

Analys av process för framtagande av underlag till klimatpolitisk handlingsplan

Rapport till Klimatpolitiska rådet

2022-12-15
Sweco och RISE

Innehåll

1. Sammanfattning
2. Uppdrag
3. Tillväxtanalys
4. Trafikanalys
5. Länsstyrelsen i Uppsala
6. Regeringskansliet
7. Analys och insikter

Sammanfattning

Sammanfattning

Uppdrag att analysera processer för framtagande av underlag till ny klimatpolitisk handlingsplan.

- Sweco och RISE har fått i uppdrag att analysera hur Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys/TVA), Trafikanalys (Trafa) och Länsstyrelsen i Uppsala län (länsstyrelsen) har tagit sig an sina respektive regeringsuppdrag att ta fram underlagsrapporter till en ny klimatpolitisk handlingsplan.
- Sweco och RISE har tagit sig an uppdraget genom att studera myndigheternas uppdrag och – huvudsakligen – genom intervjuer med de som arbetade i uppdragen, samt med personer som har jobbat med uppdragen på Regeringskansliet (RK).
- Uppdragets huvudsakliga syfte är att öka Klimatpolitiska rådets förståelse för hur processerna har genomförts, hur de har uppfattats av de deltagande aktörerna, vilken roll processerna har spelat för resultatet samt vilka lärdomar som kan dras.
- Vidare omfattar uppdraget att utreda om processerna, utöver de direkta resultaten, kan antas ha bidragit till lärande.

Analys och insikter

- Uppdragen är mycket omfattande och det kan ifrågasättas om det var realistiskt att myndigheterna skulle klara av att följa uppdragsbeskrivningen till punkt och pricka och leverera rangordnade, effektberäknade, nya och färdigutredda åtgärdsförslag vars konsekvenser för en rad olika samhällsområden dessutom skulle uppskattas. För att lyckas krävs omfattande arbete och koordinering med externa parter, däribland andra myndigheter.
- Hos myndigheterna fanns det olika uppfattningar om huruvida uppdragen var tydliga och om myndigheterna hade rätt förutsättningar för att genomföra uppdragen på ett ändamålsenligt sätt. Sammantaget tycks myndigheternas uppfattningar om uppdragsformuleringarna återspeglas i processerna och i slutresultatet.

Sammanfattning

Analys och insikter (fortsättning)

- De tre myndigheter som ansvarat för varsitt uppdrag har tagit sig an uppgiften på relativt olika sätt och lämnat tre olika varianter av slutrapporter. De tre uppdragen är i många avseenden lika formulerade, många skrivningar är exakt likalydande, samtidigt som sakområdena skiljer sig åt.
- De åtgärdsförslag som har lagts fram kan möjligen spegla ansvariga myndigheters ansvarsområden och kompetens, och möjligen även myndighetskultur.
- Två av uppdragen verkar ha haft väl fungerande processer med uppskattade uppdragsledare medan ett av uppdragen genomgående verkar ha stött på utmaningar och därför inte fått fram ett lika genomarbetat slutresultat. I det uppdrag där de medverkande var mindre nöjda (med såväl process som med slutresultat) har man tagit initiativ till att lära sig mer om, och utvärdera, hur uppdraget genomfördes.
- Rutinerade projektledare i kombination med engagerade och stöttande chefer verkar ha varit en framgångsfaktor för fungerande process och genomarbetade resultat. Vana och erfarenhet av att leda denna typ av uppdrag, eller andra uppdrag som också innebär samverkan, tycks ha underlättat processen. Detta är alltså en förmåga som inte kopplar till sakområdeskompetens men som tycks ha varit en nyckel till ett bra genomförande och slutresultat.
- Många av de intervjuade från myndigheterna menar att de hade gynnats av ett bättre samarbete mellan de tre parallella uppdragen men ingen har haft i uppdrag att säkerställa att detta skedde.
- Några framgångsfaktorer som identifierats är att från början bygga en bra struktur och lägga tid på samverkan och bygga förtroende. De myndigheter som sedan tidigare "känner varandra" verkar ha haft lättare att samarbeta och nå gemensamma resultat. En tidig involvering av externa parter tycks också ha stärkt legitimiteten i åtgärdsförslagen.
- Trots utmaningar har samtliga tre processer genererat en lista med åtgärdsförslag och enligt en personlig bedömning från RK har slutrapporterna genererat de underlag regeringen behöver.

Uppdrag

Bakgrund

- Enligt klimatlagen ska regeringen vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan. Handlingsplanen ska lämnas till riksdagen året efter ordinarie riksdagsval. Handlingsplanen bör bland annat innehålla en beskrivning av vilka ytterligare åtgärder eller beslut som kan behövas för att nå de nationella och globala klimatmålen.
- Regeringen har uppdragit åt ett antal myndigheter att bistå RK i arbetet med att ta fram en ny klimatpolitisk handlingsplan.
- TVA, Trafa och Länsstyrelsen fick i mars 2021 i uppdrag att bistå RK i arbetet med en klimatpolitisk handlingsplan avseende näringslivets omställning, transportområdet respektive lokal och regional klimatomställning. Uppdragen redovisades i september 2022. Uppdragen tog sikte på olika områden men var i övrigt i relativt stor utsträckning lika varandra.
- I samtliga uppdrag angavs att uppgiften skulle genomföras med stöd från, eller med bistånd från, Naturvårdsverket (NV) och Statens energimyndighet (EM). Även andra myndigheter som skulle stödja, bistå eller samverka i arbetet pekades ut.

Uppdragets syfte

Sweco och RISE har fått i uppdrag att analysera Tillväxtanalys, Trafikanalys och Länsstyrelsen i Uppsalas respektive processer för att ta fram underlagsrapporter till den nya klimatpolitiska handlingsplanen.

Uppdragets övergripande syfte är att öka Klimatpolitiska rådets förståelse för:

- hur processerna för att ta fram underlag till en ny klimatpolitisk handlingsplan har genomförts, hur de har uppfattats av de deltagande aktörerna, vilken roll processerna har spelat för resultatet samt vilka lärdomar som kan dras.
- om processerna, utöver det direkta resultatet, kan antas ha bidragit till bland annat långsiktig kompetensuppbyggnad, lärande, samverkan, koordinering mellan myndigheter och politikområden.

