

Stockholms universitet  
Statsvetenskapliga institutionen  
Masterprogram i statsvetenskap med inriktning  
mot offentlig politik och organisation  
Masteruppsats, 30 hp  
VT 2018



**Mycket prat men lite verkstad:**  
Att förstå det klimatpolitiska ramverket med hjälp av  
idéer om metagovernance och särkoppling.

Författare: Katharina Berndt  
Handledare: Göran Sundström



<b>1. Inledning</b> .....	1
<b>1.1 Syfte och frågeställning</b> .....	4
<b>1.2 Disposition</b> .....	5
<b>2. Transportsektorn och klimatutmaningen</b> .....	5
<b>2.1 Transportpolitiska mål styr politikområdets arbete</b> .....	5
<b>2.2 Utsläpp från transportsektorn bekymmer för klimatet</b> .....	6
<b>2.3 Stor osäkerhet i styrning av transportsektorns klimatpåverkan</b> .....	7
<b>3. Teoretiska perspektiv</b> .....	7
<b>3.1 Tvärsektoriella och tredje generationens politikområden</b> .....	7
3.1.1 <i>Utmaningar i styrningen av tvärsektoriella frågor</i> .....	9
3.1.2 <i>Olika modeller för styrning av tvärsektoriella frågor</i> .....	10
<b>3.2 Metagovernance</b> .....	10
3.2.1 <i>En modell för regeringens styrning av förvaltningen</i> .....	11
3.2.2 <i>Reformberättelser</i> .....	13
<b>3.3 Nyinstitutionell organisationsteori</b> .....	14
3.3.1 <i>Ett skyltfönster utåt: särkoppling</i> .....	15
3.3.2 <i>Reformer typiskt exempel på särkoppling</i> .....	17
<b>4. Metod och genomförande</b> .....	18
<b>4.1 Forskningsdesign</b> .....	19
<b>4.2 Tillvägagångssätt och material</b> .....	20
<b>5. Regeringens klimatpolitiska reform</b> .....	22
<b>5.1 Det klimatpolitiska ramverkets reformberättelse</b> .....	22
5.1.1 <i>Regeringsförklaringarna</i> .....	23
5.1.2 <i>Propositionen</i> .....	24
5.1.3 <i>Lanseringsperioden</i> .....	26
<b>5.2 Det klimatpolitiska områdets befintliga organisering</b> .....	27
5.2.1 <i>Miljömålssystemet</i> .....	28
5.2.2 <i>Regeringens styrning av myndigheter i miljömålssystemet</i> .....	29
5.2.3 <i>Transportmyndigheter i miljömålssystemet</i> .....	31
5.2.4 <i>Uppföljning av miljökvalitetsmålet Begränsad Klimatpåverkan i den transportpolitiska måluppföljningen</i> .....	32
5.2.5 <i>Ett självständigt råd inom miljömålssystemet</i> .....	32

5.2.6 Mål .....	34
5.2.7 Många parallella uppföljningsprocesser .....	35
5.2.8 Regeringens klimatredovisning .....	36
<b>5.3 Det klimatpolitiska ramverket .....</b>	<b>37</b>
5.3.1 Klimatlagen reglerar ett nytt planerings- och uppföljningssystem .....	37
5.3.2 Att formulera mål .....	42
5.3.3 Att inrätta en myndighet och positionera den vertikalt och horisontellt .....	43
<b>6. Diskussion .....</b>	<b>46</b>
<b>7. Avslutande reflektion .....</b>	<b>51</b>
<b>Litteratur .....</b>	<b>54</b>

## 1. Inledning

När regeringen lanserade det klimatpolitiska ramverket 2017 fanns det ingen hejd för vilka superlativ som skulle formuleras för att kunna beskriva hur stort och betydelsefullt ramverket är. Dagens Nyheter skrev att ”de gröna förväntningarna höjdes [ ... ] mot stratosfären” (Dagens Nyheter 2017) vilket framstår som en rimlig bedömning med tanke på att det klimatpolitiska ramverket presenterades som en klimatpolitisk kraftsamling som utlovar inte mindre än att vara ”den viktigaste klimatreformen i svensk historia” som syftar till att råda bot på ”godtycket i klimatpolitiken” (Regeringen 2017f) och att ge Sverige en ”ambitiös, långsiktig och stabil klimatpolitik” (ibid.). Omställningen utlovas dessutom ge ”enorma möjligheter i form av jobb, bättre hälsa och konkurrenskraft” (ibid.). Här presenterades allt som allt en bild av en stor reform som utlovar krafttag och genomgripande förändringar.

