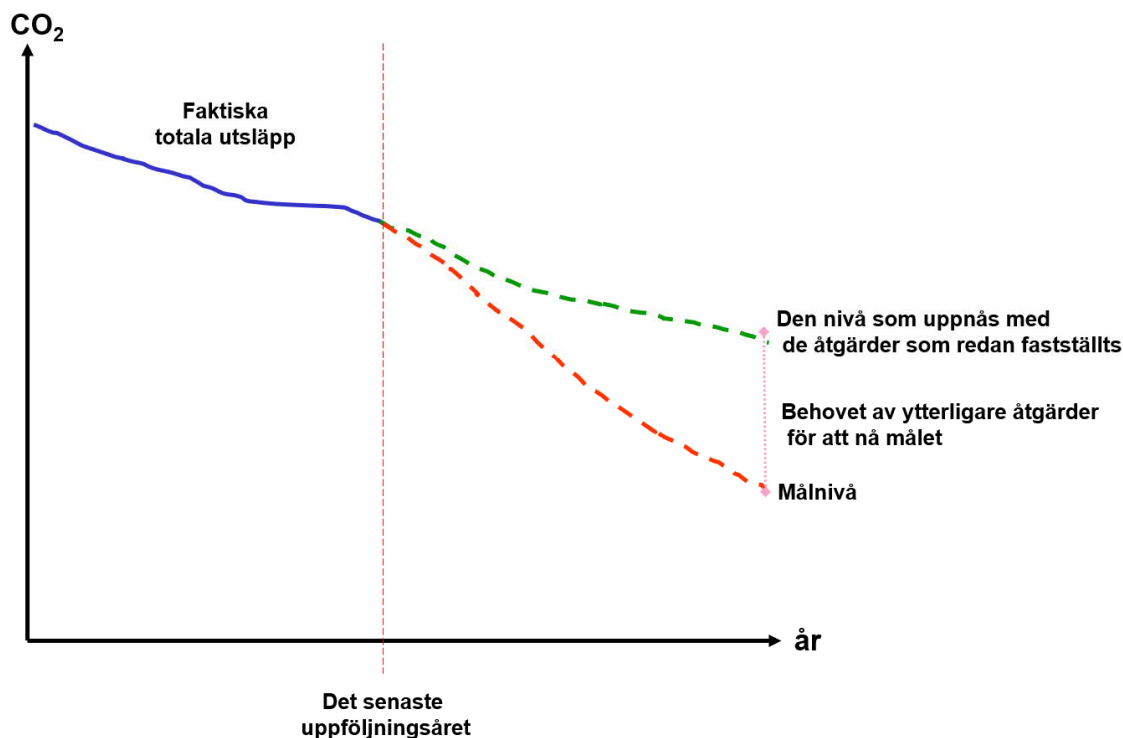


3.3 Uppföljning och fastställande av mätare som följer upp hur målet framskrider

Uppföljning utgör en central del av genomförandet av strategin och säkerställandet av att målen nås. Genom tillräcklig uppföljning kan man säkerställa att resurserna har allokerats till sådana åtgärder som är viktiga för att nå målet samt identifiera eventuella behov av korrigerande åtgärder²⁴. Vid uppföljningen är det ofta nödvändigt att fastställa delmål för att man ska hinna ingripa i saker i tid, om det börjar verka som att målet inte nås. Vid uppföljningen jämförs framskridandet av målet med den basnivå som fastställts i samband med att målet uppställdes på en skala där ramen bestäms av det uppställda målet och basnivån (figur 3). Utöver dessa följer man nuläget, vad som bedöms kunna nås genom de åtgärder som redan beslutats och vad som kan nås genom definierade additionella åtgärder. Utifrån denna jämförelse får man aktuell information om hur många tilläggsåtgärder eller korrigerande åtgärder som behövs.

”Vid uppföljningen granskas utöver de totala utsläppen per år även hur länge man är från det uppställda målet, hur långt man kan komma i fråga om att nå målet med de redan fastställda åtgärderna och om det finns behov av additionella åtgärder.”

Figur 3. Uppföljning som är bunden till de totala faktiska utsläppen främjar medvetenheten om helhetssituationen.



Att ta fram mätare är inte ett självändamål för åtgärdsprogrammet, men om de uppställs omsorgsfullt styr de effektivt mot verkningsfullhet. Mätaren beskriver hur man framskrider med målet och mäter vad som är viktigt för att nå det. Digitaliseringen i samhället leder lätt till att man tror att det lönar sig att ha så många mätare som möjligt, eftersom information finns tillgänglig i otaliga olika källor. När det gäller mätarna lönar det sig dock att betona kvaliteten snarare än kvantiteten. Endast sådana mätare behövs med vilka man med tillräcklig noggrannhet och tillförlitlighet kan följa hur målet framskrider.

Alla mätare är inte lika viktiga för att uppnå målet, så man ska välja mätarna noggrant²⁵. Det kan räcka med få mätare om de är ändamålsenliga. Den viktigaste mätaren i utsläppsminskingsprogram är ofta den totala utsläppsmängden. Om de totala utsläppen inte minskar och utsläppsminskingsmålet inte nås, är andra eventuella mätare inte viktiga för att nå målet.

Det viktigaste vid fastställandet av mätarna är att förstå vilka mätare kan användas för att uppfölja hur målet framskrider. Uppställandet av mätarna förutsätter att man har en bra förståelse för nuläget för att utgångsläget och den eftersträlvade situationen ska kunna jämföras. Med hjälp av mätare kan man säkerställa att man tillräckligt bra håller sig på den eftersträlvade stigen och att man regelbundet kan följa hur målet uppnås. Således hinner man vid behov ändra riktningen före målets deadline. För att säkerställa mätarnas styrande effekt riktas de i första hand på uppföljning av hur det valda målet – inte enstaka åtgärder – framskrider.

Ofta påstått? "Men man kan ju inte mäta allting! Det finns många indirekta effekter som inte kan mätas. Dessutom kan uppställandet av en numerisk mätare leda till att tankarna hamnar på fel spår. Man kan ju inte ens mäta de allra viktigaste värdena i livet."

En mätare behöver inte nödvändigtvis uttryckligen vara numerisk, så länge man med hjälp av den tillräckligt entydigt och tillförlitligt kan visa vilka framsteg som gjorts för att nå målet. Det kan också finnas flera mätare – så länge de är ändamålsenliga och stödjer programledningen.

Ofta påstått? "Men vi upplever att det är så viktigt att vidta åtgärder att vår mätare är antalet vidtagna åtgärder! Även små stenar ska vändas i klimatkampen."

I stället för antalet åtgärder är det viktigt att fästa uppmärksamhet vid deras effektivitet. Det kan också hända med ett stort antal åtgärder att man inte når målet, om åtgärderna inte är effektiva med tanke på det. Antalet åtgärder är alltså inte en tillräcklig mätare för uppföljningen av åtgärdsprogrammet, utan uppföljningen ska i första hand riktas på att följa om målet nås.

För att kunna leda åtgärdsprogrammet och allokera resurserna på ett ändamålsenligt sätt ska man fastställa mätare samt en regelbunden och tillräckligt tät cykel för uppföljningen av dem. Uppföljningen kräver klara och ändamålsenliga mätare som härletts från målet. En bra mätare är inte alltför mångtydig, eftersom man får vad man mäter. Mätaren ska tydligt ange:

Mätare =

koppling till målet + ändamålsenlighet + uppföljningscykel

Koppling till målet säkerställer att mätaren tydligt anger vilket mål som följs upp (t.ex. totala utsläpp eller ändring av CO₂-utsläpp). **Ändamålsenligheten** förverkligas inte nödvändigtvis även om mätaren är kopplad till ett visst mål. Därför är det viktigt att separat se till att mätarna uppföljer något som är ändamålsenligt med tanke på målet – inte bara något som lätt kan mätas.

"Den viktigaste mätaren i utsläppsminskningsprogrammet är den totala utsläppsmängden."

Uppföljningscykel definierar hur ofta det är nödvändigt eller överhuvudtaget möjligt att följa upp hur målet framskrider, så att man vid behov hinner ändra riktningen och vidta korrigerande åtgärder. När det gäller längre program och mål är det dessutom nödvändigt att fastställa delmål som stöd för uppföljningen.

"Den totala utsläppsmängden följs upp årligen. Utifrån detta definieras de additionella åtgärder som behövs."

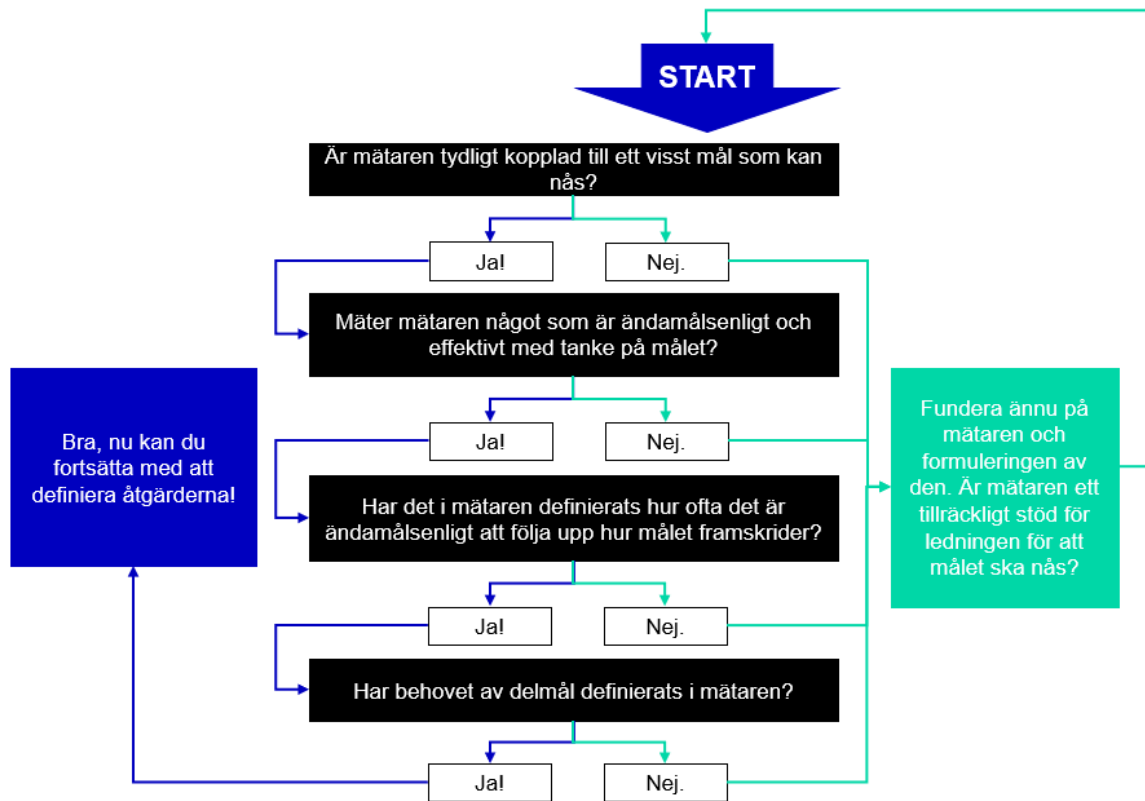
Om uppföljningen visar att de fastställda målen inte kommer att nås inom den på förhand utsatta tiden, ska **korrigerande åtgärder** övervägas. Med korrigerande åtgärder avses de åtgärder genom vilka man säkerställer att målet nås i situationer där de på förhand fastställda åtgärderna inte har lett i rätt riktning eller varit tillräckliga.

Ofta påstått? "Korrigerande åtgärder bör inte övervägas i ett för tidigt skede. Det är ju vanligt att effekterna syns först efter en lång tid. Man får inte jäkta."