Underlaget utgår från frågeställningar till myndigheterna rörande:

- Uppfattning om uppdrag
- Utformning av process för genomförande av uppdrag
- Deltagande från olika aktörer
- Resultat av processen
- Lärande av processen



Metod och underlag

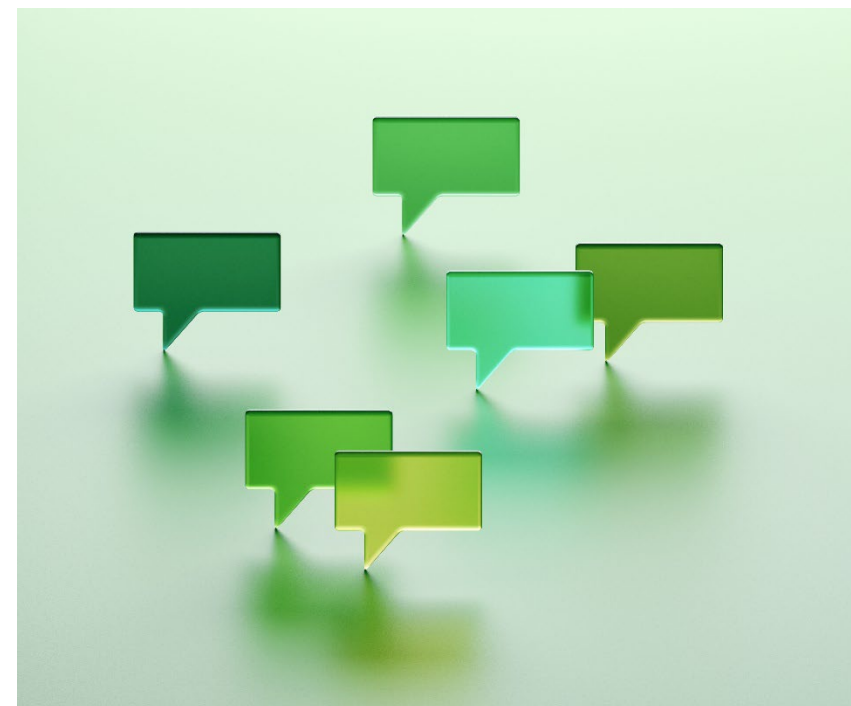
Uppdraget hade en **kvalitativ ansats** med en kombination av intervjuer och dokumentstudier. Eftersom fokus i uppdraget är på processen och inte på slutresultatet baseras analysen främst på intervjuer med personer som har deltagit direkt, eller indirekt, i processen med att ta fram underlag. Dokumentstudiernas främsta syfte har varit att få en utökad förståelse för myndighetens förutsättningar och uppdragens innehåll och omfattning

Intervjuer:

- 7 personer som har deltagit i Tillväxtanalys arbete med att ta fram rapporten *Näringslivets klimatomställning*
- 5 personer som har deltagit i Trafikanalys arbete med att ta fram rapporten *Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning*
- 6 personer som har deltagit i Länsstyrelsen i Uppsalas arbete med rapporten *En ökad lokal och regional klimatomställning*
- 2 personer som har arbetat med att utforma uppdragen på Regeringskansliet

Dokumentstudier:

- Uppdrag att ta fram underlag om näringslivets klimatomställning inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen (N2021/01037)
- Uppdrag att ta fram underlag om transportområdet inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen (I2021/01006)
- Uppdrag att ta fram underlag om lokal och regional klimatomställning inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen (M2021/00669)
- Utvärdering av Tillväxtanalys uppdrag att ta fram underlag till kommande klimathandlingsplan
- Tillväxtanalys rapport *Näringslivets klimatomställning*
- Trafikanalys rapport *Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning*
- Länsstyrelsen i Uppsala läns rapport *En ökad lokal och regional klimatomställning*



Tillväxtanalys

Tillväxtanalys

Uppdraget

- Tillväxtanalys fick i uppdrag att med stöd av NV, EM, Statens jordbruksverk (Jordbruksverket), Boverket och Skogsstyrelsen (hädanefter kallade stödmyndigheterna) ta fram underlag med analyser och förslag till styrmedel och andra åtgärder som bidrar till näringslivets klimatomställning.
- Förslagen ska bidra till att de nationella och globala klimatmålen nås på ett långsiktigt hållbart och kostnadseffektivt sätt. Redovisningen av uppdraget ska utgöra en del av underlaget till nästa klimatpolitiska handlingsplan
- I genomförandet ska myndigheterna föra dialog med, och beakta inspel, förslag och synpunkter från, andra berörda statliga myndigheter och berörda aktörer såsom kommuner och regioner, näringsliv och organisationer.
- I genomförandet uppmanades TVA även att inhämta synpunkter och underlag från Konjunkturinstitutet, Riksgäldskontoret, Vinnova, Tillväxtverket, Kommerskollegium, Exportkreditnämnden, Sveriges Geologiska Undersökning, Försvarmakten och Försvarets materielverk i olika frågor.

Tillväxtanalys

Uppfattning om uppdraget

- Majoriteten av intervjupersonerna uppger att **uppdraget var otydligt och spretigt**. Det var väldigt många frågor och aktörer att ta hänsyn till utan att man förstod varför.
- Enligt intervjupersonerna och TVA:s interna utvärdering av processen (vilken gjordes av myndigheten på eget initiativ) var TVA med och påverkade regeringsuppdragets utformning genom inspel om att åtgärdsförslagen i alla regeringsuppdrag skulle vara kostnadseffektiva och rangordnade.
- Flera intervjupersoner och den interna utvärderingen anger att det var **utmanande att TVA inte hade gjort liknande uppdrag förut**. De uttrycker förvåning över att TVA fick uppdraget, där vissa påpekar att TVA är en utvärderande myndighet som normalt inte föreslår politiska åtgärder.
- Enligt intervjupersonerna prioriterades inget bort i uppdraget, men eftergifter på projektledningsgruppens ambitioner gjordes mot slutet - t.ex. så gjordes endast en pragmatisk rangordning av förslag, stora delar av rapportutkastet utgick och analysramen ersattes.
- Intervjupersonerna hade **inga synpunkter gällande valda stödmyndigheter** i uppdraget, dock tyckte de att antalet parter TVA förväntades stämma av med var alltför omfattande.
- Det fanns **brister i förutsättningarna för att utföra uppdraget** på ett ändamålsenligt sätt. Enligt intervjupersoner saknades det i huvudsak tid och kompetens, men motiverar detta på olika sätt. Vissa menade att kompetensen inte fanns på myndigheten och var svår att rekrytera på kort sikt, medan andra menade att kompetensen fanns på myndigheten men att dessa personers tid inte frigjordes.

