

**Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT13]**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Daniela Fjellman

Handledare: Kerstin Bartholdsson

Examinatorer: Lena Lindgren

# **Klimatarbete i kommunala bolag**

- **En studie av tjänstemannens roll och handlingsutrymme i politiskt styrda bolag**

## **Förord**

Inledningsvis vill jag tacka min handledare Kerstin Bartholdsson som givit mig god vägledning och uppmuntrande ord under arbetsprocessen. Jag vill också tacka samtliga personer på Göteborgs Hamn AB och Higab som intresserat sig för studien och därmed tagit sig tid för att svara på mina frågor.

Jag vill framföra tack till Christopher Holmberg, Jenny Nilsson och Lisa Ringqvist för synpunkter, kommentarer och oändliga diskussioner. Särskilt tack till Emelie Arnesson för oumbärligt stöd vid alla fredagsmöten under terminen.

Göteborg, augusti 2013

Daniela Fjellman

## Sammanfattning

Hantering av utsläpp av växthusgaser är en viktig samhällsfråga. Åtgärder för begränsad klimatpåverkan i Sverige hanteras ofta av kommuner. Kommunerna kan upprätta lokala klimatmål som deras verksamheter skall uppnå, vilket även omfattar de kommunala bolagen. Tidigare forskning har visat att tjänstemannarollen och enskilda individer har betydelse när hållbarhetsperspektiv skall implementeras. En kunskapslucka kan dock synliggöras inom kontexten kommunala bolag.

Syftet med uppsatsen är att studera tjänstemannarollen inom kommunala bolag eftersom bolagens förutsättningar skiljer sig från övriga kommunala verksamheter. Studien syftar till att bidra med kunskap om tjänstemannarollen och om hur tjänstemannen inom rollen påverkar klimatarbetet.

För att bäst uppfylla syftet och besvara frågeställningarna genomfördes en tvåfallsstudie där datainsamlingen skedde genom kvalitativa intervjuer samt dokumentstudier. Bolagen som utgör fallen är Göteborgs Hamn AB och Higab. Intervjuer genomfördes med tjänstemän som arbetar med hållbarhetsfrågor samt representanter för respektive bolagsledning och bolagsstyrelse.

Studiens resultat och slutsatser visar att tjänstemännen som arbetar klimatfrågor inom bolagen besitter ett engagemang utifrån en personlig värdegrund som de agerar utifrån inom sin roll. De uppfattas som eldsjälar och drivs av ett personligt engagemang, vilket också förväntas av dem. Miljötjänstemännens centrala funktion inom rollen blir att balansera mellan krav från olika aktörer, där bolagets kunder verkar inneha en särskild position. Kunden blir också central för styrningen av bolagets klimatarbete och påverkar hur miljötjänstemännen kan använda sitt handlingsutrymme. Vidare medför bolagens styrning, i form av otydliga ägardirektiv, och eldsjälens uppfattning av styrningen ett ökat handlingsutrymme inom miljötjänstemännens roll i kommunala bolag.

**Nyckelord:** tjänstemannarollen, handlingsutrymme, kommunala bolag, klimatarbete, eldsjäl

## Innehåll

1.	Introduktion.....	5
1.2	Klimatarbete i kommunala verksamheter.....	5
1.3	Tjänstemannarollen och klimatarbete .....	6
1.4	Problemformulering och syfte .....	7
1.5	Disposition.....	8
2.	Hållbarhetsperspektivets framväxt i Sverige.....	9
2.1	Miljöarbetets utveckling och lansering av Hållbar Utveckling .....	9
2.2	Kommunalt ansvar och miljömål.....	10
2.3	Klimatarbete i Göteborgs stad .....	11
3.	Kommunala bolag och styrning.....	13
3.1	Kommunala bolag som hybridorganisationer .....	13
3.2	Styrningsmekanismer för kommunala bolag; inverkan från marknad och politik .....	15
3.2.1	Ägardirektiven och dess betydelse.....	16
4.	Perspektiv på tjänstemannarollen .....	18
4.1	Utveckling över tid och förhållande till politiken .....	18
4.2	Idealtyper och dess sammanhang.....	21
4.3	Den engagerade tjänstemannen: en ny typ av tjänsteman .....	22
4.4	Handlingsutrymme i tjänstemannarollen.....	26
5.	Metodologiska utgångspunkter och tillvägagångssätt.....	29
5.1	Kvalitativ intervjustudie.....	29
5.2	Dokumentstudie.....	29
5.3	Tvåfallsstudie.....	30
5.4	Urval .....	31
5.4.1	Val av fall .....	31
5.4.2	Val av intervjupersoner .....	33
5.5	Genomförande och intervjuguide .....	34
5.6	Principer för hantering av data .....	36
6.	Två kommunala bolag i Göteborg .....	38
6.1	Göteborgs Hamn AB.....	38
6.1.1	Ägardirektiv och styrdokument inom klimatarbetet.....	39
6.2	Higab.....	40
6.2.1	Ägardirektiv och styrdokument inom klimatarbetet.....	41
7.	Miljötjänstemän och klimatarbete i Göteborgs Hamn AB och Higab .....	43

7.1 Miljötjänstemannens roll och funktion .....	43
7.1.1 Handlingsutrymme inom rollen.....	46
7.2 Styrning inom klimatarbetet .....	48
7.2.1 Hantering av målkonflikter.....	50
7.2.2 Kunderna och dess inverkan på klimatarbetet.....	52
8. Analys .....	54
8.1 Förekomst av eldsjälar inom kommunala bolag .....	54
8.2 Handlingsutrymmets betydelse för eldsjälens roll.....	55
8.3 Skillnader i styrning utifrån ägardirektiv .....	56
9. Slutsatser .....	61
9.1 För vidare forskning.....	62
Käll- och litteraturförteckning .....	63
Bilaga 1. Intervjuguide – Bolagsstyrelsen.....	68
Bilaga 2. Intervjuguide – Bolagsledningen .....	69
Bilaga 3. Intervjuguide – Hållbarhetsstrateg/Hållbarhetschef.....	71
Bilaga 4. Kommunala bolag i Göteborg .....	74

# 1. Introduktion

Klimatförändringarna är en av vår tids största utmaningar och därmed den högst prioriterade miljöfrågan. Sverige visar ledarskap genom en framsynt och kostnads-effektiv klimatpolitik som syftar till att minska utsläppen både nationellt och internationellt.<sup>1</sup>

Regeringen fastslår enligt ovan utgångspunkten för svensk klimatpolitik. I propositionen presenteras att klimatpåverkan är en av vårt samhälles viktigaste frågor och att Sverige skall vara drivande för att minska utsläppen av växthusgaser. Vad som skall göras och hur det skall göras påverkar oss alla. Det kan dock vara svårt att överblicka vad som faktiskt sker, hur det skall implementeras och varför, något som aktualiserats i exempelvis Göteborgs stad och beslutet om införande av trängselskatt i fordonstrafiken.<sup>2</sup> Många frågor uppstår när politiker och experter presenterar åtgärder som påverkar människors vardag. Kan man förena ekonomisk tillväxt med åtgärder för minskad klimatpåverkan? Varför utformas den kommunala klimatpolitiken och dess åtgärder på ett visst sätt? Hur går det till egentligen?

## 1.2 Klimatarbete i kommunala verksamheter

I SOU 2008:24<sup>3</sup> fastslår Klimatberedningen ”[...] att det krävs mycket omfattande begränsningar av utsläppen av växthusgaser för att minska risken för farlig klimatpåverkan” och föreslår förstärkning av både kortsiktiga och långsiktiga övergripande mål för det svenska nationella klimatarbetet. Regeringen bedömer att det finns områden som kan prioriteras;

En betydande potential att minska utsläppen finns, enligt regeringens bedömning, i transport- och bostadssektorerna.<sup>4</sup>

I Sverige har kommunerna till stor del ansvar för det svenska klimatarbetet.<sup>5</sup> Sammantaget kan kommunerna betraktas som centrala aktörer som fyller en viktig samverkande funktion mellan exempelvis representanter för företag, näringsliv, myndigheter, allmänheten samt intresseorganisationer.<sup>6</sup> De nationella miljömålen har brutits ner till lokala mål som kommuner-

---

<sup>1</sup> Prop. 2008/09:162, s.17

<sup>2</sup> Trängselskatt för fordonstrafik infördes under slutet av 2012, vilket genererade debatter kring huruvida medborgarna blivit tillräckligt informerade och hur beslutet kom att implementeras. Sammanfattningsvis ledde debatten till en namninsamling om folkomröstning som överlämnades till kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige behandlade frågan och fastslog att en folkomröstning skall genomföras 2014.

<sup>3</sup> Utredning genomförd av en parlamentarisk beredning tillkallad av Miljödepartementet med stöd av Regeringen år 2007. Utredningens syfte var att genomföra en övergripande syn av den svenska klimatpolitiken.

<sup>4</sup> Prop. 2008/09:162, s.20

<sup>5</sup> Miljomal.nu (2013-06-10), Proposition 2008/09:162, s.130

<sup>6</sup> Montin (2007) s.24; SKL (2012) s.6-8; Miljömålsportalen (2013)

nas verksamhet kan arbeta med utifrån politiska och ekonomiska förutsättningar som ges av de folkvalda politikerna i respektive kommun. Förekomsten av kommunägda verksamheter som drivs i bolagsform har ökat över tid.<sup>7</sup> Bolagens verksamhet är ofta produktionsbaserad, vilket gör den särskilt intressant utifrån perspektiv om klimatpåverkan och hållbar utveckling. Regeringens bedömning är att bostads- och transportsektorerna är områden där klimatpolitiken har potential att lyckas, vilka innefattar verksamheter som ofta drivs kommunägda bolag. Kommunen kan som ägare till bolagen underställa dess verksamheter samma krav på klimatarbete som övrig kommunal verksamhet. Exempelvis har Göteborgs Stad i sin budget för 2013 valt att prioritera ett mål om att bidra till ökad klimatneutralitet.<sup>8</sup> Målet är en följd av en lokal anpassning till det nationella miljömålet om begränsad klimatpåverkan. Kommunens verksamheter omfattas av det prioriterade budgetmålet och implementeringen sker av tjänstemännen.

En kommun, eller ett kommunalt bolag, bedriver verksamhet som ofta innebär att leverera en tjänst (ex. utbildning) eller produkt (ex. el) till invånarna i kommunen. Ekonomiska, sociala och miljömässiga överväganden och mål hamnar inte sällan i konflikt med varandra när politiker skall besluta och tjänstemännen skall implementera. Målstyrning inom olika verksamheter är ett etablerat styrningsverktyg, där det svenska miljömålsarbetet kan betraktas som en extrem form av målstyrning. Vidare etablerat är också uppfattningen att det är svårt att styra verksamheter med mål<sup>9</sup> och att målkonflikter kan uppstå. Klimatarbetet inom en kommunal förvaltning eller ett kommunalt bolag kan således drabbas av konflikter utifrån krav som ställts upp om vad verksamheten skall uppnå. Ägarens styrning av verksamheten och verksamhetens uppdrag, kan bli centralt för ett framgångsrikt kommunalt klimatarbete.

### **1.3 Tjänstemannarollen och klimatarbete**

Tjänstemännen har blivit fler till antalet och fått en dominerande ställning inom många organisationer. En självständig ställning har växt fram som följd av bland annat specialistkompetens och tidsresurser.<sup>10</sup> Att tjänstemännen har betydelse kan vi således konstatera – men det väcker också frågor om hur de agerar i sina roller, under vilka förutsättningar och på vilket sätt det kan sägas ha betydelse?

---

<sup>7</sup> Almqvist (2006) s.10; Montin (2007) s.120

<sup>8</sup> Göteborgs stad, Budget 2013 (2012) s.29-30

<sup>9</sup> Rombach (1991) s.109

<sup>10</sup> Montin (2007) s.105

Tjänstemän inom kommunala bolag tillhör en grupp vars roll blir allt mer relevant att lyfta fram och undersöka. De arbetar inom verksamheter präglad av inbyggda värdemotsättningar där ett mervärde skall genereras, förutom den tjänst eller produkt som verksamheten avser att tillhandahålla.<sup>11</sup> Mervärdet kan handla om en allmän nytta för medborgarna inom kommunen, som skall bidra till att uppnå långsiktiga mål. Detta skiljer de kommunala bolagen från privata företag inom näringslivet, som visserligen kan drivas av värderingar, men som inte förväntas göra det, av varken ägare eller medborgare.<sup>12</sup> Att uppnå mål om exempelvis klimatpåverkan när brist på måluppfyllnad inte är förbundet med sanktioner kan vara svårt. Om verksamheten därtill drivs förenat med krav på lönsamhet utifrån idéer och metoder lånade från företagsvärlden, synliggörs hur kommunala bolag befinner sig i en särskilt intressant kontext.

När ägardirektiven skall omsättas av bolagsledningen och tjänstemännen blir prioriteringar av resurser, hantering av målkonflikter, styrning och handlingsutrymme av stor vikt för vad verksamheten i slutändan kan generera. Trots att det finns formell lagstiftning och krav som styr delar av hållbarhetsarbetet inom både förvaltningar och bolag, visar forskning att enskilda tjänstemäns engagemang och handlingsutrymme kan ha betydelse för det kommunala hållbarhetsarbete som utformas och implementeras.<sup>13</sup> Personen bakom tjänstemannarollen har alltid en viss frihet att tolka den politiska intentionen. Den enskildes uppfattningar och drivkrafter kan således få stor betydelse framförallt i en arbetsmiljö där verksamheten styrs politiskt men drivs som ett företag. Inom detta forskningsfält kan en kunskapslucka synliggöras inom kontexten för kommunala bolag.

#### **1.4 Problemformulering och syfte**

Tjänstemannarollen och hållbarhetsfrågor har tidigare studerats inom privata företag och kommunala förvaltningar. Där visar forskning att enskilda individer har betydelse när hållbarhetsperspektiv skall implementeras i olika verksamheter.

Kommunala bolag befinner sig dock i en zon mellan olika organisationsformer, då de skall drivas utifrån affärsmässiga principer samtidigt som de styrs av politiker genom ägardirektiv. Bolagens särskilda förutsättningar kan ha inverkan på tjänstemannarollen vid arbete med hållbarhetsfrågor. Här synliggörs ett sammanhang där vi inte vet om och i så fall hur individen

---

<sup>11</sup> Thomasson (2009) s.7

<sup>12</sup> Thomasson (2009) s.243

<sup>13</sup> Se Lundqvist (1998), Cinque (2008), Bartholdsson (2009), Wickenberg (1999) mfl.



har betydelse för hållbarhetsperspektivets implementering inom kommunala bolag, som blir av intresse att undersöka.

Syftet med uppsatsen är att studera tjänstemannarollen inom kommunala bolag eftersom bolagens förutsättningar skiljer sig från övriga kommunala verksamheter. Studien syftar till att bidra med kunskap om tjänstemannarollen och om hur tjänstemannen inom rollen påverkar klimatarbetet. Denna kunskap kan leda till ökad förståelse för tjänstemannens betydelse inom kommunala bolag vid genomförande av kommunala klimatmål.

Syftet uppfylls genom en fallstudie, vilken omfattar tjänstemän och politiker som arbetar med hållbarhetsfrågor med fokus på klimat inom två kommunala bolag i Göteborg. Följande frågeställningar har utformats;

- Hur uppfattas tjänstemannens roll vid klimatarbete i ett kommunalt bolag?
- Hur påverkar bolagets styrning tjänstemannens roll vid klimatarbete i ett kommunalt bolag?

## **1.5 Disposition**

Studien är indelad i nio kapitel. I första kapitlet ges en introduktion till vad studien omfattar samt dess syfte och frågeställningar. Andra kapitlet presenterar hållbarhetsperspektivets position i Sverige och ett kommunalt perspektiv. Tredje och fjärde kapitlen innehåller studiens teoretiska referensram, vars utgångspunkter handlar om kommunala bolag och styrningsmekanismer samt perspektiv på tjänstemannarollen. I femte kapitlet framställs studiens metodologiska val och beskrivningar kring tillvägagångssätt. Sjätte kapitlet presenterar de kommunala bolagen som ingår i fallstudien. Vidare presenteras studiens empiri i kapitel sju och en analys av denna i utifrån den teoretiska referensramen genomförs i kapitel åtta. Avslutningsvis redovisas studiens slutsatser och bidrag i nionde kapitlet.

## 2. Hållbarhetsperspektivets framväxt i Sverige

Miljöfrågan har successivt blivit mer och mer uppmärksam i samhället. Vad miljöbegreppet innebär och vilka miljöåtgärder som varit i fokus och möjliga att genomföra har förändrats över tid. Olika typer av emissioner med direkta effekter, exempelvis förorening av luft, vatten och mark har generellt varit lättare att åtgärda. Effekterna av sådan miljöproblematik har påverkat människors vardag negativt och det har varit eftersträvansvärt för politiker att genomföra åtgärder när medborgarna ställt krav. Gemensamma internationella åtaganden för att rädda ozonskiktet brukar framhållas som exempel på framgångsrikt miljöarbete och påvisa hur implementering av miljöpolitiska beslut kan ge effekt.<sup>14</sup> Implementering av miljöpolitiska beslut i Sverige sker framförallt på kommunal nivå. Kommunen blir arenan där olika verksamheter, aktörer och åtgärder sammantaget skall generera effekter i linje med vad den svenska regeringen vill uppnå. Följande avsnitt presenterar miljöproblematiken, dess utgångspunkter och ett kommunalt perspektiv.

### 2.1 Miljöarbetets utveckling och lansering av Hållbar Utveckling

I Sverige handlade miljövard länge om att bevara ett rådande naturtillstånd. Kunskap saknades om naturens egenvärde och eventuella naturskyddsåtgärder kunde genomföras av staten men kunde vara kopplade till andra syften. Ekonomiska och sociala frågor dominerade politiken och det var inte förrän framåt mitten av 1900-talet som miljö började lyftas fram som en politisk fråga. En svensk miljöskyddslag stiftades år 1969, två år tidigare hade statens naturvårdsverk inrättats.<sup>15</sup> Under 1960-talet uppmärksammades en rad olika miljöproblem och dess effekter, samtidigt som olika typer av nationella och internationella rörelser bildades. Engagemanget kring gränsöverskridande miljöproblem växte. Under kommande årtionden genomfördes olika internationella konferenser, den första arrangerades av FN i Stockholm år 1972.<sup>16</sup> År 1987 lanserade Brundtlandkommissionen rapporten *Our Common Future*, som förändrade hur världen och Sverige skulle komma att uppfatta miljöfrågor. Rapporten medförde att begreppet hållbar utveckling fick internationellt genomslag och breddade synen på hur miljöfrågor skulle hanteras genom att sammanfoga ekonomiska, sociala och ekologiska perspektiv. Vid en konferens i Rio de Janeiro 1992 som anordnades av FN togs en handlingsplan fram, vilket Sverige skrev under. Handlingsplanen beskrev hur miljöarbetet skulle bedrivas under 2000-talet och kallades Agenda 21. I fokus stod hållbar utveckling och ett generationsperspektiv som baserades på tanken om att kunna tillfredsställa dagens behov utan att förstöra för

---

<sup>14</sup> Azar (2008) s.176

<sup>15</sup> Lundqvist (1971) s.19, 23; Jagers (2005) s.7

<sup>16</sup> Elliott (2004) s.10-12

kommande generationer. Handlingsplanen innebar också en omställning för många länder då den industrialiserade delen av världen skulle behöva ändra sina produktions- och konsumtionsvanor för att möjliggöra rättvisa tillväxtmöjligheter för andra länder. Vid Rio-konferensen undertecknade Sverige också en internationell ramkonvention om klimatförändringar, kallad Klimatkonventionen. Klimatkonventionen trädde i kraft 1994 och fastslår att förändringar av klimatet och dess skadliga effekter är av gemensam angelägenhet för hela mänskligheten. Behovet av internationellt samarbete fastslås.<sup>17</sup> Klimatpåverkan härleds till utsläppen av växthusgaser<sup>18</sup>, vilket innebär förhandlingar för att besluta om begränsning av dessa efterfrågas. 1997 undertecknas Kyotoprotokollet, vilket kom att ingå i Klimatkonventionen, som trädde i kraft 2005. I protokollet finns målet att parterna skall minska sina utsläpp av växthusgaser med minst fem procent räknat från 1990 års utsläppsnivå. Villkoret för att protokollet skulle träda i kraft var att minst 55 länder, som tillsammans stod för minst 55 procent av de globala utsläppen skulle ratificera det.<sup>19</sup> Sverige har ratificerat Klimatkonventionen och Kyotoprotokollet, vilket innebär att de är en del av vår nationella lagstiftning. Det FN-ledda globala arbetet med minskad klimatpåverkan i form av minskade växthusgasutsläpp kan dock inte betraktas som framgångsrikt, då utsläppen fortsätter att öka och internationella förhandlingar misslyckas med leda till nya överenskommelser.

## **2.2 Kommunalt ansvar och miljömål**

I handlingsplanen för Agenda 21 framhölls att förändringsarbetet skulle ske på lokal nivå inom respektive land. I Sverige kom därför arbetet att bedrivas på kommunal nivå. Kommunerna hade sedan tidigare fått ansvar för delar av miljövårdsarbetet inom kommungränsen, vilket tidigare helt hade hanterats av länsstyrelsen. De svenska kommunerna fick statligt stöd för att investera i åtgärder som skulle främja hållbar utveckling. Mot slutet av 1990-talet fanns Agenda 21 samordnare i en majoritet av Sverige kommuner.<sup>20</sup> 1999 antog riksdagen 15 nationella miljömål, ytterligare ett antogs 2005. Dessa mål har kommit att prägla det svenska hållbarhetsarbetet sedan dess. Miljömålen utgår ifrån generationsperspektivet<sup>21</sup>, vilket etablerades som ett övergripande inriktningsmål för de andra. Miljömålen är: Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Giffri miljö, Skyddande ozonskikt, Säker strålmiljö, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Hav i

---

<sup>17</sup> SÖ 1993:13, s.3-5

<sup>18</sup> Med växthusgaser avses koldioxid, metan, dikväveoxid (lustgas), fluorkolväten (HFC), perfluorkolväten (PFC) och svavelhexafluorid (SF6).

