

2021-00052/K

# MYNDIGHETSSTYRNING UR ETT KLIMATPOLITISKT PERSPEKTIV

SLUTRAPPORT 2022-03-04

RI.  
SE

SWECO 

# SAMMANFATTNING

På Klimatpolitiska rådets uppdrag har Sweco och RISE analyserat i vilken utsträckning regeringens styrning av myndigheter ger tillräckliga förutsättningar för uppfyllelse av Sveriges klimatpolitiska mål. Fallstudier har gjorts av tio klimatrelevanta myndigheter genom dokumentstudier och intervjuer. Studiens slutsatser i kort sammanfattning:

- Klimatfrågan har inte högsta prioritet i regeringens formella styrning av myndigheter och nämns sällan uttryckligen i myndigheternas instruktioner. Detta bidrar till att klimatfrågan kan prioriteras ned gentemot frågor som är uttryckligen nämnda i instruktionen, eller att myndigheterna är osäkra på hur de ska prioritera mellan olika frågor.
- Klimatfrågan är komplex och berör hela samhället. Samverkan och samordning i klimatfrågan bör enligt studiens informanter öka, både mellan myndigheter, inom Regeringskansliet och mot samhället i stort.
- Flera myndigheter har begränsade möjligheter att ta egna initiativ i klimatfrågan, vilket gör att deras kompetens och förmåga inte tas tillvara fullt ut.
- Det förekommer ofta målkonflikter mellan klimat och myndigheters andra uppdrag och ansvarsområden, vilket gör det svårare att agera på klimatfrågan. Myndigheterna har också olika förutsättningar att hantera målkonflikterna, och ibland leder detta till friktion i samarbetet inom och mellan myndigheter.
- Studiens intervjupersoner har olika uppfattning om hur styrningen skulle behöva förändras för att öka takten i klimatomställningen. Vissa menar att styrningen är fullgod redan idag, andra vill ha mer långsiktig styrning, mer detaljerad styrning, eller tydligare målstyrning.
- Givet klimatfrågans vikt kan det krävas nya grepp för att snabbt få resultat. Styrningen i dag utgår från den befintliga organisationen på Regeringskansliet där respektive departement ansvarar för sina sakfrågor vilket kan göra det svårt att få genomslag för tvärssektoriella frågor. För just klimatfrågan bör det övervägas att testa nya innovativa metoder för styrning i syfte att snabbt åstadkomma en förändring – utan att reformera Regeringskansliet.

# 1 UPPDRAG

Klimatpolitiska rådet har gett Sweco och RISE i uppdrag att analysera i vilken utsträckning regeringens styrning av myndigheter ger tillräckliga förutsättningar för uppfyllelse av Sveriges klimatpolitiska mål. Uppdraget har genomförts genom fallstudier av styrningen av tio myndigheter som alla har stor klimatpolitisk relevans. Utgångspunkten var följande frågor:

1. I vilken utsträckning ger regeringens formella styrning myndigheterna förutsättningar att i tillräcklig grad bidra till uppfyllelse av Sveriges klimatpolitiska mål?
2. I vilken utsträckning bidrar regeringens informella styrning till ändamålsenliga myndighetsinsatser för att uppfylla de klimatpolitiska målen?
3. I vilken utsträckning har myndigheterna tagit egna initiativ för att anpassa sina insatser utifrån klimatlagen och de klimatpolitiska målen?
4. Hur kan regeringens myndighetsstyrning förbättras för att bidra ytterligare till uppfyllandet av de klimatpolitiska målen?

Studien baseras på dokumentstudier, intervjuer och workshoppar. Dokumentstudierna omfattade huvudsakligen myndighetsinstruktioner, regleringsbrev och instruktioner för regeringsuppdrag, men även årsredovisningar, budgetunderlag, budgetpropositioner och för studien relevanta rapporter. Intervjuer gjordes med totalt 45 personer, varav 29 på någon av de tio myndigheterna och 10 på Regeringskansliet vilka på ett eller annat sätt arbetar med myndighetsstyrning. Övriga 6 var personer med insyn i myndigheternas arbete. Mot slutet av uppdraget anordnades två workshoppar. På den ena deltog 9 representanter för myndigheterna och på den andra 7 företrädare för Regeringskansliet.