Tillväxtanalys

Utformning av process för genomförande av uppdrag

- Enligt intervjuer och slutrapport var TVAs utformning av uppdraget tredelat:
 1. En analysram utformades för att guida uppdragets process. Intervjupersonerna anger att analysramen var inspirerad av transformativa innovationspolitiska perspektiv, men ändrades i uppdragets slutskede till att enbart fokusera på marknadsmisslyckanden.
 2. TVA delegerade arbetet med hinderanalys och åtgärdsförslag till stödmyndigheter med sektorsansvar. Enligt intervjupersoner delade TVA in sektorsmyndigheterna i arbetsgrupper för särskilda frågor där de ansågs kunna leverera.
 3. TVA utvecklade åtgärdsförslag separat från övrigt arbete. Enligt intervjupersoner var TVAs ambition att bidra med ett klimatpolitiskt helhetsgrepp.
- **De främsta utmaningarna för processen relaterade till brist på tid och samverkan:**
 - Enligt intervjupersoner tog utformningen analysram och plan för lång tid och/eller kom aldrig i mål, vilket enligt intervjupersoner ledde till att:
 - stödmyndigheterna gjorde hinderanalyser på egen hand,
 - TVA:s utvecklingen av åtgärdsförslag blev dåligt underbyggt och sammanställningen av slutrapporten blev lidande
 - stödmyndigheterna inte fick tillräckligt med tid att kvalitetssäkra slutrapporten
 - De huvudsakliga anledningarna till tidsbrist anges vara TVA:s begränsade erfarenhet av liknande uppdrag, att det fanns bristande bemanning och delade meningar internt om utformning av uppdragets process och analysram vilket ledde till interna samverkansproblem.
 - Samverkan med andra var begränsad främst pga. brister i processledning som nämnts, TVAs tolkning av uppdraget (ex. att uppdraget skulle delas upp) och till viss del även covid (ex. sjukdom och avstånd).
 - Samverkan med en av stödmyndigheterna uppgavs av intervjupersoner och utvärdering som särskilt problematisk p.g.a. skillnader i tolkning av stödmyndighetens roll i uppdraget och hur uppdraget skulle utföras.
 - Enligt flera intervjupersoner uppstod ökade tillits- och samverkansproblem mellan TVA och alla stödmyndigheter som resultat av bristande tid för kvalitetssäkring, vilket ledde till att NV och EM valde att inte stå bakom slutrapporten (se även TVAs rapport).
- Intervjupersoner uppger att TVA haft avstämningar med de andra uppdragsmyndigheterna under uppdragets gång, främst länsstyrelsen då det fanns mer överlapp i uppdragen. Dock uttrycks det av stödmyndigheter i utvärderingen att koordinering mellan uppdragen var bristande.

Tillväxtanalys

Deltagande från olika aktörer

- Enligt intervjupersoner och den interna utvärderingen var det **svårt att bemanna** projektet internt då man saknade framförhållning och hade konkurrerande uppdrag. TVA försökte anställa personal men lyckades bara anställa juniora forskare i ett sent läge och en redaktör tre månader innan leverans som inte kunde bidra i den utsträckning man önskat.
- Intervjuer och utvärdering visar på **stor omsättning på personal** i projektgruppen, vilket inkluderade skifte i projektledarskap i projektets slutskede.
- När det gäller deltagande av stödmyndigheter och andra samverkansparter i arbetet så menar vissa intervjupersoner på TVA att man försökt involvera dem enligt uppdragsbeskrivningen medan resten av intervjupersonerna inom och utanför TVA menar att TVA långt ifrån lyckades med detta.
- Enskilda intervjupersoner menar att man **saknade ett krav på att involvera näringslivet** i uppdragsbeskrivningen, vilket medförde bristande samverkan med (och lärdomar från) näringslivet då näringslivet enbart fick uttala sig om myndigheternas åtgärdsförslag i projektets slutskede. *(Not – det står i uppdraget att myndigheten i genomförandet ska föra dialog med, och beakta inspel, förslag och synpunkter från, andra berörda statliga myndigheter och berörda aktörer såsom kommuner och regioner, näringsliv och organisationer).*
- I intervjuer och utvärdering råder det **delade meningar om hur samverkan med stödmyndigheter har fungerat**, där enskilda intervjupersoner från TVA tycker att det fungerat hyfsat bra medan resten tycker det fungerat sämre. Intervjupersonerna är eniga om att samverkan försämrades mot slutet då tid för kvalitetsgranskning begränsades grovt.
- Enligt intervjuerna har samverkan med övriga parter nämnda i regeringsuppdraget varit begränsad, dock valde projektgruppen på eget initiativ att bjuda in flera forskare för att få input till analysramen och få feedback på hinderanalys och åtgärdsförslag vilket uppges ha fungerat bra.