<sup>19</sup> Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring: Artikel 2,3,24,25

<sup>20</sup> Bartholdsson (2009) s.79

<sup>21</sup> Tanken om att lämna över ett hållbart samhälle till nästa generation grundlades i Agenda 21

balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö, God bebyggd miljö och Ett rikt växt- och djurliv.<sup>22</sup> I Sveriges kommuner bedrivs ett omfattande miljöarbete som drivs utifrån lokala miljö kvalitetsmål, miljöplaner, miljö- och investeringsprogram och miljöledningssystem. Arbetet är ofta uppdelat i lokala delmål där samtliga aspekter av hållbar utveckling täcks in. Tanken är att delmålen skall vara styrande för val av åtgärder inom kommunernas olika verksamheter och deras verksamhetsplaner. Det handlar om att implementera hållbarhetsperspektivet och bidra till måluppfyllnad av både lokala och nationella miljömål. Vikten av ett lokalt och regionalt perspektiv framhålls när den nationella klimatpolitiken sammanställs av regeringen 2008 och bedöms vara en förutsättning för att Sverige skall nå sina miljömål.<sup>23</sup>

Kommunerna är centrala aktörer för det svenska miljömålsarbetet, men samordning och arbete sker även bland andra aktörer. Regeringen har det övergripande ansvaret och rapporterar till riksdagen. Naturvårdsverket har en samverkande och pådrivande roll där man ansvarar för uppföljning och rapportering. Utöver detta har ett miljömålsråd inrättats för att arbeta med samordning mellan myndigheterna. Länsstyrelserna har en samverkande funktion med ansvar på regional nivå och har ett gemensamt uppföljningssystem.<sup>24</sup>

### **2.3 Klimatarbete i Göteborgs stad**

Kommuner är inte tvingade att aktivt bedriva klimatarbete och vara drivande för genomförandet av klimatåtgärder.<sup>25</sup> Montin visar att det finns skäl för kommunerna både att bedriva och inte bedriva klimatarbete. Fyra rationella skäl som verkar centrala för att det genomförs: lojalitet mot riksdagsbeslut, professionalisering av miljöfrågan, partipolitiska drivkrafter samt tanken om att hållbar utveckling är förenligt med ekonomisk tillväxt.<sup>26</sup>

I Göteborgs stad utgår hållbarhetsarbetet utifrån lokala miljömål som kommunen fastställt. Miljömålen har sin grund i de nationella miljömålen, där tolv har utvalts då de beskrivs som särskilt relevanta för staden. Varje miljömål har en uppsättning delmål. Göteborgs stads miljömål är: Bara naturlig försurning, Begränsad klimatpåverkan, Ett rikt odlingslandskap och myllrande våtmarker, Ett rikt växt- och djurliv, Frisk luft, Giffri miljö, God bebyggd miljö,

---

<sup>22</sup> Miljömålsportalen, 2013-08-25; Montin (2009) s.22-23

<sup>23</sup> Prop. 2008/09:162, s.16-18

<sup>24</sup> Montin (2009) s.23

<sup>25</sup> Montin (2009) s.31

<sup>26</sup> Montin (2009) s.34-36

Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag och Levande skogar. Stadens miljöförvaltning genomför årligen uppföljningar för att kartlägga hur stadens miljöarbete fortskrider och vilka effekter som fastställs. Ett miljöprogram har arbetats fram under 2012, vilket är en handlingsplan för kommunens verksamheter. Handlingsplanen beskriver vilka åtgärder som bör genomföras, samt vägledning för hur det skall ske, för att bidra till att miljömålen kan uppnås. Miljöprogrammet skall beslutas av kommunfullmäktige för att efter det träda i kraft, vilket ännu inte skett.

Göteborgs stads miljömål om begränsad klimatpåverkan innebär minskade utsläpp av koldioxid. Man har ett mål om ”hållbar och rättvis utsläppsnivå till 2050” med ett delmål om minskade utsläpp med minst 40 procent till 2020, jämfört med 1990 års nivå. I miljörapporten för 2012 bedöms inte den långsiktiga trenden medföra att målen kan uppnås. Utsläppen inom kommunens gränser visar sig ha minskat med 0,5 ton per invånare jämfört med 2011 men den övergripande trenden bedöms som negativ.<sup>27</sup> Målet konstateras bli svårt att uppnå även om ytterligare åtgärder sätts in. Göteborgs stad har i budgeten för 2013 ett prioriterat mål om klimatpåverkan. Målet lyder;

Göteborg skall minska sin klimatpåverkan för att bli en klimatneutral stad.<sup>28</sup>

I anslutning till beskrivningen av målet anges att detta skall uppnås genom minskade energibehov, förbättra förutsättningar för naturens koldioxidupptagning, öka produktion av förnyelsebar el. Man framhåller inriktning mot ökad energieffektivisering, minskad biltrafik, minskade uppvärmningsbehov, användning av alternativa material och öka restaurering av skadade ekosystem.

---

<sup>27</sup> Göteborgs stad, Miljörapport 2012 (2013) s.7, 28, 31

<sup>28</sup> Göteborgs stad, Budget 2013 (2012) s.29-30

### 3. Kommunala bolag och styrning

I svenska kommuner har olika former av affärsverksamhet drivits sedan länge. En ökande utveckling kan urskiljas i takt med ökad marknadsorientering inom offentlig verksamhet.<sup>29</sup> En majoritet av svenska kommuner bedriver numera någon form av affärsverksamhet och dess utformning kan se olika ut. Affärsverksamheten kan ta olika former, exempelvis stiftelser, men drivs ofta i bolagsform. Mest förekommande är att kommunägda företag drivs som aktiebolag. År 2005 fanns cirka 1500 kommunalt ägda företag i Sverige. Av dessa var cirka 1300 bolag, vilka sammantaget stod för 90 procent av de kommunala företagens omsättning och tillgångar.<sup>30</sup>

#### 3.1 Kommunala bolag som hybridorganisationer

Det finns skillnader mellan hur offentligt och privat ägda organisationer drivs och finansieras. Mellan dessa olika typer återfinns dock ett gränsland, där organisationer inte tydligt kan karaktäriseras som antingen eller placeras. Dessa organisationer kallas hybridorganisationer och kan definieras enligt följande:

“[...]hybrid organizations are defined as organizations created in order to address public needs and to produce services that are public in character at the same time resembling private companies in the way they are organized and managed.”<sup>31</sup>

Kommunala bolag kan sägas inneha en dubbel målsättning med verksamheten. Genom att verksamheten utgörs av en kombination av faktorer som är karaktäristiska för både privata och offentliga organisationer, ställs särskilda krav på hur bolaget skall fungera och vad det skall generera. Utifrån denna beskrivning kan kommunala bolag konstateras vara hybridorganisationer.<sup>32</sup> Hybridorganisationer är dock inte begränsade till att endast omfatta kommunala bolag, Lan & Rainey visar på ett brett perspektiv:

“All types of organizational forms that can be found in the range between core public organizations and core private organizations are regarded as hybrid organizations”<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> Almqvist (2006) s.25-28

<sup>30</sup> Statistiska centralbyrån (2009) s.119-124

<sup>31</sup> Thomasson (2009) s.6; Kickert (2001) s. 143-145

<sup>32</sup> Thomasson (2009) s.7

<sup>33</sup> Lan & Rainey (1992) s.7-8

Inom privata företag, drivna utifrån marknadsprinciper, är verksamhetens syfte att skapa ett långsiktigt ekonomiskt överskott för sina ägare. När organisationen har en offentlig ägare, vilket är fallet med kommunala bolag, så räcker inte ett ekonomiskt överskott som riktlinje för vad verksamheten skall producera på sikt. Värdeskapandet breddas till omfatta både nytta och kostnader i ett bredare samhällsperspektiv.<sup>34</sup> Genom att bolagen är hybridorganisationer och befinner sig i ett gränsland mellan offentligt och privat kan följande figur illustrera förhållandet mellan olika mål och krav som påverkar verksamheten och organisationsstrukturen:

	Offentlig verksamhet	Privat verksamhet
<b>Mål</b>	Verksamhet (Vinst i service/nytta)	Pengar (vinst i kr)
<b>Medel</b>	Pengar (Skatter, avgifter)	Verksamhet (Service)

Kommunala bolag

Figur 1. (Källa: Svenska kommunförbundet (2003) s.9)

Hur verksamheten i ett kommunalt bolag ser ut kan skilja sig beroende på dels bolaget och dess serviceområde och dels på kommunen. Hur målen och mervärdet som skall genereras ser ut är inte givet utan framhålls av ägaren för respektive bolag. Sedan 2013 regleras i kommunallagen att kommunala bolag inte får drivas i enbart vinstsyfte<sup>35</sup>, men eventuellt överskott får återinvesteras i verksamheten.

Forskning kring hybridorganisationer har framförallt fokuserat på i vilken utsträckning som organisationerna kan sägas vara offentliga och privata samt skillnader där emellan. Det finns dem som menar att skillnaderna mellan privat och offentlig verksamhet inte är så omfattande. Till det har studier om specifika typer av hybridorganisationer genomförts, exempelvis public-private partnerships och offentligt ägda verksamheter som styrs med privat finansiering.<sup>36</sup>

Då hybridorganisationer inom offentlig sektor har ett allmänt intresse att leva upp till och ett mervärde som skall genereras, samtidigt som de i olika utsträckning underställs marknadsmekanismer, tenderar dem att inneha motsägelsefulla målsättningar.<sup>37</sup> Målsättningarna är ofta många till antalet och blir ett resultat av verksamhetens ambitioner att uppnå flera strategiska behov samtidigt, utifrån aktörer som är viktiga för bolaget.<sup>38</sup> Det kan handla om så väl politiker och medborgare, som kunder och konkurrenter. Detta kan generera spänningar inom or-

<sup>34</sup> Svenska kommunförbundet (2003) s.9

<sup>35</sup> Kommunallagen (1991:900) 2 kap, 7§

<sup>36</sup> Thomasson (2009) s.8

<sup>37</sup> Armfelt (1988) s.248-255

<sup>38</sup> Thomasson (2009) s.9-10

organisationen där verksamheten får svårigheter att anpassa sig till kraven från olika håll. Sammantaget visar forskning gällande hybridorganisationer hur förekomsten av målsättningar kan generera otydlighet, oavsett inom vilken kontext organisationen befinner sig.<sup>39</sup> Thomasson menar att förekomsten av motstridiga målsättningar och otydlighet ställer krav på ägaren och dess styrning av organisationen, eftersom det blir en viktig förutsättning för verksamhetens måluppfyllnad.<sup>40</sup>

### **3.2 Styrningsmekanismer för kommunala bolag; inverkan från marknad och politik**

Kommunala bolag ägs av kommunen, vilken således innehar den formella och juridiska ägarrollen. Dock är det inte alltid självklart vilken organisation inom kommunen som aktivt skall utöva ägarrollen. Kommunallagen utgår ifrån kommunfullmäktige och generellt brukar kommunfullmäktige ålägga kommunstyrelsen befogenheter att utöva ägarrollen.<sup>41</sup> Det handlar ofta om att fastställa verksamhetens syfte, styrning och övergripande mål. Ägarens verktyg för att styra bolaget blir att fastställa dess politiska utgångspunkter och förutsättningar, i form av ett ägardirektiv.<sup>42</sup> I fokus för detta hamnar de ambitioner som ägaren har med bolaget och dess bolagsform, vilket ofta handlar om att säkerställa att ett mervärde utöver det finansiella kan fastställas. Många kommunala bolag är exempelvis bostadsbolag, energibolag eller kulturbolag. Mervärdet har ett samhällsligt utvecklingssyfte och genererar någonting för både allmänheten som grupp och för den enskilde medborgaren.

I dialog mellan ägaren och bolaget utformas formuleringar om verksamhetens målsättningar under överskådlig tid. Det är vanligt att fokus hamnar kring ekonomiska perspektiv, men för att kunna motivera sitt syfte utifrån behovet av att generera ett mervärde så kan andra perspektiv med fördel lyftas in. Det kan handla om kundperspektiv, lärande och utveckling, samordning samt demokrati och medborgardialog. Detta skiljer sig åt beroende på bolagets verksamhet. Hållbar utveckling kan också inkluderas för att bidra till uppfyllnad av de nationella miljö kvalitetsmålen. Utifrån ett sammantaget perspektiv om verksamhetens syfte och funktion utformas ett ägardirektiv, vilket reglerar bolagets verksamhet. Ägardirektivet blir således kommunens verktyg för att politiskt styra verksamheten.

---

<sup>39</sup> Kickert (2001) s.148-149

<sup>40</sup> Thomasson (2009) s.13

<sup>41</sup> Kommunallagen (1991:900) 3 kap, 17§; Svenska kommunförbundet (2003) s.10-11

<sup>42</sup> Sveriges kommuner och landsting (2006) s.6



### 3.2.1 Ägardirektiven och dess betydelse

Thomasson understryker ägardirektivets betydelse för kommunala bolag och framhåller samtidigt vikten av en förankring till respektive organisations kontext. Förutsättningarna för hybridorganisationer handlar inte bara om skillnader för den specifika organisationsformen, jämfört med andra organisationsformer, utan även om kontexten inom vilken respektive organisation verkar. Kontexten för kommunala bolag medför således att de möter olika krav gällande styrning. Eftersom kraven skiljer sig åt, är det troligt att inte bara målen inom hybridorganisationerna som är motstridiga, utan även kraven som organisationerna utsätts för.<sup>43</sup> Här kan ägardirektivets utformning och innehåll bli centralt. Genom en studie av flertalet kommunala bolag visar Thomasson att ägardirektivet är det styrningsverktyg som haft största betydelse, framförallt för bolag där konkurrensen anges ha mindre betydelse för verksamheten. Genom studiens fallstudier visas hur verksamheter som utsätts för konkurrens i sitt tillhandahållande av allmänna tjänster i större utsträckning kan styras av marknadsmekanismer.

En avsaknad av ägardirektivets betydelse inom Thomassons inledande teoretiska ramverk visar att man tidigare främst utgått ifrån att andra styrningsmekanismer haft större betydelse. Thomasson anger att detta rimligen är en konsekvens av att tidigare forskning inte lyft fram betydelsen av att organisationer av hybridkaraktär kräver andra styrmekanismer för att möta kraven som ställs på dem. Detta kräver mer än de styrningsformer som utvecklats utifrån företagsperspektiv inom privat sektor. En politikers roll som styrelseledamot inom en hybridorganisation är inte alltid tydlig och ägardirektivets betydelse för verksamhetens styrning kan uppfattas som ett resultat av detta.<sup>44</sup> Direktivet kan uppfattas som den starkaste möjligheten för politikerna att uttrycka sina intentioner med ägarskapet och framhålla det allmänna syftet med bolaget. Öppet redovisas detta inför relevanta aktörer (medborgare, intressegrupper och kunder), vilket kan vinna legitimitet för deras agerande. Thomassons studie visar att justeringar av direktiven i samband med förändrade krav som möter ett kommunalt bolag kan ses som en konsekvens av detta. Vid studie av kommunala energibolag visar Sandoff att krav som berör samhällsnyttiga aspekter, exempelvis miljö, förekommer i mindre utsträckning inom bolagens styrdokument, än krav som berör ekonomi.<sup>45</sup>

Otydligheten för styrningen av ett kommunalt bolag medför att ökade krav även ställs på bolagets verkställande direktör. Det blir centralt att ett erkännande av ett ömsesidigt beroende mellan bolaget och dess antagna omgivning etableras. Det blir då den verkställande direktö-

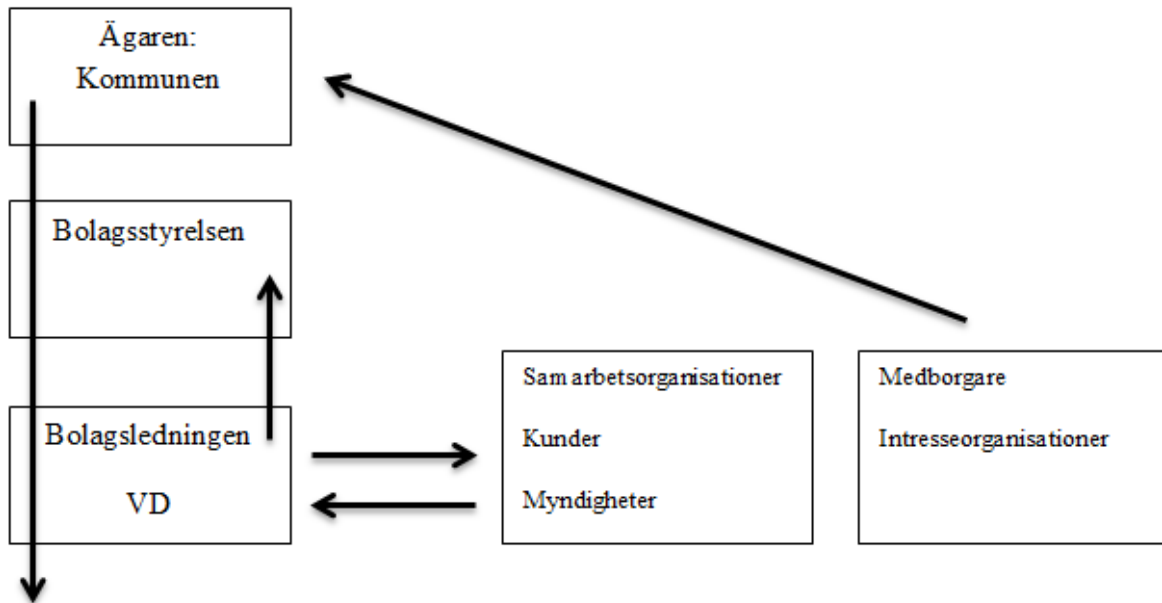
---

<sup>43</sup> Thomasson (2009) s.9-11

<sup>44</sup> Thomasson (2009) s.224

<sup>45</sup> Sandoff (2008) s.39-40

rens roll att ta in perspektiv från relevanta aktörer, vilka skall balanseras och hanteras. Thomassons studie visar att ökad otydlighet leder till ökade krav på den verkställande direktören. Utvecklingen av bolagens verksamhet bör således utgå ifrån hänsyn till så väl interna som externa krav. Följande figur illustrerar;



Figur 2. Flödesschema över hur krav och förväntningar kan riktas inom och mot ett kommunalt bolag. (Källa: Egen illustration)

En balans mellan anpassning till formella krav, exempelvis lagstiftning och ägardirektiv, samt krav från olika aktörer, exempelvis gällande prissättning eller rådande allmän opinion, bör förekomma. Bolagets kunder blir viktiga aktörer och tillfredsställa kraven kan därför också vara viktigt för bolagets varumärke. Kopplingar kan delvis göras till teoretiska perspektiv om aktörsstyrning. Ledningens roll framhålls som central eftersom den blir en länk mellan organisationen och dess omvärld. Verkställande direktörens förståelse för de krav som verksamheten möter till följd av bolagets ägarsituation blir viktig.<sup>46</sup> Utmaningen för organisationerna ligger i att anpassa sin verksamhet över tid i relation till förändrade krav. Dess kontext som genererar kraven kan också förändras och kräver anpassning. Grad av otydlighet gällande styrningen kan även den variera, vilket medför en utmaning för verksamheten då perioder av både ökad och minskad otydlighet kan förekomma. Tydlighet i ägardirektiven om perspektiv och krav som är tidsenligt relevanta blir således av stor vikt för hur hybridorganisationer kan tänkas agera.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Sandoff (2008) s.66

<sup>47</sup> Thomasson (2009) s.233, 243, 247

## 4. Perspektiv på tjänstemannarollen

Tjänstemän i offentlig verksamhet bär upp ett komplext och omfattande politiskt system genom att verka inom olika typer av organisationer och strukturer. När tjänstemannen står i fokus lyfts frågor om hur hen exempelvis skall förhålla sig till politiker, politiska beslut, inom policyprocesser och vid implementering. Tjänstemannens roll blir av vikt att studera för att kunna förankra teoretiska perspektiv om hur de skall eller bör agera inom systemet, med empiriska belegg för hur det faktiskt sker. Forskning har visat på tjänstemannen i olika roller samt kontexter, följande avsnitt gör inte anspråk på en fullständig redogörelse av detta forskningsområde. Ett grundläggande sammanhang lyfts fram för att visa på en kontextuell betydelse. Avsikten med följande avsnitt är att presentera teoretiska utgångspunkter, vilka är centrala utifrån studiens syfte och frågeställningar som vid analysen förankras i studiens empiri.

### 4.1 Utveckling över tid och förhållande till politiken

Frågor kring vem som är mest lämpad att styra samhället har alltid varit en central del av olika typer av samhällsstudier. Från de grekiska filosoferna på 400–300-talet f.Kr. till dagens debatter om exempelvis kommunala trängselskatter, lyfts förhållandet mellan politiken och förvaltningen fram. I dagens demokratiska system uppvisas en uppdelning mellan politik och förvaltning, vilken tidigare inte varit given. I olika historiska samhällskontexter återfinns inte alltid sådan åtskillnad.<sup>48</sup>

I det svenska politiska systemet återfinns tjänstemän på flera nivåer, men länge utgjordes dessa främst av statliga ämbetsmän. År 1930 års kommunallag innebar omfattande förändringar och möjliggjorde formell anställning av kommunala tjänstemän. Forskning och utredningar har sedan dess sökt beskriva och förklara tjänstemännens roll för den svenska demokratin och den kommunala verksamheten. Under 1900-talet har den svenska välfärdsstaten vuxit fram och i takt med det har den offentliga sektorn blivit större och mer omfattande. Staten och kommunerna har fått fler uppgifter och således har behovet av tjänstemän ökat. Efter införandet av styrningsprinciper hämtade från new public management kan en tillbakagång av denna utveckling dock urskiljas. Vid arbete som tjänsteman inom stat, region eller kommun kan man utgå ifrån skilda krav så väl som förutsättningar. Sammantaget kan dock avståndet mellan förvaltning och politik sägas ha minskat, där politikerna har gått från att vara verkställande till att vara beslutande. Offentliga tjänstemän har fått både en beredande och en verkställande roll, vilket kan innefatta en rad olika aspekter.<sup>49</sup> Det formella demokratiska syste-

---

<sup>48</sup> Bartholdsson (2009) s.44-45; Hysing & Olsson (2012) s. 27

<sup>49</sup> Bartholdsson (2009) s.42-43, 47-49; Hysing & Olsson (2012) s. 31

met bygger alltså på en uppdelning mellan politik och förvaltning, där politiker och tjänstemän innehar olika roller. Webers byråkratimodell kan sägas ligga till grunden för en generell uppfattning om hur rollerna innebär strikt olika funktioner och att uppdelningen däremellan är tydlig. Enligt denna uppfattning är tjänstemannen en neutral verkställare utan möjligheter till inflytande eller makt, som styrs av överordnade och implementerar beslut helt oberoende av den egna inställningen.<sup>50</sup> Omfattande forskning har dock visat att dynamiken mellan politiker och tjänstemän präglas av olika faktorer och att en gråzon mellan hur dessa påverkar varandra kan urskiljas. Brunsson;Jönsson fastslår att tjänstemännen besitter omfattande maktresurser. Studien visar att tjänstemännen genom specialistkunskaper och dess utredande funktion, fått ett maktövertag över politikerna. Genom denna position kan tjänstemännen definiera problemen, vilka senare presenteras för politikerna.<sup>51</sup> Högberg synliggör kritiken mot Webers modell genom att påvisa hur kommunchefer inte kan betraktas som maktlösa då de har inflytande.<sup>52</sup> Genom kunskapsresurser och nära arbete med den politiska ledningen kan kommunchefen vara med i hela arbetsprocessen, vilket möjliggör påverkan och kontroll.<sup>53</sup> Vidare konstaterar Höglund att ett samspel präglar dynamiken mellan tjänstemän och politiker, där skiljelinjerna inte alltid är tydliga.