Om tidtabellen för att nå målet är snäv är det viktigt att vidta additionella och eventuella korrigerande åtgärder i ett tillräckligt tidigt skede. För att kunna nå målet är det viktigt att uppföljningscykeln fastställs på förhand och anpassas till den tid som man har. Ju strängare målet är och ju mindre tid man har, desto oftare det är nödvändigt att följa upp hur målet framskrider. I samband med fastställandet av åtgärderna ska man också fästa uppmärksamhet vid hur länge det tar för dem att åstadkomma förändring. Det behövs åtgärder som gör det möjligt att nå målet i tid, men också åtgärder som senare upprätthåller förändringen.

Med hjälp av figur 4 kan du till slut försäkra dig om att dina mätare är ändamålsenligt formulerade. Fortsätt med att definiera åtgärderna först efter det.

Figur 4. Uppställande av en effektiv mätare.



4 FASTSTÄLLANDE AV EFFEKTIVA ÅTGÄRDER

4.1 Formulering av en åtgärd

Utarbetandet av ett enormt antal åtgärder kan ta resurser från egentliga effektiva åtgärder och uppmärksamhet från de valda målen²⁶. Åtgärdsprogrammen ska endast innehålla de allra viktigaste åtgärderna för genomförandet av strategin²⁷. En effektiv åtgärd föregås alltid av ett klart definierat mål och genom åtgärden förverkligas uttryckligen det valda målet. En åtgärd som inte väsentligen främjar uppnåendet av det valda målet ska inte inkluderas i programmet.

Plockat annorstädes! ”Det är bra att använda 20–80-regeln som tumregel: man listar de 20 % av åtgärderna som förverkligar 80 % av strategin.”²⁸.

I stället för åtgärdernas antal är det skäl att fokusera på deras effektivitet. Det behövs inte många åtgärder så länge de är effektiva. Att göra lite ett och annat leder till ingenting, så man bör inte öka antalet åtgärder på effektivitetens bekostnad.

Bedömningen av hur effektiv en åtgärd är beror på målet. Om man strävar efter att öka den allmänna klimatmedvetenheten, är en effektiv åtgärd mycket annorlunda än när man eftersträvar till exempel en viss utsläppsminskning inom en viss tid. I valet av åtgärder är det alltså bra att i stället för att betona deras antal se till att de överhuvudtaget kan bidra till att det valda målet nås. Åtgärderna har sällan lika stora effekter. Genom en granskning av åtgärdernas effektivitet och resurs-/kostnadseffekterna kan de valda åtgärderna prioriteras utifrån den tid och de resurser som står till förfogande.

Ofta påstått? ”Åtminstone hos oss är programmeringen av linjearbetet en viktig del av verksamhetsplaneringen. Linjearbetet bidrar ju också till att nå klimatmålet. Det är konstigt att tro att linjearbetet på något sätt är en fristående helhet som inte har något samband till detta mål! Också många andra aktörer vidtar redan åtgärder för detta i större utsträckning. Varför syns de inte i programmet?”

Ett åtgärdsprogram är alltid en samling additionella åtgärder som syftar till att nå det mål som anges i strategin. Med additionalitet avses här åtgärder som inte skulle vidtas om de inte inkluderades i programmet. Om man kan nå målet med de nuvarande verksamhetssätt är det onödigt att anteckna det i strategin och belasta den. Åtgärdsprogrammet fungerar som ett verktyg för förändringsledning och de åtgärder som vidtas som en del av det är ofta avsedda att åstadkomma en bestående förändring också i linjearbetet. Till åtgärdsprogrammet väljs endast åtgärder som de aktörer som genomför programmet kan påverka. På detta sätt säkerställer man att det är möjligt att uppnå målen.

Om du funderar på vad man ska göra när en åtgärd som beretts redan utgör en del av linjearbetet, se också Vanliga frågor 1.

Ofta påstått? ”Men effektiviteten är ju inte det viktigaste, utan det att man vidtar dessa åtgärder! Effektiviteten beror ju helt på hur dessa åtgärder genomförs.”

Sant. En alltför löst definierad åtgärd styr inte åtgärdernas effektivitet. Det är viktigt att anteckna åtgärderna så att de tydligt och direkt styr i en riktning som är effektiv med tanke på målet – utan oönskade externa effekter. I synnerhet inom den offentliga sektorn är resurserna begränsade och ska allokeras ansvarsfullt ur samhällets perspektiv. Även om genomförandet av mindre effektiva åtgärder kan vara personligt motiverande, är det nödvändigt att i första hand rikta resurserna till åtgärder som är ansvarsfulla och effektiva.

Ofta påstått? ”Det är viktigt att alla parter aktivt deltar i klimatarbetet. Vi kan inte nå målet om stadsbor och företag inte deltar, och därför är det viktigt att komma på åtgärder också för dem.”

Det primära målet med klimatprogrammet bör vara att minska klimatutsläppen. Då ska man endast inkludera åtgärder som i betydande grad minskar utsläppen. Om det för att minska utsläppen inte är nödvändigt att en viss aktör deltar eller om det är svårt eller omöjligt att påverka aktörens verksamhet, ska sådana åtgärder inte tas med i programmet bara för att man vill engagera alla. Delaktigheten är ett eget, separat mål som kan stödja eller inte stödja uppnåendet av klimatmålen.

Åtgärderna ska vara tydliga och entydiga för att de som ansvarar för dem vet vad de ska göra²⁹.
Åtgärderna definierar tydligt:

Åtgärd =

Additionalitet + Effektivitet + Genomförbarhet + Klarhet
+ Ansvarsfördelning + Tidtabell + Uppföljning

4.1.1 Additionalitet = Ingår åtgärden redan i andra program, i tjänstearbetet e.d.?

Additionaliteten säkerställer att programmets resurser i första hand används till åtgärder som inte ingår i det egentliga linjearbetet, åtgärder som definierats någon annanstans (t.ex. lagstiftning) eller i andra pågående eller redan slutförda program. I nuvarande programpraxis utnyttjas samma åtgärder samtidigt i flera program. Resurser används på administrativ rapportering i stället för genomförandet av åtgärderna, när en åtgärd rapporteras till flera olika parter. Åtgärdernas additionalitet behandlas närmare i avsnitt 4.3.

Ofta påstått? ”Åtgärden stärker förståelsen för hur de strategiska målen kan uppnås. Genom åtgärden skapas ett nätverk som sammanträder regelbundet för att säkerställa informationsgången mellan befintliga projekt” (anpassat exempel utifrån ett befintligt åtgärdsprogram).

Åtgärder som utgör en central del av linjearbetet eller annan projekt- och programledning behöver inte särskilt planeras, eftersom det tar onödig tid att planera och följa dem. Till exempel ska informationsgången mellan de strategiska målen och spetsprojekten säkerställas i stadens verksamhetskultur och kärnprocesser – den inkluderas inte i separata åtgärdsprogram vilket skulle ta resurser från åtgärder som är mer effektiva med tanke på målen. En additionell åtgärd i ett utsläppsminskingsprogram som ändrar hela kärnprocessen och främjar uppnåendet av utsläppsminskingsmålet är till exempel:

”Grundrenoveringen av stadens verksamhetslokaler och servicebyggnader genomförs med planer som inleds fr.o.m. 2022 så att E-talet minskar med 34 procent av byggnadens ursprungliga E-tal.”

Om du funderar på vad man ska göra när en åtgärd som beretts redan utgör en del av andra strategier, program e.d., se också Vanliga frågor 2.

4.1.2 Effektivitet = Är åtgärden effektiv med tanke på programmets mål?

I nuvarande programpraxis innehåller programmen ofta många åtgärder som inte har någon direkt (eller nödvändig möjliggörande) effekt för att nå programmets mål. Om det under genomförandet av programmet framgår att de planerade åtgärderna inte har någon större inverkan på uppnåendet av målen, ska organisationen avsluta pågående åtgärder eller återkalla åtgärder som ännu inte har inletts. Åtgärdernas effektivitet och definieringen av effekten behandlas närmare i avsnitt 4.2 och behovet av additionella åtgärder i avsnitt 3.4.

Ofta påstått? "För åtgärden utfärdas planer som definierar lösningar i enlighet med författningarna. Senare görs också en bedömning av nyttan med de nya planerna" (anpassat exempel utifrån ett befintligt åtgärdsprogram).

Det är viktigt att redan under beredningen identifiera att åtgärderna kan ha olika slags effekt med tanke på målet. En del av åtgärderna kan vara direkt effektiva eller direkt möjliggörande, medan åtgärder av ovan nämnt slag snarare är förberedande åtgärder för egentliga åtgärder. Det är därför viktigt att bedöma och på ett tillräckligt sätt dokumentera åtgärdens effekt för den aktör som ansvarar för åtgärden. Tyngdpunkten i åtgärderna ska ligga på de åtgärder som hör till de effektivaste kategorierna. En klassificering som kan användas i utsläppsminskingsprogram är till exempel:

1. Åtgärder som direkt minskar utsläppen
2. Nödvändiga åtgärder som möjliggör utsläppsminskningar
3. Utredningar om hur man definierar nya utsläppsminskingsåtgärder

Om du funderar på vad man ska göra när en åtgärd som beretts endast möjliggör eller främjar och inte styr, se också Vanliga frågor 3.

Om du funderar på vad man ska göra när en åtgärd som beretts har motsatt effekt jämfört med målet, se också Vanliga frågor 4.

Om du funderar på vad man ska göra när en åtgärd som beretts endast föreslår nya utredningar, program osv., se också Vanliga frågor 5.

4.1.3 Genomförbarhet = Kan åtgärden genomföras med tillgängliga eller separat tillgängliga resurser?

För att kunna nå programmets mål är det viktigt att rikta resurserna till åtgärder genom vilka den nödvändiga förändringen kan åstadkommas. I nuvarande programpraxis saknar många åtgärder en s.k. nyttokostnadsanalys. Genom analysen kan man försäkra sig om att en åtgärd som ingår i programmet överhuvudtaget kan genomföras med befintliga resurser eller resurser som allokeras separat.

Om det inte går att uppskatta den exakta kostnadseffekten, är det bra att försöka nämna exempelvis effektens storleksklass riktgivande:

- Kan genomföras som tjänsteuppdrag, tilläggsresurser behövs inte.
- Liten kostnadseffekt (riktgivande finansieringsbehov).
- Relativt stor kostnadseffekt (riktgivande finansieringsbehov).
- Stor kostnadseffekt (riktgivande finansieringsbehov).

Ofta påstått? "Det är ytterst viktigt att också inkludera åtgärder som vore viktiga att vidta, men som ännu inte kan genomföras med nuvarande kunskap eller resurser."

Åtgärderna i åtgärdsprogrammet ska vara genomförbara. Om åtgärden ännu inte kan genomföras med nuvarande kunskap, kan den antecknas i kategorin för åtgärdsidéer som ska utvecklas vidare och tas med i åtgärdsprogrammet i en senare uppdateringsomgång, när det finns förutsättningar för att genomföra den.

Ofta påstått? "För att det övergripande målet ska nås ska andelen solenergi vara 15 %. Vi vet inte hur man ska nå en sådan mängd solenergi, men vi antecknar målet som åtgärd!"

Om målet (= ökning av andelen solenergi till 15 %) skrivs i en annan form (= vi höjer andelen solenergi till 15 %), gör det inte målet till en åtgärd. I åtgärden anges konkret hur målet kan uppnås. I fråga om exemplet kunde en delåtgärd för att nå målet med solenergi vara till exempel en planbestämmelse om ökning av andelen soleenergi eller en riktlinje om att solpaneler ska installeras i alla nya fastigheter och fastigheter som genomgår totalrenovering. Delåtgärdernas inverkan ska bedömas för att man ska kunna bedöma det övergripande målets läge.