Tillväxtanalys

Resultat och lärande av processen

- Alla intervjupersoner ser **brister i processen kopplat till begränsad tid och samverkan med stödmyndigheter och företag**, vilket lett till att kvalitén på leveransen blivit lidande.
- Huvudsakliga brister i kvalitén som lyfts av flera intervjupersoner var att delar av arbetet blev mindre genomarbetat och helhetsgreppet saknades. Detta speglas t.ex. i att analyser och åtgärdsförslag arbetades fram i separata grupper, att TVA:s åtgärdsförslag med syfte att ta ett helhetsgrepp inte byggde på sektorsmyndigheternas arbete och enligt vissa brast i både analys och underlag, att TVA i arbetets slutskede strök stora delar av rapportutkastet och ersatte analysramen med ett brett transformativt perspektiv med ett baserat på marknadsmisslyckanden, och att stödmyndigheternas inte fick tillräckligt tid för kvalitetssäkring.
- Trots brister i kvalitén ser enskilda intervjupersoner och utvärderingen att **man har levererat i enlighet med uppdraget**. Detta har möjliggjorts av att projektgruppen och stödmyndigheterna bidragit med goda kompetenser och insatser in i arbetet och att viss samverkan har skett.
- Återkoppling framtida uppdrag:
 - För TVA betonar utvärdering och enskilda intervjupersoner att man **bör välja en mer formaliserad projektprocess** där eventuella oenigheter kan hanteras på ett tidigare stadium både internt och externt och en tydlig projektplan kan utvecklas och kommuniceras till alla parter i god tid.
 - Mer generellt förordar flertalet intervjupersoner ett **tydligare och ett mer avgränsat uppdrag från RK**. Några betonar även att det borde vara ett stående uppdrag för att skapa mer kontinuitet och framförhållning.
 - Intervjupersoner ser kritiskt på centralisering av klimatfrågan till *en* myndighet då det kan minska koordinering och lärande, dock förespråkar en intervjuperson ett fora för kontinuerlig samverkan (ett klimatkollegium på myndighetsnivå).
- Flera intervjupersoner anger att processen har lett till lärande:
 - För TVA:s del gäller det ökad kännedom om **hur man leder samverkansuppdrag som har till syfte att leverera politiska förslag**. Dock lyfter flera intervjupersoner att kompetensutveckling inom nya perspektiv, liksom transformativ innovationspolitik för att ta fram klimatpolitiska åtgärder, inte skett inom myndigheten då TVA övergav perspektivet och centrala kompetensbärare har lämnat myndigheten.
 - Enskilda intervjupersoner anger att seminarier med inspel av forskare med nya perspektiv och utveckling av den transformativa analysramen lett till att samverkansmyndigheterna har fått ökat intresse för nya sätt att förstå och ta fram klimatpolitiska åtgärder.

Trafikanalys

Trafikanalys

Uppdraget

- Trafikanalys fick i uppdrag att ta fram underlag med analyser och förslag som leder till transportsektorns klimatomställning. Uppdraget ska genomföras med bistånd av Boverket, NV, EM, Trafikverket och Transportstyrelsen, härnäst kallade stödmyndigheterna.
- Förslagen ska bidra till att de nationella och globala klimatmålen nås på ett långsiktigt hållbart och kostnadseffektivt sätt. Förslagen skulle vara rangordnade och konsekvenser för olika delar av samhället skulle vara analyserade.
- I uppdraget ingick inte att lämna förslag inom skatteområdet.
- Trafikanalys skulle också inhämta synpunkter och förslag från Affärsverket svenska kraftnät, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Konjunkturinstitutet, Tillväxtverket, Energimarknadsinspektionen, Sjöfartsverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Verket för innovationssystem, Länsstyrelsen i Uppsala län och andra berörda statliga myndigheter, andra aktörer inklusive aktörer från näringslivet samt kommuner och regioner.

Trafikanalys

Uppfattning om uppdrag

- Intervjupersonerna uppfattade att **syfte och förväntan med uppdraget var tydligt**. Samtidigt menar samtliga intervjupersoner att det inte var realistiskt att förvänta sig en komplett lista nya förslag som dessutom skulle vara rankade och färdigutredda inklusive konsekvensanalyser.
- Samtliga intervjupersoner menar att det är en **brist att skatteområdet lämnades utanför** uppdraget. Det gör att en viktig pusselbit i omställningen helt förbises.
- Flera menar att det är en styrka att myndigheterna inte behövde stå bakom alla förslag utan kunde lämna enskilda yttranden – det möjliggjorde att de förslag som lämnades kunde bli skarpare.
- De flesta intervjupersoner uppfattar att **det har funnits tillräckligt med resurser** (tid, personer och medel till konsulter) medan någon menar att det var tajt (tid och personer). Det verkar ha varit svårare att få resurser till något av delprojekten.
- **Rangordningen av åtgärdsförslag uppfattades som utmanande och komplex** i och med att väldigt många aspekter skulle vägas in.
- Konsekvensanalyser av alla förslag ansågs också utmanande, eftersom de var så många.
- Någon intervjuperson menar också att uppdraget tydligare borde ha kopplats till infrastrukturplanen.
- Järnväg var ett område som fick lite lägre prioritet, i och med att utsläppen därifrån är små. En stödmyndighet hade önskat att det hade prioriterats upp då det finns relevanta frågor som t ex hur järnvägens attraktivitet kan öka, men det finns också förståelse för prioriteringen.
- Kommunikationen från RK kring att dessa tre myndigheter skulle få uppdragen hade kunnat vara tydligare och ske tidigare, enligt flera.
- Intervjupersonerna uppfattar att det har funnits dialog om uppdragets utformning, men möjligen mindre än i många andra uppdrag.

Trafikanalys

Utformning av process för genomförande av uppdrag

- Intervjupersonerna uppfattar **processen som ändamålsenlig** och projektledarna får mycket beröm.
- Relativt mycket tid lades på att bygga upp projektorganisation och struktur, vilket flera personer tror gav tillbaka i slutänden.
- Det var en **stor utmaning i utredningen att förhålla sig till alla pågående initiativ och förslag**. Det beslutades att utgå från beslutad politik, och ej förutsätta att andra närliggande utredningars förslag skulle genomföras. Dock gav detta komplikationer för resultatet när befintliga styrmedel sedan plockades bort eller skruvades ner.
- **Samordning med de två andra uppdragen uppfattades som svår och fick inte så stort värde** som intervjupersonerna hade hoppats på. Som förklaring anges att man befann sig på olika ställen i processen och hade så olika arbetssätt. Samordningen uppges ha fungerat bättre med länsstyrelsen än med TVA.
- Regelbundna koordineringsmöten hölls på flera nivåer, med **mycket samverkan, diskussion och utbyte**.
- Samverkansklimatet på koordineringsmötena uppges ha varit **öppet och tillitsfullt**. Några menar att det var lite svårare inom delprojektet transporteffektivt samhälle – vilket påpekas är ett område där det finns närapå ideologiska konfliktlinjer.
- Utformningen med ett flertal **delprojekt** ansågs nödvändig, även om flera såg en risk för stuprörstänk och att saker skulle falla mellan stolarna. Detta hanterades genom dels ett övergripande delprojekt, dels genom koordineringsmötena.
- I ett par deluppdrag upphandlades konsultstöd, vilket ansågs nödvändigt för att klara av allt. Det finns ett visst missnöje hos några intervju personer med hur ena upphandlingen landade.
- Ett par av stödmyndigheterna försökte ha en övergripande samordningsgrupp, men det rann ut i sanden. Det blev otydligt och svårt med mandat.
- En intervju person menar att den största utmaningen var intern förankring inom sin egen myndighet.

