

## Munkmodellen som uppföljnings-och dialogverktyg i Tomelilla kommun

En förstudie av behov och förutsättningar av att använda munkmodellen i ett svenskt kommunalt sammanhang

Rapporten är skriven av: Haben Tekie, Jacob Wisén, Ann-Charlotte Mellquist och Stefan Molnar, RISE Research Institute of Sweden

RISE Rapport 2021:105

ISBN 978-91-89385-96-2

This work is licensed under CC BY 4.0

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>.....</b>
<b>1 Introduktion .....</b>	<b>1</b>
1.1 Syfte .....	2
1.2 Metod.....	2
<b>2 Litteraturstudie .....</b>	<b>3</b>
2.1 Fördjupning - Köpenhamn .....	5
<b>3 Case – Tomelillas organisatoriska behov och förutsättningar .....</b>	<b>7</b>
3.1 Behov av att påvisa kopplingen mellan lokala och globala mål .....	7
3.2 Munkmodellen som gemensam referenspunkt .....	8
3.3 Bristande kunskap om effekter av insatser .....	9
3.4 Nyckelfaktorer för att Munkmodellen ska kunna generera mervärde i Tomelilla kommun.....	10
<b>4 Nästa steg.....</b>	<b>12</b>
4.1 Programteori som guidande princip i utformandet av uppföljningsprocesser	12
4.2 Utveckla ändamålsenliga mätkvalitetssäkrade mått .....	13
4.3 Ett pragmatiskt första steg .....	14

# Sammanfattning

Vår tids stora utmaningar - allt ifrån klimatförändringar och miljökriser till ekonomiska kriser och nu en global pandemi – tydliggör behoven av samhälleliga förändringar på flera systemnivåer för att uppnå en hållbar utveckling. Städer och tätorter har identifierats som en viktig del i att leda de förändringar som krävs för att skapa hållbara samhällen. Nya hållbarhetsmål ställer även krav på nya mått på välfärd och samhällsutveckling.

En analysmodell som svarar upp mot denna efterfråga är den så kallade munkmodellen (Doughnut model eller Doughnut economics). Modellen består av indikatorer som bygger på de tolv sociala målen i Agenda 2030 och de nio planetära gränserna. Indikatorerna visar hur ett samhälle förhåller sig till de ekologiska övre gränserna respektive de sociala grundvillkoren, vilket visualiseras med hjälp av en munk. En ekonomi, eller ett samhälle, anses välmående när alla de tolv sociala grundmålen är uppfyllda utan att någon av de nio ekologiska gränserna överskrids.

Hur och när modellen kan tillämpas och bäst bidra till hållbarhetsmål testas nu i olika miljöer. Flera städer runt om i världen har börjat använda munkmodellen som uppföljnings- och dialogverktyg inom hållbarhetsarbetet. Syftet med denna förstudie har varit att, tillsammans med Tomelilla kommun, undersöka förutsättningarna för att använda munkmodellen som uppföljnings- och dialogverktyg samt om och i så fall hur munkmodellen kan användas i en mindre svensk kommun.

Förstudien har åskådliggjort munkmodellens potential att skapa en övergripande gemensam referenspunkt för Tomelilla kommuns olika funktioner – något som idag saknas men som anses vara centralt för att styra det tvärsektoriella hållbarhetsarbetet. Munkmodellen har också en visuell och interaktiv styrka. Men för att nyttja denna styrka behöver ett fortsatt kvalitetsarbete göras när det gäller att vidareutveckla de mått och indikatorer som kommuner idag använder. I utvecklandet av en gemensam uppföljningsmodell bidrar arbetet i att problematisera och utforska mått, lämpliga indikatorer och benchmark som både är evidensbaserade, administrativt hanterbara och praktiskt användbara.

Med detta sagt är inte munkmodellens komponenter unika för att få till en gemensam övergripande bild av hållbarhet. Oavsett vilken typ av modell som en organisation vill använda för att få till ändamålsenliga beslutsunderlag för hållbarhetsarbete krävs en gedigen behovsanalys i den lokala kontexten - som även tar kommunens organisatoriska förutsättningar i beaktande – samt kompetens inom kvalitetssäkrade mätningar och implementeringsfrågor.

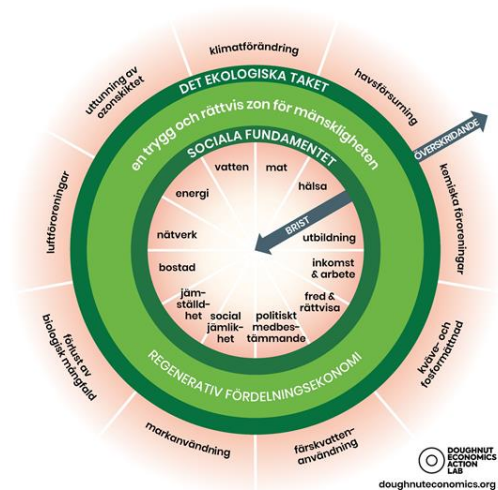
# 1 Introduktion

Vår tids stora utmaningar - allt ifrån klimatförändringar och miljökriser till ekonomiska kriser och nu en global pandemi – tydliggör behoven av samhällsliga förändringar på flera systemnivåer för att uppnå en hållbar utveckling. Produktions- och konsumtionssystem behöver förändras i grunden för att människan ska kunna fortsätta utvecklas och leva ett gott liv på vår planet. Detsamma gäller det sätt vi samhällsplanerar på. Liksom hur vi utformar våra ekonomiska kalkyler. Regioner, städer och tätorter har identifierats som viktiga i att leda de förändringar som krävs för att skapa mer hållbara samhällen. Nya hållbarhetsmål ställer dock krav på nya sätt att mäta och analysera ett samhälles välfärd och utveckling.