Hysing & Olsson framhåller att skiljelinjerna mellan politiker och tjänstemän kan kopplas till olika värden och funktioner, även om de inom respektive roll ibland kan vara svåra att definiera. Exempelvis anges att tjänstemän bidrar med fakta i policyprocessen, där politiker bidrar med värden. Tjänstemännen genererar kontinuitet inom systemet, där politiker utifrån ett partipolitiskt idéprogram vill genomföra förändringar. Tjänstemännen uppfattar generellt sin egen roll som opolitisk och vidhåller ofta att de inte har politiskt inflytande, medan politikerna är öppet politiska och således verkar aktivt inom sin roll.<sup>54</sup> Är tydliga skillnader i roll och funktion möjliga att fastställa i dagens förvaltningar och kommunala verksamheter? Studier visar hur ett ömsesidigt beroende mellan politiker och tjänstemän kan uppvisas.<sup>55</sup> Hantering av konflikter, diskussion av sakfrågor samt gemensam hållning gentemot andra aktörer kan prägla deras samspel, vilket visar att rollfördelningen kan vara svår att urskilja. Agerandet inom Högbergs samspeleszon kan således ha betydande effekt för vad som implementeras inom verksamheten och hur detta sker.

---

<sup>50</sup> Weber (1987) s. 60-61, 72-73

<sup>51</sup> Brunsson & Jönsson (1979) s. 132-143

<sup>52</sup> Högberg (2007) s.198-200

<sup>53</sup> Brunsson & Jönsson (1979) s.127; Högberg (2007) s.198-200,

<sup>54</sup> Hysing & Olsson (2012) s.30-31

<sup>55</sup> Bartholdsson (2009) s.56

Samspelet påverkas av fler faktorer än åtskillnad av funktioner och uppfattning av den egna rollen. Hysing & Olsson diskuterar hur samspelet även påverkas av kontroll och styrning. Här återfinns olika föreställningar om hur styrningens organisering påverkar relationen mellan politiker och tjänstemän. Genom att ta hänsyn till nivå av politisk kontroll samt grad av uppdelning av uppgifter och normer, kan en typologisk fördelning urskiljas. Följande figur illustrerar fördelningen;<sup>56</sup>

		<b>Graden av uppdelning av uppgifter och normer mellan politiker och tjänstemän</b>	
		<b>Hög</b>	<b>Låg</b>
<b>Nivå av politisk kontroll av tjänstemännen</b>	<b>Hög</b>	<i>Den politisk-administrativa dikotomin</i>	<i>Följesamma tjänstemännen</i>
	<b>Låg</b>	<i>Självständiga tjänstemännen</i>	<i>Överlappande roller</i>

Figur 2. Illustration över fördelning mellan politisk kontroll och uppdelning av uppgifter och normer. (Källa: Svava (2006) s.956)

Fördelningen i figur 2 visar att tjänstemännen kan förväntas agera på olika vis beroende på grad av kontroll. Vid låg grad av politisk kontroll får hen en roll med ett visst handlingsutrymme, ofta baserat på ett kunskapsövertag. Konsekvenserna kan variera, framförallt beroende på andra inverkanse faktorer. Dock kan svårigheter gällande ansvarsutkrävande för medborgaren problematiseras.<sup>57</sup> Vid hög grad av politisk kontroll blir tjänstemännens handlingsutrymme mer begränsat. I kombination med hög grad av uppdelning av uppgifter och normer, kan ett samspel etableras som liknar Webers modell med tydlig kontroll. Men vid låg grad av uppdelning, samt hög grad av kontroll, etableras ett samspel där tjänstemännen anpassar sig till politikernas vilja på olika sätt. Fördelarna med detta anges vara att det bidrar med insikt om politiska intentioner för tjänstemännen, samtidigt som kritiken utgår ifrån risker om att tjänstemännens roll förminsкас till att vara ja-sägare snarare än obunden och bidra med kunskap. När både grad av politisk kontroll och grad av uppdelning av uppgifter är låg präglas samspelet av oklara roller, där arbetet genomförs gemensamt. Relationen formas på ett omfattande sätt av ömsesidigt beroende och inflytande.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Svava (2006) s.956

<sup>57</sup> Hysing & Olsson (2012) s.57

<sup>58</sup> Hysing & Olsson (2012) s.32-36

Samspelet mellan politiker och tjänstemän kan i en verklig kontext sällan typologiseras på ett tydligt sätt. Det kan vara svårt att entydigt urskilja hur och till vilken grad olika fenomen och faktorer har betydelse. Dock kan ett övergripande förhållningssätt med förankring mellan teori och empiri säga någonting om den roll som tjänstemännen kan förväntas ta och förutsättningarna för samspelet inom dess kontext.

## 4.2 Idealtyper och dess sammanhang

Forskningen kring tjänstemannarollen har i omfattande grad sökt att identifiera och konstruera idealtyper. Studier har försökt att både teoretiskt och empiriskt fastställa rollen för tjänstemän inom kontexter av offentlig verksamhet. Dessa har ofta utgått ifrån Webers traditionella tjänstemannaideal med avsikt att undersöka huruvida tjänstemän kan uppfattas som politiska.<sup>59</sup> Aberbach et al redogör för utvecklingen från Weber till en mer politiserad och självständig tjänsteman, samt synliggör ett antal idealtyper då samspelet mellan statstjänstemän och parlamentariska politiker studerats.<sup>60</sup>

Vid empirisk undersökning kan sällan enskilda tjänstemän härledas till enskilda idealtyper, men ofta kan tendenser och kombinationer urskiljas. Empiriska studier har inom svensk kontext belyst fenomenet och utvecklat diversifierade rolltyper.<sup>61</sup> Hysing & Olsson presenterar en grundläggande sammanställning med följande idealtyper: byråkraten, den politiserade tjänstemannen, närbyråkraten, entreprenören, direktören samt aktivisten.<sup>62</sup> Byråkraten som idealtyp utgår ifrån den weberska modellen där utgångspunkterna är en neutral position i en hierarkisk organisation. Tjänstemannen styrs genom regelverk och bidrar med kunskap. Den politiserade tjänstemannen står i kontrast till byråkraten och låter sig påverkas av politiska uppfattningar. Hen har egna ställningstaganden och dessa kan ha inverkan på arbetet. Fokus för närbyråkratens agerande handlar om individuellt handlingsutrymme samt interaktion med medborgarna. Den enskilde tjänstemannen har, ofta genom arbetsuppgifternas utformning, direkt möjlighet att påverka hur policys och regelverk implementeras som faktiska beslut.

Entreprenören karaktäriseras av en drivkraft att förändra och lyfta fram olika frågor och lösningar. Tjänstemannen identifierar problematik, kopplar samman den med policy och levererar en presentation utformad för att generera politiskt stöd. Hen får således en central roll vid förändring eller utformning av ny policy. Direktören är en idealtyp som präglas av influenser

---

<sup>59</sup> Se exempelvis Svava(2006); Christensen (1991); Page, Jenkins (2005)

<sup>60</sup> Aberbach et al (1981) s.26

<sup>61</sup> Se exempelvis Norell (1989); Högberg (2007); Bartholdsson (2009)

<sup>62</sup> Hysing & Olsson (2012) s.39-115

från företagsvärlden och generellt innehar ansvarsposition inom verksamheter som genomgått reformer i enlighet med dessa influenser. Verksamheten är mål- och resultatstyrd och direktören framhåller vikten av ekonomi- och effektivitetsvärden. Hysing & Olsson definierar aktivisten som en roll där tjänstemannen utifrån ett personligt engagemang söker att förbättra samhället. Men här handlar det inte bara om att agera utifrån vad den enskilde uppfattar vara en god tjänsteman inom ett system med demokratiska värderingar, utan om att försöka styra det politiska innehållet och därmed agera politiskt i någon mening. Fokus för engagemanget kan kopplas till både hur saker och ting skall implementeras och vad som skall göras.

Ovanstående sammanfattning av idealtyper belyser hur tjänstemän kan anta olika roller och agera inom offentlig verksamhet. Konsekvenserna av respektive handlade kan innebära olika effekter för verksamheten. Det kan handla dels om påverkan på politikens innehåll men framförallt om hur innehållet skall implementeras och genom vilka styrmedel och verktyg. Vilka förändringsprocesser som präglar verksamheten som tjänstemannen verkar inom genererar också skilda förutsättningar för hur hen agerar och kan agera. Idealtyperna kan således tillsammans med synliggörande av verksamheters förutsättningar användas vid förankring i empiri för att möjliggöra ett djupare förhållningssätt vid diskussion av tjänstemannarollen.

### **4.3 Den engagerade tjänstemannen: en ny typ av tjänsteman**

Lundqvist lyfter fram behovet av ett offentligt etos, utifrån vilket varje enskild tjänsteman kan basera sin värdegrund. Detta eftersom tjänstemannens genom sin roll och funktion skall slå vakt om demokratiska värderingar, vilket kan vara problematiskt i praktiken. Ett offentligt etos innebär en sammanhållen bild av samhällets krav på offentliga verksamheter samt vilka krav den enskilde tjänstemannen förväntas förhålla sig till. Samhällsmedborgarnas krav och förväntningar är kopplat till tjänstemannarollens legitimitet. Samhällsbilden som framhålls bör således, enligt Lundqvist, utvecklas över tid och sammankopplas med värderingar som är karaktäristiska med rådande tidsanda.<sup>63</sup> Värderingarna kan skapas under inflytande av många olika samhällsfenomen. Vidare måste tjänstemannens roll och ett offentligt etos relateras till organisationen hen verkar inom och därmed förstås i en viss samhällelig kontext.<sup>64</sup>

Vad som kan inkluderas i ett offentligt etos kan således förändras, vilket har inverkan för hur tjänstemannen kan agera inom sin roll och verksamhet, oavsett vilken idealtyp man utgår ifrån. Bartholdsson framhåller som exempel att värderingar om hållbar utveckling och rättvisa

---

<sup>63</sup> Lundqvist (1998) s.18, 51-63, 106-132

<sup>64</sup> Wickenberg (1999) s.400

kan komma att prägla ett framtida offentligt etos.<sup>65</sup> Kanske har dessa värderingar redan fått genomslag gällande samhällets förväntningar på hur en tjänsteman kan och bör agera? Bartholdsson lyfter fram behovet av att utveckla tjänstemannarollen i enlighet med förändrade samhällskrav, men också utifrån nya förutsättningar som exempelvis nya verksamhetsformer inom offentlig förvaltning.<sup>66</sup>

Att engagemang kan ha betydelse för tjänstemannarollen har forskning visat. Genom olika studier visas hur enskilda personers engagemang har betydelse för hur olika frågor drivs och implementeras inom offentlig verksamhet.<sup>67</sup> I tidigare avsnitt presenterades aktivisten som idealtyp, där individuella tjänstemäns personliga uppfattningar genererar ett engagemang för vilka politiska frågor som skall drivas och hur de bör implementeras. Vid en teoretisk fördjupning kan dock olika kategorier av engagerade tjänstemän urskiljas. Flera studier söker inledningsvis att definiera dessa tjänstemän som eldsjälur och framhåller liknande egenskaper vid beskrivning av vad det innebär att vara en eldsjäl. Philips beskriver eldsjälur enligt följande:

Eldsjälur kallas de personer som engagerar sig starkt i en aktivitet eller verksamhet. De drivs av en brinnande entusiasm.<sup>68</sup>

Wickenberg tolkar begreppet genom sitt studiematerial och förklarar förståelsen av eldsjälur som någon som besitter:

[..]brinnande entusiasm för något, [...] starkt positivt intresse, [...]särskilt för utförandet av något<sup>69</sup>

Wickenberg konstaterar att eldsjälurarna förekommer i två olika typer. En grunduppsättning kriterier definieras som omfattas av båda typerna: ”en ensam individ, brinner eller har ett starkt engagemang för någon eller något, agerar, söker att påverka någon eller något, verkar i ett socialt sammanhang med en roll eller uppgift i denna”. Dock skiljer sig typerna åt när det gäller exempelvis ”förankring, kommunikation, legitimitet, överensstämmelse med andra normer samt spridning”.<sup>70</sup> Eldsjälurstyperna som lyfts fram av Wickenberg kan sägas ha olika funktion och effekter genom sina roller inom en organisation. Den första typen definieras som

---

<sup>65</sup> Bartholdsson (2009) s.58

<sup>66</sup> Bartholdsson (2009) s.58

<sup>67</sup> Se Bartholdsson (2009), Gustavsson (2009), Johansson (2011), Philips (1988), Wickenberg (1999)

<sup>68</sup> Philips (1988) s.1

<sup>69</sup> Wickenberg (1999) s.453

<sup>70</sup> Wickenberg (1999) s.458



*eldstjäl* och karaktäriseras av ett oreflekterat agerande för att primärt tillgodose ett eget behov. En sådan individ kan sakna exempelvis generellt demokratisk och moralisk förankring inom övriga organisationen och upplevas driva ett personligt livsprojekt. Eldstjälen kan bli en belastning inom verksamheten genom att dess engagemang ofta begränsar medarbetares engagemang. Den andra typen definierar Wickenberg som *eldskäl*, där engagemanget omfattar så väl det egna perspektivet som kollektivets allmänna intresse. Individen agerar på ett reflekterande sätt med stöd av verksamheten och är medveten om sin egen roll. Eldskälen vet vad som är dess drivkrafter och motivation, samt hur organisationen vill och kan sprida dess idéer. Denna typologisering visar att engagemang som central drivkraft för tjänstemän kan generera olika effekter inom organisationer och att en förhållning till moralisk värdering och ett offentligt etos fyller en viktig funktion. Wickenberg stärker bilden av eldsjälen som en offentlig tjänsteman, vilken agerar i enlighet med ett offentligt etos och därmed agerar för att motsvara samhällets förväntningar utifrån demokratiska och etiska värden.<sup>71</sup> Beroende på hur ett offentligt etos är konstruerat och vilka värden som inkluderas i dess definition kan drivkrafter för olika typer av engagerade tjänstemän synliggöras.

Engagemang och värderingar kring hållbar utveckling kan, som nämndes ovan, vara ett nytt inslag i ett samtida eller framtida offentligt etos. Hållbarhetsperspektiv skall implementeras i alla delar av offentlig verksamhet och det är ett relativt nytt förhållningssätt. Tjänstemännens betydelse vid miljömålsarbete i kommunala verksamheter kan konstateras ha inverkan.<sup>72</sup> Detta blir särskilt centralt eftersom organisationerna inte drabbas av sanktioner om bidrag till kommunal eller nationell måluppfyllnad uteblir. Tjänstemäns engagemang kan då vara en faktor som driver det lokala miljömålsarbetet framåt. Vedung menar att det personliga inslaget kan spela roll för verksamheten beroende på förekomsten av människor med starkt engagemang, eldsjälar, inom de frågor som berörs.<sup>73</sup> Detta framhåller Bartholdsson i sin studie, genom intervjuer med lokala aktörer i kommunalt miljömålsarbete:

*Engagerade personer, eldsjälar* – engagemang hos enskilda personer är en annan viktig faktor till framgång enligt de intervjuade. Det behövs engagemang eller eldsjälar bland beslutsfattarna, i miljörelsen, hos medborgarna och inom tjänstemannaledet för att ett icke tvingande politikområde skall bli genomfört. Om politikerna saknar intresse för frågan kan det kompenseras för, i förvaltningen eller om det finns en förvaltningschef som är oengagerad

---

<sup>71</sup> Wickenberg (1999) s 504

<sup>72</sup> Bartholdsson (2009) s.183

<sup>73</sup> Vedung (1998) s.187-188

kan det vägas upp av en eldsjäl ute i verksamheten. [...] Dessa engagerade personer är viktiga på alla poster inte bara i genomförandedet, det behövs också chefer som ser och uppskattar de som har visioner.<sup>74</sup>

I studien framhålls hur engagemang kan återfinnas hos så väl grupper som enskilda personer, där de senare betonas. De enskilda tjänstemännen beskriver sin roll som expert, vilket bekräftas av politikerna som redogör för hur underlag och övrig information tillhandahålls. Samtidigt framför också tjänstemännen att de är ofta dem inom organisationen som är pådrivande och delvis kan känna sig motarbetade av båda förvaltningsledning och den politiska ledningen. Det kan handla om avsaknad av stöd och passivitet så väl som direkt motarbetning.<sup>75</sup>

Bartholdsson beskriver hur engagemanget står i fokus under samtliga delar av studien, där dess behov i framförallt implementeringsfasen kan urskiljas. Både tjänstemän och politiker lovordar enskilda personers initiativ inom verksamheten och engagerade personer anges vara en av de viktigaste förklaringarna till att det lokala miljömålsarbetet kan bli framgångsrikt.<sup>76</sup> Genom statens och kommunens målstyrning utan sanktioner skapas en situation där det behövs en tjänstemannakår som kan ta sig an uppgiften. Bartholdsson förklarar:

I en förvaltning där eldsjälens egenskaper tas till vara, där personen får utlopp för sin energi och idealitet tenderar kreativa lösningar på tjänstemannarollens olika dilemman att utvecklas. Eldsjälen förhåller sig balanserat till de olika rollerna och givet att engagemanget är äkta och fungerar som en värdegrund för personen så har en eldsjäl stor betydelse för att det målstyrda arbetet skall utvecklas. Eldsjälen hittar lösningar i ett samspel med olika parter.<sup>77</sup>

Inom organisationer som saknar formella sanktioner vid bristande måluppfyllnad och ekonomiskt belöningssystem enligt marknadsprinciper så behövs eldsjälen. Kommunala verksamheter, både i form av förvaltningar och av bolag, behöver således engagerade tjänstemän som har andra drivkrafter i enlighet med ett offentligt etos.

Ur ovanstående teoretiskt perspektiv om engagemang i tjänstemannarollen urskiljer Bartholdsson två typer av eldsjälar: *den engagerade byråkraten* och *den nätverkande balans-*

---

<sup>74</sup> Bartholdsson (2009) s.142

<sup>75</sup> Bartholdsson (2009) s.152-153, 155, 157

<sup>76</sup> Bartholdsson (2009) s.157-159

<sup>77</sup> Bartholdsson (2009) s.180

*konstnären*.<sup>78</sup> Även om idealtyper inte existerar i verkligheten och således sällan synliggörs i empirin, kan de säga någonting om skillnaderna mellan hur olika tjänstemans utgångspunkter kan se ut. Skillnader mellan dessa två typer kan beskrivas som olika förhållningssätt till miljö- rörelsen och föreningsaktivitets förenlighet med tjänstemannarollen. Särskilt intressant för denna studie blir dock uppfattningen av den egna rollen. Den engagerade byråkraten uppfattar sig som eldsjäl samtidigt som rollen som ämbetsman betonas. Vikten av att förhålla sig till lagar och regler, tillsammans med beskrivningar av visioner om hur tillståndet i kommunen skall se ut lyfts fram. Eldsjälens betydelse erkänns men generellt är de tveksamma till att det i sig är en förutsättning som driver miljömålsarbetet framåt. Den nätverkande balanskonstnären verkar, som namnet antyder, mer samarbetande och nätverkande inom sin roll. Engagemanget upplevs överskugga andra faktorer och skapar en viktig värdegrund utifrån vilken tjänstemannen kan agera och få mycket utfört. De kan dock uppleva det som ansträngande att vara drivande i miljöfrågor och framhåller sällan fokus på prestationer inom rollen, utan agerar mer nedtonat. Bartholdssons två typer av eldsjälar beläggs empiriskt där blandformer av idealen synliggörs. Bilden av den engagerade tjänstemannen som en resultatinkriktad balanskonstnär framträder, där flera tjänstemannaideal kan sägas ingå.<sup>79</sup> En bild där tjänstemannarollen formats av samhällsutvecklingen, där förutsättningarna för arbete med miljöfrågor inom organisationer kräver möjligheter till anpassning och drivkrafter för handling.