Det klimatpolitiska ramverket består av tre delar; en klimatlag, siffersatta utsläppsminskningssmål som riksdagen har beslutat om och som klimatlagen hänvisar till, samt ett klimatpolitiskt råd som oberoende ska utvärdera regeringens klimatpolitik. Kärnan i det klimatpolitiska ramverket är klimatlagen, den lagreglerade delen av ramverket, som i grunden reglerar ett planerings- och uppföljningssystem för regeringens klimatpolitiska arbete och som enligt statsminister Stefan Löfven är ”historisk och innebär ett epokskifte för Sverige” (Regeringen 2017f). Statsministern anser att ”precis som vi ska ha ordning och reda i finanspolitiken så behövs ordning i klimatpolitiken. Det här är den viktigaste reform som vår generations politiker kommer att göra för Sveriges unga, våra barn och barnbarn. Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer” (ibid.).

Det klimatpolitiska ramverket bygger på och kompletterar det befintliga miljömålssystemet, som utgör grunden för den nationella miljöpolitiken sedan 1999, i vissa delar (Miljö- och energidepartementet 2017). Systemet består av ett övergripande så kallat *generationsmål* och 16 *miljö kvalitetsmål* varav ett av målen är ett klimatmål kallat *Begränsad klimatpåverkan*. Inom ramen för miljömålssystemet sker en regelbunden uppföljning av det svenska klimatarbetet. Miljömålssystemet kan förstås som en formalisering av miljöintegreringstanken som har funnits sedan början av 1990-talet. Klimatpolitik är en typisk tvärssektoriell fråga som sträcker sig över olika sektorsgränser och berör ett flertal politikområden för att dess målsättningar ska kunna uppnås.

Stefan Löfven gjorde redan i sin första regeringsförklaring 2014 tydligt att regeringens ambition är att Sverige ska vara en global förebild i klimatomställningen och att ett klimatpolitiskt ramverk ska införas (Regeringen 2014a). Den parlamentariska Miljömålsberedningen<sup>1</sup> gavs därpå i uppdrag att, inom ramen för miljömålssystemet, föreslå ett klimatpolitiskt ramverk som reglerar mål och uppföljning (Regeringen 2014b; Regeringen 2015b). Denna satsning kan delvis också förstås som en följd av den kritik som framförts av bland annat Riksrevisionen, som i sin granskning av den svenska klimatpolitiken 2013 konstaterade allvarliga brister i regeringens styrning och uppföljning, otydligt utformade mål och en otillräcklig kontinuitet i klimatarbetet (Riksrevisionen 2013). Miljömålsberedningen presenterade uppdraget i två delar, varav den första delen – delbetänkandet (SOU 2016:21) – innehåller förslagen till ett klimatpolitiskt ramverk som också lade grunden till regeringens proposition *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige* (Prop. 2016/17:146) som riksdagen beslutade i juni 2017 (Riksdagsskrivelse 2016/17:320; Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2016/17:MJU24).

Det klimatpolitiska området kännetecknas av en ökad komplexitet och ett ökat antal aktörer som påverkar den statliga styrningen. *Governance*-begreppet används för att indikera att relationen mellan stat och samhälle genomgår förändringar och att statlig styrning blir alltmer komplicerad i och med att samhällets komplexitet ökar (Montin 2007). En vanlig tolkning i governancelitteraturen är att den ”urholkade staten” (ibid., s. 40) träder tillbaka och lämnar plats åt andra aktörer. Det finns emellertid andra tolkningar. *Metagovernance* är det forskningsfält som undersöker statens förändrade roll som ”igångsättare” som styr indirekt och på *armlängds avstånd* genom att ”slå fast övergripande problemformuleringar, mobilisera aktörer och sätta ramar för aktörers handlande” (Sundström 2016, s. 149). Med utgångspunkt i metagovernance har den senaste tidens förvaltningspolitiska forskning påvisat att en av regeringens mest grundläggande styrformer är en kombination av att inrätta offentliga organisationer kring ett problem och att ”bädda” reformen i en så kallad *reformerättelse* (Jacobsson, Pierre & Sundström 2015; Sundström 2016). Att organisera genom att inrätta förvaltningar innebär att resurser mobiliseras då den nya enheten exempelvis förses med

---

<sup>1</sup> Den 1 juli 2010 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentarisk beredning vars uppgift är att lämna förslag till regeringen om hur Sveriges miljö kvalitetsmål och generationsmål kan nås. Beredningen har tagit namnet Miljömålsberedningen och är sammansatt av ledamöter från sju av riksdagspartierna, samt sakkunniga och experter utsedda av regeringen (Miljömålsberedningen 2016c).

regler, resurser och personal (Sundström 2016). Styrning i form av sådana organisatoriska förändringar sker inte löpande utan bara vid särskilda tillfällen och ofta i samband med just reformer. Det syftar till att prioritera mellan olika problemområden, markera problem och lyfta dem på den politiska dagordningen. Genom reformberättelsen skapar regeringen en positiv laddad bild av reformen och ett legitimerande sammanhang.