En analysmodell som potentiellt kan svara upp på denna efterfråga är den så kallade munkmodellen (Doughnut economics eller Doughnut model) som har utarbetats av den brittiska ekonomen Kate Raworth och framför allt spridits genom boken *Doughnut Economics - Seven ways to think like a 21 st-century economist*. Raworth hävdar att det ekonomiska tänkandet från 1900-talet inte är utrustat för att hantera vår tids verklighet med miljökriser, ojämlikhet och det ökande hotet mot folkhälsan.

Genom att rita om ekonomin till en munk och därmed visualisera ekonomins ekologiska och sociala gränser, föreslår Raworth att fixeringen vid BNP-tillväxt ersätts av prioriteringar kring våra sociala och ekologiska behov. Då blir BNP en konsekvens av utvecklingen - inte ett mål i sig självt.

Munkmodellen består av indikatorer som bygger på de tolv sociala målen i Agenda 2030 och de nio planetära gränserna som utarbetats av bland annat Stockholm Resilience Centre<sup>1</sup>. Indikatorerna visar hur ett samhälle förhåller sig till de ekologiska övre gränserna respektive de sociala grundvillkoren, vilket visualiseras med hjälp av en munk (Figur 1). En ekonomi, eller ett samhälle, anses välmående när alla de tolv sociala grundmålen är uppfyllda utan att någon av de nio ekologiska gränserna överskrids. Denna situation representeras av området mellan de två ringarna, som Raworth betecknar som människlighetens säkra och rättvisa handlingsutrymme.



Figur 1 Munkmodellen

Att uppnå denna målsättning på global nivå kräver handling på flera samhällsnivåer. Flera regioner, städer och tätorter runt om i världen har visat

<sup>1</sup> Rockström, J., Steffen, W., Noone, K. et al. A safe operating space for humanity (2009).

intresse för att utforska munkmodellen som verktyg, även på en lokal nivå, och i olika delar av hållbarhetsarbetet. Tomelilla kommun antog under 2021 ett nytt livskvalitetsprogram som ersätter tidigare miljömålsprogram och förtydligar arbetet med folkhälsa, de sociala aspekterna och trygghetsskapande åtgärder. I och med antagandet av programmet har Tomelilla identifierat ett behov av att utveckla uppföljning och dialog kopplat till livskvalitets- och hållbarhetsfrågor. I förbindelse med det har munkmodellen med sitt helhetsperspektiv och sin visuella styrka identifierats som ett intressant verktyg att utforska.

## 1.1 Syfte

Det saknas fortfarande mycket kunskap om, och i så fall hur, munkmodellen praktiskt kan omsättas och vara värdefull i lokalt hållbarhetsarbete – framför allt i en svensk kommunal kontext. Denna studie syftar till att undersöka Tomelillas förutsättningar att använda och nyttiggöra munkmodellen som uppföljnings- och dialogverktyg. Studien kan förhoppningsvis också bidra till mer generella kunskaper om hur munkmodeller kan användas i en svensk kommunal kontext, och kanske också i andra offentliga organisationer, så som länsstyrelser och regioner.

## 1.2 Metod

Den här studien är ett exempel på så kallad samverkansforskning. Den är resultatet av samverkan mellan forskningsinstitutet RISE och Tomelilla kommun. Fyra medarbetare vid RISE har genomfört studien. Dessa har tillsammans kompetens inom områdena kommunal styrning, samhälls- och stadsplanering, cirkulär ekonomi, mätteknik, utvärderingsmetodik samt social och ekologisk hållbarhet. En mindre arbetsgrupp från Tomelilla kommun har initierat arbetet, varit delaktiga i att utforma det övergripande syftet samt bidragit med kontakter och källmaterial, utformning av workshops samt läst och kommenterat resultatet. En större grupp från Tomelilla kommuner har deltagit i workshops samt också fått möjlighet att kommentera resultatet. Att medarbetare från kommunen har deltagit i arbetet har varit en förutsättning för att studien ska bli relevant för kommunen. Samtidigt har deltagarna från RISE fått fritt spelrum när det gäller att välja metoder, analysera materialet och dra slutsatser.

Studien bestod av två delar. Den första delen bestod av en litteraturstudie med syfte att utröna vad tidigare forskning samt andra typer av studier kan lära oss om munkmodellen som uppföljnings- och dialogverktyg i en kommunal kontext. Under september 2021 genomfördes sökningar efter vetenskapliga artiklar (via databasen Scopus) och populärvetenskapliga rapporter (via Google) samt goda exempel från [doughnuteconomics.org](http://doughnuteconomics.org).