4.1.4 Klarhet = Har åtgärden definierats tydligt?

Genom klarhet säkerställs att de som genomför åtgärderna tillräckligt säkert vet vad som krävs för att genomföra dem. I nuvarande programpraxis kan en åtgärd innehålla flera olika delåtgärder som inte är direkt beroende av varandra eller som inte kräver att åtgärderna vidtas samtidigt. För att resurserna ska kunna riktas till de åtgärder som är mest kritiska med tanke på målet är det viktigt att åtgärderna definieras tillräckligt begripligt och tydligt. Detta innebär att man definierar vad genomförandet av åtgärden innebär och vad den åtminstone innehåller.

Ofta påstått? "För åtgärden utvecklas och används nya verktyg och metoder" (anpassat exempel ur ett befintligt åtgärdsprogram).

Risk för oklar formulering av en åtgärd uppstår när åtgärden endast har antecknats på principiell nivå och målen för och effekterna av den inte har definierats. Om åtgärdens innehåll och nytta inte är entydiga, leder de resurser som anvisas för genomförandet sannolikt inte till de eftersträlvade effekterna. Det är omöjligt att bedöma hur effektiv en vagt definierad åtgärd är. Det är viktigt att testa hur tydlig åtgärden är och på vilket sätt den kan missförstås. Utgångspunkten är att åtgärder som uppmuntrar, främjar eller utvecklar utan en närmare beskrivning av hur detta sker inte ska inkluderas i programmet. Ofta blir åtgärderna oklara i en situation där man inte kan nå enighet om hur de ska genomföras. Om man inte har fattat något beslut om genomförandet, kan det inte undvikas med en vag anteckning om åtgärderna.

Om du funderar på vad man ska göra när en åtgärds eftersträlvade nivå är oklar, se också Vanliga frågor 6.

4.1.5 Ansvarsfördelning = Är det klart vem som ansvarar för åtgärden?

Den ansvariga parten fastställer entydigt vem som ansvarar för genomförandet av åtgärden och för samordningen av det samarbete som åtgärden kräver. Nuvarande programpraxis omfattar massor med åtgärder för vilka den ansvariga parten inte har definierats tillräckligt tydligt. Därför används resurser på administrativ diskussion om vem som ansvarar för åtgärderna i stället för genomförandet av dem.

Ofta påstått? "Det tar onödigt tid från beredningen om man börjar tänka på ansvarsfördelningen för noggrant. Ansvarsfördelningen måste lämnas på en så allmän nivå som möjligt, så att organisationerna själva senare kan diskutera vem de vill ta med. Det är också viktigt att under en och samma åtgärd räkna upp alla eventuella delåtgärder som gäller temat så att de inte glöms bort."

Det är viktigt att ansvarsfördelningen definieras tillräckligt noggrant redan i beredningsskedet så att de ansvariga parterna kan delta i fastställandet av åtgärderna. Om ansvarsfördelningen, engagemanget och resursfördelningen inte har gjorts redan i beredningsskedet, kan genomförandet av åtgärden fördröjas. I samband med fördelningen av ansvar är det också viktigt att försäkra sig om att ansvaret för åtgärden har riktats till en sådan aktör som i praktiken själv kan svara för genomförandet av åtgärden. Åtgärder som den ansvariga parten inte kan svara för är ineffektiva i praktiken. Nedan finns ett tydligt exempel på ansvarsfördelning. Dessutom bör man i ett tillräckligt tidigt skede komma ihåg att kommunicera om åtgärden med den ansvariga parten i fråga:

"Den ansvariga parten för åtgärden är enhet x".

4.1.6 Tidtabell = Är tidtabellen för åtgärden klar?

Tidtabellen anger den eventuella måltidtabellen för åtgärden och definierar när åtgärden kan anses ha genomförts. I nuvarande praxis skapar man hela tiden fler kontinuerliga åtgärder vars genomförande är svårt att definiera. Många av de åtgärder som anges i programmen har inte något klart slut. De kräver resurser under en lång tid oberoende av om de är effektiva med tanke på målet. Man måste därför definiera klart när en åtgärd kan anses vara genomförd på en tillräcklig nivå. Dessutom ska man definiera åtgärdens eventuella måltidtabell. Utöver programmets målår kan även åtgärdernas eventuella inbördes beroendeförhållanden, dvs. i vilken ordning åtgärderna genomförs, påverka måltidtabellen.

Ofta påstått? "Man kan inte veta tidtabellen på förhand. Det sker alltid förändringar som inte kan beaktas. Därför lönar det sig att undvika alltför noggranna tidtabeller. Dessutom kan en del av åtgärderna kräva extern finansiering, och tillgången till och tidtabellen för finansieringen är alltid osäker. Det är bättre att låta åtgärderna framskrida av bara farten i takt med att människor blir intresserade av att genomföra dem."

Det är sant att det kan ske förändringar under genomförandet av åtgärderna. Om uppnåendet av målen ändå är beroende av osäker finansiering och människors personliga entusiasm, är förutsättningarna för att nå målen låga. Om det finns ett genuint behov av åtgärden bör den schemaläggas och resurser allokeras till den redan i beredningsskedet. Om det inte finns något behov av åtgärden är det bättre att den utelämnas ur åtgärdsprogrammet så att den inte konkurrerar om de begränsade resurserna med andra åtgärder med större effekt. Tidtabellen kan antecknas till exempel på följande sätt:

"Åtgärderna genomförs under år x".

4.1.7 Uppföljning = Kan man mäta hur åtgärden framskrider och när den har genomförts?

Genom uppföljningen fastställs hur framstegen i och effekterna av en åtgärd ska följas upp. För närvarande är uppföljningen av många av de åtgärder som ingår i programmen anknuten med genomförandet av enskilda åtgärder eller med åtgärdernas interna mätare som inte har kopplats till programmets egentliga mål. Det är viktigt att metoden och cykeln för uppföljningen av åtgärderna definieras så att de är direkt kopplade till uppnåendet av programmets mål. Uppföljningen ger information om behovet av eventuella kursändringar och korrigerande åtgärder.

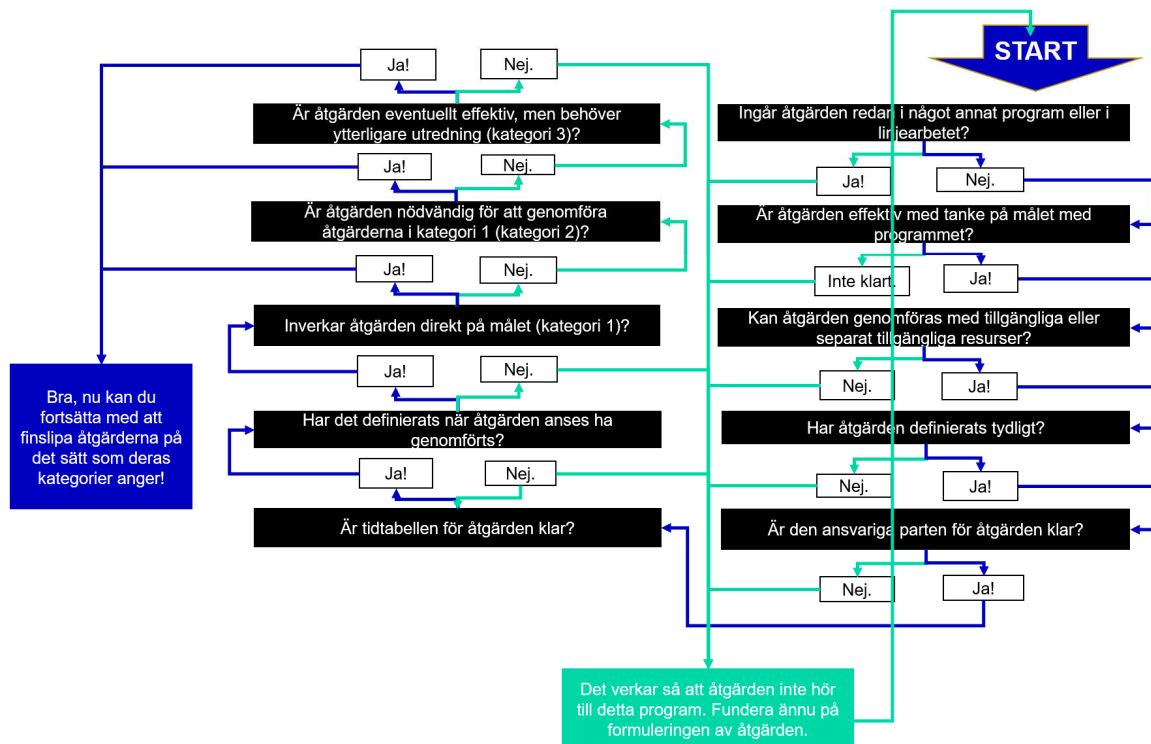
Ofta påstått? "Även ett litet steg är alltid ett steg i rätt riktning. När det gäller åtgärderna är det onödigt att fastställa någon exakt tidpunkt för färdigställandet eller ett exakt slutdatum. Det är bra att åtgärden har flera funktionella mätare med hjälp av vilka man kan rapportera hur många olika åtgärder som pågår."

Genom åtgärderna eftersträvas bestående förändring i verksamhetsätten. När det gäller resurserna är det dock inte ändamålsenligt att åtgärderna i sig fortsätter evigt eller att nya underuppgifter kontinuerligt fastställs för dem, utan att de leder till en bestående förändring i kärnprocesserna. Det är viktigt att det i åtgärden har fastställts ett klart kriterium för när den kan anses vara färdig och resurserna kan riktas till följande behov. En enskild åtgärd behöver inte nödvändigtvis många uppföljningsmätare, men särskilt i fråga om långvariga åtgärder kan det vara viktigt att följa hur genomförandet framskrider. Det är viktigt att komma ihåg att den enda viktiga mätaren för utsläppsminskingsprogrammet är den totala utsläppsnivån. Om utsläppsminskningarna inte når den eftersträvalade nivån, är funktionella mätare i sig inte nyttiga. Olika mätare som kan användas i utsläppsminskingsprogram är till exempel:

- Åtgärden har genomförts i sin helhet.
- Utsläppsminskning för en viss delprocess jämfört med ett BAU-scenario, t.ex. "-50 % utsläppsminskning för delprocess x jämfört med BAU-nivån".
- Antal genomförda lösningar (st./km osv.)

Med hjälp av figur 5 kan du till slut försäkra dig om att dina åtgärder är ändamålsenligt formulerade. Fortsätt med att fatta beslut om och genomföra programmet först efter det.

Figur 5. Fastställande av effektiva åtgärder.