I det klimatpolitiska ramverkets fall har regeringen byggt upp en tydlig reformberättelse genom att exempelvis ha skapat mycket uppmärksamhet kring lanseringen av ramverket. Det rimmor väl med regeringens ambition att Sverige ska vara världens första fossilfria välfärdsland (se exempelvis regeringsförklaringen från 2016), det faktum att klimatet är ett av regeringens tre prioriterade områden (se regeringsförklaringen 2015) och Sveriges ambition att vara föregångsland i klimatomställningen.

Samtidigt har regeringen redan i uppdraget till Miljömålsberedningen tydliggjort att förslaget för ett klimatpolitiskt ramverk ska ligga inom ramen för det befintliga miljömålssystemet. Det betyder att det klimatpolitiska ramverket kommer att implementeras inom en redan befintlig struktur för miljömålsarbete och uppföljning och att det klimatpolitiska ramverket är begränsat till miljömålssystemets ramar. Bland remissinstanserna ifrågasätter exempelvis Statskontoret (2016) ramverkets mervärde i förhållande till den befintliga organiseringen av politikområdet och Lagrådet (2017) avstyrker lagförslaget i sin helhet och kritiserar att klimatlagen är formulerad på en för övergripande nivå och för allmänt hållen. Lagen reglerar uteslutande regeringens klimatpolitiska arbete och är till formen en *processreglering*, som till skillnad från en *målreglering*, som syftar till att skapa en långsiktig bundenhet till förutbestämda klimatmål och som föreskriver nuvarande och framtida regeringar att ansvara för att vidta åtgärder för att målen ska nås, enbart syftar till att åtgärda brister i regeringens styrning av klimatpolitiken (Matti 2016). Vidare råder det otydlighet kring statliga myndigheters roll och hur myndigheter kommer att påverkas av ramverket då det än så länge är oklart hur regeringen avser att implementera ramverket i sin myndighetsstyrning och vilka förändringar ramverket kommer att föra med sig för den statliga förvaltningen jämfört med det befintliga systemet (Trafikanalys 2018a).

Sammanfattningsvis finns det skäl att ställa frågan vilka effekter reformen med det klimatpolitiska ramverket kommer att få på en mer praktisk nivå. Hur ser relationen ut mellan

den reformberättelse som regeringen har skapat och den organisering som – ur ett metagovernance perspektiv – kommer att ske i praktiken för att förverkliga reformen?

Att reformberättelsen och organiseringen bara hänger samman i begränsad utsträckning är ett vanligt förekommande fenomen som är central i den nyinstitutionella teoriskolan som talar om så kallad *särkoppling* för att beskriva detta organisatoriska beteende. Särkoppling syftar bland annat till att hantera omvärldens motstridiga krav på en organisation och används för att signalera handlingskraft och för att erhålla omgivningens legitimitet. Genom särkoppling kan en gammal idé eller befintlig praxis ”fräschas upp” genom att den lanseras med nya begrepp och ”förpackas” som en reform. Inom den *skandinaviska institutionalismen* riktar Nils Brunsson fokus på reformer och reformers symboliska och hoppingivande funktion (Brunsson 1993, 2003, 2006c). Särkoppling kan enligt Brunsson ske på tre olika nivåer – *prat-, besluts- och handlingsnivå* – och Pollitt (2001) argumenterar för en fjärde, så kallad *effektnivå*.