Studiens andra del bestod av en kvalitativ workshopserie som tog sin utgångspunkt i Munkmodellens potential som verktyg. Här utforskades nuvarande behov och önskemål gällande hur Tomelilla kommun idag mäter,

sammanställer och följer upp mål. Flera nivåer och funktioner i kommunen kunde därmed bidra med sina olika perspektiv på utmaningar med att förstå och följa livskvalitetsaspekter och idéer på hur munkmodellens olika delar kunde adressera dessa. Syftet med denna del var att få en bild av Tomelillas organisatoriska behov och förutsättningar för att använda sig av munkmodellen i uppföljning av livskvalitet. Totalt genomfördes två workshops med ett 15-tal representanter för kommunledningskontoret och samtliga verksamhetsgrenar (Stöd och Omsorg, Utbildning, Samhällsbyggnad och Kultur). Workshopen arrangerades av RISE och Tomelilla kommun.

## 2 Litteraturstudie

Som del av studien har en övergripande litteraturstudie genomförts. Detta med syfte att förstå hur munkmodellen har operationaliserats och använts av offentliga aktörer i andra städer och regioner: vilka framgångskomponenter som varit avgörande för att testa, implementera och utvärdera modellen och hur dessa skiljer sig åt emellan olika kontexter.

Litteraturstudien tyder på att det enbart är ett fåtal regioner, städer och tätorter runt om i världen som håller på att utforska munkmodellen. Vissa har kommit längre på sin resa än andra; med politiker, finansiering och forskningsstöd på plats. Först ut i världen att anamma munkmodellen var Amsterdam som under våren 2020 blev den första "munkstaden". De använder modellen som ett verktyg för att vägleda sin sociala och ekonomiska återhämtning från pandemin.

Efter Amsterdams tillkännagivande följde fler städer i deras fotspår. Bryssel antog munkmodellen i slutet av september 2020 medan den kanadensiska staden Nanaimo röstade för att följa efter i december 2020, liksom Cornwall (Storbritannien) också gjorde. Köpenhamn (se avsnitt 2.1), El Monte (Chile), Jerevan (Armenien), Cali (Colombia) är ytterligare några av de städer som utforskar, men ännu inte officiellt har antagit, modellen.

För att möjliggöra, katalysera och samordna dessa spridda insatser inrättade Raworth och hennes team år 2020 en digital plattform - Doughnut Economics Action Lab (DEAL)<sup>2</sup>. Plattformens mål är att förvandla idéerna om munkmodellen till handling och därigenom möjliggöra ett systemskifte i hur vi arbetar mot hållbara samhällen. Som en del i detta plattformsbygge har en serie verktyg tagits fram, blandat annat *City Portrait*, som hjälper städer och regioner att införliva munkmodellens principer i sina strategier och styrmodeller. Verktygssatserna har utvecklats som en del av Thriving Cities Initiative, ett samarbete mellan Circle Economy, C40, Biomimicry 3.8 och DEAL.

Under 2020 publicerade Amsterdam<sup>3</sup> sitt "stadsporträtt" som en guide för att utforma sin återhämtning efter COVID-19. Stadsporträttet ger en holistisk

---

<sup>2</sup> Doughnut Economics Action Lab (DEAL): <https://doughnuteconomics.org/>

<sup>3</sup> DEAL, 2020, The Amsterdam City Doughnut: A Tool for Transformative Action.

ögonblicksbild av hur Amsterdams ekonomi förhåller sig till en mängd olika ekologiska och sociala indikatorer, både på lokal och global nivå. Stadsporträttet identifierar utsläpp av växthusgaser, markanvändning, överdriven användning av kemiska gödningsmedel och marin förorening som de största ekologiska effekter som stadens ekonomi har. Den största sociala påverkan kopplas till bostäder. Staden saknar idag tillräckligt många ekonomiskt överkomliga bostäder och ungefär 20 % av stadens hyresgäster kan inte täcka basala behov efter det att månadshyran är betald.

Vidare har staden – inspirerat av munkmodellen – tagit fram en cirkulär strategi som adresserar flera av munkens miljöindikatorer, och fler strategier och implementeringssteg är på gång. Man poängterar vikten av att munkmodellen kan ta den cirkulära strategin ett steg längre genom att integrera den med sociala mål. Staden utvecklar även ett uppföljningsverktyg för att relatera stadens utfall till stadens sociala och ekologiska gränser. Verktyget ska även stötta uppföljningen av stadens mål att halvera användningen av primära råvaror till 2030 och att bli 100 % cirkulär till år 2050.

Bryssel har tagit fram en första version av sitt stadsporträtt som ger en ögonblicksbild av de mål som ställts upp idag på regeringsnivå, och hur dessa mäts. Det är på denna bas som staden bygger och utvecklar sitt stadsporträtt. Även Cornwall<sup>4</sup> har på liknande sätt tagit fram en rapport med syfte att göra en initial bedömning av ”munkens tillstånd” i Cornwall. I rapporten har regionen tagit fram en baslinje för att framöver kunna utvärdera framstegen med att uppnå de sociala grundvillkoren utan att de ekologiska gränserna överskrids.

Utöver ovan nämnda städer och tätorter, har flera länder sedan tidigare utforskat munkmodellen på nationell skala. I en serie forskningsrapporter utgivna av Oxfam under 2014–2015 presenterade Skottland<sup>5</sup>, Storbritannien<sup>6</sup>, Wales<sup>7</sup> samt Sydafrika<sup>8</sup> en ögonblicksbild av ländernas nuvarande situation utifrån ett antal sociala och ekologiska indikatorer. Därtill har Oxfam och European Environmental Bureau<sup>9</sup> (2021) analyserat till vilken grad den globala och europeiska ekonomin faller inom eller utanför munkmodellens gränser. Studien visar att även om några länder är mer välmående än andra, så misslyckas i slutändan samtliga 151 ekonomier som har analyserats, med att befinna sig inom munkens säkra och rättvisa handlingsutrymme. Länderna misslyckas antingen med att tillgodose de grundläggande sociala behoven och kränka motsvarande

---

<sup>4</sup> Cornwall, 2020. Towards a sustainable Cornwall: state of the doughnut.