#### **4.4 Handlingsutrymme i tjänstemannarollen**

Alla tjänstemän besitter ett visst handlingsutrymme.<sup>80</sup> Detta är en förutsättning för att hen skall kunna agera inom olika situationer som omfattas av de befogenheter som de är ansvariga för inom verksamheten. Innebörden av handlingsutrymme kan definieras enligt följande:

Handlingsutrymme är generellt definierat som den möjlighet den offentliga förvaltningen har att välja mellan olika alternativ i syfte att avgöra hur politiska beslut som fattas av de folkvalda[...] skall verkställas i ett specifikt ärende.<sup>81</sup>

Cinque problematiserar möjligheterna att definiera handlingsutrymme genom att visa hur perspektivet från vilket man väljer att observera handlingsutrymmet har betydelse.<sup>82</sup> Då denna studie fokuserar kring handlingsutrymmet som en förutsättning för tjänstemannarollen, sna-

---

<sup>78</sup> Bartholdsson (2009) s.178

<sup>79</sup> Bartholdsson (2009) s.186

<sup>80</sup> Hysing & Olsson (2012) s.33; Cinque (2008) s.41-43; Bartholdsson (2009) s.63

<sup>81</sup> Rouke (1984) s.36

<sup>82</sup> Cinque (2008) s.44-62

rare än dess funktion utifrån exempelvis legala, demokratiska och institutionella perspektiv, redogörs inte för den teoretiska diskussionen. Sammantaget framhålls dock handlingsutrymme som skillnaden mellan föreskrifter och faktisk handling och något som kan relateras till aktörens självständiga beslut<sup>83</sup>. Vidare kan konstateras att handlingsutrymmet innehåller både objektiva och subjektiva inslag. Det objektiva inslaget kan beskrivas genom handlingsutrymmets funktion, exempelvis inom ramen för målstyrning. Det subjektiva inslaget kan bestå av kunskaper och erfarenheter som tjänstemännen nyttjar vid sitt agerande. Genom båda komponenterna understryks tjänstemännens självständighet och behovet av ett utrymme som inte är detaljreglerat.<sup>84</sup>

I flertalet studier förankras handlingsutrymmet i rollbegreppet och relateras till aktörens självständiga beslut.<sup>85</sup> Här betraktas handlingsutrymmet i ett sammanhang där tjänstemännens självständiga handlande utifrån sin rolluppfattning står i fokus, vilket bidrar till möjlighet för ett djupare angreppssätt. Tjänstemännens olika roller inom offentliga verksamheter innebär att förutsättningarna för att besitta viss makt och utöva inflytande över politiken skiljer sig åt, vilket således även har inverkan på den enskildes handlingsutrymme. Handlingsutrymmet kan också bero på verksamhetens utformning och arbetsuppgifternas karaktär.<sup>86</sup> Andra faktorer kan vara grad av detaljstyrning inom verksamheten och tjänstemännens position.<sup>87</sup> Om tjänstemännen upplever att regelverket är bristfälligt eller medför anpassningssvårigheter till verkligheten inom verksamheten, och därmed kräver egna initiativ, så stärks dess handlingsutrymme.<sup>88</sup>

Inom organisationer som styrs enligt principer tagna från New Public Management, exempelvis offentliga verksamheter som använder sig av målstyrning, kan handlingsutrymmet för den enskilde uppfattas som omfattande. Här förutsätts inte bara handlingsutrymme inom tjänstemannarollen utan även uppmuntran för nyttjande av det förekommer. Vid målstyrning av verksamheter får tjänstemännen större handlingsutrymme genom ökad delegering. Handlingsutrymmet ökar för tjänstemän inom samtliga nivåer av organisationen, men det förutsätter också att det finns enskilda personer som kan ta sig an uppgifterna som krävs. Det handlar om att omsätta politiska mål till lämplig implementering inom verksamheten. Själva utformning-

---

<sup>83</sup> Denhart, Crothers (1998) s.37; Cinque (2008) s.44-61

<sup>84</sup> Cinque (2008) s.43

<sup>85</sup> Cinque (2008) s.42; Sundbeck (2012) s.28-29

<sup>86</sup> Bengtsson (2011) s.215, 227; Cinque (2008) s.43-44

<sup>87</sup> Johansson (2011) s.88; Bengtsson (2011) s.216

<sup>88</sup> Cinque (2008) s.42

en av vad som skall göras och hur det skall bidra till måluppfyllnad överlämnas således till den enskilde tjänstemannen. Exempelvis kan kommunala politiker besluta om uppsläppsreducingar för klimatpåverkan men det är tjänstemännen som avgör åtgärderna inom respektive verksamhet.<sup>89</sup>

Hysing & Olsson beskriver idealtypen aktivisten, en tjänsteman som aktivt använder sitt handlingsutrymme för att enlighet med specifika värderingar försöka förändra samhället och påverka politiken och inblandade aktörer.<sup>90</sup> Handlingsutrymme kan således konstateras ha betydelse för eldsjälur och deras roll inom verksamheten. Vid kommunalt miljömålsarbete placeras eldsjälur i en kontext där direkta klientrelationer ofta saknas, och kan således skiljas något från idealtypen aktivisten. Den resultatnriktade byråkraten samverkar målnriktat med andra aktörer för att bidra till eller uppnå måluppfyllnad. Genom målstyrning får tjänstemannen ett handlingsutrymme som möjliggör olika typer av påverkan.<sup>91</sup> Här visar Bartholdsson hur handlingsutrymmet blir en viktig faktor vid hållbarhetsarbete i kommuner då verksamheten är målstyrd utifrån de nationella miljömålen. Styrningsformen för hållbarhetsarbete bidrar med stort handlingsutrymme och resultatfokus, vilket format nya idealtyper för tjänstemannarollen. Genom ökat handlingsutrymme skapas också utrymme för ett personligt engagemang i tjänstemannarollen.<sup>92</sup> Detta visar på handlingsutrymmets betydelse i sig, för engagemang inom tjänstemannarollen, men också på vikten av hur tjänstemännen själva uppfattar både sin roll och sitt handlingsutrymme.

Sammanfattningsvis utgör ovanstående två teorikapitel studiens teoretiska referensram. Fokus för studien blir att sammankoppla perspektiv om eldsjälur och den engagerade tjänstemannen vid hållbarhetsarbete med styrmekanismer för det kommunala bolaget som hybridorganisation. Handlingsutrymme inom tjänstemannarollen och ägardirektivets betydelse blir viktiga förutsättningar att kunna analysera om och hur tjänstemannen inom rollen påverkar klimatarbetet inom kommunala bolag.

---

<sup>89</sup> Bartholdsson (2009) s.58

<sup>90</sup> Hysing & Olsson (2012) s.107

<sup>91</sup> Bartholdsson (2009) s.188

<sup>92</sup> Bartholdsson (2009) s.183,186

## 5. Metodologiska utgångspunkter och tillvägagångssätt

Vid etablering av forskningsdesign för denna studie sätts dess syfte i fokus. För att bäst besvara frågeställningarna och därmed kunna belysa tjänstemannarollen vid klimatarbete krävs ett kvalitativt angreppssätt där tjänstemännen som arbetar med klimatfrågor hamnar i fokus. Då syfte och frågeställningar har förklarande ambitioner väljs tvåfallstudie som mest lämplig metod.<sup>93</sup> Vidare väljs en kombination av två metoder för datainsamlingen, kvalitativa intervjuer samt dokumentstudier. Flera empiriska källor kan med fördel användas vid fallstudier.<sup>94</sup> Nedan följer avsnitt om olika steg i den metodologiska processen samt vilka överväganden som beaktats gällande respektive metodval, avgränsning samt urval.

### 5.1 Kvalitativ intervjustudie

Valet att genomföra kvalitativa intervjuer motiveras av empirin som metoden förväntas generera. Studiens syfte och frågeställningar medför att underlaget för analysen behöver vara av omfattande och av djupgående karaktär. Intervjuer möjliggör att omfattande material kan samlas in och att personen som intervjuas hamnar i fokus. Med tjänstemannarollen som en central del av studiens syfte motiveras valet av kvalitativa intervjuer ytterligare, eftersom fenomen som handlar om människor och dess egna uppfattningar om situationer och beteenden därmed kan studeras.<sup>95</sup> Sådana faktorer kan vara svåra att operationalisera till kvantitativa värden och bör därmed inte lämpligen studeras genom någon form av kvantitativ analys.<sup>96</sup> Kvalitativa intervjuer möjliggör också att olika teman och infallsvinklar kan behandlas, där intervjupersonen kan lämna uttömmande svar som exempelvis beskriver dess agerande eller ställningstagande. Vidare kan metoden erbjuda viktiga insikter om situationer och uppfattningar som inte finns dokumenterade på annat sätt.<sup>97</sup> För att etablera ett brett empiriskt material genomförs intervjuer med både respondenter och informanter. Vid intervjuer med respondenter står enskilda uppfattningar i fokus, medan vid intervjuer med informanter är beskrivningar av information och olika skeenden centrala.<sup>98</sup> Valet att tillämpa båda former motiveras av att säkerställa ett brett empiriskt underlag.

### 5.2 Dokumentstudie

Dokumentstudier tillämpas för att kunna placera övrigt empiriskt material i en relevant kontext. Kvalitativa intervjuer erbjuder djupgående svar från specifika personer medan doku-

---

<sup>93</sup> Yin (2007) s. 22-25

<sup>94</sup> Yin (2007) s.25, 109

<sup>95</sup> Esaiasson (2007) s.262-263; Holme & Solvang. (1997) s.76-77

<sup>96</sup> Johannessen & Tufte. (2003) s.71-72

<sup>97</sup> Yin (2007) s.119

<sup>98</sup> Esaiasson (2007) s.257-258

mentstudierna genererar empiriskt material i officiella dokument från respektive organisation, exempelvis styrdokument och målsättningar. Studiens syfte och frågeställningar används för att etablera ett målurval av dokument som är viktiga för det empiriska underlaget. Ett systematiskt angreppssätt är dock viktigt för att kunna minimera snedvridning i insamlingen mellan de två fallen. Viss flexibilitet medges dock, då respektive intervjusituation kan generera empiri som motiverar att ytterligare dokument insamlas. En systematisk sökning av dokument pågår under hela datainsamlingsprocessen.

Vid dokumentstudier är det viktigt att utgå ifrån vissa kriterier om trovärdighet och representativitet vid insamling och hantering av materialet. Detta är viktigt eftersom respektive dokument ofta är utformat för ett specifikt syfte, vilket genererar frågor om vad som vill sägas och vilka som representeras. Under datainsamlingsperioden genomförs därför en omfattande insamling av dokument för att skapa ett så heltäckande material som möjligt. Vidare tillämpas ett kritiskt förhållningssätt under innehållsanalysen av dokumenten.<sup>99</sup>

### **5.3 Tvåfallsstudie**

Studiens ambitioner att bidra med kunskap och förståelse motiverar valet av en fallstudiedesign. Fallstudier erbjuder forskaren möjlighet att komma nära de studerade aktörernas verklighet samt möjliggör ett djupgående angreppssätt.<sup>100</sup> Tillämpning av fallstudier blir särskilt intressant för denna studie då enskilda tjänstemäns rolluppfattning kan fokuseras och hanteras utifrån respektive bolags kontext.

En forskningsdesign med två fall väljs för att kunna genomföra en jämförande analys. Avsikten är att belysa tjänstemannarollen inom olika kontexter gällande bolagens styrning, vilka skiljer sig från varandra. Tvåfallsstudiens förklarande ambitioner ligger i att förankra teoretiska förklaringar vid en analytisk jämförelse av empirin. Designen medför att löpande systematik är viktigt under hela processen, för att minimera inverkan på analys och slutsatser.<sup>101</sup> Det är problematiskt att generalisera ett fenomen utifrån en fallstudie. Dock ökar studiens generaliserbarhet med en design som inkluderar två fall, framförallt eftersom fallens kontext skiljer sig åt. Om jämförelsen mellan fallen innebär att skillnader i det empiriska underlaget inte kan urskiljas, stärkts bilden av förekomsten av ett fenomen. Fallstudien som metod gene-

---

<sup>99</sup> Bryman (2008) s.367

<sup>100</sup> Yin (2007) s.22-25, Esaiasson mfl (2007) s.112-113

<sup>101</sup> Yin (2007) s.72-76

rerar fördjupad kunskap som kan ingå i processer för kunskapsackumulation och bidra med ökad förståelse av fenomenet inom den kontext som studeras.<sup>102</sup>

Studien avgränsas till att omfatta två kommunala bolag i Göteborg. Avgränsningen till Göteborg motiveras av att kontexten är särskilt intressant då kommunen som bolagens ägare har ett prioriterat mål om klimatpåverkan i 2013 års budget. Denna prioritering motiverar varför studien handlar om hållbarhetsarbete med inriktning mot klimatpåverkan. I studiens följande delar kommer talas om både hållbarhetsarbete och klimatarbete, termen klimatarbete kommer att tillämpas när arbete med särskild inriktning mot klimatpåverkan avses.

## 5.4 Urval

Inledningsvis används uppsatsens syfte för att precisera studiens omfattning, metod och empiriinsamling. När omfattning och metod var etablerat genomförs olika typer av målstyrda urval för att säkerställa teoretisk relevans och möjliggöra systematisk datainsamling.<sup>103</sup>

### 5.4.1 Val av fall

Genom att avgränsa studien till att omfatta kommunala bolag i Göteborg etableras en urvalsram från vilken två möjliga fall kunde väljas. I Göteborgs stad finns 49 bolag att välja mellan, se bilaga 4. Då antalet potentiella fall är högt och vissa faktorer är relevanta för att kunna få fram empiri som möjliggör uppfyllnad av studiens syfte så etableras ett antal urvalskriterier. Urvalsprocessen sker i två steg, första steget baseras på kvantitativ data och andra steget baseras på kvalitativ data.<sup>104</sup> Detta är ett led i att kunna säkerställa att studien genererar ett tillämpligt resultat och möjlig att genomföra. Urvalskriterierna i första steget är att bolagen skall ha;

- Dokumenterat hållbarhetsarbete i viss omfattning
- Förekomst av enskilda tjänstemän som arbetar med miljöfrågor
- Förekomst av dokumenterat hållbarhetsarbete inriktat på klimatpåverkan

En genomgång av samtliga kommunala bolag i Göteborg genomförs utifrån ovanstående kriterier och en rad bolag kan väljas bort då de inte anses uppfylla någon eller samtliga av ovanstående kriterier. Vidare etableras nya kriterier för en andra strategisk urvalsomgång. Vid etablering av dessa kriterier lyfts studiens syfte åter fram och kontexten inom vilken studien skall utföras. Då bolagen som finns kvar som potentiella fall bedriver olika typer av verksam-

---

<sup>102</sup> Yin (2007) s.17

<sup>103</sup> Bryman (2008) s. 350; Yin (2007) s.68

<sup>104</sup> Yin (2007) s.104



heter och representerar olika branscher, stärks bilden av vikten av en design med urval som bygger på en princip om mest olika fall. Vissa gemensamma faktorer är dock fortfarande en förutsättning och följande kriterier läggs till;

- Verksamhet inom branscher med klimatpåverkan som är betydelsefulla för att uppnå lokala politiska miljö- och klimatmål.
- Verksamhet där externa kundrelationer kan påvisas
- Verksamhet där Göteborgs stad är den enda ägaren

Dessa faktorer anses vara viktiga eftersom de är av betydelse för kontexten inom vilket bolaget och således tjänstemännen verkar. Ett bolag vars verksamhet inte genererar klimatpåverkan i någon större omfattning kommer rimligen inte att bedriva systematiskt hållbarhetsarbete på ett genomgripande sätt. Detta kan leda till ett begränsat underlag och således påverka omfattningen av datainsamlingen. Vid klimatpåverkan av mindre omfattning kan styrning av bolagets arbete rimligen också vara av mindre intresse för ägarna då bolagets roll för att uppnå kommunens miljömål blir av mindre betydelse. Med betydelsefull klimatpåverkan avses här verksamheter där eventuella åtgärder inom verksamheten genererar bidrag till kommunens måluppfyllnad.

Etablering av externa kundrelationer är ett centralt urvalskriterium eftersom studien handlar om att placera tjänstemannarollen i en kontext som skiljer sig från andra kommunala verksamheter. En kontext där kundrelationen kan ha betydelse för tjänstemannarollen på olika sätt. Kunder i kommunala bolag kan utgöras av medborgarna och det allmänna intresset. Vid etableringen av ovanstående urvalskriterium så väljs uttrycket externa kunder för att påvisa att kundrelationen inom bolagen väljs innefattar något mer. Här avses också kunder i traditionell bemärkelse och som ett begrepp lånat från företagsvärlden, där bolaget kan anses i någon form vara beroende av att kunderna är villiga att betala för tjänsten eller produkten som tillhandahålls. Det sista urvalskriteriet handlar om att Göteborgs stad skall vara bolagets ägare. Detta beror på studiens avgränsning till att omfatta Göteborgs stad och verksamheter som är bundna till att bidra till uppfyllnad av samma miljöpolitiska målsättningar. Vid val av bolag med fler ägare lyfts andra aktörer in med potentiella alternativa målsättningar och utgångspunkter. Det blir svårt att inte härleda eventuella analysresultat till att bolagen hade haft helt olika direktiv från sina ägare, vilket därmed påverkat både klimatarbetet i sig och tjänstemännen som arbetat med det.

Efter tillämpning av ovanstående urvalskriterier kvarstår ett fåtal kommunala bolag. Ett slutgiltigt val baseras på fall som kan bidra till en precisering av studiens syfte. Det handlar om att bolagen som väljs skall ha olika grad av formell styrning i sina ägardirektiv gällande hållbarhetsarbete. Detta möjliggör en analys där tjänstemannarollen och klimatarbetet kan lyftas fram i två olika kontexter och se om olika förutsättningar kan sägas ha någon betydelse. Denna bedömning blir således central för vilka fall som är tillämpbara för att studien syfte skall uppnås och att dess preciserade frågeställningar kan analyseras och besvaras. Utifrån ovanstående kriterier och bolagens bifall till medverkan, väljs Göteborgs Hamn AB (GHAB) och Hantverks- och Industrihus i Göteborg AB (HIGAB). Valet styrks ytterligare av tidigare angiven bedömning i regeringens proposition om att betydande potential för minskade utsläpp finns i transport- och bostadssektorerna.<sup>105</sup> Detta visar på att val av fall inte endast motiveras av metodmässiga ställningstaganden för att uppnå studiens syfte utan även av samhällsrelevans och förankring i behovet av uppfyllnad av de lokala så väl som de nationella miljö kvalitetsmålen.<sup>106</sup>

#### **5.4.2 Val av intervju personer**

Vid urvalet av personer till respondent- och informantintervjuerna tillämpas två olika metoder. Inledningsvis genomförs en strategisk genomgång av bolagets organisationsschema och identifiering av tjänstemän som arbetar med miljöfrågor på olika sätt. Tjänstemännen kan inneha olika befattningstitlar och sökandet består i att identifiera exempelvis miljö- eller hållbarhetsstrateger, miljöansvariga samt miljöchefer. I följande delar av studien refererar jag till dessa tjänstemän som miljötjänstemän. Med dessa tjänstemän genomförs en kombination av respondent och informantintervjuer. Personerna förväntas dels informera utifrån sin expertroll och position, så väl som personliga reflektioner om individen. Både verkligheten inom bolagen och den egna personen blir därmed studieobjekt.<sup>107</sup>

Vid kontakt med miljötjänstemännen tillämpas senare ett snöbollsurval. De får själva ange vilka personer inom företagsledning som de har mest kontakt med och som de upplever utifrån erfarenheter och upplevelser kan vara mest lämplig att intervjuas som informanter. Detta möjliggör tillgång till personer som hade varit svåra att identifiera med en på förhand definierad urvalsram.<sup>108</sup> Gällande representanter från respektive bolagsstyrelse får tillgänglighet en central betydelse. Politiker som representanter i bolagsstyrelser kan begränsade möjligheter

---

<sup>105</sup> Prop. 2008/09:162, s. 20

<sup>106</sup> För att läsa om lokala och nationella miljö kvalitetsmål, se avsnitt 2.2

<sup>107</sup> Esiasson mfl. (2007) s.258-259, 261

<sup>108</sup> Bryman (2008) s. 434; Esiasson mfl. (2007) s.216, 291

att medverka i studien. Utifrån studiens syfte blir en grundläggande uppfattning och kunskap som klimatfrågor av viss betydelse för respektive politikers medverkan. Informanten får således själv ta ställning till om personen har möjlighet och tillräcklig kunskap för att medverka, detta utifrån en grundläggande presentation av studiens syfte och intervjuens tidsomfattning. Det är viktigt att tillämpa samma metoder och systematiska urvalsprocess i båda fallen för att undvika att det skall generera effekter på datainsamlingen. En kombinerad urvalsmetod är fördelaktigt eftersom en viss anpassning till respektive bolags interna organisationsstruktur krävs, där snöbollsurvalet möjliggör att informanter med relevans för respektive respondent kan identifieras.

### **5.5 Genomförande och intervjuguide**

Det är viktigt att intervjupersonen känner sig bekväm vid intervjusituationen, då det kan ha betydelse för hur personen svarar på frågorna som ställs.<sup>109</sup> Med detta i åtanke får både respondenter och informanter möjlighet att välja tid och lokal för intervjutillfället. Vidare tillämpas Vetenskapsrådets forskningsetiska principer som riktlinjer för hur intervjusituationen utformas. Principerna ger vägledning om hur krav om information, samtycke, konfidentialitet och nyttjande skall hanteras. Intervjupersonerna informeras således om studies syfte och dess möjlighet till granskning av citat i efterhand. Vidare har de möjlighet att inte svara på eventuella frågor, begära förtydliganden eller kräva anonymitet. Intervjuerna spelas in efter godkännande, för att underlätta hantering av materialet och säkerställa att informationen som lämnats återgetts korrekt. Intervjupersonerna upplyses också om att inspelningarna inte skall komma att lagras efter studiens genomförande.<sup>110</sup>

Tre olika intervjuguides utformas för att kunna genomföra respektive intervju. Utifrån angivna teoretiska utgångspunkter upprättas olika kategorier av frågor som behandlade ämnesområden av relevans.<sup>111</sup> Det handlar om individen, styrning från ägaren och inom organisationen, kundrelationer, tjänstemannarollen samt miljö- och klimatarbete. En schematisk uppställning av operationalisering av teorin sammanställs. Sammanställningen, vilken utgörs av ovan nämnda kategorisering, presenteras på följande sida.

---

<sup>109</sup> Ekholm; Fransson (1992) s.15

<sup>110</sup> Vetenskapsrådet (2013) s.7-16; Ryen (2004) s.155-156

<sup>111</sup> Bryman (2008) s.419

Tabell 1. Operationalisering av teoretiska utgångspunkter

Teoretiska utgångspunkter	Operationalisering
Tjänstemannarollen inom klimatarbete; den engagerade tjänstemannen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aktörens formella position</li> <li>- Aktörens beskrivning av miljötjänstemannens roll (funktion, förväntningar, motiv och mål, personliga värderingar)</li> </ul>
Handlingsutrymme inom tjänstemannarollen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Möjligheter att påverka rollen och agera självständigt</li> <li>- Möjligheter att påverka klimatarbetets utformning</li> <li>- Agerande utifrån förväntningar (inom och utom organisationen)</li> <li>- Uppfattning om maktresurser inom rollen</li> </ul>
Styrning av verksamheten: ägardirektivets betydelse	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Förekomst av formell styrning, i form av styrdokument inom hållbarhetsarbetet, exempelvis ägardirektiv</li> <li>- Beskrivning av ägarens krav och hur det möts</li> <li>- Beskrivning av bolagets styrkedja – hur uppfattar samtliga nivåer dess roll och ansvarfördelningen?</li> <li>- Implementering av klimatmålen – beskrivning av hur arbetet utvecklas.</li> <li>- Diskussion kring hinder inom och utom organisationens verksamhet.</li> </ul>
Inflytande och krav från andra aktörer: kundrelationers betydelse inom kommunala bolag	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kundernas inverkan på miljötjänstemannens agerande inom rollen</li> <li>- Kundernas inverkan på klimatarbetet – inkludering vid bolagets beräkning av klimatpåverkan</li> </ul>
Förekomst av konflikter inom kommunala bolagets verksamhet	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Förekomst av konflikter inom klimatarbetet</li> <li>- Konflikters inverkan på miljötjänstemannarollen</li> <li>- Konflikters inverkan på klimatarbetet över tid</li> <li>- Prioriteringar vid etablering av klimatmål</li> <li>- Hinder för utveckling av klimatarbetet (inom och utom verksamheten)</li> </ul>

Intervjuguiderna anpassas efter huruvida intervjupersonen är en informant eller kombinerad respondent och informant, då respondenternas enskilda uppfattningar är mer centrala för att kunna besvara de preciserade frågeställningarna. Frågorna i respektive intervjuguide utformas för att i hög grad vara öppna och generera utvecklande svar och beskrivningar. Detta är av vikt för att möjliggöra för respektive intervjuperson att föra djupgående och reflekterande resonemang. Frågor som kan generera svar i termer av ja och nej väljs till stor del bort, delvis också för att säkerställa att materialet skall vara av användbar karaktär. Det är samtidigt viktigt att frågorna som utformades fyller en tydlig funktion med teoretisk utgångspunkt. I största möjliga mån undviks dock att leda intervjupersonen och att ge neutrala uppföljningar av sva-

ren eftersträvas.<sup>112</sup> Avsikten med denna strategi är att intervjupersonerna skall känna sig bekväma och undvika att eventuellt tolka och söka efter tecken på vilka svar som förväntas av dem. Samtidigt erbjuder den standardiserade intervjuguiden en viss struktur i svaren vilket möjliggör jämförelse av svaren vid analysen.<sup>113</sup> En viss grad av flexibilitet krävs under intervjuprocessen, på grund av dess utformning och frågornas karaktär. Det handlar dels om lyhördhet gentemot intervjupersonen men också om viss anpassning till vad som berättas. Inspelningen möjliggör ett samspel där fokus riktas mot svaren och att ställa relevanta följdfrågor eller precisera vid efterfrågan, snarare än dokumentering av vad som sägs.<sup>114</sup>

Utformande och tillämpning av strukturerade intervjuguiden är viktigt för att minimera skillnader mellan intervjusituationerna och därmed eventuell påverkan på resultatet. En systematisk tillämpning av uppsatta riktlinjer för respektive intervjusituation är centralt för studien eftersom två olika fall inkluderas och skillnader i genomförande kan påverka möjligheten till jämförande ambitioner under analysen.<sup>115</sup>

## 5.6 Principer för hantering av data

Efter datainsamlingen analyseras materialet genom kvalitativ innehållsanalys. Innehållsanalysen är en lämplig vetenskaplig metod för att dra slutsatser ur ett material som består av texter, vilka antas innefatta en viss mening. Både det transkriberade intervjumaterialet och de framtagna dokumenten analyseras med kvalitativ innehållsanalys som utgår ifrån studiens syfte och frågeställningar. En kvantitativ innehållsanalys inkluderas inte eftersom det inte är intressant att studera en kvantitativ förekomst av begrepp eller idéer.<sup>116</sup> Studiens syfte eller design gör heller inte anspråk på att kunna dra några sådana slutsatser. Det är enbart materialets manifesta innehåll som analyseras, övriga former av kommunikation så som pauser och tonfall inkluderas inte. Att analysera uttalade faktorer kan bidra med viss nyansering av materialet, dock kan studiens reliabilitet avsevärt påverkas.<sup>117</sup> Vidare är en tydlig och systematisk hantering av materialet en förutsättning för att kunna genomföra en jämförande analys av de två fallen. Hantering och analys går till på följande vis:

1. Intervjuerna lyssnas igenom ett flertal gånger och dokumenten läses från början till slut.

---

<sup>112</sup> Ekholm, Fransson (1992) s.73, 75

<sup>113</sup> Johannessen & Tufte. (2003). s 97.