4.2 Åtgärdens effektivitet

Åtgärdernas effektivitet ska bedömas i förhållande till de uppställda målen. Det finns inte någon entydig definition för effektiviteten. Enkelt sett anger åtgärdens effektivitet hur stor den nådda förändringen är med tanke på målet. Det finns många olika slags åtgärder, och alla av dem behöver inte inkluderas i det egentliga åtgärdsprogrammet. Man bör endast välja de effektivaste eller till övriga delar nödvändigaste åtgärderna bland alternativen. Detta kan också innebära att åtgärder som i sig är förnuftiga utesluts ur programmet³⁰. Åtgärder med liten effekt binder resurser till arbetshelheter som är irrelevanta för att nå målet, utan att föra programhelheten närmare målet. De åtgärder som ingår i utsläppsminskingsprogrammet kan grovt indelas i tre kategorier. Största delen av åtgärderna ska ingå i den första kategorin:

1. **Åtgärder som direkt minskar utsläppen.** Denna kategori omfattar de åtgärder som direkt och tillräckligt säkert påverkar målet. Om målet till exempel är att minska klimatutsläppen, omfattar denna kategori åtgärder som direkt leder till att utsläppen minskar.
2. **Nödvändiga åtgärder som möjliggör utsläppsminskningar.** Denna kategori omfattar de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra åtgärderna i den första kategorin. Åtgärderna i denna kategori har dock inte i sig någon direkt inverkan på uppnåendet av målet. För att säkerställa att åtgärderna i denna kategori är effektiva, ska deras nödvändighet för genomförandet av åtgärder i kategori 1 visas till exempel genom en systemanalys och/eller forskningsdata.
3. **Utredningar om hur man definierar nya utsläppsminskingsåtgärder.** Syftet med åtgärder som kräver ytterligare beredning eller utredning är att producera åtgärder som uppfyller kriterierna i kategorierna 1 och 2. Det kan till exempel vara fråga om utredningar för att identifiera tillräckliga utsläppsminskingsåtgärder.

Det är typiskt för program att en stor del av åtgärderna inte hör till någon av dessa kategorier. De har ofta valts främst på grund av att de verkar vara lätta att genomföra även om genomförandet i praktiken blir arbetskrävande.

Ofta påstått? "Men denna är ju också en viktig åtgärd!"

Om resurserna är begränsade, är åtgärdernas allmänna betydelse inte ett tillräckligt kriterium, om de inte samtidigt är effektiva med tanke på det uppställda målet. Om man till klimatprogrammet tillägger åtgärder vars primära effekt gäller exempelvis allmän trivsel, delaktighet eller luftkvalitet, uppstår det lätt en situation där klimatprogrammets primära mål, minskning av utsläpp, blir överkörd av de övriga målen. Ett tydligt mål är därför ett viktigt hjälpmedel för avgränsning och prioritering av åtgärderna, för att resurserna ska kunna riktas till de åtgärder som är viktigaste för att nå målet.

Ofta påstått? "Insekthotell på gårdar är viktiga."

Sant, men de minskar inte klimatutsläppen. Om åtgärder som stöder pollinerarpopulationen ändå antecknas i klimatprogrammet, kan det uppstå en illusion om att man genom att bygga fler insekthotell gör tillräckligt för att minska klimatutsläppen och att andra åtgärder för att minska utsläppen från exempelvis byggande är alternativa. Därför är det viktigt att exakt förstå och specificera vad åtgärden egentligen och primärt påverkar.

Effektiviteten av åtgärderna i Helsingfors stads program Kolneutralt Helsingfors 2035 bedömdes i efterhand i fråga om den ovan presenterade indelningen och åtgärdernas additionalitet. Enligt analysen, som presenteras i figur 6, var endast 5 % av de åtgärder som skrivits in i programmet additionella och sådana som direkt påverkar målet. Över 60 % av åtgärderna i programmet var tilläggsutredningar, försök eller åtgärder som inte alls har någon betydelse för att nå programmets mål.

Exemplet visar varför det är viktigt att bedöma åtgärdernas effektivitet och additionalitet i synnerhet när man agerar med begränsade offentliga resurser. Om endast 5 % av åtgärderna främjar genomförandet av målet enligt programmet, realiseras den tidigare föreslagna 20/80-regeln inte.

Figur 6. Analys av effekterna och additionaliteten av åtgärderna i det tidigare programmet Kolneutralt Helsingfors 2035.

	Åtgärder (%)	Additionella åtgärder (%)
1 Åtgärder som direkt främjar målet	13	5
2 Nödvändiga åtgärder som gör det möjligt att nå målet	25	9
3 Tilläggsutredning eller försök (främjar inte målet i sig)	40	16
4 Åtgärder som inte bidrar till att nå målet	22	12

Man stöter ofta på tanken på att programmet inte ens i princip eftersträvar direkt utan indirekt effekt. Då kan det verka vara utmanande att definiera eller mäta effektiviteten. I praktiken är det ändå inte det. När resurser allokeras via åtgärdsprogram ska programmets mål vara tydligt, och det ska finnas någon metod som utvecklats senast under beredningen för att följa upp hur målet framskrider. Om sambandet mellan målet och åtgärderna inte kan påvisas och genomförandet av åtgärderna kräver resurser, är åtgärdsprogrammet inte färdigt för beslutsfattande. Målet ska klargöras vidare och åtgärdernas effektivitet ska bedömas på nytt med tanke på hur målet framskrider. När åtgärdsprogrammet är färdigt för beslutsfattande, finns det ett klart samband mellan målet och åtgärdernas effekt. Det kommer inte längre att finnas någon utmaning med "mätning" av indirekta effekter.

Ofta påstått? "Men man kan ju inte mäta den indirekta effekten."

Den indirekta effekten kan inte nödvändigtvis mätas numeriskt med enkla mätare. Det är ändå möjligt att bedöma den indirekta effekten samt dess omfattning och typ genom andra klassificeringar, till exempel genom att bedöma hur säkert åtgärdens effekt är eller hur många olika förutsättningar som det finns för att åtgärden ska bli genomförd. Detta kan identifieras bland annat genom en systemanalys, som vi behandlar närmare i avsnitt 4.4.

Ofta påstått? "För att kunna nå klimatmålet är det viktigt att människor deltar, och det bästa sättet att påverka människors verksamhet är att dela information".

Betydelsen av människors delaktighet ska bedömas i förhållande till målet. Om målet är att snabbt åstadkomma betydande utsläppsminskningar, kan det vara viktigt att delta exempelvis i genomförandet av energirenoveringar i den egna fastigheten. Det kan också finnas andra syften med att få människor att delta. Man kan till exempel sträva efter att öka antalet gemensamma aktiviteter eller lindra klimatångest. Då kan åtgärderna dock inte motiveras genom att säga att de minskar utsläppen, utan de ska genomföras exempelvis som en del av ett välfärdsprogram. Enligt undersökningar förändrar ökad kunskap människors värderingar och beteende endast lite och ofta mycket kortvarigt.³¹ Att dela information utan andra åtgärder är därför i regel en ineffektiv metod.

Ett stort problem i fråga om programmets effektivitet är också att en stor del av åtgärderna inte hör till kärnprocesserna och därför inte har någon egentlig skalbarhet. Åtgärderna genomförs som separata aktiviteter. För att effektiviteten ska kunna säkerställas, ska största delen av åtgärderna inriktas på att säkerställa att verksamheten förändras kontinuerligt mot målet. Om målet är att minska utsläppen från uppvärmning genom att minska byggnaders energiförbrukning, är det förnuftigare med tanke på effektiviteten att till exempel ändra riktlinjerna för styrningen av byggandet så att alla byggnader som organisationen besitter byggs i energiklass A i stället för att genomföra ett stort antal energieffektivitetsåtgärder i ett visst pilotobjekt. När antalet objekt blir större, ökar åtgärdens effektivitet avsevärt.

Med vilken noggrannhet är det då skäl att bedöma hur effektiv en åtgärd är? Bedömningen av effektiviteten och effekterna fokuserar ofta på ett tungt och detaljerat protokoll. Det är dock viktigare att bedöma storleksklassen av åtgärdernas effektivitet. På så sätt kan man säkerställa att de

begränsade resurserna används så effektivt som möjligt och att man kan bedöma hur effektiva åtgärderna är för att nå målet. När man fastställer hur noggrant effektiviteten ska bedömas, är det skäl att beakta de osäkerhetsfaktorer och oexaktheter som gäller utgångsuppgifterna, de osäkerhetsfaktorer som gäller de antaganden som använts och tidsspannet för bedömningen.

Till exempel utsläppen från fritidsbåtar räknas utifrån antalet fritidsbåtar som registrerats på orten så att det för varje registrerad båt antas en viss årlig utsläppsmängd.

Eftersom utsläppen från och användningen av båtar varierar mycket, innehåller uppskattningen en stor osäkerhet redan i fråga om utgångsuppgifterna. Om man bedömer vilken inverkan den naturliga förnyelsen av fritidsbåtar har på utsläppen, är slutresultatet oundvikligen mycket inexact. Då är det inte ändamålsenligt, och inte heller nödvändigt att på basis av tillgänglig utgångsdata börja göra mycket exakta bedömningar av utsläppsutvecklingen på basis av multipla parametrar.

Det räcker ofta med att uppskatta storleksklasser. När tidsspannet för åtgärderna är långt, blir också uppskattningarna så osäkra att det inte är möjligt att göra mycket exakta bedömningar. Om man exempelvis bedömer vilken effekt åtgärderna har efter 10 år, är det en bra tumregel att det inte lönar sig att fokusera på detaljer som är mindre än en procent eller tio procent. Om det inte går att göra numeriska uppskattningar med en rimlig insats räcker det ofta med att uppskatta effekternas storleksklasser (stor/medelstor/liten inverkan). Å andra sidan är det inte i någon situation förnuftigt att göra en numerisk bedömning av till exempel de möjliggörande åtgärdernas (kategori 2) effektivitet. Det lönar sig inte att anvisa resurser för detta. Även dessa åtgärders effektivitet ska dock säkerställas på andra sätt. Utgångspunkten är att åtgärder med liten effekt inte alls ska vidtas.

4.3 Åtgärdens additionalitet

Med **additionalitet** avses att en åtgärd är en uppgiftshelhet som skiljer sig från det egentliga linjearbetet och som inte skulle genomföras utan att den uttryckligen har inkluderats i programmet. Om åtgärden i alla fall kommer att genomföras, ger det inte något mervärde att anteckna den i programmet. Det är onödigt att utvidga programmet med åtgärder som redan fastställts eller utförs någon annanstans (i andra program, i lagstiftningen, som en del av det dagliga arbetet osv.). Största delen av sakerna görs som en del av det normala linjearbetet utan behov av att inkludera dem i programmet. Med linjearbete avses allt sådant arbete som ingår i uppgiftsbeskrivningen för dem som arbetar inom organisationen och som redan har beslutats eller fastställts någon annanstans.

Det är mycket vanligt att samma åtgärder listas flera gånger i olika program eller att arbete som hör till det normala tjänstearbetet antecknas som åtgärd i programmen. Med tanke på effektiviteten är detta inte ändamålsenligt. I åtgärdsprogrammet inkluderas endast sådana åtgärder som inte skulle förverkligas utan stödet som programmet ger, och som å andra sidan är kritiska för att nå målet.

4.4 Identifiering av kritiska åtgärder genom systemanalys

Åtgärder är ofta beroende av varandra^{32, 33}. Genom att synliggöra växelverkan mellan åtgärderna kan man göra mer transparenta val som bättre grundar sig på information. Med hjälp av systemanalys kan man identifiera de åtgärder som är kritiska för att nå målet och beroende av varandra. Det systemiska tillvägagångssättet hjälper med att förstå vad och hur åtgärderna kan påverka. Det hjälper också med att förstå hurdana åtgärder som är effektiva med tanke på målet, hurdana åtgärder som behövs på varje planeringsnivå samt vilka åtgärder som man egentligen kan påverka och hur mycket³⁴.

Plockat annorstädes! "Det mest kritiska kompetensområdet i strategiarbetet är synen: man ska kunna se större helheter, veta vilka delar helheten består av och hurdana interaktioner det finns mellan delarna."³⁵

I bedömningen av åtgärdernas effektivitet har just bedömningen av dessa interaktionsförhållanden en central roll, eftersom många åtgärder är beroende av varandra. De inbördes relationerna mellan åtgärderna inverkar på andra sätt i betydande grad på förutsättningarna för genomförandet av de andra åtgärderna eller på deras effektivitet. När åtgärder planeras är det därför viktigt att granska dem för att identifiera systemiskt önskade och överraskande interaktioner.