### **1.1 Syfte och frågeställningar**

Denna uppsats syftar till att, med utgångspunkt i idéer om metagovernance och särkoppling, beskriva och förstå reformen med det klimatpolitiska ramverket. Det klimatpolitiska området är ett exempel för hur olika kombinationer av styrformer kan förekomma (Montin 2007). Det klimatpolitiska arbetet kännetecknas å ena sidan av en fortsatt tilltro till traditionella hierarkiska styrmedel där regeringen styr myndigheter i riktning mot klimatmålen och å andra sidan både nätverks- och marknadsstyrning (ibid.). Oavsett styrmedlens form är styrning alltid ett *relationellt begrepp* som sker mellan ett *styrsubjekt* och ett *styrobjekt* (Sundström 2016). Styrningsrelationen som står i fokus i denna uppsats är regeringens styrning av den statliga förvaltningen, närmare bestämt transportsektorn som ur ett klimatperspektiv är relevant då den bedöms ha en avgörande roll för att Sverige ska kunna nå sitt långsiktiga klimatmål (Regeringen 2017a). Transportmyndigheterna är redan idag involverade i klimatarbetet inom ramen för miljömålssystemet och har i och med det klimatpolitiska ramverket fått ett eget etappmål för utsläppsminskningar. Analysen kommer därtill i huvudsak avgränsas till särkopplingens två första nivåer; *prat- och beslutsnivån*.

Utifrån syftet kan följande tre frågeställningar formuleras varav fråga två och tre, där så är möjligt, appliceras på transportsektorn som ska illustrera fallet.



1. Hur ser regeringens reformberättelse för det klimatpolitiska ramverket ut?
2. Hur ser den befintliga organisationen inom ramen för miljömålssystemet ut som det klimatpolitiska ramverket ska bygga på och komplettera?
3. Hur och i vilken utsträckning ser vi att regeringen kommer att vidta nya organisatoriska åtgärder för att organisera förvaltningen så att det klimatpolitiska ramverket förverkligas?

## **1.2 Disposition**

Uppsatsen består av sju avsnitt. Härnäst bekantas läsaren med transportsektorn och dess betydelse för klimatet. Uppsatsens frågeställningar kommer att studeras utifrån tre teoretiska perspektiv som presenteras i det tredje avsnittet varpå en redogörelse av uppsatsens metod följer i det fjärde avsnittet. Utifrån de teoretiska perspektiv och begrepp som presenteras i avsnitt tre redogörs för och analyseras empirin utifrån frågeställningarna i det femte avsnittet. I avsnitt sex diskuteras resultaten utifrån ett metagovernance-perspektiv och idéer om särkoppling. Uppsatsen avslutas med en reflektion (avsnitt sju).

## **2. Transportsektorn och klimatutmaningen**

### **2.1 Transportpolitiska mål styr politikområdets arbete**

Myndigheterna på det transportpolitiska området utgörs av Trafikverket, Transportstyrelsen, Trafikanalys, de två affärsverken Luftfartsverket och Sjöfartsverket samt Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI). Samtliga myndigheter sorterar under Näringsdepartementet.

Den statliga myndighetsstrukturen inom transportområdet karakteriseras av en renodling av verksamheterna på så vis att staten agerar som policyskapare, systemförvaltare och beställare medan stora delar av de produktionsuppgifter, exempelvis inom anläggningsområdet, som tidigare har funnits hos statliga myndigheter, har skilts ut och bolagiserats (Trafikanalys 2011) och att konkurrensutsatt affärsverksamhet har skiljts ut och bolagiserats (Luftfarts- och Sjöfartsverket).

De centrala målen för transportmyndigheterna utgörs av de transportpolitiska målen som antogs av riksdagen 2009<sup>2</sup>. Målstrukturen består av ett övergripande mål samt ett funktions- och ett hänsynsmål. Det övergripande målet formulerar att transportförsörjningen ska vara samhällsekonomiskt effektiv, långsiktigt hållbar och tillgodose medborgarnas och näringslivets behov i hela landet. Funktionsmålet, som har sju preciseringar, förtydligar transportsystemets bidrag till tillgänglighet. Hänsynsmålet, som har fem preciseringar, förtydligar transportsystemets bidrag till säkerhet, ökad hälsa och miljö (Trafikanalys 2018b).

## **2.2 Utsläpp från transportsektorn bekymmer för klimatet**

Den svenska transportsektorn är idag beroende av fossila bränslen och är den sektor som står för den högsta andelen av utsläppen i den icke-handlande sektorn, de utsläpp som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS). Inrikes transporter<sup>3</sup> (exkl. koldioxidutsläpp från inrikes flyg) stod för hälften av utsläppen i den icke-handlande sektorn år 2016. Av inrikes transporter är vägtrafiken källa till 90 procent av utsläppen. Att minska utsläppen av växthusgaser är en stor utmaning för transportsektorn samtidigt som transportsektorn har en nyckelroll för möjligheterna att begränsa människans klimatpåverkan. Eftersom omställningen till fossilfrihet inom transportsektorn ska ske inom relativt kort tid (fram till 2030) krävs kraftfulla åtgärder. Trafikverket (2017) gör exempelvis bedömningen att växthusgasutsläppen från transportsektorn kommer att fortsätta minska framöver givet de styrmedel som finns på plats idag, men att minskningen inte är tillräcklig för att nå sektorsmålet om fossilfrihet till 2030. Regeringen gör en liknande bedömning och menar att det kommer att krävas ”mycket kraftiga trenderbrott” (Regeringen 2017f) jämfört med utvecklingen idag för att Sverige ska kunna nå en fossilfri fordonsflotta 2030.<sup>4</sup>