<sup>114</sup> Bryman (2008) s. 423, 430-431; Yin (2007) s.118-119

<sup>115</sup> Yin (2007) s.97; Bryman (2008) s.135

<sup>116</sup> Bergström, Boréus (2005) s.44-45

<sup>117</sup> Bergström, Boréus (2005) s.77

2. Intervjuerna transkriberas ordagrant och läses igenom, vilket är viktigt för att minimera risken för bristfällig reliabilitet genom slumpmässiga fel.<sup>118</sup>
3. Det transkriberade materialet och dokumenten går igenom med särskild relevans utifrån frågeställningarna och operationaliseringstabellen, samt kodas genom markeringar.<sup>119</sup>
4. Kodningarna används för att söka ut mönster i materialet. Olika kategorier urskiljs och systematiskt struktureras utifrån studiens syfte. Delar av det sammanlagda materialet (både intervjuer och dokument) kan läggas åt sidan om det inte är av relevans utifrån studiens syfte och frågeställningar.<sup>120</sup>
5. Materialet presenteras systematiskt i empiriavsnitt, där citat används för att belägga centrala aspekter och tydligt beskriva innehållet. Empirin kan härledas till respektive bolag och organisationsnivå, men en sammantagen presentation ges.
6. Empiriavsnittet analyseras i förhållande till de teoretiska utgångspunkter som presenterats med avsikt att söka svar på studiens frågeställningar. Här inleds en jämförelse av materialet från respektive bolag, utifrån empirins centrala teman. Detta avsnitt utgör grunden för slutsatsdragning.

---

<sup>118</sup> Esaiasson m.fl. (2007) s.70

<sup>119</sup> Bryman. (2009) s.514

<sup>120</sup> Hjerm, Lindgren (2010) s.92, 120.

## 6. Två kommunala bolag i Göteborg

Huvudsyftet med detta kapitel är att presentera de två kommunala bolag, Göteborgs Hamn AB och Higab, som ingår i denna fallstudie. Gemensamt för bolagen är att Göteborgs stad är dess ägare och formulerar respektive verksamhetsuppdrag. Bolagen ingår i Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB (GKF), en koncern där 17 dotterbolag direkt helägda av Göteborgs stad ingår.<sup>121</sup>

Inledningsvis presenteras bakgrundsinformation om respektive bolag och en översiktlig presentation av dess organisationsstruktur ges. Vidare ges en beskrivning av bolagens formella styrning och hur bolagens miljö- och klimatarbete är utformat. Kapitlet skall ses som en grund för kommande kapitel där övrigt empiriskt material presenteras utifrån studiens syfte och frågeställningar. Samtliga delar av det empiriska materialet förhålls till relevanta teoretiska utgångspunkter i kommande analyskapitel.

### 6.1 Göteborgs Hamn AB

Göteborgs Hamn AB är ett kommunalt bolag med cirka 120 anställda.<sup>122</sup> Hamnverksamhet har bedrivits i Göteborg sedan flera hundra år tillbaka och organisationen omkring dess verksamhet har förändrats över tid. Tidigare bedrevs verksamheten av två kommunala organisationer, Göteborgs Hamnförvaltning och Göteborgs Stuveri AB. Göteborgs Stuveri AB var ett resultat av en strukturering av stuveriverksamheten i Göteborg som skedde under 1970-talet. År 1985 skedde en sammanslagning mellan Göteborgs Hamnförvaltning och Göteborgs Stuveri AB, vilket medförde att all hamnverksamhet därefter hanterades inom en kommunal organisation. Det nya bolaget Göteborgs Hamn AB hanterade så väl produktion och byggande som planering och marknadsanpassning.

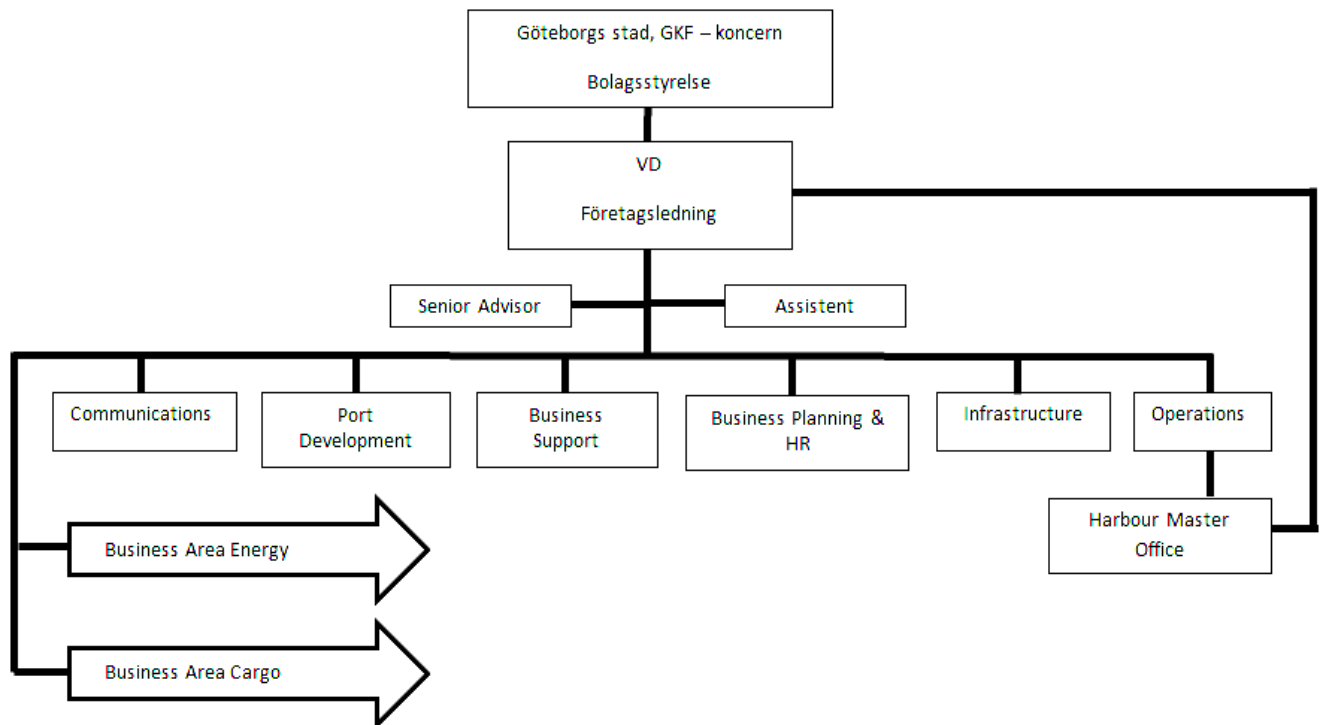
År 2010 genomfördes en förändring av hamnens organisation, där Göteborgs Hamn AB blev en hamnmyndighet, så kallad Port Authority. Den nya organisationen innebar att Göteborgs Hamn AB äger marken och infrastrukturen men att hanteringen av godset är förlagt till separata bolag och sköts av externa operatörer.

---

<sup>121</sup> Goteborg.se, 2013-08-24

<sup>122</sup> Göteborgs Hamn (2013) Hållbarhetsredovisning, s..4

Följande figur beskriver bolagets interna organisation;<sup>123</sup>



Figur 3. Organisationsschema över Göteborgs Hamn AB

### 6.1.1 Ägardirektiv och styrdokument inom klimatarbetet

Bolagets verksamhet styrs ytterst av ägardirektiv som är utformade av kommunen och antagna av kommunfullmäktige i Göteborgs stad. Ägardirektiven omformuleras av bolagets styrelse och ledning senare till strategier och mål som skall styra verksamheten. Ägardirektivet påvisar också att organisationen skall tillämpa planer, policies och program som Göteborgs kommunfullmäktige fastslår.

Bolagets hållbarhetsarbete regleras ytterst i dess ägardirektiv. Nuvarande ägardirektiv är fastställt 2011 och i dess inledande avsnitt där bolagets övergripande uppdrag formuleras så inkluderas hållbarhetsperspektivet. Formuleringen lyder;

Göteborgs hamn skall utgöra det självklara godsnavet för sjötransporter i Skandinavien och därigenom skapa förutsättningar för tillväxt, sysselsättning och hållbar utveckling i Göteborg.<sup>124</sup>

Vidare innehåller ägardirektivet ett eget avsnitt om bolagets hållbarhetsarbete. Bolagets ägare, Göteborgs stad, fastslår följande;

<sup>123</sup> Egen bearbetning utifrån original tillhandahållet av Göteborgs Hamn AB

<sup>124</sup> Ägardirektiv för Göteborgs Hamn AB, H 2011:72, P 2011-05-12 § 10



Bolaget skall medverka till en långsiktig hållbar utveckling genom att i alla verksamheter bedriva ett integrerat och proaktivt hållbarhetsarbete som syftar till att uppnå de lokala miljömålen<sup>125</sup> och minimera negativ miljöpåverkan.<sup>126</sup>

Bolaget har omsatt uppdraget från ägaren till en affärsidé med tillhörande affärsplan, vision och fyra kärnvärden som skall vara styrande för verksamheten. Hållbarhetsperspektivet inkluderas i samtliga delar och framhålls då det anges vara ett av verksamhetens kärnvärden. Detta innebär att man avser att tillämpa hållbara perspektiv inom verksamheten och att man upplever att man skall ta ansvar för kommande generationer.<sup>127</sup> Bolagets verksamhet är klassad som miljöfarlig enligt miljöbalken och är tillståndsgregerad. Detta innebär att verksamheten lyder under miljötillstånd med olika villkor som därmed påverkar hur hållbarhetsarbetet bedrivs och utformas. Klimatarbetet omfattas dock i låg grad av dessa villkor.<sup>128</sup>

Hela verksamheten är certifierat enligt ISO14001<sup>129</sup> och hållbarhetsarbetet är således strukturerat enligt ett miljöledningssystem som är integrerat med övrig verksamhetsstyrning. Miljöledningssystemet beskrivs som ett centralt verktyg för verksamheten av bolagets hållbarhetschef, då det löpande följs upp och innefattar åtgärdsplaner. Hållbarhetsarbetet utgörs av verksamhetens miljöprogram och miljömål. Verksamhetens mål inom miljöområdet är sammanställda i ett miljöprogram. Miljöprogrammets syfte anges vara att samla verksamhetens insatser för att uppnå Göteborgs lokala miljömål och sammantaget minimera verksamhetens miljöpåverkan. Miljöprogrammet är uppbyggt kring tre större målområden som i sin tur är definierade i olika delmål. Ett av dessa målområden berör begränsad klimatpåverkan. Delmålen har olika nivåer som skall uppnås inom en angiven tidsperiod fram till år 2015. Delmålen har således angivna definierade nivåer för varje verksamhetsår. I miljöprogrammet anges vilken av verksamhetens olika avdelningar som innehar ansvaret för att respektive mål skall uppnås.<sup>130</sup> I december år 2010 beslutade Göteborgs Hamn AB att bolaget skall bli klimatneutralt till år 2015.<sup>131</sup>

## 6.2 Higab

Hantverks- och Industrihus i Göteborg AB (Higab) är ett kommunalt bolag med cirka 60 anställda. Bolaget bildades 1966 efter ett beslut i Göteborgs stads fullmäktige. 1970 står bola-

---

<sup>125</sup> Se avsnitt Klimatarbete i Göteborgs stad för beskrivning av Göteborgs stads lokala miljömål

<sup>126</sup> Ägardirektiv för Göteborgs Hamn AB, H 2011:72, P 2011-05-12 § 10

<sup>127</sup> Göteborgs Hamn (2013) Hållbarhetsredovisning, s.4, 20

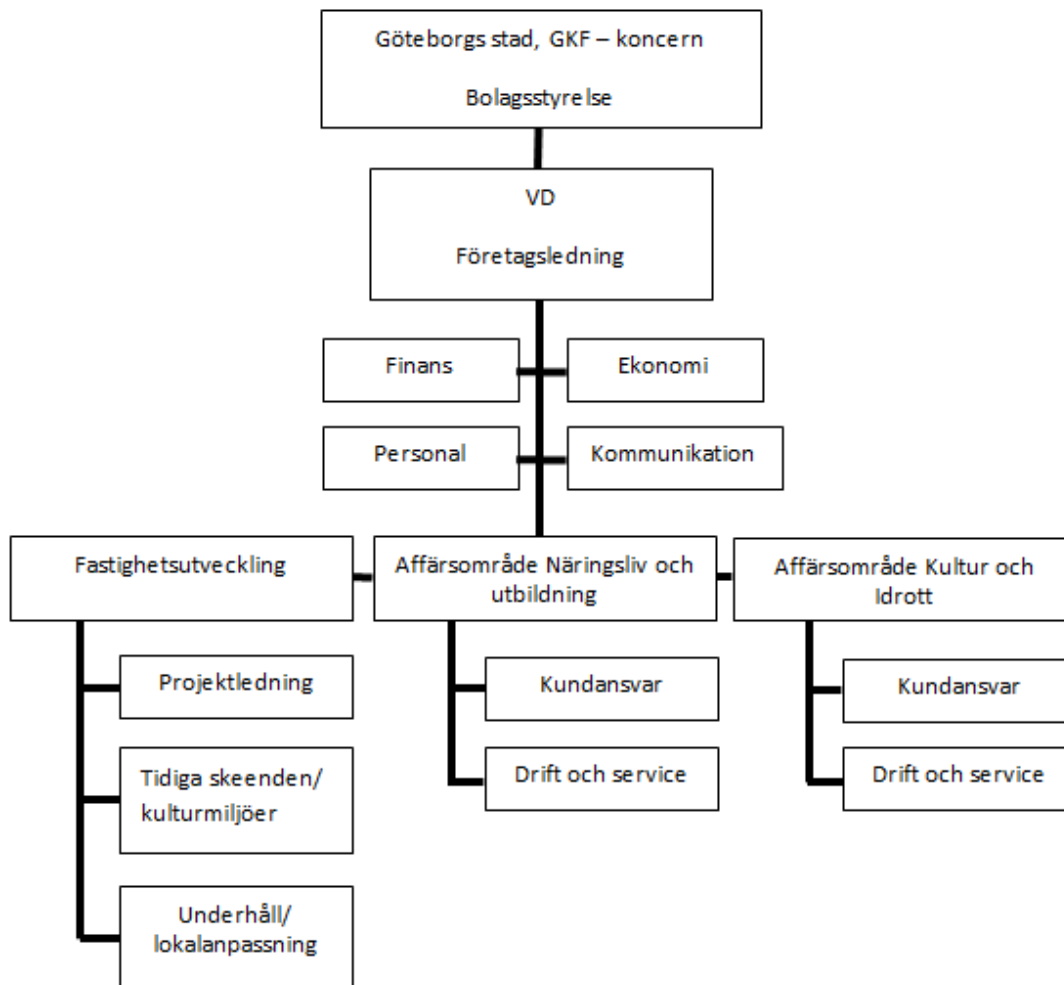
<sup>128</sup> Intervju; Åsa Wilske, hållbarhetschef, Göteborgs Hamn AB, 2013-04-08

<sup>129</sup> ISO 14001 är ett standardiserat miljöledningssystem

<sup>130</sup> Göteborgs Hamn (2013) Miljöprogram

<sup>131</sup> Göteborgs Hamn (2013) Hållbarhetsredovisning, s.9

gets första projekt färdigt. Mot slutet av 1980-talet och framåt växer organisationen och bolaget förvärvar fler fastigheter, exempelvis de som tidigare förvaltats av Göteborgs saluhallsförvaltning. Göteborgs stads kommunfullmäktige beslutar också att sälja kulturfastigheter till bolag. För förvaltning av dess bildas dotterbolaget, Kulturfastigheter i Göteborg AB. 2012 fusioneras dotterbolagen Kulturfastigheter i Göteborg AB och AB Långedrag med Higab.<sup>132</sup> Följande figur beskriver bolagets interna organisation;<sup>133</sup>



Figur 4. Organisationsschema över Higab

### 6.2.1 Ägardirektiv och styrdokument inom klimatarbetet

Bolagets verksamhet styrs ytterst av ägardirektiv som är utformade av kommunen och antagna av kommunfullmäktige i Göteborgs stad. Ägardirektiven omformuleras av bolagets styrelse och ledning senare till strategier och mål som skall styra verksamheten. Ägardirektivet

<sup>132</sup> higab.se, 2013-03-20

<sup>133</sup> Egen bearbetning utifrån original tillhandahållet av Higab

påvisar också att organisationen skall tillämpa planer, policies och program som Göteborgs kommunfullmäktige fastslår.

Nuvarande ägardirektiv är fastställt 2002 och beskriver övergripande uppdrag för verksamheten men enskilda avsnitt om hållbarhetsarbete är inte inkluderat. Till skillnad från Göteborgs Hamns ägardirektiv så saknas direkta formuleringar om hållbar utveckling som ledord för uppdraget och klimat och miljö nämns inte alls i ägardirektivet. Dock finns avsnitt och beskrivningar för uppdraget som skulle kunna tillämpas inom hållbarhetsarbetet, där ägaren framhåller vikten av att arbeta långsiktigt och i enlighet med olika samhällsvärden. Följande text återfinns i ägardirektivet;

[..] I sin verksamhet skall bolaget tillvarata och vara lyhörd för de värden som präglar göteborgssamhället.

I syfte att vara en stabil aktör inom kommunen skall bolagets verksamhet bedrivas med långsiktighet och uthållighet [..] Bolaget skall eftersträva en ekonomisk utveckling som säkerställer en tillfredställande solidaritet och lönsamhet.<sup>134</sup>

Bolaget har omsatt uppdraget från ägaren till en affärsidé med tillhörande affärsplan, vision och värderingar som skall vara styrande för verksamheten. Hållbarhetsperspektivet nämns inte uttryckligen som en av bolagets värderingar, vilka istället är helhetssyn, engagemang och samverkan. I bolagets vision talas om långsiktighet. Omsättningen av uppdraget till styrning för verksamheten speglar således vad som anges i ägardirektivet.

Bolagets hållbarhetsarbete är organiserat kring kategoriserade miljöområden, där även klimatarbetet är inkluderat. Bolagets hållbarhetsstrateg har lett arbetet tillsammans med ett miljöråd, där personer från övriga delar av verksamheten ingått. Arbetet har genererat i en femårig hållbarhetsplan. Hållbarhetsplanen är uppbyggd kring tidigare nämnda kategoriserade miljöområden och så väl övergripande huvudmål som specificerade delmål. Nuvarande plan sträcker sig till 2016 och innehåller strategier för varje delmål där tidsram, aktivitet, ansvarig och tillämpare redogörs för.<sup>135</sup> Higab är inte certifierat enligt en standard för miljöledningssystem men anger att hållbarhetsplanen fyller denna funktion enligt liknande systematik, då löpande revideringar sker, arbetet genererar rutiner och mål uppställs.

---

<sup>134</sup> Ägardirektiv för Higab, H 2002:191, P 2002-11-28, § 11

<sup>135</sup> Higab (2013) Hållbarhetsplan 2016

## **7. Miljötjänstemän och klimatarbete i Göteborgs Hamn AB och Higab**

Det empiriska materialet presenteras i följande kapitel. Materialet består av resultatet från intervjuerna samt dokumentstudierna och beskrivs med avsikt att svara på frågeställningarna om tjänstemännens funktion och betydelse av styrning vid klimatarbete i kommunala bolag. Kapitlet är indelat i följande avsnitt; Miljötjänstemannens roll och funktion, handlingsutrymme inom rollen och styrning inom klimatarbetet.