Med prioritering av åtgärder avses systematiska och informationsbaserade beslut om vilka åtgärder som är effektivaste eller kritiskt stödjande och till vilka åtgärder de begränsade resurserna utifrån denna information i första hand bör allokteras. Prioriteringen påverkas också av hur sannolikt och hur snabbt åtgärden påverkar. Dessutom ska det bedömas hur genomförbar åtgärden är med tanke på resurserna eller den politiska situationen. Systemanalysen hjälper också med att identifiera åtgärder som ska vidtas samtidigt för att åstadkomma den önskade effekten.

1. **Identifiera delfaktorerna.** Vilka faktorer inverkar på uppnåendet av målet på basis av tillgänglig information och forskningslitteratur?

Figur 7. Identifieringen av delfaktorerna bidrar till att identifiera de teman som är centrala för att nå målet.

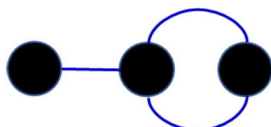


"Målet är att minska utsläppen från trafiken med x % före år y. På basis av forskningslitteratur ser det ut som om att exempelvis trafikmängden (delfaktor 1) och utsläppen per enhet (delfaktor 2) inverkar mycket på utsläppen från trafiken".

Identifiera delfaktorerna på den första nivån. När analysen preciseras, kommer man att hitta fler delfaktorer på den följande nivån som påverkar dessa. Analysen fortsätter att preciseras med hjälp av litteraturen tills man har nått en tillräcklig noggrannhetsnivå med tanke på målet och befogenheterna för den aktör som ansvarar för genomförandet av programmet.

2. **Identifiera hur delfaktorerna påverkar varandra.** Vilka faktorer inverkar på varandra på basis av tillgänglig information och forskningslitteratur? Om delfaktor 1 ändras på inverkan av delfaktor 2, ändras också delfaktor 2 på inverkan av delfaktor 1 eller är växelverkan enkelriktad?

Figur 8. Identifieringen av samspelet mellan delfaktorerna bidrar till att förstå vilken anknytning de olika faktorerna har.

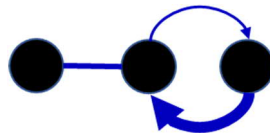


"På basis av forskningslitteratur observeras att delfaktorerna 1 och 2 inverkar tydligt på varandra. Det verkar också som att det finns ett indirekt samband mellan delfaktorerna 1 och 3 som man bör beakta, även om de inte direkt påverkar varandra på basis av litteraturen."

Identifiera existerande interaktionsförhållanden, beroendena och andra i litteraturen nämnda samband mellan de olika delfaktorerna. Dessa förhållanden kan vara av olika typer³⁶. De tre viktigaste huvudkategorierna är:

- **Förutsättning** = åtgärderna är förutsättningar för att den andra ska kunna genomföras, och för att kunna nå målet krävs att båda åtgärderna vidtas.
 - **Möjliggörande** = åtgärden gör det möjligt att bättre genomföra en annan åtgärd. Till exempel räcker det inte med att begränsa personbilstrafiken om man samtidigt inte gör det möjligt att övergå till hållbarare trafikformer genom att utveckla kollektivtrafiken, infrastrukturen för cykeltrafiken samt gångbarheten.
 - **Hindrande** = åtgärden hindrar en annan åtgärd från att bli effektiv eller upphäver dess effekt på utsläppsminskningen. Till exempel räcker det inte med att genomföra många åtgärder som stödjer hållbar mobilitet om man samtidigt också främjar åtgärder som ökar mängden privatbilism.
3. **Identifiera interaktionens styrka och riktning.** Hur kraftigt (t.ex. på skala svagt, ganska mycket) de olika delfaktorerna påverkar varandra på basis av befintlig information och forskningslitteratur? Har starka interaktionsförhållanden parallell eller divergerande inverkan?

Figur 9. Identifieringen av interaktionens styrka och riktning stöder prioriteringen av åtgärderna och riskbedömningen.

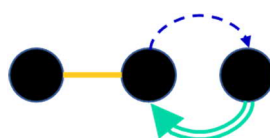


”På basis av forskningslitteratur observeras att delfaktor 1 har en betydligt svagare inverkan på delfaktor 2 än tvärtom. Vid ändring av faktor 1 ska man alltså vara försiktig med att även små ändringar kan medföra en stor förändring på grund av den starka responscykeln.”

Identifiera de existerande interaktionsförhållandenas styrka och riktning. Denna fas ger viktig tilläggsinformation som stöder bland annat riskbedömningen av åtgärderna.

4. **Identifiera interaktionstypen.** Hurdana de divergerande interaktionsförhållandena med olika styrka är till sin natur på basis av tillgänglig information och forskningslitteratur? Är effekten positiv eller negativ? Finns det andra slags beroenden mellan delfaktorerna? Ska båda delfaktorerna ske samtidigt för att åstadkomma en viss effekt eller räcker det att minst en av de två delfaktorerna blir förverkligad? Finns det faktorer som måste förverkligas för att målet ska kunna nås? Finns det tidsmässiga beroendeförhållanden mellan delfaktorerna: ska några effekter ske innan några andra kan ske?

Figur 10. Klassificeringen av interaktionstyperna bidrar till att förstå de tidsmässiga beroendeförhållandena mellan delfaktorerna.



När den preliminära systemanalysen är klar kan man skissera upp de effektivaste åtgärderna och åtgärderna som möjliggör dessa (åtgärder med nära och stödjande verkan). Beroende på målet och åtgärderna kan analysen fortsättas genom att klassificera delfaktorerna till exempel enligt ansvarig instans (stad, stat, privat osv.). Därigenom kan man identifiera vilken roll den aktör som ansvarar för genomförandet av programmet har när det gäller att påverka dessa. Genom en fortsatt analys av den tidsmässiga kopplingen mellan interaktionsförhållandena (tar mycket tid att genomföras, kan genomföras snabbt) får man mer information om hur snabbt man överhuvudtaget kan åstadkomma effekterna. Också kostnadseffekterna kan analyseras som en del av systemanalysen, varvid man ur helhetsbilden utöver effektens storleksklass också kan se vilka resurser som krävs.

Ofta påstått? "Men allt påverkar ju allt så det är omöjligt att göra en sådan här analys och i slutändan berättar den ingenting för oss".

Det är sant att när man analyserar tillräckligt långt blir antalet möjliga systemiska interaktioner otroligt stort. Därför är det viktigt att i analysen fästa särskild uppmärksamhet vid de effektivaste interaktionsförhållandena. Genom att granska dessa får man kritiskt viktig information både om de effektivaste åtgärderna och om vilka åtgärder som behöver varandra för att de ska kunna genomföras.

5 ÅTGÄRDSPROGRAMMETS PROCESS

5.1 Livscykelns faser

I åtgärdsprogrammets process beskrivs kontinuiteten av de administrativa uppgiftshelheterna som gäller beredningen och genomförandet av programmet. För en ändamålsenlig beredning av programmet är det väsentligt att rätta och tillräckliga uppgiftshelheter beaktas i rätta skeden av processen.

Om du funderar på vad man ska göra när en åtgärd utgör en del av processen för programledning, se också Vanliga frågor 7.

Beslutet om att inleda beredningen säkerställer att det finns behov av åtgärdsprogrammet och att det finns tillräckliga resurser för beredningen. Ärendet behandlas som ett åtgärdsprogram och kan godkännas för fortsatt beredning när följande kriterier uppfylls:

- **Målet är viktigt med tanke på strategin.** Bedömningsgrund: en klar anteckning om vilken del av strategin som genomförs med åtgärdsprogrammet.
- **Det har fastställts en mätare för genomförandet av målet.** Bedömningsgrund: det har fastställts en eller flera tydliga mätare samt en uppföljningscykel för att bedöma hur målet framskrider.
- **Den interna arbetsmängden har definierats och man har säkerställt att beredningen av programmet kan genomföras med befintliga resurser eller resurser som anvisas separat.** Bedömningsgrund: de behövliga resurserna har fastställts och allokerats, behövliga ansvar har fördelats.
- **I kostnadskalkylen och på basis av den i verksamhetsplaneringen har fastställts hur mycket externa resurser beredningen av programmet kräver.** Bedömningsgrund: de behövliga resurserna har fastställts och allokerats.

I beredningsskedet fastställer man programmets mål, mätare och åtgärder samt involverar ändamålsenliga aktörer i beredningen. Styrgruppen säkerställer förutsättningarna för att åtgärdsprogrammet ska lyckas. Medlemmarna i styrgruppen är ägare av nyckelresurser som är kritiska för att nå målen samt strategiskt viktiga partner. Vid **granskningen** går man igenom hur ändamålsenliga målen, mätarna och åtgärderna är. Genomförandet av stadsstrategin förutsätter förståelse för åtgärdsprogramhelheten och programmets effektivitet. När man försöker att lösa utmaningar genom åtgärder som i första hand svarar på enkla utmaningar, riktas resurserna inte till det som är mest kritiskt för helheten. Det är viktigt att allokera resurserna till de effektivaste åtgärderna. Genom **beslutet om att inleda programmet** säkerställer man före genomförandet att målet kan nås och åtgärderna genomföras. I samband med att fatta beslutet om att inleda programmet tar man också ställning till beslutet om att avsluta det om åtgärdsprogrammet av grundad anledning fortsätter över fullmäktigeperioden. Samtidigt tar man också ställning till vilka mellanutvärderingar som behövs.

I genomförandeskedet genomförs åtgärderna i åtgärdsprogrammet. Styrgruppen följer hur målet framskrider och ser vid behov till att korrigerande åtgärder vidtas. Inom ramen för projektet kan man samla flera åtgärder för att genomföras samtidigt. På indelandet av åtgärderna i projekt tillämpas branschens projektmodell. **Uppdatering** utgör en central del av den målinriktade programledningen. Beredningen av åtgärdsprogrammet är en årligen roterande process, där resurserna allokeras till genomförandet av de åtgärder som väljs årligen eller till beredningen av preliminära utkast över åtgärderna.

Genom beslutet om att avsluta programmet säkerställs att målen har uppnåtts på tillräcklig nivå. Åtgärdsprogram som överskrider fullmäktigeperioden kan också avslutas om de inte längre svarar på målen enligt den nya stadsstrategin. I **reflektionsskedet** går man igenom processens viktigaste lärdomar till stöd för beredningen av nya processer. I fråga om beredningsskedet funderar man kritiskt på vilka faser som mest styrde uppkomsten av det slutgiltiga programmet, huruvida de valda interaktionspraxis hade nytta med tanke på beredningen av programmet och vilka bästa praxis som kan delas med andra som utarbetar motsvarande arbeten. I fråga om genomförandeskedet funderar man kritiskt på huruvida målet nåddes (om inte, varför?), huruvida de valda interaktionspraxis hade nytta med tanke på genomförandet av programmet och huruvida man höll sig i resursuppskattningen (om inte, vilket ledde till att den underskreds/överskreds?).

5.2 Cykel för uppdatering och genomförande

För att uppnå målet krävs att framstegen följs upp tillräckligt ofta för att det ska finnas tid för korrigerande åtgärder samt för att eventuella förändringar i omvärlden ska kunna beaktas. Uppföljningen behandlas närmare i avsnitt 3.4. Det är viktigt att planera åtgärdsprogrammets livscykel så att en tillräckligt tät uppdatering har byggts in i processen. Ju stramare målet eller tidtabellen för att nå målet är, desto oftare det är nödvändigt att följa upp och uppdatera programmet. En tillräckligt ofta återkommande uppföljning och uppdatering underlättar resurshanteringen och effektiviserar valet och genomförbarheten av åtgärderna, när man alltid kan välja åtgärder som baserar sig på den nyaste informationen. Uppdateringsomgången gör det också möjligt att avsluta åtgärder som inte fungerar. De åtgärder som inte har främjat målet tillräckligt eller som på något annat sätt har stridit mot annan styrning kan vid behov avslutas och ersättas med mer ändamålsenliga åtgärder.