Omställningen till fossilfrihet i transportsektorn vilar på tre ben. Det krävs både ett mer transporteffektivt samhälle (exempelvis förändrade resvanor och optimerade transporter och utnyttjande av existerande infrastruktur), mer energieffektiva och fossilfria fordon och

---

<sup>2</sup> Den transportpolitiska målstrukturen antogs 2009 av riksdagen baserad på regeringens förslag i proposition *Mål för framtidens resor och transporter* (Näringsdepartementet 2008).

<sup>3</sup> Inrikes transporter inkluderar personbilar, lätta och tunga lastbilar, bussar, mc och mopeder, tåg samt inrikes flyg och sjöfart (Naturvårdsverket 2017c).

<sup>4</sup> Naturvårdsverket har gjort beräkningen att den årliga genomsnittliga minskningstakten måste öka från 3,2 procent till över 7 procent per år (Naturvårdsverket 2018c).

farkoster (tekniska lösningar) samt högre andel förnybara drivmedel<sup>5</sup> (Statens energimyndighet 2017).

Enligt aktuella bedömningar kommer det att krävas en stor spännvidd av styrmedel som kommer att behöva implementeras samtidigt för att lyckas med omställningen (ibid.). Det inkluderar åtgärder som samhällsplanering, ekonomiska och administrativa styrmedel, information och kunskap, forskning och innovation, internationellt arbete och samordning och samverkan (ibid.). Många åtgärder riktade mot transportsektorn har redan genomförts eller planeras att genomföras. Hit hör exempelvis reduktionsplikten, cykelstrategin, flygstrategin, bonus-malus-system, den svenska flygskatten, supermiljöbilspremie och mer övergripande satsningar som klimatklivet, industriklivet, stadsmiljöavtalet och samverkansprogrammet för nästa generations resor och transporter (Regeringen 2016a, 2017a).

### **2.3 Stor osäkerhet i styrning av transportsektorns klimatpåverkan**

Transportsektorns omställning till fossilfrihet påverkas av flera olika faktorer som kan begränsa den nationella rådigheten över utvecklingen. Det är exempelvis den internationella regelutvecklingen inom ramen för EU men också inom ramen för internationella organ som FN:s flygorgan (ICAO) och Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) som påverkar den globala utvecklingen av styrmedel och strategier för utsläppsminskning och uppföljning inom den internationella sjö- och luftfarten. Andra faktorer som kan påverka hur styrmedel och åtgärder utvecklas i Sverige bedöms vara teknikutvecklingen, prisutvecklingen av fossila bränslen och biodrivmedel, utvecklingen av klimatpolitiken i andra länder och större trender som digitalisering, urbanisering, frågor kring produktion, konsumtion och handel som i sin tur påverkar transportmönster och beteenden (Statens energimyndighet 2017).

## **3. Teoretiska perspektiv**

### **3.1 Tvärsektoriella och tredje generationens politikområden**

Det finns ingen enhetlig definition av begreppet *tvärsektoriell*. Gemensam nämnare är däremot att det krävs insatser i flera olika politikområden, över olika sektorsgränser och på flera politiska nivåer för att målsättningarna i ett tvärsektoriellt politikområde ska kunna

---

<sup>5</sup> Förnybara drivmedel inkluderar biodrivmedel såsom etanol, metanol, biodiesel, hydrerade vegetabiliska oljor (HVO), biogas och biobensin, men också el, vätgas och andra elektrobränslen (Statens energimyndighet 2017).

uppnås (Statskontoret 2006). Förutom att vara *multisektoriella* kännetecknas tvärssektoriella frågor också av att beröra flera vertikala nivåer samtidigt (*multi-level*) (Svensson 2017).