<sup>5</sup> Oxfam, 2014 The Scottish doughnut: a safe and just operating space for Scotland.

<sup>6</sup> Oxfam, 2015 The UK Doughnut report. A framework for environmental sustainability and social justice.

<sup>7</sup> Oxfam, 2015. The Welsh Doughnut. A framework for environmental sustainability and social justice.

<sup>8</sup> Oxfam, 2015. Is South Africa operating in a safe and just space? Using the doughnut model to explore environmental sustainability and social justice.

<sup>9</sup> Oxfam, 2021. Towards a wellbeing economy that serves people and nature. Building a human environment that is socially just and ecologically sustainable.

mänskliga rättigheter, eller så överskrider dem de planetära gränserna. I vissa fall gör länderna bägge delarna.

Slutligen har forskare på Leeds University<sup>10</sup> tillsammans med bland annat DEAL, inspirerade av coronavirusets effekter på samhället, tagit fram fyra strategier<sup>11</sup> för Storbritannien med målet att förbättra landets motståndskraft inför en långsammare tillväxt och ekonomiska kriser. Strategierna styrs av munkmodellens sociala och planetära gränser, och syftar till att stötta Storbritanniens övergång till en ekonomi som tillgodoser alla människors behov inom planetens gränser.

## 2.1 Fördjupning - Köpenhamn

Köpenhamn är den enda kommunen i Skandinavien som har påbörjat en implementering av munkmodellen, vilket gör kommunen extra intressant att studera närmare.

Borgerrepræsentationen<sup>12</sup> som motsvarar kommunstyrelsen, beslutade i juni 2020 att ge deras ekonomiförvaltning i uppdrag att undersöka förutsättningarna för hur munkmodellen kan bli styrmodell för kommunens ekonomi och utveckling. I oktober utökades uppdraget till att också omfatta analys av hur värdering av CO<sub>2</sub>-utsläpp tidigt kan inkluderas i politiska beslutsprocesser. I januari 2021 presenterade ekonomiförvaltningen en omvärldsanalys och en övergripande handlingsplan och i juni 2021 presenterades en mer detaljerad implementeringsplan som i nästa budget ska tilldelas resurser och sjösättas.

Köpenhamn har gjort en omfattande in- och omvärldsanalys och konstaterat att det inte finns någon organisation som har erfarenhet av att använda munkmodellen som ekonomisk styrmodell i traditionell mening. De konstaterar också att det inte är en räkne- eller kostnadsnyttomodell där olika parametrar vägs samman. I analysen beskrivs munkmodellen som en lins eller kompass som hjälper verksamheten till ett mer holistiskt perspektiv, där det sätts fokus på såväl den sociala dimensionen som de planetära gränserna. På så vis ger modellen en strukturerad ram som kan fungera som utgångspunkt för mer helhetsorienterade överväganden. Samtidigt poängteras det att det finns få erfarenheter av att använda den i en offentlig, kommunal kontext.

I det vidare arbetet har Köpenhamn valt ut en mängd indikatorer, en del nya och en del som verksamheterna redan arbetar med, som skulle kunna fungera som input till en munkmodell för kommunen. Kommunen beskriver en komplex och pågående process med att finna lämpliga indikatorer och lämpliga benchmarks som både är evidensbaserade, administrativt hanterbara och praktiskt

---

<sup>10</sup> Stratford, B, och D. O'Neill, 2020. The UK's Path to a Doughnut-Shaped Recovery

<sup>11</sup> Strategierna är att: 1) Säkra människors grundläggande behov, 2) Stärka och skydda arbetstagare, 3) Minska exponeringen för kriser till följd av skulder/lån och 4) Hotet om arbetslöshet.

<sup>12</sup> Köpenhamn 2021. Doughnutmodellen i Københavns Kommune.



användbara. Kommunen betonar vidare att dessa indikatorer lämpligen kan bytas ut över tid och anpassas till politiska ambitioner och nya tillgängliga data.

Nästa steg i Köpenhamn är att tillsätta resurser som ska vidareutveckla, anpassa och implementera munkmodellen som en styrmodell. Ett första steg på vägen är att testa den i olika former av projekt. Ett av de första projekten blir planeringen av en ny skolbyggnad.

Litteraturen visar även att det finns en kritik mot munkmodellen. Ekonomen Branko Milanovic menar exempelvis att munkmodellen inte kan konkurrera med kapitalismens bevisade förmåga att lyfta miljoner människor ur fattigdom, och att det finns stora frågetecken om hur modellen i praktiken ska kunna implementeras<sup>13</sup>. Andra kritiker, såsom Steven Horwitz, pekar framför allt på bristen på information och incitament för att munkens – goda - intentioner verkligen ska kunna transformera trögörliga och cementerade system<sup>14</sup>. Kritiken tycks alltså mest fokuserad på realiserbarheten och möjligheten att faktiskt åstadkomma nytta med modellen, snarare än på modellen i sig.