I strategiarbetet ska riktningen kontrolleras minst en gång per år³⁷. Eftersom klimatmålen kontinuerligt blir strängare är det bra att beredningen av ett utsläppsminskingsprogram är en årligen roterande process. På detta sätt kan resurserna allokeras till genomförandet av de åtgärder som väljs årligen eller till beredningen av preliminära utkast över åtgärderna. Samtidigt kan man tillräckligt ofta försäkra sig om att åtgärderna leder mot det valda målet och fastställa eventuella additionella åtgärder som baserar sig på den senaste informationen.

Ofta påstått? ”Men det tar ju mycket resurser om samma sak måste behandlas årligen. Det är ju bättre att utarbeta tillräckligt med åtgärder på en gång och sedan enligt situationen välja vad som ska göras.”

Årlig uppföljning och beredningsomgång säkerställer att åtgärderna leder i en riktning som eftersträvas för att uppnå målet. Samtidigt får man viktig information om förutsättningarna och eventuella begränsningar för genomförandet av åtgärderna. Således baserar sig de åtgärder som avslutas och genomförs på den bästa och senaste tillgängliga informationen samt den kontextbaserade erfarenheten som fås under processen.

5.3 Rollerna inom åtgärdsprocessen

I fråga om programledningen är det viktigt att identifiera de viktigaste aktörerna inom programarbetet och deras roller i beredningen av programmet och uppnåendet av målet. De viktigaste rollerna i arbetet är ägaren, programdirektören, styrgruppen och ansvarspersonerna för åtgärderna. Det är viktigt att de intressentgrupper som är kritiska för att nå dessa mål deltar i processen.

Ägaren har till uppgift att säkerställa att projektchefen har de resurser som behövs för att utarbeta och genomföra programmet samt att de beslut som programmet kräver kan fattas i tid.

Programdirektören svarar för den operativa ledningen av beredningen och genomförandet av programmet, styr arbetet för dem som genomför åtgärderna, deltar vid behov själv i genomförandet

och ansvarar för uppföljningen av hur målet framskrider. Programdirektören ansvarar dessutom för beredningen av de åtgärder som behövs på basis av sakkunnigbedömningar samt de korrigerande åtgärderna för godkännande i styrgruppen både i början av programperioden och i samband med eventuella uppdateringar. Programdirektören rapporterar om sitt eget arbete till ägaren och styrgruppen.

Åtgärdsprogrammet behöver en **styrgrupp**, som består av personer som innehar intressen och resurser som är kritiska för beredningen och genomförandet av programmet. Styrgruppen ansvarar för att stödja projektchefen i att uppnå målen. Alla medlemmar i styrgruppen ska ha en tydlig roll i gruppen, och det finns ingen anledning att öka styrgruppens storlek i onödan. Det rekommenderas att styrgruppen består av 2–5 personer. Styrgruppen ansvarar också för att avsluta genomförandet av åtgärdsprogrammet, om det inte kan främja de uppställda målen eller om det strider mot andra mål som uppställts senare.

Ansvarspersonerna för åtgärderna ansvarar för planeringen och genomförandet av de åtgärder som har utsetts för dem. De rapporterar om hur åtgärderna framskrider och om eventuella utmaningar direkt till programdirektören.

5.4 Eftersträvad växelverkan

Nuförtiden utgör delaktighet en standarddel av processerna inom den offentliga förvaltningen. Uppmärksamhet fås dock sällan vid vem som ska inkluderas i processerna och med vilken intensitet. Ofta delaktiggörs människor i så stor utsträckning som möjligt, vilket de nuvarande digitala metoderna underlättar. Delaktighetens egentliga effekt förblir dock ofta oklar, och möjligheterna att delta riktas inte närmare till de teman som de som deltar överhuvudtaget ännu kunde påverka. I den akademiska diskussionen har man lyft fram begreppet pseudo-delaktighet³⁸.

Plockat annorstädes! "I strategiarbetet ska man dock hitta förmåga och mod att prioritera saker mycket långt, varför en överdriven demokrati är förödande för ett bra strategiarbete"³⁹.

Om alla mål och åtgärder som samlats in under den flerfaldiga processen integreras i programmet, saknar programmet en klar riktning och åtgärdernas effekt kan inte nödvändigtvis bedömas och prioriteras på tillräcklig nivå. I en sådan situation leder åtgärderna samtidigt i flera olika riktningar och främjar inte riktigt målen. Därför är det viktigt, om processen omfattar delar som flerfaldigt delaktiggör, att dessa delar följs av bedömning och prioritering för att utesluta ineffektiva åtgärder ur programmet.

För att kunna implementera åtgärdsprogrammet är det viktigt att man redan under beredningen engagerar och delaktiggör sådana aktörer som kan påverka programmets innehåll och främja målet. Ofta är det effektivast att man redan innan de egentliga åtgärderna utformas kommer överens med ledningen om hurdana saker som ska styras för att de stora riktlinjerna för styrningen inte ger upphov till onödiga meningsskiljaktigheter i det egentliga skedet av åtgärdsförslaget.

Ofta påstått? "Det är viktigt att få så många människor som möjligt att delta."

I stället för att maximera antalet personer som deltar är det viktigare att säkerställa att endast sådana aktörer deltar vars verksamhet kan påverkas genom åtgärdsprogrammet, som behövs för att nå målet eller vars verksamhet kan främja genomförandet av målet. När planeringen och genomförandet av delaktighetsprocessen är målinriktade, kan resurserna allokteras till sådana aktörer som är viktiga för att nå målet. På grundval av tillgängliga resurser kan antalet deltagare därefter ökas.

När det gäller åtgärdsprogram som är gemensamma för hela staden är det också viktigt att fundera på i vilket skede och i vilken utsträckning det är ändamålsenligt att delaktiggöra andra aktörer, såsom stadsbor. Utgångspunkten bör vara att andra aktörer endast tas med om det är nödvändigt: det bör alltså vara ett sätt att söka information för att lösa något som man kan fatta bättre beslut om med

informationen som fåtts genom delaktiggörandet och som verkligen drar nytta av det. Kosmetisk delaktighet ska undvikas. Det är viktigt att ge en ärlig bild av effekterna av att delta och framföra åsikter. Det är viktigt att komma ihåg att det är frustrerande och slöseri med tid för alla parter att fråga någon om åsikter även om åsikterna slutligen inte har någon inverkan på saken i fråga.

Ofta påstått? "Kommunikation är den viktigaste delen av åtgärdsprogrammet."

Det är nog viktigt att kommunicera om programmet när det finns något att kommunicera om och kommunikation behövs för att nå målet. Kommunikationen ska riktas särskilt till dem som kan påverka uppnåendet av målen eller som har särskild inverkan på det.

Kommunikationen har dock inte någon större betydelse, om åtgärden i sig inte leder i en ändamålsenlig riktning eller annars är effektiva.

Principerna för växelverkan fastställs i samband med fastställandet av målet. I berednings- och genomförandeskedet styrs arbetet av styrgruppen i enlighet med åtgärdsprogrammets hierarki.

Checklista för den som utarbetar ett utsläppsminskingsprogram

1. Se till att strategins mål är tillräckligt konkret och styrande. Precisera målet vid behov.

- Anvisningar för genomförandet av strategin finns i avsnitt 2.3.
 - Ger målet en klar bild av det eftersträvade läget?
 - Är målet linjärt och styrande?
 - Är det möjligt att nå den förändring som eftersträvas?

2. Bedöm om det är nödvändigt att inkludera genomförandet av målet i programmet eller om det redan ingår i det normala tjänstearbetet.

- Anvisningar för genomförandet av strategin finns i avsnitt 2.3.
- Anvisningar för additionalitet finns i avsnitt 4.3.
- Om du bestämmer att inkludera genomförandet i programmet, kan du till slut fortsätta till avsnitt 2.4.

3. Ställ upp ett tydligt strategiskt mål och indela det i behövliga operativa delmål.

- Anvisningar om skillnaderna mellan och definieringen av strategiska och operativa mål finns i avsnitten 3.1 och 3.2.
- Säkerställ att målet är effektivt med hjälp av figur 2. Gå till punkt 4 på checklistan först när målen är ändamålsenligt formulerade.
 - Innehåller målet en tydlig beskrivning av vad som ska göras?
 - Innehåller målet en tydlig beskrivning av vilket mål enligt strategin som ska eftersträvas?
 - Innehåller målet en tydlig beskrivning av nuläget eller den tidigare situationen som ska ändras?
 - Innehåller målet en tydlig beskrivning av den framtida situationen som eftersträvas?
 - Innehåller målet en tydlig beskrivning av den tidsperiod under vilken ändring eftersträvas?

4. Definiera uppföljningen av och mätarna för målet.

- Anvisningar för uppföljning och fastställande av mätare finns i avsnitt 3.3.
- Säkerställ att mätarna är effektiva med hjälp av figur 4. Gå till punkt 5 på checklistan först när mätarna är ändamålsenligt formulerade.
 - Är mätaren tydligt kopplad till ett visst mål som kan nås?
 - Mäter mätaren något som är ändamålsenligt och effektivt med tanke på målet?
 - Har det i mätaren definierats hur ofta det är ändamålsenligt att följa upp hur målet framskrider?
 - Har behovet av delmål definierats i mätaren?

5. Fastställ sådana åtgärder för programmet som är effektiva, additionella och kritiska med tanke på målet.

- Anvisningar för formuleringen av åtgärderna finns i kapitel 4.
- Kontrollera åtgärdernas effektivitet, additionalitet och övriga formuleringsfaktorer med hjälp av figur 5.
 - Ingår åtgärden redan i något annat program eller i linjearbetet?
 - Är åtgärden effektiv med tanke på målet med programmet?
 - Kan åtgärden genomföras med tillgängliga eller separat tillgängliga resurser?
 - Har åtgärden definierats tydligt?

- Är den ansvariga parten för åtgärden klar?
- Är tidtabellen för åtgärden klar?
- Har det definierats när åtgärden anses ha genomförts?
- Är åtgärdens inverkan på målet direkt (kategori 1), nödvändig för att genomföra åtgärderna i kategori 1 (kategori 2) eller eventuellt effektiv men behöver ytterligare utredning (kategori 3)?

6. Kontrollera ännu att största delen av åtgärderna hör till kategori 1, som är den effektivaste kategorin.

- Anvisningar för definition av åtgärdernas effektivitet finns i avsnitt 4.2.
 - Inverkar största delen av åtgärderna direkt och tillräckligt säkert på målet (kategori 1)?
- Om största delen av åtgärderna inte hör till den effektivaste kategorin 1, gå tillbaka till punkt 5 på checklistan.
- Gå till punkt 7 på checklistan först när största delen av åtgärderna hör till den första kategorin.

7. Definiera uppföljningscykeln.

- Anvisningar för fastställandet av uppföljningscykeln finns i avsnitt 5.2.
 - Följs framstegen upp tillräckligt ofta för att det ska finnas tid för korrigerande åtgärder samt för att eventuella förändringar i omvärlden ska kunna beaktas?

8. Definiera uppdateringscykeln.

- Anvisningar för fastställandet av uppdateringscykeln finns i avsnitt 5.2.
 - Är uppdateringscykeln tillräckligt tät för att det ska finnas tid för korrigerande åtgärder?