Trafikanalys

Deltagande från olika aktörer

- Intervjupersonerna uppfattar att **rätt aktörer har varit involverade**. I något delprojekt har man själva involverat ytterligare myndighet. Boverket var utpekade som stödmyndighet men bidrog i mycket begränsad omfattning på grund av resursbrist.
- **Stödmyndigheterna har bidragit med mycket resurser** och levererat det som önskats. **Samarbetet mellan myndigheterna verkar ha fungerat mycket väl**; intervjupersonerna ger mycket beröm åt varandras myndigheter och en del beröm på personnivå.
- Extern förankring gjordes främst i form av en **öppen hearing**. Men det hölls också möten med externa parter i den mån dessa själva hörde av sig.
- De deltagande myndigheterna har **mest kritik mot rangordningen av åtgärdsförslag**; där är myndigheterna inte överens.
- Myndigheterna "känner varandra" sedan tidigare uppdrag och Samordningsuppdrag för omställning av transportsektorn till fossilfrihet (SOFT-uppdraget) nämndes. Flera personer menar att detta gav ett försprång och underlättade för resultatet i denna process.

Trafikanalys

Resultat av processen

- Processen uppfattades av flertalet intervjupersoner ha fungerat bra och tidplanen hölls.
- Den **väl fungerande processen har resulterat i genomarbetade förslag**, enligt flera intervjupersoner.
- Det finns viss självkritik kring att lite för många förslag var ytterligare utredningar, men de menar att de inte kunde lösa det på annat sätt inom den givna tidsramen.
- Flera menar att det var **svårt att förhålla sig till pågående processer** eftersom de är så många och arbetet blir omfattande.
- Samtliga menar att **utelämnandet av skattefrågan gör att resultatet är mindre användbart**, även om de på eget initiativ tog med vissa skatterelaterade resonemang.
- Flera intervjupersoner lyfter att de **tre olika processerna har gett väldigt olika resultat**. En person reflekterar kring om det är en spegling av myndigheternas kulturer och kompetenser. Ett par personer menar att de olika resultaten gör helheten lite svår att plocka fram en handlingsplan ur.
- De flesta menar att Transporteffektivt samhälle-delen hade kunnat bli bättre. Det är ett område med många låsningar och ideologi; mycket arbete lades ut på konsult. I resultatet blev det mycket fokus på vägtrafik. Även järnvägen nämns att det hade kunnat arbetas igenom mer. Men detta är ingen stark kritik.
- Utifrån förutsättningarna är de intervjuade **nöjda med resultatet**.

Trafikanalys

Lärande av processen

- **Dialog och samverkan ger ökad förståelse.** I uppdraget har de arbetat aktivt med att försöka lära känna varandra, vilket enligt någon intervjuperson bidragit till det goda samarbetsklimatet.
- I arbetet utgick man från att befintliga styrmedel skulle ligga kvar, t ex reduktionsplikten. I efterhand tycker de flesta att de inte borde ha utgått från det. Det råder dock olika uppfattning om huruvida detta i slutändan har påverkat vilka förslag som lades fram; någon menar att förslagen hade blivit desamma oavsett, medan flera uttrycker att rapporten nu har ett begränsat värde för att nå klimatmålen.
- De flesta menar att det var **bra med tre olika uppdrag**. En intervjuperson menar att ett enda uppdrag vore bättre, även om det också skulle behöva samverkas och fördelas ut på fler. Om det även fortsättningsvis ska ges flera uppdrag så bör skrivningarna vara mer synkade.
- Intervjupersonerna menar att uppdragsgivaren kunde samordna sig bättre internt, och tänka igenom hur man lägger ut parallella uppdrag (här åsyftas andra uppdrag, elektrifieringsstrategi, reduktionsplikt etc.).
- Om prioriteringskriterier ska användas framöver kan det behöva arbetas igenom, menar flera. Det kan t ex få konstiga konsekvenser att enbart mäta utsläppspåverkan – vissa åtgärder kan vara en förutsättning för omställning utan att ha någon egen direkt klimatpåverkan.
- Flera intervjupersoner menar att om de hade gjort uppdraget igen, så borde de **börja med en hinderanalys**.
- Många uppges vara **intresserade av resultaten** även efteråt – Trafafortsätter hålla presentationer om innehållet.

Länsstyrelsen i Uppsala län

Länsstyrelsen i Uppsala län

Uppdraget

- Länsstyrelsen i Uppsala län fick i uppdrag av Regeringen att med stöd av NV och EM (hädanefter kallade stödmyndigheterna) ta fram underlag med analyser och förslag till styrmedel och andra åtgärder som bidrar till en lokal och regional klimatomställning i hela landet.
- I uppdraget ingår att analysera vilka förutsättningar kommuner, regioner och andra relevanta aktörer har för att styra mot minskade utsläpp, så att klimatmålen nås. Det kan tex. handla om frågor som rör fysisk planering, transportinfrastruktur- och trafikplanering, regional utveckling, gestaltad livsmiljö, energi- och klimatrådgivning samt energieffektivisering. Även möjligheter att bidra till en minskad klimatpåverkan genom upphandling, beteendepåverkande insatser och andra relevanta områden kan analyseras.
- Vid behov ingick även att föreslå förändringar och åtgärder som kan göra att takten i omställningsarbetet ökar. Det kan även handla om förändringar som gör att kommuner, regioner och andra relevanta aktörer bättre kan tillvarata befintliga stöd, insatser och andra åtgärder från nationell nivå. Utgångspunkten är att klimatmålen ska nås.