Många tvärssektoriella frågor platsar i kategorin av *tredje generationens politikområden* (Montin 2007) som exempelvis demokrati-, storstads- eller klimatpolitik. Det tredje generationens politikområdet utmärker sig genom dess komplexa kombination av olika *hierarkiska, marknadsorienterade* och *nätverksmässiga* styrmedel (Montin 2007) och präglas av ”ett ökat samarbete mellan olika samhällsliga (offentliga och privata) aktörer som i större utsträckning än tidigare påverkas av vad som händer i omvärlden, framför allt genom internationalisering och globalisering” (ibid., s. 38). På grund av detta interaktiva partnerskaps- och samarbetstänkande är tredje generationens politikområden mer frikopplade från den parlamentariska styrningskedjan och det traditionella, vertikala sättet att styra (Svensson 2017; Montin 2007). Statens roll i sammanhanget är ”möjliggörande snarare än styrande i traditionell mening” (Montin 2007, s. 38). Det är dessutom vanligt för tredje generationens politikområden att frågorna har en *värdegrundslignande* eller *visionär* karaktär (Statskontoret 2006) där offentliga insatser inte räcker för att frågorna ska slå igenom. Istället krävs det att samhället i stort tar till sig vissa värderingar eller ändrar synsätt och attityd.

Vidare är så kallad ”institutionellt kapacitetsbyggande” (Montin 2007, s. 39) kännetecknande för tredje generationens politikområden. Med detta menas ”tillgången av nödvändiga resurser, såsom expertkunskap, personal, finansiella resurser men också legitimitet i det omgivande samhället” (Pierre & Peters 2005, s. 7) och det syftar till att beskriva strävan efter att befintliga aktörer samordnar och organiserar befintliga resurser på nytt sätt för att effektivisera användningen av resurser (ibid.). Bakom står idén om att samordning av olika befintliga resurser leder till att helheten blir mer än summan av delarna. Det ska förstås i motsats till att allokera helt nya resurser till ett politikområde. Till skillnad från andra generationens politikområden har nya myndigheter inom ramen för den tredje generationen ofta inga distributiva uppgifter utan istället har ideologiproduktion blivit vanligare än traditionell myndighetsutövning. Det ämnar åt att påverka problemuppfattning och möjliga lösningar som kan leda till önskvärda prioriteringar (ibid.) och är en indirekt styrning som Montin referera till som ”diskursiv eller ideologisk styrning” (Montin 2007, s. 40).

### *3.1.1 Utmaningar i styrningen av tvärsektoriella frågor*

På grund av tvärsektoriella frågors horisontella och flernivåsliknande karaktär är räckvidden av statens styrning begränsad. För att kompensera denna begränsning handlar den statliga styrningen istället ofta om att påverka förutsättningar för olika aktörers agerande. Även statens möjlighet att styra genom att formulera mål är begränsad och mål fyller istället ofta funktionen att illustrera en politisk vision och sätta frågan på den politiska dagordningen. Statskontoret (2006) anför att det viktigt att komplettera visionära mål med mätbara mål som kan följas upp och användas i resultatstyrningen av de på området relevanta myndigheterna. Typiska lösningar i styrningen av tvärsektoriella frågor är självständiga råd, styrning genom strategier och handlingsplaner samt styrning genom myndigheter med ett sammanhållande ansvar för en tvärsektoriell fråga som utgör stöd och samverkanspart till andra myndigheter (Statskontoret 2006).

Vidare är kunskapsuppbyggnad samt uppföljning och utvärdering centrala inslag i styrningen av tvärsektoriella frågor. Denna uppgift ligger generellt på den myndigheten som förvaltar den tvärsektoriella frågan. Särskilda system för uppföljning är brukliga inom flera områden och kan överlappa med regeringens reguljära resultatuppföljning av myndigheters verksamhet. Förekomsten av ”dubbelreglering” (Statskontoret 2016, s. 16) –reglering genom både internationella konventioner och överenskommelser samt även nationella lagar, förordningar och mål–ökar komplexiteten och ställer höga krav på Regeringskansliets förmåga att samordna mellan och ta till sig information från flera uppföljningssystem (Statskontoret 2006).

Statskontoret (2006) konstaterar att förekomsten av tvärsektoriella frågor ökar vilket också kännetecknas av att det allt oftare ställs krav på myndigheter att lösa problem i samverkan. Myndigheter har olika förutsättningar att samverka i termer av resurser, kompetens och kunskap och det kan finnas olika incitament att samverka. Den grundläggande problematik går ut på att målen i tvärsektoriella politikområden ska integreras i andra politikområden, men att de ofta dras med problemet att de konkurrerar med dessa områdens kärnverksamhet vilket kan leda till att det uppstår målkonflikter mellan ”vertikala” och ”horisontella” mål. Olika myndigheters syn på frågan och problemets beskaffenhet, ambitionsnivån och prioriteringen beror ofta på hur nära området ligger den egna kärnverksamheten. Dessa konflikter hanteras ofta på myndighetsnivå i de fall då regeringen inte har gjort en tydlig

prioritering i förväg. Ofta har vertikala intressen förtur då kärnverksamheten hör till den formella organisationsstrukturen. Det horisontella arbetet prioriteras ned och läggs på det vertikala (Statskontoret 2006).