De tio myndigheter som har studerats är: Boverket, Energimarknadsinspektionen, Myndigheten för tillväxtpolitiska analyser och utvärderingar (Tillväxtanalys), Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Tillväxtverket, Trafikverket och Verket för innovationssystem (Vinnova). Avsikten har inte varit att belysa vilken myndighet som styrs på vilket sätt, utan att analysera myndighetsstyrningen på ett övergripande plan. Därför återger vi inte vilken information som kommer från vilken myndighet, intervjuperson eller workshopdeltagare.

De studerade myndigheterna är alla viktiga i klimatpolitikens genomförande. Eftersom studien endast omfattar ett litet urval av en stor mängd myndigheter kan vi däremot inte med säkerhet uttala oss om styrningen av myndighetssfären i stort. Studien visar att de tio myndigheterna styrs på sinsemellan olika sätt och att det som regel finns goda skäl till det. Exempelvis observerar vi att vissa myndigheter förväntas bidra till klimatmålen i större utsträckning än andra, vilket påverkar styrningen. Det ska vidare noteras att intervjupersonerna och workshopdeltagarna har uttalat sig som enskilda tjänstepersoner med kvalificerad erfarenhet av att ta emot eller ge styrning. Deras utsagor har inte förankrats i deras respektive organisationer och kan därför inte ses som myndigheternas eller Regeringskansliets officiella ståndpunkter.

Studiens huvudsakliga resultat presenteras i följande avsnitt som rör formell styrning (avsnitt 2), styrningsdialog (3), egna initiativ (4), målkonflikter (5) och koordinering och samverkan (6). Studien avslutas med ett reflekterande avsnitt (7). Uppdraget har genomförts av Anna Malmström, Alva Roxell och Tobias Fridholm på Sweco, samt Johanna Ulmanen och Sara Bargi på RISE.

## 2 KLIMATFRÅGAN HAR INTE HÖGSTA PRIORITET I MYNDIGHETSSTYRNINGEN

I klimatlagen finns bestämmelser om regeringens klimatpolitiska arbete, vad arbetet ska syfta till och hur det ska bedrivas. I varje myndighets instruktion anges myndighetens huvudsakliga, långsiktiga uppdrag. Vid en genomgång av de studerade myndigheternas instruktioner finns få skrivningar som relaterar till, eller hänvisar till, klimatmålen. Däremot finns det tydliga skrivningar i instruktionerna om miljömål, miljöarbete liksom om hållbarhet. En del av intervjupersonerna bedömer att klimatarbetet omfattas av dessa skrivningar. Att få av de studerade myndigheterna har skrivningar om klimatet i sina instruktioner indikerar att klimatarbetet inte bedöms vara en huvudsaklig uppgift för majoriteten av de studerade myndigheterna. När det uppstår målkonflikter och vid avvägningar som myndigheterna ställs inför är det inte ovanligt att de uppgifter som finns med i instruktionen prioriteras.

I de ettåriga regleringsbrevens återfinns ett flertal uppdrag med koppling till klimatarbetet. Det samma gäller för regeringsuppdragen. De flesta av de studerade myndigheterna har ett eller ett par uppdrag med kopplingar till klimatlagen och klimatmålen. Vissa av uppdragen är konkreta (exempelvis "...ta fram underlag om näringslivets klimatomställning inför...") medan andra är mer vaga ("...bidra till", eller "verka för..."). Inte sällan rör det sig om uppdrag som involverar flera myndigheter och som kräver samordning myndigheter emellan. De flesta intervjupersonerna bedömer att antalet uppdrag med kopplingar till klimatfrågan har ökat under de senaste åren och att klimatperspektivet har blivit naturligt att beakta i arbetet.

Intervjupersonerna har fått ta ställning till hur styrningen bör förändras för att få ett högre tempo i klimatomställningen. Svaren varierar stort. Flera av de tillfrågade efterlyser mer långsiktighet i styrningen än vad de tillfälliga uppdragen medger. Det råder vidare delade meningar om vad som är tydlig styrning och om det vore lämpligt med mer detaljstyrning. Vissa tror att en skarpare styrning skulle kunna bidra till att klimat prioriterades högre medan andra menar att den befintliga styrningen är tillräcklig. Vidare är det vissa som betonar potentialen hos tillitsbaserad styrning medan andra ser behov av en mer detaljerad styrning. Vissa anser att styrning med kvantifierade mål, trots sina baksidor, skulle vara önskvärt när det kommer till klimatarbetet eftersom det utan sådana mål råder oklarhet avseende hur mycket respektive myndighet förväntas bidra till helheten.