Hur och när modellen kan tillämpas och bäst bidra till hållbarhetsmål testas nu i olika miljöer. Flera städer och länder runt om i världen har, som litteraturen identifierat, börjat använda munkmodellen som uppföljnings- och dialogverktyg inom hållbarhetsarbetet, vilket framöver kommer att leda till mer kunskap om hur modellen kan användas praktiskt. Parallellt med detta arbete förefaller Tomelilla kommun vara först ut i Sverige med att testa förutsättningarna för att använda munkmodellen som verktyg för att lyfta hållbarhetsaspekterna i den ekonomiska uppföljningen. På det viset blir de projekt som pågår för att testa modellen, inklusive vår studie i Tomelilla, ett nästa steg i att adressera kritiken.

---

<sup>13</sup> <https://braveneweuropa.com/doughnut-economics-seven-ways-to-think-like-a-21st-century-economist-by-kate-raworth>

<sup>14</sup> <https://fee.org/articles/theres-a-hole-in-the-middle-of-doughnut-economics/>

## 3 Case – Tomelillas organisatoriska behov och förutsättningar

Baserat på den workshopserie som hölls med olika funktioner inom Tomelilla kommun skapades en nulägesbild över kommunens behov, önskemål och förutsättningar samt vad kommunen såg för värde i just munkmodellen. Dessa sammanfattas nedan<sup>15</sup>.

### 3.1 Behov av att påvisa kopplingen mellan lokala och globala mål

Liksom många andra kommuner, står Tomelilla inför att bidra till det nationella och internationella hållbarhetsarbetet och omsätta Agenda 2030 målen till lokala mål. Med detta kommer även krav på att kunna visa på kopplingen mellan lokala och globala mål.

*”Vi ska jobba mot globala mål, men har inte kunnat identifiera: vad betyder det här för oss?”*

Just möjligheten att göra kopplingar mellan globala och lokala mål uppkom under dialogmötena som en potentiell styrka med munkmodellen. Modellen ansågs kunna påvisa vad kommunen redan gör och koppla an detta till globala målbilder, men även identifiera det lokala arbete som saknar koppling till nuvarande internationella hållbarhetsmål.

En upplevelse var att kommunen mäter väldigt mycket som inte är relevant för styrning mot hållbarhetsmål – samtidigt som det i vissa fall inte finns tillräckliga beslutsunderlag. Mätningar och analysarbete är både resurskrävande och skapar en mängd olika informationskällor. Detta utan att det finns en struktur för att skapa helhetsbild över hur olika utvecklingsområden hänger ihop.

En modell som påvisar kopplingen mellan lokalt-globalt ansågs inte bara kunna stärka kommunens eget arbete med att utforma hållbarhetsmål och följa upp dessa. Det ansågs också kunna stödja kommunens ansvar att hjälpa invånare att förstå, och hur, de kan bidra till de globala målen.

*”Det är viktigt att tydliggöra samband global-nationell-regional-lokal, så att globala mål och utfall blir vardagsnära. Vad betyder det exempelvis för oss med övergödning? Hur bidrar vårt användande av konstgödsel till miljöproblematik globalt?”*

Vidare diskuterades att kopplingen lokalt-globalt inte nödvändigtvis behöver innehålla uppföljningsbara resultat som tydligt har bäring på globala mål. I

---

<sup>15</sup> Nedan citat är ungefärligt återgivna från workshopens diskussioner då de är urplockade från anteckningar som fördes under samtalen. De ska således inte betraktas som direkt återgivna av personer, även om innehållet är representativt för det som vid varje tillfälle sades.

många fall är länkarna väldigt långa – och inte alltid raka – vilket gör det svårt att påvisa en direkt koppling mellan kommunens utfall och bidrag till globala utfall. Däremot såg man en potential i att rent visuellt och konceptuellt kunna koppla kommunens löpande verksamheter till de globala målbilderna.

Att väva ihop hållbarhetsarbetet med berättelser med enskilda individer eller kommunen som avsändare – det som ibland kallas för storytelling - lyfts som ett viktigt komplement till munkmodellen när lokalt-globalt ska förstås. Där trodde deltagarna att så kallade City Portraits (se Litteraturstudie) skulle kunna stödja ett resonemang kring vad kommunen idag gör kopplat till de globala målen.

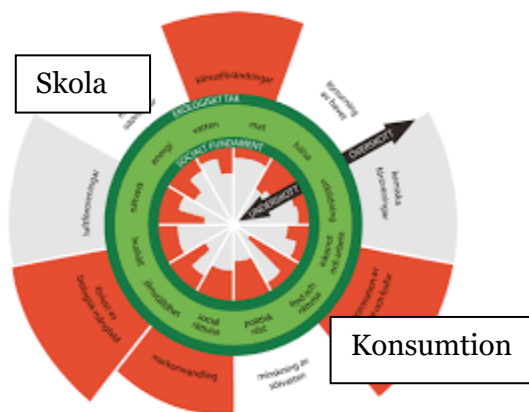
### 3.2 Munkmodellen som gemensam referenspunkt

En av de potentiella styrkor med munkmodellen som nämndes mest under workshopserien var dess potential att skapa en gemensam referenspunkt (Figur 2) för kommunens olika funktioner – något som idag saknas, men som deltagarna ansåg var centralt i att styra det tvärsektoriella hållbarhetsarbetet.