### **7.1 Miljötjänstemannens roll och funktion**

Miljötjänstemännens formella titlar inom respektive bolag beskrevs vara hållbarhetschef eller hållbarhetsstrateg. Rollen bakom respektive titel kan skilja sig något åt men innebär grundläggande att de arbetar med bolagens miljö- och klimatarbete och på olika sätt har ansvar för detta. Här framhölls att rollen innebär att representera bolaget inom klimatfrågan och verka internt för att utveckling av arbetet skall ske. Respondenterna beskrev den egna rollen;

Jag har ju en roll att föreslå mål, ta fram underlag som motiverar varför vi skall ha olika mål. Jag har ju en jätte viktig roll i att vägleda bolaget. Sen är det ju ändå företagsledningen, där jag inte sitter med, som tar besluten om vilka målambitioner och vilket håll vi skall gå åt. Men att ge dem den kunskapen som dem behöver för att ta rätt beslut är ju min viktiga roll. (Hållbarhetschef, Göteborgs Hamn)

Jag tycker ju att min roll är att representera företaget i dem frågor som jag arbetar med, så kan jag väl säga. [...] Jag tror att ibland får man skaka om lite, att det är min roll som tjänsteman att på något sätt att delta i dem forum som finns i stan där man diskuterar de frågor som jag jobbar med. Det finns en klimatstrategigrupp, miljömålsgrupp, miljösamordnarnätverket och min roll som tjänsteman är väl att fånga upp och kommunicera det som vi gör inom det område som är specificerat att jag skall jobba med. (Hållbarhetsstrateg, Higab)

Miljötjänstemännen inom respektive bolag lyfte fram att de uppfattar sin roll som både som pådrivande, internt och externt, och representativ. Det handlar om att man är bolagets ”ansikte” för miljöfrågorna och att det är en viktig del av rollen. Denna uppfattning stärktes av beskrivningarna från så väl bolagsledning som bolagsstyrelse. Inom båda bolagen framhöll representanterna för bolagsledningen att respektive miljötjänstemans roll innebär en funktion av att vara pådrivande. Följande beskrivningar av respektive roll gavs;

Hållbarhetsstrategen är den person som skall vara sakkunnig på området och följa utvecklingen och dels driva så att vi når dem målen som vi har satt upp men även då ha kunskap och lyhördhet för utvecklingsfrågor. (Finanschef/Vice VD, Higab)

Hållbarhetschefen är ju den som ytterst håller ihop och driver frågorna. Är också den som sitter på expertkunnandet kring miljöfrågorna. [...] Rollen blir väl väldigt mycket missionerande, inspirerande och det är hen väldigt duktig på att vara inspirerande och inspiratör. [...] Och också företagets expertansikte utåt. (VD, Göteborgs Hamn)

Miljötjänstemännens egna beskrivningar av sin roll bekräftades således av representanterna för bolagsledningen. Även representanterna från bolagsstyrelsen framhöll att det är miljötjänstemännen som är drivande för hur bolagets klimatarbete skall bedrivas och utvecklas, något som de blivit delegerade via bolagsledningen. Man påpekade att styrelsen inte påverkar vad som skall ingå in i miljötjänstemännens roll.

Representanter från samtliga nivåer inom respektive bolag framhöll att förutsättningarna för klimatarbete har förändrats över tid och att detta också synliggörs när man diskuterar rollen för miljötjänstemännen. Samtliga underströk att det har blivit enklare att arbeta med klimatfrågor, både internt och externt, i takt med att frågorna uppmärksammas i övriga samhället. Trots detta var både de enskilda miljötjänstemännen och övriga informanter noga med att påpeka att rollen kräver rätt individ på rätt plats;

Tyvärr så har ju de här frågorna blivit väldigt mycket personorienterade också. [...] Det måste vara lite eldsjälar med i det hela, typ som vår hållbarhetschef då, som brinner för detta och verkligen utstrålar det. Kan sälja in det och entusiasmera andra, och att vi andra tillåter oss att hänga med på ett rimligt sätt i alla fall. (VD, Göteborgs Hamn)

Utvecklingen av klimatarbetet över tid sades också haft inverkan på miljötjänstemannarollen genom att det ingår i rollen att verka mer strategiskt. Klimatarbetet i sig beskrevs som mer strategiskt inom båda bolagen, vilket delvis möjliggjorts genom förändrade krav från omvärlden samt interna organisationsförändringar, något som så väl bolagsledning som bolagsstyrelse bekräftade. En av miljötjänstemännen uttryckte det enligt följande;

Rollen har ju så att säga blivit allt mer strategisk på en övergripande nivå. Den började väldigt operativ, med kontakter med alla tekniker och kundansvariga och mycket ”hands on” hjälp i vardagen, men nu är den ju mera strategisk. Framåtblickande. Göra rätt och få möjligheten att skapa rutiner för att hitta ett arbetssätt som är riktigt snarare än att lösa varje enskild dagligt problem. (Hållbarhetsstrateg, Higab)

Vidare beskrev miljötjänstemännen hur de förhåller sig till den drivkraft som de förväntas uppvisa och som beskrivs vara en del av deras roll inom bolaget. Respektive bolags uppsatta mål uppgavs vara självklara drivkrafter för att genomföra det dagliga klimatarbetet inom organisationen. Man vill uppnå målen och engagera andra för att bidra till måloppfyllnad. Att bidra till att det enskilda bolaget är framgångsrikt inom klimatarbete framhölls också som viktigt, här hänvisas tillbaka till vikten av att som en del av rollen vara representant. Samtidigt lyftes personliga utgångspunkter och motiv för vad som driver dem inom respektive roll;

Det är väl sådan jag är som person. Man ger sig inte, jag tror att jag ganska lätt störs av flatet. Att man pratar om mål men att man inte verkställer dem, då vill jag hellre sätta målen lite högre och skaka fram, alltså se vad som händer. [...] Det skall hända saker. Vi skall inte stå handfallna och inte göra någonting. (Hållbarhetsstrateg, Higab)

Jag vill ju göra nått som leder till en bättre situation för människor att leva i. Och jag tror att minska klimatutsläppen är en oerhört viktiga fråga för att vi skall få en dräglig tillvaro och att människor skall kunna leva på den här jorden. Så att jag har ju ett stort personligt engagemang i miljö- och klimatfrågor. (Hållbarhetschef, Göteborgs Hamn)

Personliga värderingar påtalades således som relevanta drivkrafter inom tjänstemannarollen samtidigt som det starkt också framhålls att det i grunden handlar om ett uppdrag och inte en agenda som drivs av egenintresse. Det verkar snarare handla om en värdegrund som beskrevs och framhölls som viktig, även när rollen och uppdraget kan uppfattas som något otydligt;

Jag försöker luta mig mot något uppdrag, som inte alltid är så jättetydligt. Det uppdraget som jag ändå har, gör jag ju en tolkning av[...] men det är ju inte så att jag har en personlig agenda som jag driver hela tiden, men jag har ju en etik, mina personliga grundvärderingar och jag vill ju inte göra nått som känns fel. Men jag har inte någon personlig agenda utan att jag försöker ju ta med mig mina värderingar och skapa en grund för att bra arbete här på Göteborgs Hamn. Men det är ju vårt övergripande uppdrag och så, som jag utgår ifrån. (Hållbarhetschef, Göteborgs Hamn)

Sammantaget verkar innehållet i rollen och dess successiva utveckling präglas av ett behov av personliga drivkrafter. Till detta kom förväntningar på att vara drivande från övriga delar av respektive bolag för att klimatarbetet i sig skall vara genomförbart. Både miljötjänstemännen och bolagsledningen framhöll att det är en förutsättning för ett framgångsrikt klimatarbete.

### 7.1.1 Handlingsutrymme inom rollen

Ovan visas hur det finns förväntningar på miljötjänstemännens roll, både från bolagsledning- en men också från dem själva. Vid beskrivning av sina roller uppvisades en medvetenhet från miljötjänstemännen om vad dessa förväntningar innebär, vilket rimligen också kan påverka hur man väljer att agera inom olika situationer. När miljötjänstemännen ombads förklara hur de såg på interna och externa förväntningar och om det påverkade deras agerande angavs flera perspektiv. Högabs hållbarhetsstrategi framhöll främst interna förväntningar och beskrev sitt agerande i förhållande till dessa;

Ja, internt i företaget så finns det ju förväntningar på att jag skall lösa så att vi är miljöanpassade här i bolaget. Men jag känner ju inte några krav från politiker eller externt, dom går ju via ledningsgruppen och VD, tycker jag. Jag känner inte att jag har några besvärande krav på mig. [...] Jag prioriterar väldigt mycket att hjälpa mina kollegor, när det kommer en miljöfråga som dem vill ha hjälp med så bryter jag allt det andra för att dem skall förstå att det här är lätt.

Det faktum att båda bolagen driver klimat- och miljöfrågor som en del av sina varumärken framhölls som betydande för att skapa förväntningar från externa aktörer, även om man delvis beskrev dem på olika sätt. Dels talade man om förväntningar från ägaren och allmänheten, men även från kunder. Miljötjänstemännen har således en rad aktörer att förhålla sig till när de skall utforma bolagens klimatarbete och agera inom sina roller. Göteborgs Hamns hållbarhetschef förklarar;

Som jag var inne på, ett starkt varumärke, ett starkt grönt varumärke, det skapar ju absolut förväntningar. Och eftersom jag företräder hållbarhetsdelen så ser jag ju dem förväntningarna. Och våra ägare, Göteborgs stad, har ju satt upp tuffa klimatmål, och de förväntar ju sig att vi som är ett stort bolag skall vara med och bidra till det. Och från allmänheten finns det ju också förväntningar. Allmänheten representerade av olika grupper då, miljögrupper och så, dem har ju förväntningar på oss. Så det finns ju stora förväntningar på ett kommunalt bolag som också jobbar inom logistikbranschen.

Miljötjänstemännen var eniga om att de besitter någon form av maktresurs inom sin roll. Samtliga talade om att det handlar om hur deras individuella kunskaper inom klimat och miljöområdet informellt blir vägledande för övriga delar av organisationen och att detta medför att man ansåg sig ha mycket stor möjlighet att påverka utformningen och tillämpningen av klimatarbetet. Miljötjänstemännen beskrev;

Kunskap är ju makt. Och ja, det underlag jag lägger fram ger ju vägledning i beslut, så att det är ju en maktfaktor. (Hållbarhetschef, Göteborgs Hamn)

Om vi pratar om det där med min plats i organisationen så är det ju så att vår VD och ledningsgrupp tar alla beslut men det är ju sällan som det inte blir som jag har tänkt mig, om man säger så. För det finns ju ingen annan som jobbar med miljöfrågor. Så att jag tycker väl att jag har en ganska stor informell makt, men inte formell, där är jag en tjänsteman som jobbar som ett utskott till ledningsgruppen, så kan man beskriva det. (Hållbarhetsstrateg, Higa)

Man beskrev också kopplingen mellan den makt man upplever sig besitta och bolagets trovärdighet inom klimat- och miljöfrågor. Här skildrades upplevelsen av att förväntningar och informell makt också medför ett upplevt ansvar att vara trovärdig i arbetet som bedrivs, både av den enskilde tjänstemannen men också av bolaget som helhet. Hållbarhetschefen på Göteborgs Hamn beskrev det enligt följande;

Sedan så har ju hamnen fått ett väldigt starkt varumärke och utan att vara för självkritisk så tror jag väl att en del i det är mitt personliga varumärke som har liksom stärkt hamnen, bara för att jag som person försöker vara trovärdig. Och det gör ju också att jag aldrig vill vara med om att driva igenom saker som skadar vår trovärdighet och hamnens trovärdighet är kopplad till min trovärdighet.

Den informella makten att påverka klimatarbetets utformning beskrevs också omfatta den egna rollen. Miljötjänstemännen upplevde att de har stora möjligheter att påverka den egna rollen och vad den skall innefatta. De framhöll att utveckling av rollen har skett på ett sådant sätt som de önskat och att de upplever sig vara nöjda med hur de kan påverka sin arbetssituation. Man uttryckte detta enligt följande;

Jag upplever att jag har påverkat den rollen väldigt mycket själv och att den har blivit som jag har tänkt mig.[..] Så att jag är ganska nöjd då, det är härligt, det är väl egentligen samma sak som att fråga om jag har möjlighet att påverka mitt jobb utifrån egen vilja och det har jag ju så klart. För det är ju ingen annan som jobbar med miljöfrågor och kan säga åt mig vad som är viktigt, jag gör ju den prioriteringen själv. (Hållbarhetsstrateg, Higa)

[..] Uppdraget har jag ju påverkat själv genom att det är väl säkert jag som har formulerat det. (Hållbarhetschef, Göteborgs Hamn)



Sammantaget beskrev miljötjänstemännen hur deras roll och hur de kan agera inom den blir betydande för utvecklingen av klimatarbetet inom respektive bolag. Faktorer om förväntningar, maktresurser, trovärdighet och påverkansmöjligheter lyfttes fram som relevanta för hur man tänker och agerar i sin roll. Denna bild stärktes av bolagsledningens uppfattning kring en värdering av miljötjänstemannarollens betydelse;

När det gäller utvecklingsfrågor så skulle jag sätta det ganska högt, när det gäller frågor som vi jobbar med dagligdags så är den stor[.]en del i jobbet är ju att få vår övriga organisation att ta till sig dom här delarna. (Finanschef/Vice VD, Higab)

Som person eller miljöchefens roll? Alltså, jag tror att det är väldigt viktigt, för det första, att man har en miljöchef som har de egenskaperna som vår hållbarhetschef har, som kan se kopplingen till verksamheten tydligt, [..]utan förstår affären och väver ihop detta och gör det till kommersiella frågor för annars blir det inte hållbart. Sen miljöchefens roll i bolaget, det är ju en jätteviktig roll, för att hela tiden hålla dessa frågor ajour och inspirera och peka på möjligheter. Någon liten motor med lite drivkraft så där och det gör vår hållbarhetschef jättebra. (VD, Göteborgs Hamn)

## 7.2 Styrning inom klimatarbetet

För bolagens formella styrdokument redogörs i tidigare kapitel. Här avses att redogöra för hur miljötjänstemännen och övriga inom bolagens respektive styrkedja uppfattar dessa samt hur de tillämpas och har inverkan i praktiken. Samtliga informanter och respondenter uppfattade ägardirektiven som ytterst styrande för verksamheten, gällande både klimatarbetet och verksamheten i övrigt. Man angav att hållbarhetsperspektivet finns inkluderat och att det i praktiken inkluderar arbetet kring klimatfrågan, även om det inte finns direkt uttryckt i skriften i respektive ägardirektiv. Här skiljde sig miljötjänstemännen åt inom bolagen och gav uttryck för att de uppfattade olika grad av styrning från dess ägare;

I ägardirektivet så uttrycker man ju att man skall jobba för en hållbar utveckling och att man skall minimera miljöpåverkan. Där står väl inget explicit om klimatfrågan eller utan det ingår som en del då, men det är ju absolut så, [..] Och det har ju sedan sipprat ner i affärsplanen, det finns ju med i de olika stegen av styrande dokument. (Hållbarhetschef, Göteborgs hamn)

Om jag upplever att miljöfrågorna finns med i alla led? Nej, det tycker jag väl egentligen inte. Eller alltså, det finns väl med. Men det trycks inte på dem. Ägardirektiven är i det avseendet lite vaga, tycker jag. Det står att man skall bidra till

hållbar utveckling, och så vidare, men det är väldigt luftigt för alla bolag att göra som de själva vill [...] man är lite rädd att ställa krav och att följa upp dom, tycker jag, när det gäller miljöfrågor[...] skall det hända någonting så får det komma från bolaget själv. Och då får det förankras från mig, via ledningen, till styrelsen och möjligtvis uppåt sedan då. Den vägen går ju miljöfrågorna då, tycker jag. (Hållbarhetsstrateg, Higab)

Miljötjänstemannen från Higab utvecklade sitt resonemang och framhöll att det inte bara handlar om uppfattningen av det egna ägardirektivet. Problematiken kring styrningen som ges uttryck för i ovan citat beskrevs som ett övergripande problem eftersom det finns utrymme för tolkning. Detta redogjordes för enligt följande;

Jag upplever att det är ganska krokiga vägar ibland, jag tror att man behöver bli väldigt mycket mer tydlig från ägarhåll. [...] Jag tror att det skulle vara väldigt stimulerande för båda bolag och förvaltningar att få reda på lite mer konkret, vad förväntar man sig av oss? [...] Tex vad är eleffektivitet - innebär det att elanvändningen skall minska eller innebär det att vi kan använda hur mycket el som helst bara vi använder den effektivt? Det är frågor som man undrar litegrann över. Så att, mera styrning tycker jag.

Den varierande uppfattningen mellan miljötjänstemännen inom bolagen verkade inte avspeglas i övriga delar av styrkedjan. Informanterna från respektive bolagsstyrelse samt bolagsledning angav att de uppfattar ägardirektiven som tydliga gällande uppdraget för klimat- och miljöfrågor. Man uppgav att hållbarhetsperspektivet finns med i samtliga led men att det finns utrymme för förbättring.

Vidare beskrev informanterna den egna rollen som representant för bolagsledningen och bolagsstyrelse när det gäller styrningen av klimatarbetet. I bolagsstyrelsen framhålls att man är aktiv när frågorna lyfts fram och diskuteras, man anger att man inom uppdraget representerar det allmänna intresset i form av stadens invånare. En av informanterna problematiserar dock detta och menar att det handlar om en kombination av intressen som skall representeras inom uppdraget och inkluderar även partiet samt bolaget. I bolagsledningen återkopplas till att det är miljötjänstemannen som driver klimatarbetet även om viss skillnad i svaren framträder. Vd:n för Göteborgs Hamn beskriver hur den egna rollen delvis förändrats över tid till att handla om mer än vara beslutade inom ledningsgruppen. Här framhålls att man numera verkar mer drivande gällande klimatfrågor, framförallt tillsammans med bolagets hållbarhetschef.

### 7.2.1 Hantering av målkonflikter

Samtliga informanter beskriver hur målstyrning är det mest effektiva verktyget för hur kommunen som ägare kan styra verksamheten inom bolagen när det gäller klimatfrågor. Uppfattningarna skiljer sig något åt när det gäller hur detta uttryckligen sker, där kan man urskilja att miljötjänstemännen mer efterfrågar tydligare riktlinjer och starkare styrning. Informanterna från bolagsledning och bolagsstyrelse framhåller snarare flexibiliteten med målstyrningen. Exempelvis följande förklaring anges;

Men ibland så blir man väldigt specifik [...] men egentligen vill vi ha lite generella mål, att minska koldioxidutsläppen för vi har ju andra saker än just till exempel byggnadens eleffektivisering som är den stora grejen. [...] Vad har ägaren i minne när de sitter och formulerar ett mål? Tänker de på framtidskoncernen eller higabkoncernen? Ja då är det ju självklart, men skulle det sitta någon som kommer från hamnen så skulle de ju tänka på ett helt annat sätt. Så det ställer ju stora krav på en koncern-struktur, att du kan ha tillräckligt generella mål så att alla känner sig motiverade att jobba med frågorna. (VD, Göteborgs Hamn)

Visserligen mycket ytligt, eller vad ska man säga, inte så detaljstyr, men det är ju viktigt. [...] Genom att vara mycket tydlig, vad är det för mål som Göteborgs stad skall ha? Och det tycker jag att man har blivit duktig på, på det viset att man har fokus. (Ordförande, bolagsstyrelsen Higab)

Ansvarsfördelningen och styrkedjan inom bolagen uppfattas av samtliga informanter som tydlig. Man är medveten om vilket ansvar man har när styrningen tillämpas, åtminstone formellt. Informellt diskuterar miljötjänstemännen hur det kan finnas en viss otydlighet när det gäller möta ägarens krav och vad som prioriteras inom verksamheten. Trots det beskrivs hur de själva inom sina respektive roller har möjlighet vara kreativa vid utformning av klimatarbetet, något som bedöms kanske vara svårare inom andra organisationsnivåer. Begränsade resurser framhålls som en anledning till att det kan uppstå målkonflikter mellan det som sägs i ägarens krav att verksamheten skall uppnå. Miljötjänstemännens perspektiv anges enligt följande;

Vi har ju alltid begränsat med resurser och det är väl oftast den främsta anledningen till att inte åtgärder genomförs, vi mäktar inte med det då vi har så mycket som vi skall göra. Och där blir det ju många gånger en konflikt om vad vi skall göra först. [...]Om det bara hade prioriterats klimatmål högre så hade vi ju kunnat åstadkomma mera. (Hållbarhetschef, Göteborgs Hamn)

Om jag tittar krasst på det som jag uppfattar som våra ägardirektiv, rutiner och arbetssätt i övrigt så upplever jag inte att det borde behöva finnas det. Men jag tror att det finns vissa som uppfattar det som konflikter, bland annat mellan ekonomiska mål och klimatfrågor. Så jag tror att om det finns någon eller några i ledningsgruppen som uppfattar det så, så påverkar det mitt eller vårt arbete med klimatfrågorna. [...] jag tycker att man skall ställa sig frågan "vad får det kosta? får det kosta någonting?" och i så fall "vad får det kosta att bedriva ett seriöst hållbarhetsarbete?" [...] det är väl möjligtvis där då som jag kan se en liten konflikt. [...]Men jag tror att det är samma sak i hela stan, jag tror att man från ägarnivå måste ta sig en funderare på vad det får kosta för att nå våra miljö- och klimatmål. (Hållbarhetsstrateg, Higab)

Miljötjänstemannen utvecklar ovanstående resonemang och framhåller behovet av att ägaren måste vara tuffare mot sina verksamheter samtidigt som man måste ge dem reella möjligheter att uppnå målen som är uppsatta. Här talas om hinder som uppfattas bortom ekonomiska aspekter, istället beskrivs bristen på en holistisk syn utifrån ett sammantaget hållbarhetsperspektiv. Fortfarande talar ägaren mycket om separata områden och åtgärder, något som framhålls som problematiskt. Miljötjänstemannen från Göteborgs Hamn förklarar på ett liknande sätt;

Det finns hinder i den politiska agendan, det kanske inte är tillräckligt tydliga styrmedel från politiskt håll. Det finns mentala hinder, man kan satsa resurser på andra saker istället för att satsa på klimatarbetet - det är väl ett väldigt stort vanligt hinder.

Samtidigt som det framhålls att styrningen delvis drabbas av målkonflikter så påpekas också att det sker mer sällan numera än bara för ett par år sedan. Inom bolagsledning och bolagsstyrelse beskrivs detta som en positiv förändring över tid och att man inte längre upplever detta som ett hinder eller problem för verksamheten. Klimatfrågor anges på ett enklare sätt kunna kopplas samman med ekonomiska frågor, vilket underlättar möjligheten att implementera åtgärder inom verksamheten. När målkonflikter eventuellt uppstår som en följd av ägarstyrningen påpekas dock tydligt att det är inom verksamheten som detta skall hanteras. Informanten från Göteborgs Hamns bolagsstyrelse förtydligar;

Styrelsen går inte in och säger hur tjänstemännen skall hantera konflikter.[...]Utan det ligger ju på Vd:n att hantera konflikterna. Vi vill däremot bli informerade om det, styrelsen funkar ju lite mer som ett stöd för direktören – när han känner att det börjar köra ihop sig och världen inte är enkel så kan ju han vända sig till styrelsen

för att få ett stöd och en guidning kanske. Det är ju inte som så att vi tar över hans jobb.

Samtliga informanter och respondenter anger att de inte känner till formella riktlinjer för hur målkonflikter skall hanteras inom verksamheten. Fokus hamnar istället på att försöka att undvika att implementera ägarkraven på ett sådant sätt att själva utformningen av klimatarbetet står i direkt konflikt med någon annan del av verksamheten.