Sammantaget är det tydligt att klimatfrågan ofta inte uttryckligen nämns i myndigheternas instruktioner och att det är en styrsignal i sig. Att intervjupersonernas förslag på hur styrningen bör ändras skiljer sig åt, beror delvis på att myndigheterna styrs på olika sätt, har olika kärnuppdrag med vilka klimatfrågan ibland står i konflikt, och på att de är olika benägna att agera på vaga styrsignaler. Att klimatfrågan är tvärssektoriell och berör många myndigheter kan också bidra till en spretig och otydlig styrning. En nyutkommen rapport från Statskontoret visar i linje med vår studie att det överlag råder brist på tydlig och långsiktig styrning i tvärssektoriella frågor vilket gör det svårt för myndigheter att arbeta långsiktigt.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Statskontoret (2022) Regeringens styrning i tvärssektoriella frågor - en studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter.

### 3 STYRNINGSDIALOGEN BIDRAR INTE TILL ATT KLIMATFRÅGAN PRIORITERAS

Studien indikerar att klimatfrågan inte är särskilt framträdande i dialogen mellan myndigheterna och Regeringskansliet. I de formella myndighetsdialogerna finns klimatfrågan sällan på dagordningen och Regeringskansliet verkar sällan via annan dialog hjälpa myndigheterna att prioritera bland klimatfrågan och andra uppgifter. Det ska dock noteras att myndighetsdialogen i huvudsak är ett verktyg för att förtydliga och förklara den formella styrningen. Att klimatfrågan inte diskuteras i någon större omfattning behöver därför inte betyda att den inte är prioriterad. I linje med det upplever intervjupersonerna från myndigheterna inte att Regeringskansliet i dialogen signalerar att klimatfrågan ska prioriteras på annat sätt än vad som anges i den formella styrningen. Diskussioner om klimatet uppges främst föras på "lägre nivå" i interaktionen mellan Regeringskansliet och myndigheterna, exempelvis när ett uppdrag som rör klimatet behöver förtydligas.

### 4 VARIERANDE BENÄGENHET ATT TA EGNA KLIMATINITIATIV

Det råder stor variation i hur mycket egna klimatrelaterade initiativ myndigheterna tar. Vissa av intervjupersonerna uppger att deras myndighet har stort utrymme att ta egna initiativ i klimatarbetet och de ser det som en viktig del av deras uppdrag, framför allt på Naturvårdsverket, Energimyndigheten och Vinnova. Andra upplever att utrymmet är litet. Intervjupersoner som anger att deras myndighet tar få egna initiativ nämner tre huvudsakliga faktorer som begränsar handlingsutrymmet. En faktor som nämns är att Regeringskansliet prioriterar andra frågor högre än klimatfrågan. En annan faktor är avsaknad av finansiella medel. Flera intervjupersoner beskriver att utrymmet för egna initiativ i praktiken avgörs av storleken på förvaltningsanslaget, hur det får användas och att utrymmet krymper i takt med nya ofinansierade regeringsuppdrag under året. Ett tredje faktor som begränsar myndigheters egna klimatrelaterade initiativ är, enligt vissa intervjupersoner, svårigheten att överblicka konsekvenserna av dem. Exempelvis kan ett klimatrelaterat initiativ innebära ett vägval i en målkonflikt eller ha ett politiskt signalvärde som innebär att myndigheten inte anser sig ha mandat att fatta beslut om att agera.

Intervjuerna visar att myndigheternas mandat att ta egna initiativ tolkas olika. Exempelvis förefaller kärnuppdragets karaktär ha betydelse. Myndigheter vilkas kärnuppdrag till viss del står i konflikt med klimatfrågan, exempelvis Trafikverket, upplever det svårare att ta egna klimatinitiativ. Andra exempel som enligt intervjupersonerna har betydelse är myndighetens relation med Regeringskansliet, vilken kan påverka dess handlingsutrymme. Slutligen omnämns kulturella faktorer som har skapat spårbindenhet. Exempelvis har vissa myndigheter en tradition av följsamhet gentemot specifika aktörsgrupper vilket kan göra det svårare att prioritera specifika klimatfrågor.