Länsstyrelsen i Uppsala län

Uppfattning om uppdrag

- Intervjupersonerna från länsstyrelsen anger att de inte har varit involverad i utformningen av uppdraget.
- Intervjupersonerna var eniga om att de ansåg att det var **tydligt vad som förväntades av myndigheten**. Eftersom länsstyrelsen är ovan att få den här typen av uppdrag ansåg de att de behövde föra det en dialog med RK för att säkerställa att uppdraget hade tolkats korrekt och för att förstå vilken ambitionsnivån var.
- Länsstyrelsen i Uppsala är **van vid att prata med såväl kommuner som regioner och ta in andras perspektiv**. De har därför upparbetade kontaktvägar och ansåg att de ur den aspekten var väl rustade att utföra uppdraget. EM och NV å andra sidan är vana att jobba med regeringsuppdrag och att jobba med varandra.
- Intervjupersonerna trodde att de inför arbetet skulle förses med en sammanställning av alla pågående utredningar, uppdrag och nyligen lagda förslag på klimatområdet som de kunde förhålla sig till. Det fick de emellertid inte. Att göra en sådan kartläggning var nödvändig men både utmanande och tidskrävande.
- Informanterna från Länsstyrelsen menar att de resurser som avsattes för genomförande inte räckte och att andra saker fick nedprioriteras för att uppdraget skulle genomföras. Detta gick på grund av att länsledningen prioriterade att avsätta resurser för uppdraget. Även från stödmyndigheterna har respektive myndighets ledning styrts i vilken utsträckning respektive myndighet skulle delta i arbetet.
- **Prioriteringen av förslagen bedömdes vara en svår del av uppdraget**. Ambitionen var att med hjälp av stödmyndigheterna kunna prioritera utifrån klimatnytta. Det slutade med att det inte blev någon rangordning av förslagen.
- Intervjupersonerna hade **inga invändningar mot RKs val av samarbetspartners**. Dock var det en utmaning att få till samordningen mellan myndigheterna.

Länsstyrelsen i Uppsala län

Utformning av process för genomförande av uppdrag

- Informanterna beskriver att arbetet har drivits av en **liten arbetsgrupp som har arbetat tätt ihop** och löpande haft arbetsmöten. Projektledarna har fått mycket beröm för sin insats
- Inledningsvis bjöd Länsstyrelsen in alla möjliga intressenter samt de parallella uppdragen för en gemensam kick-off. Samtidigt formerades den interna arbetsgruppen med ett par personer från länsstyrelsen och representanter från stödmyndigheterna. Med undantag från en myndighet var det samma personer i arbetsgruppen under hela arbetet.
- Processen beskrivs så här:

I arbetets första fas (beskrivs av någon som en designprocess) började man kartlägga nuläget och få en förståelse för vad som redan var på gång på området (utredningar mm). I detta skede genomfördes över 20 dialogmöten med kommuner och regioner. Deltagandet var från olika delar av landet, med personer i olika befattningar och från olika förvaltningar. Underlaget **mynnade ut i en hindersanalys**. De identifierade hindren delades upp tre i olika kategorier, en var t.ex. "Avsaknad av vision, riktning, mål och ledarskap".

I nästa fas **togs förslag fram utifrån hindersanalysen och de olika kategorierna**. Detta gjordes bland annat med prototypande policy-labb där man skrev fram tre berättelser från hindersanalysen. I workshop-format testades berättelserna och åtgärdförslag mejslades fram gemensamt. Förslagen testades och ifrågasattes (hur skulle detta förändra?).

I den sista fasen **bearbetades förslagen och effektbedömdes**. Avsikten var att använda en utvärderingsmetod som en stödmyndighet skulle bistå med under hösten men analysen gjordes utan utvärderingsmetod men med hjälp av stödmyndigheterna.

- Arbetsprocessen beskrivs som **dynamisk och utforskande** och arbetsgruppen har fått pröva sig fram och har justerat planen under arbetets gång.
- Arbetsprocessen beskrivs vidare som **transparent**. Övriga parallella uppdrag har bjudits in till möten för att möjliggöra samarbete och informationsutbyte.
- De främsta **utmaningarna beskrivs vara rangordningen av förslagen och att den utvärderingsmodell** som skulle användas inte var klar i tid.

Länsstyrelsen i Uppsala län

Deltagande från olika aktörer

- Intervjupersonerna från Länsstyrelsen menar att de har bra erfarenhet av att samarbeta med kommunerna och är vana vid att hålla möten med både tjänstepersoner, chefer och politiker. Länsstyrelsen var måna om att få in perspektiv från personer som jobbar med klimatomställning på alla nivåer. Hos kommunerna var responsen god men hos andra aktörer var det inte alltid så självklart att få folk att ställa upp.
- **Arbetsgruppen bjöd in brett till deltagande och var måna om att ha en transparent process hela vägen.** Enligt intervjupersonerna ville de inte heller ha indirekt och sammanfattad information (från exempelvis SKR) utan ville ha direkt dialog med många olika kommuner och regioner. Arbetsgruppen har säkrat ett deltagande från olika delar av landet, från kommuner av olika storlek och med olika politiskt styre.
- Stödmyndigheterna var med i arbetet hela vägen (även om det från en myndighet inte var samma personer hela tiden). Intervjupersonerna från Länsstyrelsen menar att de hade hoppats på – och hade varit hjälpta av – **mer stöd från de andra myndigheterna i analysen av förslagen.**
- Övriga utpekade myndigheter som skulle bistå i arbetet har varit involverade i olika stor utsträckning. Intervjupersonerna antar att **de andra myndigheternas ledningar sannolikt har styrt över hur mycket resurser som har avsatts** för deras respektive engagemang. Detta antagande delas av informanter från andra myndigheter. De tre olika uppdragen tycks ha prioriterats olika högt.
- Initialt gjordes försök till avstämningar med de andra pågående uppdragen men uppdragen utfördes på olika sätt och matchade inte varandra tidsmässigt vilket gjorde det **svårt att få till ett givande informationsutbyte.**