*”Var och en sitter idag och rapporterar sina egna grejer - ett mer övergripande och interaktivt verktyg skulle kunna ge mer delaktighet”*

Deltagarna menade att de främst behöver nya arenor för samtal – tvärs över verksamheter – från politikernivå ner till verksamheten. Munkmodellen skulle inte bara kunna vara en samlingspunkt för detta samtal, utan även generera en ökad förståelse för vilka prioriteringar som görs och varför, eftersom lägesbilden är transparent för olika nivåer i kommunen.

Ett annat tema berörde att beslutsgrunden för hur mycket resurser som satsas på olika verksamheter ibland är vag. Vissa personer var av uppfattningen att det idag görs investeringar i verksamheter som redan fungerar helt okej. En behovsdriven resurssättning, där det satsas på prioriterade områden med stor förbättringspotential, saknas till viss del. I dessa fall skulle munkmodellen kunna tydliggöra vad det är kommunen redan är bra på, menade vissa. Detta kunde exempelvis handla om en hög andel gymnasiebehöriga elever (som då skulle ligga innanför de gröna delarna i modellen) – och vad det är kommunen behöver stärka – t.ex. minskat klimatavtryck på konsumerad mat (i rött).



Figur 2 Exempelbild på hur en interaktiv illustration över hur nyckeltal förhåller sig till en kommuns hållbarhetsmål.

### 3.3 Bristande kunskap om effekter av insatser

I dagsläget mäter kommunen primärt aktiviteter - antal deltagare eller brukare - vilket inte ger tillräckligt med underlag för att kunna uttala sig om effekter av insatser mot olika, främst sociala, hållbarhetsmål. Detta upplevdes under workshopserien dels vara ett resultat av bristande data eller avsaknad av indikatorer som indikerar utfall, dels att det saknas resurser och ibland kompetens att analysera nyckeltal för att utröna effekter av insatser.

*”Hypergene är endast ett inrapporteringsystem för nyckeltal – det ger inte möjlighet till analys. Det saknas anknytning mellan områden, vad som är bra eller dåligt, och det saknas nyckeltal på det som egentligen är viktigt, som till exempel elevers självförtroende”*

Vissa deltagare lyfte också en stark generell önskan om att en uppföljningsmodell ska kunna påvisa samband mellan insats och effekt – från verksamhetsnivå såväl som från politisk nivå. Bristen på data i kombination med frekvensen på datainsamling ansågs idag vara otillräcklig för att generera goda beslutsunderlag när det gäller mer komplexa hållbarhetsområden.

*”Munken kan generera ökad förståelse för vilka prioriteringar som görs och varför eftersom lägesbilden är transparent för olika nivåer i kommunen”*

Utöver att uttala sig om direkta effekter diskuterade deltagarna även mer pragmatiska tillvägagångssätt för att kunna föra resonemang kring kommunens bidrag till olika målformuleringar samt att prioritera fokusområden. I en lokal kontext trodde deltagarna att munkmodellen skulle kunna bidra till att motivera och förankra målbilder, även om det är svårt att följa upp effekter av specifika insatser. Att identifiera och kommunicera vad kommunen gör gentemot globala hållbarhetsmål och indikatorer är även ett realistiskt tillvägagångssätt för att rent kvalitativt koppla ihop lokala och globala nivåer, utan att påvisa kausala samband med kvantitativa mått.

En fråga som kvarstår, menade några deltagare, är även hur dessa hållbarhetsmål och utfall förhåller sig till de ekonomiska förutsättningarna som kommunen upplever sig ständigt behöva prioritera.

*”Kan de ekonomiska begränsningarna som vi ständigt behöver förhålla oss till visualiseras som ett filter mellan sociala/planetära gränser?”*

### 3.4 Nyckelfaktorer för att Munkmodellen ska kunna generera mervärde i Tomelilla kommun

Baserat på den nulägesbild som målas upp i Tomelilla kommun, med upplevelser om många olika styrdokument och uppföljningsprocesser, skulle Munkmodellen eventuellt kunna bli en gemensam referenspunkt och därmed fylla en funktion i flera delar av befintliga planerings och uppföljningsprocesser.

För att öka möjligheten för ett långsiktigt förbättringsarbete krävs det dock att en eventuell implementering av en ny modell sker i samklang med befintliga arbetsprocesser.

Under behovsanalysen användes därför Tomelillas plan för planering och uppföljning (Figur 3) som utgångspunkt för diskussioner om modellens potential, där det konstaterades att munkmodellen skulle kunna bidra i alla delar – se nedan punkter.



#### *Nulägeskarta*

Just att skapa sig en gemensam lägesbild över nuläget i kommunen

Figur 3 Tomelillas nuvarande plan för planering och uppföljning.

har identifierats som en av de centrala delarna som munkmodellen skulle kunna stödja. Den skulle kunna ge struktur för hur nuläget presenteras och refereras till, samtidigt som mätetalen även skulle kunna ligga till grund för vissa fördjupade analyser av prioriterade områden.

#### *Politisk målformulering*

Munkmodellens naturliga koppling till Agenda 2030 skulle kunna stödja kommunen i att ta fram politiska mål som tydligt kopplar an till globala hållbarhetsmål, som är influerade av nuläget samt är uppföljningsbara.