### *3.1.2 Olika modeller för styrning av tvärsektoriella frågor*

Statskontoret (2014) har identifierat olika modeller för styrning av tvärsektoriella frågor<sup>6</sup>.

*Styrning genom departementets egen eller egna myndighet(er)* innebär att regeringen utser en sektorsansvarig myndighet som ansvarar för att samordna och driva den tvärsektoriella frågan gentemot andra myndigheter. En nackdel med att styra tvärsektoriellt genom en sektorsansvarig myndighet är att myndigheter rent formellt sett inte kan styra över varandra. Därför finns det en risk att styrningen inte ges samma prioritet hos de mottagande myndigheterna som om den hade kommit direkt från regeringen. I stället får den sektorsansvariga myndigheten påverka andra myndigheter exempelvis genom att driva på, stödja och inta en *vägledande, kunskapsuppbyggande* roll och ansvar för uppföljning.

*Styrning genom andra departement* betyder att regeringen väljer att styra den tvärsektoriella frågan genom andra fackdepartement än det departementet som ”äger” frågan, som istället intar en stödjande roll. Enligt Statskontoret ökar möjligheten att den aktuella myndigheten kommer att uppfatta frågan som viktig om tvärsektoriella frågor integreras i fackdepartementets ordinarie styrning så tidigt som möjligt (Statskontoret 2014). *Styrning av andra departements myndigheter* går ut på att det för den tvärsektoriella frågan ansvariga departementet arbetar direkt gentemot berörda myndigheter, exempelvis genom uppdrag, även om dessa sorterar under andra departement. Nackdelen är att denna modell är resurskrävande för det ansvariga departementet och att frågan anses som sekundär beroende på hur frågan är förankrad mellan det departement som myndigheten sorterar under och det för den tvärsektoriella frågan ansvariga departement (Statskontoret 2014).

## **3.2 Metagovernance**

Istället för den centrala styrningsaktören som staten har varit, diskuteras numera statens förändrade roll som ”igångsättare” (Pierre & Sundström 2009, s. 17) och ”metaguvernör” (Sørensen 2006, s. 98, min övers.) i ett allt mer invävt och fragmenterat samhälle som också styrs ”nedifrån, uppifrån, utifrån och från sidan” (Ullström 2009, s. 32). Ett samhälle där komplexiteten ständigt ökar och där decentralisering, globalisering och

---

<sup>6</sup> Styrning utan myndigheter är en fjärde modell som dock inte beskrivs närmare här (se Statskontoret 2014).

europisering bara utgör två av flera andra processer som påverkar regeringens styrning (Jacobsson, Pierre & Sundström 2015).

För att beskriva statens förändrade roll som följd av en alltmer begränsad möjlighet till direkt kontroll och styrning, myntades inom ramen för governance-debatten begreppet *metagovernance* (Sørensen 2006). Metagovernance innebär hanteringen eller regleringen av komplexitet och pluralitet genom "the organization of self-organization" eller "the regulation of self-regulation" (Sørensen 2006, s. 99). Metagovernance är en alternativ styrform som skiljer sig från den traditionella uppifrån-och-ned styrningsformen genom att istället utgöras av ett flertal indirekta sätt att styra och påverka självstyrande aktörers agerande (ibid., s. 102) genom att sätta ramar och formulera övergripande mål. Metagovernance-begreppet kan betraktas som ett paraply-begrepp för olika styrformer för styrningen av självstyrande aktörer och som Jacobsson, Pierre och Sundström (2015) påpekar pågår flera parallella diskurser inom metagovernance-debatten som ämnar att förstå staters och regeringens förändrade roll och styrningskapacitet gentemot "periferin".