Länsstyrelsen i Uppsala län

Resultat och lärande av processen

- Informanterna ger alla uttryck för att de är **nöjda med slutresultatet**. Givet förutsättningarna anser de att de har utfört sitt uppdrag väl och har lämnat konkreta förslag som är förankrade på lokal och regional nivå.
- En avgörande del i processen bedöms vara att **tidigt ta in många olika perspektiv** vilket ledde till en hindersanalys som arbetsgruppen inte själva hade förutsett – det visade sig att problemen var andra och att åtgärdsförslagen därför också blev andra än vad de initialt hade sett framför sig. Detta utvecklade arbetsgruppens tänk rätt radikalt under arbetets gång.
- Stöd från juristerna bedömdes vara viktigt då det gjorde att man inte lämnade ogrundade förslag.
- Arbetsgruppen gjorde ingen rangordning utan istället fram en lista med tio förslag vilka alla bedöms vara prioriterade.
- Processen bedöms ha bidragit till lärande hos samtliga deltagare. Intervjupersonerna menar att de gick in i uppdraget med något olika förhållningssätt och olika syn på hur uppdraget skulle genomföras. Det antas ha lett till ett **ömsesidigt lärande och till viss del en kompromiss i hur uppdraget skulle genomföras**.
- Intervjupersonerna menar att ett **bättre samarbete mellan de parallella uppdragen hade det varit bra**. De hade kunnat stötta varandra på ett bättre sätt, kanske hade det underlättat om de jobbat mer tematisk med en sak i taget fast från olika perspektiv. RK gav en bra gemensam start men sedan tog de **inget ansvar för samordning** mellan uppdragen.

Regeringskansliet

Regeringskansliets perspektiv

Som ett komplement till myndigheternas beskrivningar av processerna har några av dem som arbetade med att utforma uppdragen fått ge sin bild av uppdragen och om processerna.

Uppfattning om uppdrag

- Bedömningen från intervjupersonerna är att **uppdragen var mycket tydliga avseende syftet att få fram konkreta förslag** som skulle rangordnas. Det var vidare tydligt vilka aktörer som skulle involveras i arbetet. Det skedde en viss dialog mellan myndigheterna och RK för att förtydliga vissa delar i uppdragen vilket inte är ovanligt. RK uppfattade **att myndigheterna förstod vad som förväntades** av dem.
- En intervjuperson från RK menar samtidigt att när det är så mycket som ska beaktas blir uppgiften svår och därför kan uppdragen uppfattas som utmanande.
- 1,5 år bedömdes vara en rimlig tidsåtgång för att genomföra uppdragen. I dialog med myndigheterna uppfattades det dock att myndigheterna såg det som ännu mer utmanande än vad RK hade trott.
- Enligt intervjupersonerna från RK ville att sektorsmyndigheterna i större utsträckning än tidigare skulle **integreras i utformningen av förslagen**, därför fick Trafika, IVA och Länsstyrelsen ansvar för uppdragen. Syftet var således att säkerställa att förslagen som lämnades var **genomförbara och legitima** inför beredning av dem.
- Genom att låta myndigheterna remittera sina underlag säkrades att ingen politisk värdering gjordes före remitteringen (jmf när RK har möjlighet att remittera valda delar av en produkt). Upplägget gjorde att slutprodukterna är opolitiska (inte färgad av tidigare regering).
- Myndigheterna involverades i utformningen av uppdragen på samma sätt som de brukar, dvs. de får se utkast i slutfasen av arbetet.

Utformning av process för genomförande av uppdrag

- RK lade sig inte i myndigheternas respektive processer utöver det som anges i uppdragen. RK hade dock löpande avstämningar med de involverade myndigheterna.

Regeringskansliets perspektiv

Deltagande från olika aktörer

- Transporter och näringsliv bedöms vara centrala delar på nationell nivå för klimatomställningen. Därför var Trafika och TVA lämpliga myndigheter att ansvara för varsitt uppdrag. Genom länsstyrelsen skulle det säkerställas att flera nivåer involverades. NV och EM bedöms, enligt intervjupersonerna, alltid vara centrala myndigheter att involvera i denna typ av frågor. Genom att involvera fler myndigheter bedömde intervjupersonerna att de täckte alla sektorer.
- Enligt intervjupersonerna är vissa av de inblandade myndigheterna vana att samarbeta med varandra. För övriga myndigheter menar intervjupersonerna att **myndighetsöverskridande samarbete är mer ovanligt och därför kan vara svårare att få till.**
- Uppfattningen från intervjupersonerna är att samarbetet mellan myndigheterna fungerade bra initialt och att man arbetade mycket tillsammans. Dock bedöms det vara **oklart om de hade kontakt och var synkade hela vägen.** Det var avsikten menar intervjupersonerna.
- En av intervjupersonerna menar att de behövde påminna myndigheterna om vissa delar i uppdraget – användbara förslag och rangordningen. En av intervjupersonerna resonerar även kring hur stödmyndigheterna har riggat sitt arbetet och i vilken mån de har bidragit till synkade processer.

Resultat och lärande av processen

- En intervjuperson från RK menar att de själva är i ett läge där de behöver många förslag att utgå ifrån. Med undantag för att de inte håller med om alla förslag menar intervjupersonen att de har fått precis vad RK behöver. Genom underlagen tror de att de **sannolikt har lyckats identifiera alla hinder som idag finns på olika nivåer.**
- En intervjuperson menar att det kan vara svårt för myndigheterna att lyfta blicken i dessa uppdrag och inte fastna i detaljerna.
- Enligt intervjupersonerna hade någon (oklart vem) eventuellt behövt samordna alla tre processer men det hade varit ett utmanande arbete.

Analys och insikter

Uppfattning om uppdragen

Sammantaget tycks myndigheternas uppfattningar om uppdragsformuleringarna återspeglas i processerna och i slutresultatet. De intervjupersoner som uppfattade att uppdragen var (någorlunda) tydliga menar också att arbetet har gått bra, de är nöjda med sina slutprodukter och tyckte (överlag) att de hade rimliga förutsättningar för att genomföra uppdraget. De intervjupersoner som ansåg att uppdraget var otydligt tycks genomgående ha haft mer utmaningar i sitt genomförande i form av bland annat sen uppstart och svårt med bemanning och uppdragsledning.

Uppdragen är mycket omfattande och det kan ifrågasättas om det var realistiskt att myndigheterna skulle klara av att följa uppdragsbeskrivningen till punkt och pricka och leverera rangordnade, effektberäknade, nya och färdigutredda åtgärdsförslag vars konsekvenser för en rad olika samhällsområden dessutom skulle uppskattas. För att lyckas krävs omfattande arbete och koordinering med externa parter, däribland andra myndigheter.