### **7.2.2 Kunderna och dess inverkan på klimatarbetet**

För kommunala bolag som driver affärsverksamhet blir relationen till kunderna central för verksamheten, eftersom det är dem som köper tjänster och produkter från respektive bolag. Bilden av kundernas betydelse när klimatarbetet utformas och styrs miljötjänstemannen agerande framträdde på samtliga organisationsnivåer inom bolagen då bolagsstyrelse, bolagsledning och miljötjänstemännen framhöll detta. Att förhålla sig till kundens förväntningar och vilja lyfts fram som relevant på olika sätt och enighet verkar råda kring att kunderna är en förutsättning för verksamheten. Representanterna från bolagsstyrelsen framhöll hur bolagen ställer sig i förhållande till övriga delar av respektive bransch och hur kundernas behov och önskemål kan se olika ut, vilket leder till en efterfrågan på att hantera klimatfrågan med viss flexibilitet. En av informanterna påpekade hur förändringen i samhället också har medfört ett annat läge för kunderna;

Det är ju där vi har en dimension till. Vi har ju kunder som säger; vad är det för hyra, vad har ni för uppvärmning och återvinning [...]är den här idrottsanläggningen byggd för att ta vara på energi. Idag finns det en annan, mycket, mycket bättre kunskap från kunden eller hyresgästen. (Ordförande, bolagsstyrelsen, Higab)

Kundernas betydelse för klimatarbetet och hur miljötjänstemännen utformat arbetet påverkas också av att man arbetar direkt med kundens verksamhet. I samtliga intervjuer framhölls att det är kunden som i slutändan ofta genererar mest klimatpåverkan och att det är genom samarbete med kunden som man kan åstadkomma påtagliga effekter för uppnå mål om klimatutsläpp. Det kan således sägas att kundens begränsningar eller öppenhet påverkar hur utformningen av arbetet kan se ut. Följande förklaringar gavs;

Alltså, det är ju där som den största klimatpåverkan finns. [...] Och där är ju mögnaden väldigt olika. Både hos olika rederier och inom lastbilsvärlden och åkerivärlden och så där. Acceptansen är ju väldigt olika, och det allra starkaste är ju när det blir driv från varuägaren, alltså industrin. Alltså till exempel Stora Enso, pap-

perstillverkaren, som satte krav på en grön logistikkedja, och det var därför vi också tog de första stegen med att elansluta och så vidare. En medvetenhet för dem som har betydelse i kedjan är otroligt viktig. (VD, Göteborgs Hamn)

Absolut. Vi drivs ju delvis av deras egna ambitioner, så att det är ju absolut viktigt[...] vi jobbar ju mycket med våra kunder [...] vi har gjort vissa saker som tex underlättat för att dem skall kunna välja klimatsmarta lösningar. Med elanslutning och tågpendlar och nu med långa transporter osv. Att de vill vara med på de här samarbetena det är ju väldigt betydelsefullt. [...] Och vill inte kunderna vara med på ett samarbete så står det ju och faller med det. Så att det påverkas ju väldigt mycket av våra kunder. (Hållbarhetschef, Göteborgs Hamn)

På kort sikt så kan vi ju driva utvecklingen en bit men sedan är vi ju väldigt beroende av deras vilja till förändring också. I och med att det är dem som nyttjare eller brukar som påverkar en stor del av energiåtgången och så. Vi kan driva utvecklingen men dem måste vara med på tåget. (Finanschef/Vice VD, Higab)

De har ju väldigt stor betydelse. [...] dels kan man säga att vi är beroende av kundens välvilja när det gäller sådana avtal som är utformade så att de måste vara med [...] Det finns alltid två sidor. Det finns tunga investeringssidan, dvs exempelvis köpa ny teknik eller isolering eller, sedan finns det beteendesidan. Beroende på avtalens utformning så finns blir den enda eller andra svårare att nå. Vi är väldigt beroende av att jobba nära kunderna för att lyckas med de här frågorna. [...] Dom måste ju tycka att det är viktigt för att vi skall komma någon vart. [...] man får ju försöka jobba på samma sätt men varje kund har ju egna behov och önskemål. [...] Så det är klart att kundens, det är viktigt vad kunden tycker, det påverkar mig i min roll, ja. (Hållbarhetsstrateg, Higab)

Miljötjänstemännen i båda bolagen angav att kundernas klimatpåverkan delvis inkluderas i respektive bolags klimat- och miljömål. Det handlar dels om anpassning till hur man brukar beräkna klimatpåverkan inom respektive bransch men angavs också handla om att innefatta en bred syn om hur bolagens klimatarbete kan spridas och få effekt.

## 8. Analys

I följande kapitel analyseras tolkningar av det empiriska resultatet utifrån tidigare presenterad teoretisk referensram.

### 8.1 Förekomst av eldsjälar inom kommunala bolag

Vid genomgång av det empiriska resultatet framträder en bild av en engagerad miljötjänsteman. Engagemanget framhålls som en förutsättning för att kunna genomföra arbetet. Förekomsten av värderingar som en drivkraft definierade Hysing & Olsson som karaktäristiskt inom tjänstemannarollen aktivisten. Likt aktivisten beskrev miljötjänstemännen hur de genom sitt arbete vill förbättra någonting i samhället genom att bidra till att minska klimatpåverkan. Hysing & Olsson kopplar då tjänstemannens fokus till det som skall genomföras inom verksamheten. Det handlar om hur åtgärderna kan påverkas, för att stå i samklang med värderingar som driver engagemanget. Bolagens miljötjänstemän verkar delvis agera enligt denna uppfattning, men för dem handlar det också om ett uppdrag. Man upplever att engagemanget är en naturlig del av rollen och en förutsättning för uppdraget, denna tolkning verkar delas av såväl bolagsledning som bolagsstyrelse. En sammantagen uppfattning från miljötjänstemännen och bolagsledning verkar vara att personligt engagemang inte kan frikopplas från uppdraget.

Miljötjänstemännen anger sig agera enligt vad de uppfattar som rätt utifrån personlig övertygelse, vilket gäller både vad man kan tänka sig att göra och inte. Här synliggörs att de har gränser för vad de kan tänka sig att genomföra och att det handlar om en värdegrund. Denna värdegrund kan sammankopplas med Lundqvist och diskussionen kring ett offentligt etos. Ett offentligt etos utgår ifrån den rådande samhällsbilden som utvecklats över tid och reflekterar vilka förväntningar som ställs på tjänstemännen. Erkännandet av miljöproblematiken och utveckling av lokal hantering av klimatpåverkan har lett till att krav ställs på olika verksamheter i Göteborg. Miljötjänstemännen uppvisar stark medvetenhet om att de förväntas vara en del av lösningen för hur det lokala samhället i Göteborg skall ställas om för minskad klimatpåverkan. Man anger att det är en drivkraft och ingår i den värdegrund som man agerar utifrån. Det verkar handla om ett upplevt ansvar och viljan att upprätthålla trovärdighet, både för respektive bolag men också för klimatarbete i allmänhet. Bartholdsson diskuterar om ett framtida offentligt etos kan innehålla värderingar om hållbar utveckling, något som resultatet för denna studie verkar antyda.

Miljötjänstemännen är engagerade inom sina roller, vilka drivs utifrån en värdegrund. Men för att kunna förstå dess betydelse för rollen krävs ett djupare angreppssätt. Den engagerade

tjänstemännen som idealtyp förekommer i olika former, vilka kan kopplas till olika egenskaper samt hur engagemanget används. Miljötjänstemännen inom båda bolagen lever upp till Philips och Wickenbergs definitioner av en eldsjäl. Förekomsten av starkt engagemang inom och för verksamheten framhålls. Miljötjänstemännen är eldsjälar, en uppfattning de själva och ledningen verkar styrka. Wickenberg menar dock att eldsjälares roll kan fylla olika funktioner inom en verksamhet, vilket kan få effekt på verksamhetens resultat. Miljötjänstemännen kan härledas till en av Wickenbergs eldsjälstyper, då deras roller omfattar både personliga värderingar och ett allmänt intresse. Typen definieras som *eldskäl* och uppfattas vara en positiv tillgång inom verksamheten. Detta eftersom hen agerar utifrån ett reflekterande sätt och har stöd från övriga delar av organisationen. Miljötjänstemännens medvetenhet om att man har stöd och att den egna rollen är viktig för att arbetet skall genomföras blir centralt för definitionen som en *eldskäl*. Vidare stärker synliggörandet av miljötjänstemännen som *eldskälar* tidigare diskussion om hur de agerar i enlighet med ett offentligt etos.

Resultatet visar att miljötjänstemännen inom sin roll har en rad aktörer och förväntningar att förhålla sig till. Inga skillnader kan synliggöras mellan bolagen när inverkan från kunder, kollegor och intressegrupper beskrivs. Det blir viktigt för miljötjänstemannen att förhålla sig till detta. Bartholdsson menar att olika förhållningssätt till aktörer i omgivningen också kan urskilja olika typer av eldsjälar. Miljötjänstemännen inom Göteborgs Hamn och Higab betonar vikten av samarbete i förhållande till omgivande aktörer, framförallt kunden. Deras agerande kan sammankopplas med Bartholdssons beskrivning av eldsjälen som en balanskonstnär. För att uppnå resultat om minskad klimatpåverkan krävs att miljötjänstemännens engagemang och övertygelse balanseras med vad kunden kräver vid genomförande av olika åtgärder. Det handlar också om att kunna använda engagemanget för verksamheten för att sprida den värdegrund man agerar utifrån och på så sätt inspirera kunden att utföra ytterligare åtgärder. Det krävs också att miljötjänstemannen kan möta interna krav, något som framhålls tydligt vid diskussion kring målstyrning och konflikter inom verksamheten. Genom sin roll förväntas miljötjänstemannen ta fram underlag och kreativa lösningar för att erbjuda ett klimatarbete som tilltalar samtliga aktörer. Detta är det centrala i deras funktion och något som de själva verkar uppfatta som en styrka.

## **8.2 Handlingsutrymmets betydelse för eldsjälares roll**

Resultatet visar att inom miljötjänstemännens roll finns ett visst handlingsutrymme, något som också var en teoretisk utgångspunkt för studien. Förekomsten av någon form av handlingsutrymme är en förutsättning för att samtliga tjänstemän skulle kunna genomföra sina



arbetsuppgifter. Genom att miljötjänstemännen inom sina roller agerar utifrån ovannämnda förutsättningar om drivkrafter och krav från olika aktörer, påverkas handlingsutrymmet. Miljötjänstemännens uppfattningar om självständigt agerande och påverkan på utformningen av det egna uppdraget ger bilden av ett brett handlingsutrymme. Förväntningarna på klimatarbetets flexibilitet och den balansering som krävs, bidrar till behovet av att besitta betydande handlingsutrymme inom rollen. För att eldsjälerna skall kunna uppvisa engagemang och drivkraft, vilket sammankopplas med uppdraget, krävs att man kan agera enligt vad som uppfattas som rätt. Bolagens förväntningar på att miljötjänstemännen skall vara drivande medför i sig att uppmuntring av nyttjande av handlingsutrymmet kan urskiljas. Verksamhetens målstyrning med delegerat ansvar leder till större handlingsutrymme för miljötjänstemännen. Detta synliggjordes tydligt i resultatet när de reflekterade kring vem som besitter inflytande över hur klimatarbetet utformas, deras egen roll som expert samt ansvarsfördelningen. Genom ökat handlingsutrymme möjliggörs också utrymme för ett personligt engagemang.

Miljötjänstemännen inom Göteborgs Hamn och Higab visar dock att förutsättningarna inom kommunala bolag kan påverka hur handlingsutrymmet upplevs och kan nyttjas. Oavsett hur mycket miljötjänstemannen agerar som eldsjäl, utifrån uppdraget om att vara en drivkraft för minskad klimatpåverkan och med stöd från ledningen, så kan kunden vara en faktor. Kundrelationen kan innebära en begränsning för hur miljötjänstemännen kan använda sitt handlingsutrymme inom sin roll, för att påverka klimatarbetet. Det kan handla om att kunden kräver mer än vad övriga verksamheten kan ställa sig bakom eller att man inte är villig att acceptera föreslagna åtgärder. Miljötjänstemannen som eldsjäl har bättre förutsättningar att hantera kunder som kräver mer av verksamhetens klimatarbete genom att påvisa sin roll och använda handlingsutrymmet för att få med sig övriga delar av verksamheten. Med stöd av kunden stärks eldsjälerna i sin roll och kan effektivt använda sitt handlingsutrymme för att driva igenom åtgärder. Verkställande direktören för Göteborgs Hamn framhöll hur Stora Enso's<sup>136</sup> krav på en grön logistik kedja medfört hur elanslutning av fartyg implementerats i hamnen, vilket kan betraktas som ett exempel där kunden varit avgörande för hur miljötjänstemannen kunnat agera.

### **8.3 Skillnader i styrning utifrån ägardirektiv**

Bolagens ägardirektiv skiljer sig åt när det gäller direktiv för hur hållbarhetsarbetet skall bedrivas. I båda ägardirektiven återfinns formuleringar som genererar ett tolkningsutrymme vid tillämpning. Det blir upp till miljötjänstemännen att tolka vad ägaren vill att verksamheten

---

<sup>136</sup> Företag bedriver papperstillverkning i Göteborg

skall uppnå, för att ta fram underlag till ledningen. Göteborgs stad kan signalera genom andra dokument och målsättningar, exempelvis miljöprogram och lokala miljömål, om vad de vill att verksamheterna skall utgå ifrån. Thomasson visar dock på betydelsen av ägardirektivet för att tydliggöra politiska intentioner med verksamheten. Detta blir särskilt viktigt för hybridorganisationer, som kommunala bolag, eftersom de möter olika typer av krav på grund av sin särskilda organisationsform. I resultatet beskriver samtliga organisationsnivåer inom båda bolagen att man upplever att styrning inom hållbarhetsperspektivet finns. Men dock återfinns skillnader mellan miljötjänstemännen inom respektive bolag samt mellan organisationsnivåerna i styrkedjan. I tabell 2 visas vilka formuleringar som används i respektive ägardirektiv. Här synliggörs också en möjlig förklaring till varför miljötjänstemännen uppvisade skilda uppfattningar, där Higabs miljötjänsteman upplevde styrningen som vag och delvis öppen för tolkning.

Tabell 2. Jämförelse av ägardirektiv för Göteborgs Hamn AB samt Higab

Göteborgs Hamn AB	Higab
<p>Göteborgs hamn skall utgöra det självklara godsnavet för sjötransporter i Skandinavien och därigenom skapa förutsättningar för tillväxt, sysselsättning och <b>hållbar utveckling</b> i Göteborg.<sup>137</sup></p> <p>Bolaget skall medverka till en <b>långsiktig hållbar utveckling</b> genom att i alla verksamheter bedriva ett <b>integrerat och proaktivt hållbarhetsarbete</b> som syftar till att <b>uppnå de lokala miljömålen</b><sup>138</sup> och <b>minimera negativ miljöpåverkan</b>.<sup>139</sup></p>	<p>[..] I sin verksamhet skall bolaget tillvarata och vara <b>lyhörd för de värden som präglar göteborgssamhället</b>.</p> <p>I syfte att vara en stabil aktör inom kommunen skall bolagets verksamhet bedrivas med <b>långsiktighet och uthållighet</b> [..] Bolaget skall eftersträva en ekonomisk utveckling som säkerställer en <b>tillfredställande solidaritet</b> och lönsamhet.<sup>140</sup></p>

<sup>137</sup> Ägardirektiv för Göteborgs Hamn AB, H 2011:72, P 2011-05-12 § 10

<sup>138</sup> Se avsnitt 2.3 för beskrivning av Göteborgs stads lokala miljömål

<sup>139</sup> Ägardirektiv för Göteborgs Hamn AB, H 2011:72, P 2011-05-12 § 10

<sup>140</sup> Ägardirektiv för Higab, H 2002:191, P 2002-11-28, § 11

Formuleringarna visar också hur miljötjänstemannen i Higab i större utsträckning rimligen behöver förhålla sig till sina värderingar vid utformning av klimatarbetet. Ägardirektivet beskriver lyhördhet för värden som präglar staden och långsiktighet. Kraven från ägaren kan inte sägas vara tydliga. Här blir den enskilde miljötjänstemannens uppfattning central för tolkning av styrningen. Föreställningar om uppdraget, värdegrund samt upplevda krav och förväntningar blir viktiga. Forskning visar att handlingsutrymmet stärks när tjänstemännen uppfattar regelverket som bristfälligt. Hög grad av tolkningsutrymme, i kombination av hög grad av handlingsutrymme kan användas av miljötjänstemannen inom Higab för att framgångsrikt utveckla och påverka verksamhetens klimatarbete.

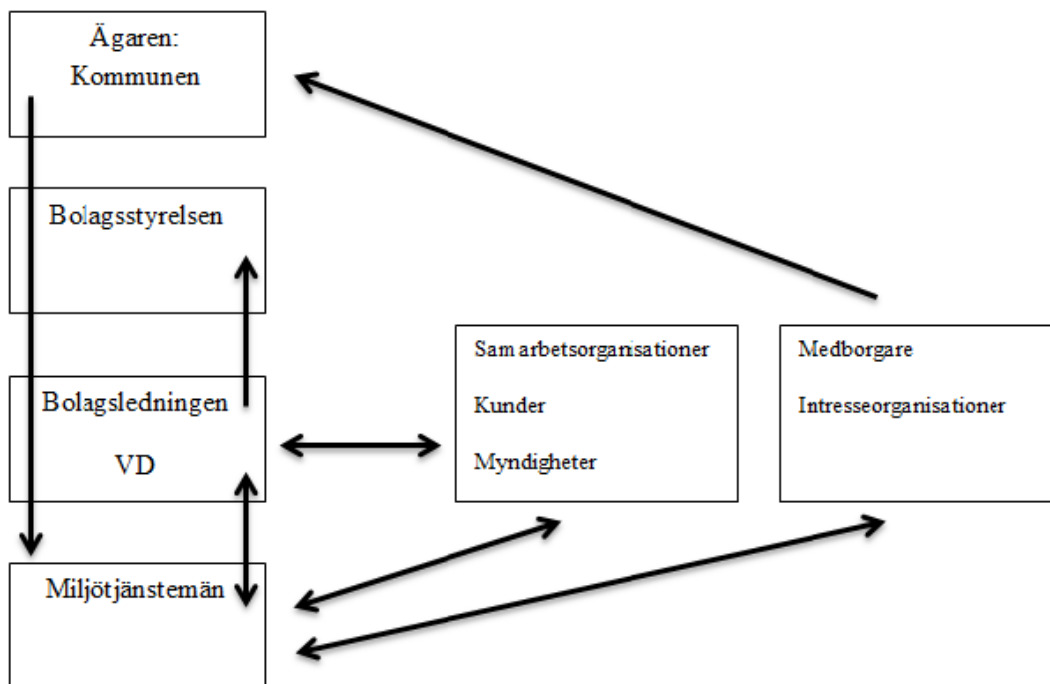
Det är miljötjänstemännen som i sin roll driver och utformar klimatarbetet, samtidigt som de verkar vara dem som mest framhåller att styrningen kan vara otydlig. Även om miljötjänstemannen inom Higab efterfrågar mer styrning än motsvarade hos Göteborgs Hamn, så diskuterar just miljötjänstemännen problematiken. Det kan handla om att de i sin roll, i kontakt med kunder eller beredning av underlag, möter effekterna av tolkningsutrymmet i styrningen. Men det kan också vara en konsekvens av styrningens organisering. Hysing & Olsson och Svara diskuterar hur tjänstemän kan förväntas agera utifrån grad av politisk kontroll samt uppdelning av uppgifter.<sup>141</sup> Vid tillämpning inom kontexten för kommunala bolag stärks uppfattningen om miljötjänstemännen som självständiga i sitt agerande. Från bolagsledning framhålls tydligt att man inte styr hur miljötjänstemännen skall agera i sina roller och att ägarens krav ställs genom ägardirektivet. Detta förhållningssätt skiljer sig inte mellan bolagen.

Thomasson menade att otydlighet gällande styrningen i kombination med en föränderlig kontext leder till att verkställande direktören i kommunala bolag får en viktig roll. Rollen innebär då att förhålla sig till krav som ges av kontexten, dvs från exempelvis kunder, politiker och allmänhet. När ägardirektivet inte upplevs erbjuda tillräckligt tydlig styrning för verksamheten anges rollen för verkställande direktören att öka i betydelse. Genom studiens resultat hävdar jag att denna roll delvis kan övertas av andra tjänstemän i bolagen. Eftersom hållbarhetsarbetet är delegerat till miljötjänstemännen fyller de till stor del funktionen som Thomasson tillskrev bolagens verkställande direktörer. Ledningen har fortfarande en beslutande funktion och en roll i att tolka omvärlden men i resultatet beskrivs hur miljötjänstemännen besitter omfattande inflytande över hur klimatarbetet utformas och vad som har inverkan på det. Utifrån

---

<sup>141</sup> Se figur 2, avsnitt 4.1

figur 2<sup>142</sup> utvecklas figur 5, vilken lyfter fram miljötjänstemännens roll. Det blir de som lanserar intressen och förhåller sig till aktörernas krav.



Figur 5. Uppdaterat flödesschema över hur krav och förväntningar kan riktas inom och mot ett kommunalt bolag. (Källa: Egen illustration)

Likt Thomassons beskrivning om ökad betydelse vid otydlig styrning skulle betydelsen av miljötjänstemännens roll kunna öka. Eftersom miljötjänstemannen inom Higab framhöll styrning i ägardirektivet som vag, skulle man kunna förvänta sig att resultatet skulle styrka detta. Men studiens empiri uppvisar inga skillnader mellan bolagen när det gäller uppfattningen av eldsjälarnas betydelse. Inom båda bolagen framhålls hur viktig miljötjänstemannarollen i sig är och engagemanget som kopplas till den. Det är svårt att utesluta huruvida andra faktorer haft inverkan på varför inga skillnader kan urskiljas, vilket visar på svårigheter med att generalisera resultat från fallstudier. Dock erbjuder resultatet kunskap om att det verkar handla om hur eldsjälarna i sig tolkar styrningen och använder handlingsutrymmet inom sin roll.

Figur 5 illustrerar hur miljötjänstemännen inom kommunala bolag har en kontext att förhålla sig till och därmed krav från en rad andra aktörer än ägaren. Pilarna visar flödet mellan aktörerna. I resultatet påvisas att hinder och konflikter kan uppstå, vilket miljötjänstemännen får förhålla sig till. Ägarens krav och förväntningar på miljötjänstemannen ställs tillsammans med krav från andra aktörer, exempelvis kunder. Resultatet visar att kundernas krav på verk-

<sup>142</sup> Se avsnitt 3.2.1

samhetens klimatarbete ökar och verkar delvis vara tydligare för miljötjänstemannen. Här kan en viss problematik urskiljas om ägarens krav och styrning av bolagens klimatarbete, skulle minska i betydelse som följd av ökat inflytande från kunder. En sådan problematik skulle i grunden handla om en utgångspunkt för bolagets etablering, vilken handlar om ett samhällsligt intresse och ägarens politiska intentioner.