9. Definiera styrstrukturen.

- Anvisningar för definieringen av roller, styrning och växelverkan finns i avsnitten 5.3 och 5.4.
 - Har de viktigaste aktörerna inom programarbetet och deras roller definierats tydligt?
 - Har det utsetts en programdirektör för programarbetet?
 - Har det utsetts en styrgrupp för programarbetet som består av personer som innehar intressen och resurser som är kritiska för beredningen och genomförandet?
 - Har det för åtgärderna utsetts ansvarspersoner som är medvetna om sitt ansvar och har tillräckliga resurser för att genomföra åtgärderna?

10. Stöd genomförandet av effektiva åtgärder. Om målet inte framskrider tillräckligt ska du i samband med uppföljningen och uppdateringen återgå till punkt 5 tills det strategiska målet har nåtts.

Allmänna utmaningar – och lösningar på dem

När man utarbetar åtgärdsprogram stöter man ofta på likadana utmaningar. Nedan har vi gått igenom några av de mest typiska utmaningarna och erbjudit lösningar för att kringgå dem.

Vanliga frågor 1: Vad ska man göra när åtgärden redan utgör en del av linjearbetet?

Till exempel: "För stadsorganisationen skapas verksamhetsmodeller och kriterier som gör det möjligt att förverkliga stadens näringspolitiska mål tillsammans med åtgärderna för minskning av utsläppen".

Utmaning: Samordning av stadens strategiska mål utgör en central del av innehållet i den strategiska processen som föregår det egentliga åtgärdsprogrammet. Genom separat programmering och separata åtgärder uppnås ingen ytterligare effekt med tanke på målet med programmet.

Utvecklingsbehov: I åtgärdsprogrammet inkluderas endast sådana åtgärder som inte utgör en del av linjearbetet eller stadens interna styr- och verksamhetsprocesser. I stället för att använda resurser för linjearbetet samt extra rapportering och dokumentation allokeras programarbetets resurser till additionella åtgärder genom vilka man kan säkerställa att målet nås.

Ändringsförslag: Åtgärder som ingår i normalt linjearbete avlägsnas ur programmet.

Vanliga frågor 2: Vad ska man göra när åtgärden redan ingår i andra strategier, program e.d.?

Till exempel: "Programmet för utveckling av spårtrafiken genomförs för Helsingfors del." "Program för att främja cykling och utvecklingsprogram för parkering av cyklar genomförs."

"Laddningsinfrastrukturen för bussar utvidgas som en del av programmet för konkurrensutsättning av busstrafiken." "Förverkligandet av en trivsam och trygg gångmiljö främjas bl.a. genom ett program för utveckling av trafiksäkerheten."

Utmaning: När åtgärden redan har inkluderats i ett annat åtgärdsprogram borde den också få resurser genom programmet i fråga. Att inkludera en och samma åtgärd i flera program eller att programmera genomförandet av ett program genom ett annat program har ingen ytterligare effekt med tanke på att nå målet. Däremot tar det resurser när det redan utförda arbetet eller arbetet som ska göras dokumenteras och rapporteras flera gånger.

Utvecklingsbehov: I programmet ska inkluderas endast sådana additionella åtgärder som ännu inte har inkluderats i andra program och för vilka det ännu inte har reserverats resurser i andra program eller dylika handlingar. Programarbetets resurser ska riktas till åtgärder som har en additionell inverkan på att nå målet.

Ändringsförslag: Åtgärder som redan ingår i andra program stryks ur åtgärdsprogrammet.

Vanliga frågor 3: Vad ska man göra när åtgärden möjliggör eller främjar och inte styr?

Till exempel: "Staden främjar träbyggnad genom detaljplanläggning".

Utmaning: Åtgärder som möjliggör, uppmuntrar eller främjar saker på en allmän nivå ger inte en tillräckligt styrande effekt för att målen ska nås. Om det inte är klart när åtgärden kan anses ha genomförts och vad som innehållsmässigt hör till genomförandet av åtgärden, kan åtgärderna styras i en riktning som inte påverkar programmets mål. Resurserna riktas till åtgärder genom vilka man inte säkerställer att programmets mål uppnås.

Utvecklingsbehov: Åtgärden formuleras så att dess styrande effekt är klar. I stället för att styra till enskilda strikt avgränsade åtgärder kan det vara mer ändamålsenligt att styra mot målet exempelvis genom att fastställa gränsvärden eller målnivåer, varvid de som genomför åtgärderna får större frihet när det gäller planering av metoder.

Ändringsförslag: "Ett gränsvärde för koldioxidhalten xxx fastställs för byggande. Gränsvärdet görs bindande i all planläggning".

Vanliga frågor 4: Vad ska man göra när åtgärdens effekt i fråga om målet rentav kan vara motsatt?

Till exempel: "Trafiken mellan Västra hamnen och Västerleden görs smidigare".

Utmaning: Åtgärdens totala inverkan har inte beaktats och därför är tendensen i förhållande till utsläppsmålet oklar. Även om smidigare trafik minskar antalet personer som står i kö och därigenom minskar utsläppen i förhållande till körda kilometer, ökar smidigare trafik å andra sidan de totala trafikmängderna, varvid de totala utsläppen från trafiken de facto ökar.

Utvecklingsbehov: Åtgärdens alla utsläppseffekter, både de som minskar utsläppen och de som ökar dem, ska beaktas.

Ändringsförslag: Åtgärder som ökar de totala utsläppen stryks ur programmet.

Vanliga frågor 5: Vad ska man göra när en åtgärd endast föreslår nya utredningar, program osv.?

Till exempel: "Ett åtgärdsprogram för smart trafik i Helsingfors bereds (uppdatering av åtgärdsprogrammet som utarbetats 2013)". "De metoder för personlig utsläppshandel som tas i bruk i olika städer utreds och utnyttjas". "En vägkarta för cirkulär ekonomi och delningsekonomi utarbetas".

Utmaning: Det är svårt att bedöma hur program, utredningar och vägkartor påverkar utsläppsminskningar, eftersom inverkan i slutändan beror på effekterna av de åtgärder som valts ut för programmet eller vägkartan och i vilken utsträckning åtgärderna kan genomföras. Det är möjligt att åtgärder styrs i en riktning som inte påverkar programmets mål. Resurser allokeras till åtgärder genom vilka man inte kan säkerställa att målet nås. Vid beredningen av program riktas resurser till åtgärder genom vilka man inte säkerställer att programmets mål uppnås.

Utvecklingsbehov: Åtgärdens innehåll ska förtydligas så att det är entydigt vad som ska göras och när åtgärden kan anses ha genomförts på en tillräcklig nivå.

Ändringsförslag: Åtgärder som innehåller utredningar ska endast inkluderas i programmet om de är kritiska för fastställandet av effektiva åtgärder. Man ska beakta att utredningar inte har någon utsläppsminskningseffekt.

Vanliga frågor 6: Vad ska man göra när åtgärdens målnivå är oklar?

Till exempel: "Cykelvägnätet med hög underhållsnivå på vinter utvidgas." "Staden har en aktiv roll i utvecklingen av stadslogistiken och incitament för utsläppssnål distributionstrafik".

Utmaning: När åtgärden lämnar innehållet (hur tolkas den aktiva rollen?), tidtabellen (när senast?) och målnivån (hur mycket bör utvidgas?) oklara, blir det svårare att styra genomförandet av åtgärden. Om det inte är klart när åtgärden kan anses ha genomförts och vad som innehållsmässigt hör till genomförandet av åtgärden, kan åtgärden styras i en riktning som inte påverkar programmets mål. Då riktas resurser i onödan till åtgärder genom vilka man inte främjar uppnåendet av programmets mål.

Utvecklingsbehov: Åtgärdens innehåll ska förtydligas så att det är entydigt vad som ska göras och när åtgärden kan anses ha genomförts på en tillräcklig nivå.

Ändringsförslag: Åtgärder som inte har någon direkt eller möjliggörande indirekt inverkan på uppnåendet av målet (t.ex. beredning av nya program eller vägkartor) lämnas utanför åtgärdsprogrammet.

Vanliga frågor 7: Vad ska man göra när åtgärden ingår i programledningen?

Till exempel: "För åtgärdsprogrammet utarbetas en kommunikations- och interaktionsplan. Kommunikationsstrategin ska genomföras, följas upp och uppdateras regelbundet." "En klimat- och miljöledningsgrupp inrättas. Den har till uppgift att rapportera genomförandet av åtgärdsprogrammet Kolneutralt Helsingfors 2035 till stadens ledningsgrupp, koordinera miljöledningen och klimatarbetet samt följa upp och främja genomförandet av åtgärdena".

Utmaning: En central del av programledningen är information om programmet samt genomförandet, samordningen och rapporteringen av den.

Utvecklingsbehov: Processen för programledning ska planeras och samordnas redan i planeringsskedet, och det finns inget behov av att genom åtgärder programmera den att ske i det egentliga genomförandeskedet. Programarbetets resurser riktas till additionella åtgärder, inte till extra dokumentation och rapportering inom programledningen.

Ändringsförslag: Åtgärder som gäller programledning och programplanering stryks ur programmet.

Centrala begrepp

Det finns många sinsemellan olika definitioner som gäller åtgärdsprogram och strategiarbete, och ett och samma begrepp kan ha många betydelser beroende på användningsändamålet. I denna handbok används följande definitioner:

Korrigerande åtgärd = en åtgärd som inte har skrivits in i programmet på förhand och genom vilken man säkerställer att målet nås i situationer där de på förhand fastställda åtgärderna inte har lett i rätt riktning eller varit tillräckliga för att nå målet.

Additionalitet = en uppgiftshelhet som skiljer sig från det egentliga linjearbetet och som inte skulle genomföras utan att den uttryckligen har inkluderats i programmet.

Mätare = ett verktyg som mäter åtgärdernas effektivitet i förhållande till det strategiska målet eller delmålet och visar tydligt den situationen där man befinner sig i fråga om att nå målet.

Strategi = de tyngdpunkter som valts för fullmäktigeperioden och som baserar sig på politiska värden.

Genomförande av strategin = organisationens verksamhet riktas så att den motsvarar målen enligt strategin, och resurserna allokeras till åtgärder som är kritiska med tanke på målet, till exempel via spetsprojekt och åtgärdsprogram.

Strategiskt mål = ett mätbart mål för strategins tyngdpunkter som anger det resultat eller de förhållanden som eftersträvas⁴⁰. Exempelvis Helsingfors strategiska mål är att vara kolneutralt 2030. Som ett mätbart mål innebär detta att de direkta växthusgasutsläppen som uppstår inom Helsingfors stads område ska minska med minst 80 % jämfört med 1990 års nivå samt att de återstående högst 20 % kompenseras.

Delmål = ett undermål som härletts ur det strategiska målet. Ofta är det strategiska målet, såsom Helsingfors stads koldioxidneutralitetsmål, inte ensamt tillräckligt styrande för olika sektorer. Därför kan det vara nödvändigt att spjälka upp det strategiska målet i tydligare delmål, utifrån vilka de operativa enheterna kan planera och utvärdera sin egen verksamhet samt hur många åtgärder som behövs. Till exempel i Helsingfors har man härlett ett delmål för utsläppsminskningar inom trafiksektorn ur det strategiska koldioxidneutralitetsmålet på övre nivå: målet är att minska växthusgasutsläppen med 69 % jämfört med 2005 års nivå före år 2030.

Strategiska spetsprojekt = strategins prioriterade områden på stadsnivå som man särskilt fokuserar på under fullmäktigeperioden.

Systemisk förändring = en förändring som kräver ett nytt arbetssätt av hela kärnprocessen.

Åtgärd = en konkret uppgift med vilka man försöker nå målet⁴¹.

Åtgärdsprogram = ett verktyg för förändringsledning som omfattar de åtgärder genom vilka man kan nå ett klart definierat och mätbart mål.