Avsatta medel och tid för genomförandet ger en bild av ambitionen hos uppdragsgivaren. Dock kanske antalet åtgärdsförslag hade behövt vara färre för att myndigheterna skulle klara av alla delar i uppdraget.

De tre olika uppdragen är relativt lika men skiljer sig i några delar, på sätt som inte verkar sakligt motiverade. Exempelvis hade det sannolikt varit enklare att samordna mellan uppdragen om samtliga skulle göra en hindersanalys. Det förklaras inte heller varför skatteområdet skulle lämnas utanför förslagen inom transportsektorn, vilket gör att en viktig del för transportsektorns omställning inte är utredd tillsammans med övriga delar.

Trots att RK tyckte att uppdragen var tydliga tycks det ha blivit en del missuppfattningar avseende exempelvis involvering av andra aktörer.

Utformning av process för genomförande av uppdrag

Slutrapporterna tycks i stort sett spegla hur arbetsprocesserna har organiserats och genomförts. Länsstyrelsen arbetade i en process och levererade en sammanhållen rapport med ett begränsat antal förslag. Trafala arbetade i delprojekt för olika sakområden och har levererat förslag uppdelat på sakområden, samt ett antal övergripande förslag. TVA fördelade ut ansvar vilket gav ett antal delrapporter med förslag på åtgärder, därefter tog de själva fram förslag och sammanställde allt i en slutrapport som övriga parter inte hann med att granska.

Rutinerade projektledare i kombination med engagerade och stöttande chefer verkar ha varit en framgångsfaktor för fungerande processer och genomarbetade resultat. Vana och erfarenhet av att leda denna typ av uppdrag, eller andra uppdrag som också innebär samverkan, tycks ha underlättat processen. Detta är alltså en förmåga som inte kopplar till sakområdeskompetens men som tycks ha varit en nyckel till ett bra genomförande och slutresultat.

Bara i ett av uppdragen var det angivet att en hindersanalys skulle göras men i två av uppdragen gjordes hindersanalyser. Hindersanalys uppfattas av flera intervjupersoner, i samtliga uppdrag, ha varit ett bra inslag i genomförandet. Samtidigt har det uppskattats att RK inte har styrt genomförandet av uppdragen utan att de har medgett frihet i utformningen av processen. Trots olika genomföranden har alla uppdrag genererat ett antal åtgärdsförslag.

Deltagande från olika aktörer

I samtliga processer har uppdragen genomförts, mer eller mindre, tillsammans med andra myndigheter och aktörer. Samarbetet mellan de tre ansvariga myndigheterna uppfattas av samtliga intervjupersoner som haltande. Eventuellt hade alla tre uppdragen gynnats av ett bättre samarbete dem emellan. I uppdraget till TVA står det att de i arbetet med uppdraget ska ta hänsyn till "arbetet inom de andra två uppdragen att ta fram underlag inför nästa kommande klimatpolitiska handlingsplan avseende transportområdet respektive lokal och regional klimatomställning". Motsvarande skrivning finns inte i de andra två uppdragen vilket skapar obalans.

Förmågan att leda samverkan och skapa tillit mellan parterna framstår som en nyckel för ett lyckat genomförande av uppdragen. Detta tar tid och kräver arbete. Flera personer vittnar om att samverkan mellan myndigheter kan vara svårt. Givet uppdragens komplexitet var det här en nödvändig färdighet.

Involvering av externa aktörer, t ex näringsliv och andra som berörs av förslagen, tycks i Trafa och TVA:s processer främst ha handlat om att inhämta synpunkter i ett senare skede av processen. Åtgärdsförslagen och deras legitimitet hade kunnat stärkas genom tidigare och tätare involvering, idé- och kunskapsutbyte och mer lärande med externa parter. Länsstyrelsen valde att redan från start involvera berörda externa aktörer och hade med dem i hela genomförandet.

Lärande och resultat

Såväl processen som de olika momenten förefaller ha bidragit till lärande i alla tre uppdragen. Även i det uppdrag där de medverkande var mindre nöja (med såväl process som med slutresultat) har man tagit initiativ till att lära sig mer om, och utvärdera, hur uppdraget genomfördes.

Några framgångsfaktorer som identifierats är att från början bygga en bra struktur och lägga tid på samverkan och bygga förtroende. De myndigheter som sedan tidigare "känner varandra" verkar ha haft lättare att samarbeta och nå gemensamma resultat.

Det var en stor utmaning i alla processerna att förhålla sig till alla andra initiativ och förslag. Det pågick många parallella utredningar och processer, med olika tidsramar, och vilka förslag som bör läggas fram beror av vilka andra förslag som är implementerade, beslutade, eller under utredning. Vissa myndigheter hade redan god kännedom om andra pågående initiativ medan andra fick göra en egen kartläggning för att skapa sig en uppfattning.

Samarbetet mellan myndigheter tycks, trots utmaningar, ha bidragit till nya perspektiv kring hur uppdraget kunde hanteras. I några fall har det lett till nya sätt att tänka hos deltagande aktörer. Ett bättre samarbete mellan de parallella uppdragen hade varit bra då de hade kunnat stötta och lära av varandra.

De åtgärdsförslag som har lagts fram kan möjligen spegla ansvariga myndigheters ansvarsområden och kompetens, och möjligen även myndighetskultur på så sätt att Länsstyrelsen har landat i förslag som i stor utsträckning handlar om samverkan, medan TVA framhåller styrmedel från ett nationalekonomiskt perspektiv. Samtidigt kanske Länsstyrelsens åtgärdsförslag speglar att den lokala och regionala nivån i sig kräver mycket koordinering och samverkan.

Vid flera intervjuer framkommer det att förutsättningarna för uppdraget (lämna förslag som bidrar till att de nationella och globala klimatmålen nås på ett långsiktigt hållbart och kostnadseffektivt sätt) har förändrats sedan NV:s basscenario i mars 2022 – då det bedömdes att klimatmålen till 2030 skulle nås med styrmedel beslutade före den 1 mars 2022.

SWECO 

**RI.
SE**