### Verksamhetsplanering

Hur kommunen ska adressera de utmaningar som har framkommit i nulägesbilden och politiska målformuleringar görs i utformandet av verksamhetsplaner. Här skulle munkmodellen kunna vara ett stöd i att synliggöra länkar mellan vissa utmaningsområden och ge ett mer tvärsektorielt beslutsunderlag för hur man kan adressera vissa negativa utfall som delar samma grundorsaker.

### Verksamhetsdialog

I denna fas skulle munkmodellen kunna vara den gemensamma referenspunkt som ofta efterfrågas, där olika ansvarsområden kan få en gemensam lägesbild över sitt och andra förvaltningsområden. Den kan också ligga till grund för uppföljning av verksamhetsmål och nya sätt att arbeta mot. I Tabell 1 presenteras ett exempel på hur munkmodellen kan bidra till Tomelillas planering och uppföljningsmodell-

Tabell 1 Integrering av Tomelillas plan för planering och uppföljning med hjälp av munkmodellen.

Steg	Exempel på problemformulering
<b>Nulägeskarta</b>	Den årliga CO <sub>2</sub> -utsläppsminskningstakten inom kommunen som geografiskt område är x %.* Klimatforskningen menar att utsläppen behöver minska med (17%)**per år mellan 2020-2040 för att Parisavtalets 1,5-gradersmål ska vara inom räckhåll.
<b>Politisk målformulering</b>	”Vi ska adressera åtgärder som minskar utsläppen och ökar livskvalitén/inlärningen/fysisk aktivitet som prioriterade områden under nästkommande mandatperiod”
<b>Verksamhetsplanering</b>	”Vi ser att utsläppen från bilresor inom kommunen är högt (41% av de totala geografiska CO <sub>2</sub> -utsläppen), medan andelen barn som går eller cyklar till skolan är lågt i område T. Därför ska vi göra en fokuserad insats i område T mot Z för att adressera X”
<b>Verksamhetsdialog</b>	En dialog sker mellan berörda verksamheter hur bäst implementera ovan fokuserad insats.

\*Nationella emissionsdatabasen <https://nationellaemissionsdatabasen.smhi.se/>

\*\*<https://www.newsworthy.se/artikel/79316/sk%C3%A5ne-spr%C3%A4cker-sin-koldioxidbudget-om-fem-%C3%A5r>

## 4 Nästa steg

Baserat på litteraturstudien och den behovsanalys som gjorts inom ramen för denna förstudie, identifieras nedan möjligheter för vidare forskning samt hur andra kommuner skulle kunna ta vidare arbetet med att utveckla processer för att mäta och följa upp kommuners hållbarhetsarbete.

### 4.1 Programteori som guidande princip i utformandet av uppföljningsprocesser

Många utmaningar inom mätning, analys och uppföljning som organisationer upplever kan härledas till bristande förankring i syftet med mätningen – alltså varför och vad man ska mäta. Vilsenhet i val av indikatorer, långa listor med potentiellt opassande indikatorer, brist på systematik i att sammanställa data från olika datakällor och svårigheter i att tolka mätresultat är klassiska exempel på utmaningar som skulle kunna adresseras med en tydligare koppling mellan målsättningar och uppföljning. Detta bekräftar även den behovsanalys som gjorts i Tomelilla.

För att kunna utveckla en lokalanpassad, användbar modell för planering och uppföljning – oavsett om det är munkmodellen eller något annat alternativ – bör det därför finnas en systematik kring att formulera övergripande syfte samt målformuleringar som bryts ner i utfall som kan följas upp. Så kallad programteori är ett exempel på en sådan systematik, även om det också finns andra exempel. Programteori kan enkelt förklaras som att den ställer krav på logiska länkar mellan uppföljningsbara mål, tänkta resultat och identifiering av indikatorer och datakällor. I denna process identifieras också antaganden och hot mot målbilder, samt vilka resurser som krävs för att uppnå målen och kunna utföra hanterbara mätningar och analyser. Figur 4 visar ett exempel på hur programteori kan användas för att stödja en sådan utvecklingsprocess:

	Interventionslogik	Indikatorer (5år)	Datakällor	Antaganden/hot
Övergripande syfte & mål				
Resultat & utfall	Vilka utfall räknar vi med att aktiviteterna genererar och som på lång sikt bidrar till målet?	Vilka indikatorer mäter vilka utfall?		Vilka andra saker behövs för att det ska gå som vi hoppas? Kan vi förutse några hot?
Aktiviteter & processmätt	Vilka resurser behövs för att nå målen? Hur ansluter dessa till de befintliga?			
Resurser				

Figur 4 Exempel på hur programteori skulle kunna användas i kommuners hållbarhetsarbete.

I årtionden har programteori använts runtom i världen för att offentliga organisationer själva ska kunna utveckla sin förmåga att kontinuerligt följa om man rör sig i riktning mot mål och lärandeprocesser. Ett forsknings- och utvecklingsområde som den här förstudien har visat på är att studera närmare hur programteori skulle kunna användas i kommuners hållbarhetsarbete, inte minst relaterat till implementering av munkmodellen.