Slutligen säger resultatet också någonting om hur ägarens verkliga ambitioner med klimatarbetet uppfattas av tjänstemännen som skall arbeta med det. Vid efterfrågan av mer styrning verkar det delvis handla om behovet av en bekräftelse av ambitionen. Detta kan vara viktigt för klimatarbete inom samtliga av kommunens verksamheter.

## 9. Slutsatser

Syftet med uppsatsen var att studera tjänstemannarollen inom kommunala bolag eftersom bolagens förutsättningar skiljer sig från övriga kommunala verksamheter. Studiens bidrag presenteras i fyra slutsatser, vilka besvarar frågeställningarna som inledningsvis ställdes upp.

De två första slutsatserna besvarar studiens första frågeställning:

- Hur uppfattas tjänstemannens roll vid klimatarbete i ett kommunalt bolag?

Den första slutsatsen är att miljötjänstemännen inom Göteborgs Hamn AB och Higab kan identifieras som eldsjälarna. De besitter ett engagemang utifrån en personlig värdegrund som de agerar utifrån inom sin roll som miljötjänsteman. Eldsjälarna är och förväntas vara en drivkraft när klimatarbetet utformas och implementeras inom bolagen.

Den andra slutsatsen handlar om hur miljötjänstemännens centrala funktion inom rollen blir att balansera mellan kraven som ställs från olika aktörer. Den kontext kommunala bolag verkar inom medför att kraven ställs från bland annat politiker (ägaren), kunder och interna organisationen. Miljötjänstemannens roll blir då att utforma och implementera ett klimatarbete som reflekterar en balans mellan dessa krav.

De tredje och fjärde slutsatserna besvarar studiens andra frågeställning:

- Hur påverkar bolagets styrning tjänstemannens roll vid klimatarbete i ett kommunalt bolag?

Den tredje slutsatsen är att bolagets styrning och eldsjälens uppfattning av den medför ett ökat handlingsutrymme inom miljötjänstemannens roll i kommunala bolag. Kombinationen av otydlighet i ägardirektiven och ett delegerat ansvar inom klimatarbetet medför att miljötjänstemännens handlingsutrymme inom rollen påverkas.

Den fjärde slutsatsen handlar om att kunderna blir centrala aktörer för styrningen av bolagens klimatarbete och påverkar hur miljötjänstemännen inom rollen kan använda sitt handlingsutrymme. Kundens betydande position kommer av den kontext som politiskt styrda bolag placeras inom. Ökade krav från kunderna, i enlighet med rådande tidsanda, kan stärka eller försvåra möjligheten för den balanserande eldsjälarna att använda sitt handlingsutrymme vid utformning av bolagets klimatarbete.

Sammanfattningsvis innebär slutsatserna att individer och dess engagemang kan sägas ha betydelse, även inom kommunala bolag. Studien bidrar således med kunskap och förståelse för tjänstemannens roll vid klimatarbete inom kommunala verksamheter. Vidare visas kontextens betydelse eftersom de kommunala bolagen verkar utifrån andra förutsättningar. Detta medför kunskap om hur kunden blir en betydelsefull aktör för tjänstemännen och klimatarbetet.

## **9.1 För vidare forskning**

Studiens omfattning och slutsatser genererar frågor som kan vara av intresse att lyfta fram i framtida forskning. En synpunkt handlar om att utöka studiens omfattning och inkludera fler kommunala bolag och därmed testa kontextens betydelse. Jämförelser mellan olika kommuners ägarstyrning och dess konsekvenser skulle kunna belysas. Vidare skulle jämförelser där bolagens branscher framhålls och studeras kunna bidra med kunskap om hur olika typer av kunder har betydelse för miljötjänstemännen. En annan intressant aspekt handlar om hur rollen för miljötjänstemannen och dess handlingsutrymme har inverkan på övriga delar av det kommunala bolagets verksamhet. Särskilt fokus skulle kunna riktas mot ledningsfunktionen och den verkställande direktörens roll.

## Käll- och litteraturförteckning

Almqvist, Roland (2006) *New Public Management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*, Liber AB: Malmö

Azar, Christian (2008) *Makten över klimatet*, Bonnier: Stockholm

Bartholdsson, Kerstin (2009) *Hållbarhetens mänskliga byggstenar – om betydelsen av engagerade tjänstemän i det lokala miljömålsarbetet*, Avhandling: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Bengtsson, Mats (2011) *Anteciperande förvaltning – tjänstemäns makt i kommunala policyprocesser om vindkraft*, Avhandling: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Brunsson, Nils, Jönsson, Sten (1979) *Beslut och handling: om politikernas inflytande på politiken*, Liber: Stockholm

Bryman, Alan (2007) *Samhällsvetenskapliga metoder* Liber AB: Malmö

Christensen, Tom (1991) *Bureaucratic Roles: Political Loyalty and Professional Autonomy*. Scandinavian Political Studies Vol. 14, no. 4 1991

Cinque, Serena (2008) *I vargens spår. Myndigheters handlingsutrymme i förvaltningen av varg*, Avhandling: CEFOS och Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Denscombe, Martyn (2000) *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna* Studentlitteratur: Lund

Ehn, Peter (1998) *Maktens administratörer: ledande svenska statstjänstemäns och politikernas syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv*. Avhandling: Stockholms universitet

Ekholm, Mats; Fransson, Anders (1992) *Praktisk intervjuteknik* Nordstedt förlag AB: Stockholm

Elliott, Lorraine (2004) *The global politics of the environment*, Palgrave Macmillan: New York

Esaiasson, Peter; Giljam, Mikael; Oscarsson, Henrik; Wägnerud, Lena (2007) *Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Nordstedt juridik AB: Stockholm



- Grubb, Fredrik (2012) *Aktiebolaget – till nytta för göteborgarna?* Svenskt näringsliv
- Gustavsson, Eva (2008) *Mellan det lokala och det globala – klimat, kommuner, nätverk*, Avhandling: Örebro universitet
- Göteborgs Hamn (2013) *Hållbarhetsredovisning 2012*
- Göteborgs stad (2012) *Budgetförslag 2013*
- Göteborgs stad (2002) *Ägardirektiv för Higab*, H 2002:191
- Göteborgs stad (2011) *Ägardirektiv för Göteborgs Hamn AB*, H 2011:72
- Göteborgs stad, Miljöförvaltningen (2013) *Miljörapport 2012 – en beskrivning av miljötillståndet i Göteborg*
- Hansell, Hans (1988) *Strategiskt handlande i svenska hamnar* Handelsprocedurrådet (SWEPRO): Göteborg
- Higab (2013) *Hållbarhetsplan*
- Hjerm, Mikael & Lindgren, Simon. (2010). *Introduktion till samhällsvetenskaplig analys*. Gleerups Utbildning AB: Malmö
- Holme, Idar Magne & Krohn Solvang, Bernt. (1997) *Forskningsmetodik. Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Studentlitteratur: Lund
- Hysing & Olsson , Erik; Olsson, Jan (2012) *Tjänstemän i politiken*, Studentlitteratur: Lund
- Högberg, Örjan (2007) *Maktlösa makthavare – en studie om kommunalt chefskap*, Avhandling: Studies in Art and Science No 391, Linköpings universitet
- Johansson, Vicki (2011) *Vägen till en väg: riskhantering och beslutspraktiker i vägbyggnadsprocessen*, Boréa: Umeå
- Johannessen, Esbjörn & Tufte, Per Arne. (2003). *Introduktion till samhällsvetenskaplig Metod*, Liber AB:Malmö.
- Kickert, Walter (2001) *Public management of hybrid organizations: Governance of quasi-autonomous executive agencies*, International Public Management Journal, 4:135-150

- Lan, Zhiyong; Rainey, Hal-G (1992) *Goals, rules and effectiveness in public, private and hybrid organizations: more evidence on frequent assertions about differences*, Journal of Public Administration Research and Theory, 2(1):5-28
- Lundqvist, Lennart (1998) *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Studentlitteratur: Lund
- Lundqvist, Lennart (1971) *Miljövårdsförvaltning och politisk struktur*, Prisma: Lund
- Montin, Stig (2007) *Moderna kommuner*, Liber AB: Malmö
- Montin, Stig (2009) *Klimatpolitiken och kommunerna*, hämtad ur Ugglå, Ylva, Ingemar Elander (red) (2009) *Global uppvärmning och lokal politik*, Santérus Academic Press: Stockholm
- Norell, Per-Owe (1989) *De kommunala administratörerna: en studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik*. Avhandling: Göteborgs universitet
- Page, Edward, Jenkins, W. I. (2005) *Policy bureaucracy: government with a cast of thousands*. Oxford University Press: Oxford
- Regeringen (1999) *Kyotoprotokollet till FN:s ramkonvention om klimatförändring*
- Regeringen, Proposition 2008/09:162 *En sammanhållen klimat- och energipolitik*
- Rombach, Björn (1991) *Det går inte att styra med mål!*, Studentlitteratur: Lund
- Rouke, F (1984) *Bureaucracy, Politics and Public Policy*. Little Brown: Boston
- Ryen, Anne (2004) *Kvalitativ intervju – från vetenskapsteori till fältstudier* Liber AB: Malmö
- Sandoff, Anders (2008) *Ägar- och företagsstyrning i kommunala energibolag. En kartläggning av ägare, styrelse och företagsledning och deras motiv, medel och metoder*, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet
- SFS 1991:900. Kommunallagen.
- Statistiska centralbyrån (2009) *Offentlig ekonomi*, OE06
- Sundbeck, Märta (2012) *Den divergerade tjänstemannen – en kvalitativ studie av tjänstemannens roll och handlingsutrymme inom socialpolitik utifrån ett flernivåperspektiv*, Masteruppsats: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Svara, James H (2006) *Introduction: Politicians and administrators in the political process – a review of themes and issues in the literature*, International Journal of Public Administration 29 (12) s.953-976

Sveriges internationella överenskommelser, SÖ1993:13, *Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring*

Sveriges kommuner och landsting (2006) *Principer för styrning av kommun och landstingsägda bolag – erfarenheter och idéer*, Stockholm

Sveriges kommuner och landsting (2012) *Lokala miljömål och nationellt stöd*, LTAB: Stockholm

Sverker C. Jagers (red.) (2005) *Hållbar utveckling som politik*, Liber: Malmö

Statens offentliga utredningar (SOU) (2008) 2008:24 *Svensk klimatpolitik. Betänkande av Klimatberedningen*

Thomasson, Anna (2009) *Navigating in the landscape of ambiguity: A stakeholder approach to the governance and management of hybrid organisations*, Avhandling: Institute of Economic Research: School of Economics and Management, Lunds universitet

Vedung, Evert (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur: Lund

Weber, Max. (1987). *Ekonomi och samhälle. Förståendesociologins grunder 3*. Argos: Lund

Wickenberg, Per (1999) *Normstödjande strukturer – Miljötematiken börjar slå rot i skolan* Avhandling, Sociologiska institutionen, Lunds universitet

Yin, Robert K (2007) *Fallstudier: design och genomförande* Liber AB: Malmö

Öhrlings Pricewaterhouse Cooper (2009) *Kommunala bolag – ägarroll och styrelsefunktion. Det kommunala bolaget i juridik och praktik*. Studentlitteratur: Lund

### **Intervjuer:**

Ronnie Ljungh, Styrelseledamot, Göteborgs Hamn AB, 2013-04-03

Ingela Bergendahl, Styrelseordförande, Higab, 2013-05-07

Åsa Wilske, Hållbarhetschef, Göteborgs Hamn AB, 2013-04-08

Mattias Adolphsson, Hållbarhetsstrateg, Higab, 2013-04-09

Magnus Kårestedt, VD, Göteborgs Hamn AB, 2013-05-14

Stefan Lundqvist, Vice VD/Finanschef, Higab, 2013-05-02

**Internetkällor:**

www.goteborg.se

- <http://goteborg.se/wps/portal/invanare/kommun-o-politik/kommunens-organisation/bolag>, 2013-08-24

www.goteborgshamn.se

- <http://goteborgshamn.se/Om-hamnen/Om-Goteborgs-Hamn-AB1/Om-hamnen/>, 2013-03-20
- <http://goteborgshamn.se/Om-hamnen/Hallbar-hamn/>, 2013-03-20

www.higab.se

- <http://higab.se/page.asp?link=4-0-6>, 2013-03-20
- <http://higab.se/page.asp?link=38-0-1090>, 2013-03-20

www.miljomal.nu

- <http://miljomal.nu/sv/Vem-gor-vad/>, 2013-06-10
- <http://miljomal.nu/sv/Vem-gor-vad/Kommunerna/>, 2013-06-10

# **Bilaga 1. Intervjuguide – Bolagsstyrelsen**

## **Introduktion**

Respektive intervju inleddes med en presentation mig själv samt av studiens fokusområde och utformning. Vidare ställdes forskningsetiska frågor gällande inspelning och lagring av material. Upplägget för intervjufrågorna presenterades och personen som intervjuades fick möjlighet att ställa frågor.

## **Person/uppdrag**

- Hur länge har du varit styrelseledamot i bolaget?
- Har du varit styrelseledamot i andra kommunala bolag?
- Har du andra kommunpolitiska uppdrag?
- Kan du beskriva din roll som styrelseledamot? Vad ingår i ditt uppdrag?
- Vem representerar du i din roll som styrelseledamot? Bolaget, partiet eller det allmänna intresset?
- Vilken roll har du när det gäller bolagets klimatarbete?

## **Kommunal styrning/klimatarbete**

- Vilka riktlinjer har styrelsen från kommunen när det gäller styrelsens arbete i allmänhet?
- Hur kan kommunen styra bolagets klimatarbete?
- Hur upplever du att klimatfrågorna hanteras inom styrelsen och inom bolaget?
- Hur skulle du beskriva styrelsens och bolagets uppdrag med avseende på klimatfrågan?
- Upplever du att det finns konflikter inom uppdraget? På vilket sätt? Finns det riktlinjer för hur eventuella konflikter skall hanteras?
- Hur upplever du att det påverkar det långsiktiga klimatarbetet?
- Upplever du att arbetet med klimatfrågorna har förändrats över tid?
- Hur formuleras bolagets målsättningar inom klimatområdet?
- Ställs det krav på bolagets VD för uppföljning av klimatarbetet?
- Hur säkerställer styrelsen att klimatarbetet som sker inom bolaget står i samklang med kraven från ägaren? (dvs kommunens klimatmål)
- Vilken betydelse upplever du att bolagets kundrelationer har för klimatarbetet?

## **Övriga kommentarer och tillägg.**

## **Bilaga 2. Intervjuguide – Bolagsledningen**

### **Introduktion**

Respektive intervju inleddes med en presentation mig själv samt av studiens fokusområde och utformning. Vidare ställdes forskningsetiska frågor gällande inspelning och lagring av material. Upplägget för intervjufrågorna presenterades och personen som intervjuades fick möjlighet att ställa frågor.

### **Person/uppdrag**

- Vilken är din formella position i bolaget? Dvs yrkesbefattning.
- Hur länge har du arbetat inom bolaget? Haft samma position?
- Hur skulle du beskriva din roll vid utformningen av bolagets klimatarbete?

### **Kommunal styrning/organisation/klimatarbete**

- Hur kan kommunen och bolagsstyrelsen styra bolagets klimatarbete?
- Hur skulle du beskriva bolagsledningens uppdrag när det gäller bolagets klimatarbete?
- Upplever du att det finns konflikter inom uppdraget? På vilket sätt? Finns det riktlinjer för hur eventuella konflikter skall hanteras?
- Hur upplever du att det påverkar det långsiktiga klimatarbetet?
- Hur upplever du att klimatfrågorna hanteras inom ledningen och inom bolaget?
- Hur är ansvaret för hållbarhetsarbetet fördelat inom bolaget? Vem har det yttersta ansvaret?
- Hur skulle du beskriva rollen för bolagets hållbarhetsstrateg/hållbarhetschef?
- Hur skulle du beskriva hållbarhetsstrategens/hållbarhetschefens betydelse för klimatarbetet generellt inom bolaget?
- Upplever du att miljöperspektivet finns med i styrdokumenterna för organisationen?
- Hur formuleras bolagets målsättningar inom klimatområdet?
- Vilka faktorer prioriteras vid utformningen av bolagets klimatarbete?  
Hur sker denna prioritering? Vad har en avgörande betydelse?
- Hur säkerställer bolagsledningen att klimatarbetet som sker inom bolaget står i samklang med kraven från ägaren? (dvs kommunens klimatmål)

### **Kundrelationer**

- Vilken betydelse har kunderna för bolagets klimatarbete? (i termer av mål, åtgärder, verktyg)
- Är kundernas uppfattning om klimatarbetet en viktig faktor för arbetet? På vilket sätt? Arbetar ni med att påverka kunderna?

### **Avslutande frågor**

- Upplever du att arbetet med klimatfrågorna har förändrats över tid?
- Upplever du att det finns målkonflikter inom organisationen gällande klimatarbete? Om så, på vilket sätt? Upplever du att det påverkar det långsiktiga klimatarbetet?
- Upplever du att det finns det hinder för organisationens fortsatta klimatarbete? Inom organisationen, från kunderna, från kommunen?

### **Övriga kommentarer och tillägg.**

## **Bilaga 3. Intervjuguide – Hållbarhetsstrateg/Hållbarhetschef**

### **Introduktion**

Respektive intervju inleddes med en presentation mig själv samt av studiens fokusområde och utformning. Vidare ställdes forskningsetiska frågor gällande inspelning och lagring av material. Upplägget för intervjufrågorna presenterades och personen som intervjuades fick möjlighet att ställa frågor.

### **Person/uppdrag**

- Vilken är din formella position i bolaget? Dvs yrkesbefattning.
- Hur länge har du arbetat inom bolaget? Haft samma position?
- Vad har du för yrkesbakgrund?
- 

### **Hållbarhetsarbetet/klimatarbete**

- Beskriv övergripande hur hållbarhetsarbetet är organiserat i bolaget.
- Använder ni er av något miljöledningssystem inom bolaget? Omfattas hela verksamheten? Hur skulle du beskriva erfarenheterna av det?
- Hur stor del av hållbarhetsarbetet i bolaget handlar om klimat?
- Beskriv organisationens klimatarbete i förhållande till kommunens riktlinjer och mål.
- Hur jobbar ni med bolagets klimatpåverkan?
- Vad har ni valt att fokusera på?
- Vilka verktyg används för att uppnå bolagets klimatmål?
- Vilka faktorer prioriteras vid utformningen av bolagets klimatarbete?  
Hur sker denna prioritering? Vad har en avgörande betydelse?

### **Organisation/styrning**

- Vilka styrdokument finns för bolaget i allmänhet och hållbarhetsarbetet i synnerhet?  
Upplever du att miljöperspektivet finns med i alla styrled?
- Hur är ansvaret för hållbarhetsarbetet fördelat inom bolaget? Vem har det yttersta ansvaret?
- Hur upplever du att styrningen av hållbarhetsarbetet inom bolaget bedrivs?  
Företagsledning – bolagsstyrelse – kommunen (ägaren)



- Vem inom bolaget tar formella beslut om mål och verktyg för klimatarbetet?
- Vem arbetar med att implementera beslut/åtgärder inom klimatarbetet?
- Hur följs åtgärderna upp? Vem ansvarar för det?
- Upplever du att det finns målkonflikter inom organisationen gällande klimatarbete? Om så, på vilket sätt? Upplever du att det påverkar det långsiktiga klimatarbetet?

### **Tjänstemannarollen och klimatarbete**

- Beskriv tjänstemannarollen inom kommunala bolag. Vad anser du ingår i rollen?
- Hur skulle du beskriva din roll och ditt uppdrag?
- Vilka motiv och mål präglar dig personligen i ditt arbete?
- Vilka personliga värderingar påverkar dig främst som tjänsteman?
- Vilka faktorer påverkar dig/prioriterar du när det kommer till övervägningar och beslut i samband med självständiga arbetsuppgifter? (föreskrifter, bolagets organisation, arbetskamraterna, arbetsledningen, andra myndigheter, intressenter, medborgares förväntningar, expertis, massmedia och domstolar)
- Skulle du säga att du som tjänsteman besitter några maktresurser?
- Upplever du att det finns förväntningar på dig som tjänsteman som arbetar med frågor om klimatpåverkan? (från allmänheten, politiker, andra tjänstemän)
- Vem i bolagsledningen har du mest kontakt med/arbetar närmast i din roll som miljö-tjänsteman?
- Hur skulle du beskriva din roll för att driva bolagets klimatarbete?
- Hur skulle du beskriva dina möjligheter att påverka bolagets klimatarbete? (utformning, mål, implementering, val av styrmedel/verktyg)
- Vilka skillnader och likheter anser du att det finns mellan din roll och övriga instanser inom styrkedjan för bolaget? (bolagsledningen – bolagsstyrelsen – ägaren)
- Har den egna rollen förändrats över tid? Vad berodde det på? Upplever du att du kunde påverka det?

### **Tjänstemannarollen och kundrelationer**

- Inkluderas kundernas påverkan vid beräkning av bolagets klimatpåverkan? Hur har detta beslut tagits?
- Vilken betydelse har kunderna för bolagets klimatarbete? (i termer av mål, åtgärder, verktyg)

- Är kundernas uppfattning om klimatarbetet en viktig faktor för arbetet? På vilket sätt?  
Arbetar ni med att påverka kunderna?
- Upplever du att din roll som tjänsteman påverkas av relationen med kunderna?
- Upplever du att det finns det hinder för organisationens fortsatta klimatarbete? Inom organisationen, från kunderna, från kommunen?
- **Övriga kommentarer och tillägg.**

## **Bilaga 4. Kommunala bolag i Göteborg**

Boplats Göteborg AB	Lindholmen Science Park AB
Bostads AB Poseidon	Liseberg AB
Bostadsbolaget	Renova AB
Business Region Göteborg AB	Räddningstjänsten Storgöteborg
Familjebostäder i Göteborg AB	Störningsjouren
Försäkrings AB Göta Lejon	Upphandlingsbolaget
Förvaltnings AB Framtiden	Utveckling Nordost AB
Förvaltnings AB GöteborgsLokaler	Västtrafik
Gatubolaget (Göteborgs Gatu AB)	Älvstranden Utveckling
GotEvent AB	
Gothenburg European Office	
GREFAB	
Gryaab AB	
Gårdstensbostäder AB	
Göteborg & Co	
Göteborg Energi AB	
Göteborgs Egnahems AB	
Göteborgs Hamn AB	
Göteborgs Spårvägar AB	
Göteborgs stads Parkerings AB	
Göteborgs Stadsteater	
Higab	
Kommunleasing AB	