Källor

- Allio, R.J.** (2015). Good strategy makes good leaders. *Strategy & Leadership* 43(5), 3–9.
- Amoo, N.; Hiddlestone-Mumford, J.; Ruzibuka, J. & Akwei, C.** (2019). Conceptualizing and measuring strategy implementation: A multidimensional view. *Strategic Change* 28(6), 445–467.
- Andrews, R.; Beynon, M.J. & Genc, E.** (2017). Strategy implementation style and public service effectiveness, efficiency, and equity. *Administrative Sciences* 7(1), 4.
- Andrews, R.; Boyne, G.A.; Law, J. & Walker, R. M.** (2011). Strategy implementation and public service performance. *Administration & Society* 43(6), 643–671.
- Ansoff, H.I.** (1984). Strategisen johtamisen käsikirja. Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Balogun, J.** (2006). Managing change: Steering a course between intended strategies and unanticipated outcomes. *Long Range Planning* 39, 29–49.
- Barney, J.B. & Hesterly, W.S.** (2018). Strategic management and competitive advantage: Concepts (6th ed.). Pearson.
- Bowman, C.** (1998). Strategy in Practice. Prentice Hall Europe.
- Bryson, J.M.; Crosby, B.C. & Bryson, J.K.** (2009). Understanding strategic planning and the formulation and implementation of strategic plans as a way of knowing: The contributions of actor-network theory. *International Public Management Journal* 12, 172–207.
- Daft, R.L. & Macintosh, N.B.** (1984). The nature and use of formal control-systems for management control and strategy implementation. *Journal of Management* 10, 43–66.
- de Oliveira, C.A., Carneiro, J. & Esteves, F.** (2019). Conceptualizing and measuring the “strategy execution” construct. *Journal of Business Research* 105, 333–344.
- Elbanna, S.; Andrews, R. & Pollanen, R.** (2016). Strategic planning and implementation success in public service organizations: Evidence from Canada. *Public Management Review* 18(7), 1017–1042.
- Ercan, T.; Onat, N.C. & Tatari, O.** (2016). Investigating carbon footprint reduction potential of public transportation in United States: A system dynamics approach. *Journal of cleaner production* 133, 1260–1276.
- Ferlie, E.** (2002). Quasi-strategy: Strategic management in the contemporary public sector. I: Pettigrew, A.; Whittington R. & Thomas H. (red.), *Handbook of strategy and management*. SAGE.
- Floyd, S. & Woolridge, B.** (1992). Managing strategic consensus, the foundation of effective implementation. *Academy of Management Executive* 6, 27–39
- Flynn, R.; Bellaby, P. & Ricci, M.** (2009). The ‘Value-Action Gap’ in Public Attitudes towards Sustainable Energy: The Case of Hydrogen Energy. *The Sociological Review* 57, 159–180
- Forde, C.** (2005). Participatory democracy or pseudo-participation? Local government reform in Ireland. *Local Government Studies* 31(2), 137–148.
- Freedman, M.** (2003). The genius is in the implementation. *Journal of Business Strategy* 24(2), 26–31.
- Geltz, G. & Lea, J.** (2011). Why your strategy isn't working. *Business Strategy Series* 12, 303–307.
- Hambrick, D. & Cannella, A., Jr.** (1989). Strategy implementation as substance and selling. *The Academy of Management Executive* 3(4), 278–285.

- Hansén, S.O.** (1991). Visions and Strategic Thinking. I: Näsi, J. (red.), *Arenas of Strategic Thinking*. Helsingfors: *Foundation for Economic Education*, 120–132.
- Haraldsson, H.V.** (2020). Multi-Criteria Policy Options Analysis of the Swedish Environmental Goals Using Indexed Causal Loop Diagram Modelling Method. I: Bianchi, C.; Luna-Reyes, L.F. & Rich, E. (red.), *Enabling Collaborative Governance through Systems Modeling Methods*. Springer.
- Higgins, J.M.** (2005). The eight 'S's of successful strategy execution. *Journal of Change Management* 5, 3–13.
- Hrebiniak, L.G.** (2013). *Making strategy work: Leading effective execution of change* (2nd ed.). Pearson Education.
- Hrebiniak, L.G.** (2006). Obstacles to Effective Strategy Implementation. *Organizational Dynamics* 35(1), 12–31.
- Hrebiniak, L.G. & Joyce, W.F.** (1984). *Implementing strategy*. McMillan.
- Hrebiniak, L.G. & Joyce, W.F.** (2001). Implementing strategy: An appraisal and agenda for future research. *The blackwell handbook of strategic management* 2, 602–626.
- Kamensky, M.** (2002). *Strateginen johtaminen*. Talentum.
- Kaplan, R.S., & Norton, D.P.** (2008). Mastering the management system. *Harvard business review* 86(1), 62.
- Kershaw, R. & Malhotra, D.K.** (2012). Implementation strategy through performance measurement: An empirical test. *International Journal of Accounting, Auditing and Performance Evaluation* 8, 24–42.
- Kohtamäki, M.; Kraus, S.; Mäkelä, M. & Rönkkö, M.** (2012). The role of personnel commitment to strategy implementation and organizational learning within the relationship between strategic planning and company performance. *International Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research* 18, 159–178.
- Lee, E. & Puranam, P.** (2016). The implementation imperative: Why one should implement even imperfect strategies perfectly. *Strategic Management Journal* 37(8), 1529–1546.
- Lindroos, J.E. & Lohivesi, K.** (2006). *Onnistu strategiassa*. WSOYpro.
- McCollum, D.L.; Echeverri, L.G.; Busch, S.; Pachauri, S.; Parkinson, S.; Rogelj, J.; Krey, V.; Minx, J.C.; Nilsson, M.; Stevance, A.S. & Riahi, K.** (2018). Connecting the sustainable development goals by their energy inter-linkages. *Environmental Research Letters* 13(3).
- Melkonyan, A.; Koch, J.; Lohmar, F.; Kamath, V.; Munteanu, V.; Schmidt, J.A. & Bleischwitz, R.** (2020). Integrated urban mobility policies in metropolitan areas: A system dynamics approach for the Rhine-Ruhr metropolitan region in Germany. *Sustainable Cities and Society* 61.
- Mintzberg, H.** (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. The Free Press.
- Mintzberg, H. & Rose, J.** (2003). Strategic management upside down: Tracking strategies at McGill University from 1829 to 1980. *Canadian Journal of Administrative Sciences* 20, 270–290.
- Muller, J.Z.** (2019). *The tyranny of metrics*. Princeton University Press.
- Olson, E.M.; Slater, S.F. & Hult, G.T.M.** (2005). The importance of structure and process to strategy implementation. *Business horizons* 48(1), 47–54.
- Palacin, V.; Nelimarkka, M.; Reynolds-Cuellar, P. & Becker, C.** (2020). The design of pseudo-participation. I: *Proceedings of the 16th Participatory Design Conference 2020-Participation(s) Otherwise - Volume 2*.

Rani, P. (2019). Strategy Implementation in Organizations: A Conceptual Overview. *Management* 14(3).

Raps, A. (2004). Implementing strategy. *Strategic finance* 85(12) 48–53.

Speculand, R. (2006). Strategy implementation: we got the people factor wrong! How to lead your saboteurs, groupies, double agents and maverics. *Human resource management international digest* 14(6) 34–37.

Strandman, K. (2009). "Se vain ilmestyi": vuorovaikutukseen perustuva strategian viestintä kuntaorganisaatiossa. Doktorsavhandling, Lapplands universitet.

Sull, D.; Homkes, R. & Sull, C. (2015). Why strategy execution unravels — And what to do about it. *Harvard Business Review* 93, 57–66.

Taeihagh, A. (2017). Network-centric policy design. *Policy Sciences*, 50(2), 317–338.

Tawse, A. & Tabesh, P. (2021). Strategy implementation: A review and an introductory framework. *European Management Journal* 39(1), 22–33.

Yang, L.; Sun, G.H. & Eppler, M.J. (2010). Making strategy work: A literature review on the factors influencing strategy implementation. *Handbook of research on strategy process*.

Förteckning över bilder

Kuva 1. Strategiaprosessi ja strategian toimeenpano etenevät rinnakkain.....	9
Kuva 2. Vaikuttavan tavoitteen muodostaminen.....	12
Kuva 3. Toteutuneisiin kokonaispäästöihin sidottu seuranta edistää tietoisuutta kokonaistilanteesta.	13
Kuva 4. Vaikuttavan mittarin muodostaminen.....	15
Kuva 5. Vaikuttavien toimenpiteiden muodostaminen.....	21
Kuva 6. Analyysi aiemman Hiilineutraali Helsinki 2035 -ohjelman toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja lisäisyydestä.....	23
Kuva 7. Osatekijöiden tunnistaminen auttaa tunnistamaan tavoitteen kannalta keskeisiä teemoja. ...	25
Kuva 8. Osatekijöiden välisten vaikutussuhteiden tunnistaminen auttaa ymmärtämään, miten tekijät liittyvät toisiinsa.	25
Kuva 9. Vaikutussuhteiden voimakkuuden ja suunnan tunnistaminen tukee toimenpiteiden priorisointia ja riskiarviointia.	26
Kuva 10. Vaikutussuhteiden tyyppin luokittelu auttaa ymmärtämään osatekijöiden välistä ajallista riippuvuutta.....	26

-
- ¹ Bowman 1998; Allio 2015.
 - ² Kamensky 2002.
 - ³ Speculand 2006; Raps 2004.
 - ⁴ Kamensky 2002, 287.
 - ⁵ T.ex. Barney & Hesterly 2018.
 - ⁶ Mintzberg & Rose 2003; Balogun 2006.
 - ⁷ Kaplan & Norton 2008.
 - ⁸ Tawse & Tabesh 2021, 22.
 - ⁹ Bryson et al. 2009; Ferlie 2002.
 - ¹⁰ Strandman 2009.
 - ¹¹ Strandman 2009; Hansén 1991.
 - ¹² Strandman 2009.
 - ¹³ Lindroos & Lohivesi 2006.
 - ¹⁴ T.ex. Hrebiniak & Joyce 1984; Floyd & Woolridge 1992; Kohtamäki et al. 2012; Hrebiniak 2013; Sull et al. 2015.
 - ¹⁵ Hambrick & Cannella Jr. 1989, 278.
 - ¹⁶ Olson et al. 2005.
 - ¹⁷ Kaminsky 2002.
 - ¹⁸ Hrebiniak 2006.
 - ¹⁹ Rani 2019.
 - ²⁰ Tawse & Tabesh 2021.
 - ²¹ Barney & Hesterly 2018; Geltz & Lea 2011.
 - ²² Kamensky 2002.
 - ²³ Kamensky 2002.
 - ²⁴ Daft & Macintosh 1984; Higgins 2005; Kershaw & Malhotra 2012.
 - ²⁵ Muller 2019.
 - ²⁶ Lindroos & Lohivesi 2006.
 - ²⁷ Kamensky 2002.
 - ²⁸ Kamensky 2002, 285.
 - ²⁹ Kamensky 2002.
 - ³⁰ Kamensky 2002, 21.
 - ³¹ Flynn et al. 2009.
 - ³² Kamensky 2002.
 - ³³ Taeihagh 2017.
 - ³⁴ McCollum et al. 2018; Melkonyan et al. 2020; Ercan et al. 2016; Haraldsson 2020.
 - ³⁵ Kamensky 2002, 32.
 - ³⁶ Taeihagh 2017.
 - ³⁷ Kamensky 2002.
 - ³⁸ t.ex. Palacin et al. 2020; Forde 2005.
 - ³⁹ Kamensky 2002, 27.
 - ⁴⁰ Kamensky 2002, 286.
 - ⁴¹ Kamensky 2002, 286.