## 4.2 Utveckla ändamålsenliga mätkvalitetssäkrade mått

För att munkmodellens höga ambitioner om att täcka in båda ekologiska och sociala hållbarhetsmått ska kunna realiseras, krävs en kvalitetssäkring av befintliga mått såväl som utveckling av nya mått. En central del i hållbarhetsagendan handlar om att mäta och följa upp de sociala värden som tidigare ansågs omätbara. Idag hanterar kommuner denna komplexitet genom att inkludera många befintliga indikatorer – vilka ofta är proxies med bristande passning mot det man ämnar mäta eller där mängden olika indikatorer i sig självt försvårar en samstämmig analys. Ytterligare ett val som ibland görs, i många fall med all rätt, är att inte mäta alls. Hur man kan kvalitetssäkra mätningar av sociala värden, så som exempelvis välbefinnande eller livskvalitet, är ett framtida utvecklingsområde med potential att generera mer nyanserade beslutsunderlag. Att ta fram sådana underlag bör idealiskt sätt göras med vilken uppföljningsmodell som helst.

Tomelilla kommun önskade även att en modell för planering- och uppföljning ska kunna illustrera förflyttningar över tid samt spridning över geografiska områden, ålder, kön osv. Helst skulle den också visa på kopplingar mellan indikatorer. Detta är i linje med de höga förväntningar på kunskaps- och beslutsunderlag som flertalet kommuner uttrycker efter att hållbarhetsagendan fått genomslag och ställer krav på olika jämlikhetsaspekter mellan grupper och områden. Att utveckla nyanserade beslutsunderlag baserat på mätningar som fångar alla dessa



dimensioner är dock mycket komplext. Här är det viktigt att dels kommunicera svårigheterna med att ta fram kvalitetssäkrade mått, dels att börja med att utveckla några få delar av ett sådant flerdimensionellt verktyg.

Sammanfattningsvis behöver ett kvalitetsarbete göras när det gäller de mått och indikatorer kommuner använder idag – alltså kvalitetssäkra det man väljer att 'stoppa in' i modellen - för att kunna använda den visuella och interaktiva styrkan i munkmodellen. Detta innebär bland annat att inventera vilka data som samlas in, kvaliteten på denna, och systematiskt jobba med att utveckla ändamålsenliga och användarvänliga metoder för mätning och sammanställning.

### 4.3 Ett pragmatiskt första steg

Många delar av samhället utmanas idag i att adressera komplexa samhällsproblem med organisationer som ofta innehåller snäva uppdragsformuleringar, stuprör och kortsiktighet samtidigt som de senaste decennierna präglats av ökade krav på uppföljning i offentlig sektor. Kommunala verksamheter ska förhålla sig till olika styrdokument, politiska målsättningar och krav på att följa upp dessa. Samtidigt som intentioner ofta är goda, riskerar dessa mekanismer att generera en styrsignalsträngsel när flertalet målsättningar tävlar om utrymme i tjänstemäns vardagsarbete.

Munkmodellen verkar ha sin styrka i att den kan skapa en övergripande gemensam referenspunkt för kommunens olika funktioner – något som idag saknas i vissa kommuner, men anses vara centralt i att styra det tvärsektoriella hållbarhetsarbetet. I utvecklandet av en gemensam uppföljningsmodell bidrar arbetet i sig självt vidare att problematisera och utforska mått, lämpliga indikatorer och benchmarks som både är evidensbaserade, administrativt hanterbara och praktiskt användbara. Oberoende av om en kommun väljer att initiera ett utvecklingsarbete av den underliggande mätinfrastrukturen, skulle det vara värdefullt att, i ett nästa steg tillsammans med Tomelilla och flertalet kommuner med liknande ambitioner, koppla an lokala målsättningar och utfall inom ett visst område med globala hållbarhetsmål. Där identifieras den del av munkmodellen som kallas City Portraits som en stödjande struktur för att kvalitativt beskriva vad kommunen gör på lokal nivå för globala hållbarhetsområden.

Med detta sagt är inte munkmodellens komponenter unika för att få till en gemensam övergripande bild av hållbarhet, men den anses av vissa ha en stor visuell och konceptuell styrka i att skapa en begriplig överblick av både ekologiska, sociala och ekonomiska hållbarhetsdimensioner. Oavsett vilken typ av modell som önskas användas för att få till bra beslutsunderlag för hållbarhetsarbete krävs en gedigen behovsanalys i den lokala kontexten som även tar kommunens organisatoriska förutsättningar i beaktande, samt ett stöd för att bygga de tekniska infrastrukturerna som krävs för kvalitetssäkrade mätningar.

Through our international collaboration programmes with academia, industry, and the public sector, we ensure the competitiveness of the Swedish business community on an international level and contribute to a sustainable society. Our 2,800 employees support and promote all manner of innovative processes, and our roughly 100 testbeds and demonstration facilities are instrumental in developing the future-proofing of products, technologies, and services. RISE Research Institutes of Sweden is fully owned by the Swedish state.

I internationell samverkan med akademi, näringsliv och offentlig sektor bidrar vi till ett konkurrenskraftigt näringsliv och ett hållbart samhälle. RISE 2 800 medarbetare driver och stöder alla typer av innovationsprocesser. Vi erbjuder ett 100-tal test- och demonstrationsmiljöer för framtidssäkra produkter, tekniker och tjänster. RISE Research Institutes of Sweden ägs av svenska staten.



RISE Research Institutes of Sweden AB  
Box 857, 501 15 BORÅS  
Telefon: 010-516 50 00  
E-post: [info@ri.se](mailto:info@ri.se), Internet: [www.ri.se](http://www.ri.se)

RISE Rapport : 2021:105  
ISBN: 978-91-89385-96-2