Egna initiativ har också tagits i relation till myndigheternas interna verksamheter. Intervjupersoner i flera myndigheter uppger att klimataspekterna har stärkts i den interna styrningen under de senaste åren, men de kan inte avgöra om det beror på uppkomsten av det klimatpolitiska ramverket, annan lagstiftning eller på den generella samhällsutvecklingen. Enbart hos Naturvårdsverket och Energimyndigheten anger intervjupersonerna att den interna styrningen förändrats direkt kopplat till det klimatpolitiska ramverkets instiftande.

Sammanfattningsvis varierar myndigheternas benägenhet att ta egna initiativ, samtidigt som många i studien anger att det vore önskvärt att de gjorde det. Förutom möjligheten att stimulera enskilda myndigheter genom ökad prioritering av klimatfrågan och ökade finansiella resurser, föreslår enskilda intervjupersoner på Regeringskansliet att myndigheter i högre utsträckning kan uppmanas att vara innovativa och modiga.<sup>2</sup>

## 5 MÅLKONFLIKTER ÄR VANLIGA

Målkonflikter i relation till klimatfrågan är vanligt förekommande och föga förvånande sett till den omfattande samhällsomställning som förverkligandet av klimatmålen innebär. Intervjupersonerna anger att man inom ett flertal myndigheter upplever målkonflikter mellan myndighetens kärnverksamhet och klimatfrågan. Flera anger även att det finns målkonflikter med vissa av miljömålen (exempelvis om biologisk mångfald) och klimatet. I relation till de miljömålsrelaterade målkonflikterna beskriver flera intervjupersoner en ”perspektivträngsel” som gör det svårt att kraftfullt adressera klimatfrågor och att prioritera inom och mellan klimat- och miljömålshierarkierna. Exempel på ytterligare målkonflikter som klimatfrågan möts av är mål relaterat till näringsliv, tillgänglighet, produktion, kultur och natur, eller markanvändning.

Myndigheterna har olika förutsättningar att hantera målkonflikter på egen hand. Nätverk, dialog och mandat gentemot andra intressenter är faktorer som vissa intervjupersoner menar påverkar myndigheternas förmåga att hantera målkonflikter. Målkonflikternas hantering fordrar såväl sakområdeskompetens som beslut om prioriteringar. Sakområdeskompetensen finns i högre grad på myndigheterna än på Regeringskansliet men prioriteringarna har ofta effekter på områden bortom en enskild myndighets ansvarsområden, varför intervjupersonerna i vissa myndigheter uppger att deras uppgift är att synliggöra målkonflikter så att regeringen kan besluta om prioritering. Myndigheternas arbete med klimatfrågan begränsas av målkonflikterna och intervjupersonerna upplever som regel inte att Regeringskansliet hjälper till med prioriteringarna. Oftast får myndigheterna på egen hand balansera mellan olika målkonflikter.

Alla myndigheter behöver hantera målkonflikter, men enligt intervjupersonerna upplevs det som olika betungande. Vissa myndigheter ser det som en självklar del i arbetet och en möjlighet att göra egna avvägningar medan andra ser det som en tidskrävande uppgift som försvårar samarbetet med andra myndigheter.

## 6 STÄRKT KOORDINERING OCH SAMVERKAN EFTERFRÅGAS

Samordning är en förutsättning för att kunna hantera en bred och komplex fråga som klimatet. De flesta intervjupersonerna anser att samverkan mellan myndigheter generellt fungerar bra och har utvecklats positivt på senare år. Den positiva utvecklingen har skett både på initiativ av regeringen, exempelvis genom fler samverkansuppdrag, och på initiativ av enskilda myndigheter. Dock menar

---

<sup>2</sup> Ett liknande förslag presenterades i Agenda 2030 propositionen (Prop. 2019/20:188)

merparten av intervjupersonerna att koordinering och samverkan i klimatarbetet behöver stärkas ytterligare, främst av tre skäl. Ett skäl är att ökad koordinering och samverkan ger bättre möjligheter att tillvarata myndigheternas sinsemellan olika expertkompetenser. Ett annat är att det skapar ett gemensamt strategiskt sammanhang för det statliga klimatarbetet. Slutligen, och viktigast, lyfter intervjupersoner att ökad koordinering och samverkan ger större effekt i klimatarbetet.

När det gäller frågan på vilket sätt koordinering och samverkan kan stärkas framkom i intervjuerna en rad olika förslag på åtgärder. Några intervjupersoner lyfter miljömålsrådet som ett bra exempel på samverkansform. Flera intervjupersoner menar att den interna samordningen i Regeringskansliet behöver stärkas: eftersom Regeringskansliet koordinerar alla myndigheter och klimatfrågan berör många politikområden är det Regeringskansliet som bör koordinera implementeringen av klimatpolitiken. Vidare betraktar de flesta intervjupersonerna samverkan med andra aktörer än myndigheter och Regeringskansliet som viktig, men har olika syn på hur det bör gå till. Några tycker att det behövs fler breda samverkansfora medan andra menar att det finns tillräckligt med fora och samarbetsytter, och att det snarare behövs tydligare mål och nya arbetssätt.

En mer radikal åtgärd som diskuterats är inrättandet av en ny tvärssektoriell myndighet för att hantera samordning av klimatfrågan, men det betraktas generellt av intervjupersonerna som en dålig lösning. Enligt enskilda intervjupersoner kan en sådan centralisering av klimatarbetet leda till att övriga myndigheters engagemang i klimatfrågan förloras och därmed deras expertkompetens. I tillägg till detta visar Statskontorets rapport att befintliga tvärssektoriella myndigheter har svårt att bidra till sitt uppdrag på grund av brister i regeringens styrning, vilket väcker ytterligare tveksamhet till inrättandet av en klimatmyndighet innan bristerna har åtgärdats.<sup>3</sup>

Flera intervjupersoner understryker behovet av ökade resurser för ökad koordinering och samverkan, eftersom samverkan tar tid för att ge resultat. Det talar för att ett eventuellt beslut om ökad samverkan bör leda till att vissa befintliga uppgifter prioriteras bort eller att mer resurser anslås.

## 7 AVSLUTANDE REFLEKTIONER

- Klimatfrågan uppfattas som stor och komplex och det efterfrågas därför en nedbrytning av målen till konkreta långsiktiga handlingsplaner där olika myndigheters ansvar och roller tydligt framgår.
- Myndigheternas instruktioner innehåller övergripande beskrivningar av myndigheternas långsiktiga uppdrag. Att klimatmålen knappt omnämns i instruktionerna är en tydlig signal i sig och indikerar att klimatfrågan i många verksamheter inte har högsta prioritet. Om klimatfrågan ska prioriteras framför andra uppgifter måste det tydliggöras genom skarpa skrivningar.
- Den huvudsakliga styrningen av klimatarbetet tenderar att återfinnas i konkreta men tillfälliga uppdrag. Tydligheten uppskattas men de korta tillfälliga uppdragen skapar ryckighet och ger inte goda förutsättningar för myndigheterna att bedriva ett långsiktigt strategiskt klimatarbete.

---

<sup>3</sup> Statskontoret (2022) Regeringens styrning i tvärssektoriella frågor - en studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter.

Det råder delade meningar bland intervjupersonerna om styrningen är för bred eller för detaljerad.

- Givet frågans bredd och komplexitet efterfrågas ökad kunskapssamverkan myndigheter emellan samt bättre plattformar för en sådan samverkan. För att samverkan ska bli bra behöver det avsättas resurser för den. Ytterligare samverkan borde också kunna gynna Regeringskansliet och i viss mån förhindra att frågor eller uppdrag som hänger ihop styckas upp och fördelas som olika uppdrag till olika myndigheter.
- Företrädare för samtliga myndigheter uppger att begränsade resurser påverkar utrymmet att ta egna initiativ utöver resurssatta uppdrag. Flera menar att antalet ofinansierade regeringsuppdrag har ökat, vilket i praktiken tar resurser från klimatarbetet. En del menar att det finns utrymme att ta egna initiativ samtidigt som några påpekar att det finns en risk med att tillåta eller förlita sig på egna initiativ då det skulle kunna leda till att ingen tar ett helhetsgrepp om frågan och att politiska värderingar och prioriteringar uteblir.
- Givet klimatfrågans vikt kan det krävas nya grepp för att snabbt få resultat. Styrningen i dag utgår från den befintliga strukturen på Regeringskansliet inom vilken det är svårt att få genomslag för tvärspektoriella frågor. För just klimatfrågan bör det övervägas att testa nya innovativa metoder för att snabbt åstadkomma en förändring – utan att reformera Regeringskansliet.