Olika idéer inom metagovernance-debatten har gemensamt att metagovernance betraktas som ett alternativt sätt att styra på och att denna alternativa styrform används av ett flertal andra aktörer förutom statliga aktörer, exempelvis privata eller regionala nätverk på lokal eller överstatlig nivå (Sørensen 2006). Enligt Sørensen (2006) faller flertalet av metagovernance-strategier under fyra kategorier varav två ska belysas närmare inom ramen för den här uppsatsen. Den första är metagovernance genom organisering (*Hands-off framing of self-governance*) och den andra är metagovernance genom storytelling (*Hands-off storytelling*).<sup>7</sup>

### 3.2.1 En modell för regeringens styrning av förvaltningen

I boken *Governing the Embedded State* (Jacobsson, Pierre & Sundström 2015) presenterar författarna en begreppsapparat för hur regeringen styr den statliga förvaltningen genom metagovernance. I likhet med Sørensens (2006) kategorisering menar författarna att statens mest grundläggande styrform är att organisera och att bädda in denna organisering i en reformberättelse. Att skapa de övergripande ramar inom vilka myndigheter agerar

---

<sup>7</sup> Den tredje (*hands-on support and facilitation*) och den fjärde (*hands-on participation*) strategin finns närmare beskrivna i Sørensen (2006).

kombineras enligt modellen med mer löpande så kallad *mikrostyrning* (Jacobsson, Pierre & Sundström 2015) som dock inte ska belysas närmare inom ramen för denna uppsats.

Organisering är en av regeringens huvudsakliga och den mest grundläggande styrformen. Denna typ av styrning sker inte löpande utan bara vid särskilda tillfällen och ofta i samband med reformer. På så vis skapas den övergripande strukturen eller ”spelplanen” genom vilken regeringen skapar en organisation kring (ofta olösliga) problem: ”Regeringen skapar en infrastruktur för olika politikområden som avspeglar den betydelse som tillmäts respektive område. Genom denna organisering bygger regeringen in en förmåga att uppmärksamma och hantera problem” (Jacobsson 2016, s. 4). Det syftar främst på att hantera och markera problem, inte på att uppnå specifika förbestämda mål. Med andra ord skapar regeringen genom organisering den strukturer som behövs för att minska behovet av löpande detaljstyrning och möjliggör delegering med hänseende till den demokratiska legitimiteten och den parlamentariska ansvarskedjan.

Regeringen har, enligt modellen, fem olika metoder för att organisera ramarna inom vilka myndigheterna sedan agerar. Att (1) *inrätta formella organisationer* som exempelvis en myndighet och att förse denna med en instruktion, personal, resurser, regler, mål- och resultatkrav skapar de institutionella förutsättningar för problemhantering, informationssamling och kunskapsbyggande kring ett problem. I samband med inrättandet av formella organisationer rekryteras experter inom området. Det betyder också att andra aktörer inom samma politikområde får en ny nyckelspelare att förhålla sig till (Jacobsson, Pierre & Sundström 2015, ss. 47–48). På så vis markeras ett problem som prioriterat och lyfts på den politiska dagordningen. Likväl kan regeringen välja att lyfta bort problem från den politiska agendan genom att exempelvis slå ned organisationer (ibid., ss. 49–50).

Genom (2) *horisontell positionering* ser regeringen till att organisationer kopplas ihop och konfronteras med oliktankande organisationer eller aktörer. På så sätt ”utsätts” organisationer för varandras expertis, inflytande och övervakning. Inom positionering ryms en intern och en extern dimension. *Intern positionering* syftar till att koppla samman statliga organisationer till varandra, ofta genom att tilldela dem delvis överlappande ansvarsområden och mål eller genom att formulera krav på samarbete eller samverkan. Organisationer som ansvarar för närliggande problem är beroende av varandra eftersom en organisations handlande påverkar



andra organisationer. Fördelen med denna praktik, så kallad *redundans* (Jacobsson, Pierre & Sundström 2015, s. 53, min övers.) är att det ur ett övergripande perspektiv minskar sårbarheten och stimulerar effektiviteten och kvalitén då organisationer konkurrerar om att vara den som definierar problemet, får regeringens uppmärksamhet och pengar. Genom *redundans* byggs dessutom kontrollinstanser direkt in i systemet vilket gör att fel enklare kan upptäckas och åtgärdas (ibid.). Genom *extern positionering* avser regeringen att koppla ihop statliga organisationer med icke-statliga aktörer som exempelvis intresseorganisationer eller företag som arbetar med samma fråga som den statliga organisationen. På så vis blir statliga organisationer tvungna att lyssna in andra experters syn på samma problem och eventuellt motstridiga åsikter blir hanterade samtidigt som externa expert kan inta en övervakningsfunktion (ibid., s. 51).

Vidare syftar (3) *vertikal positionering* eller *distansering* till att reglera graden av autonomi en myndighet har i relation till regeringen. För regeringen handlar det ytterst om att organisera balansen mellan den egna avlastningen och en effektiv förvaltning å ena sidan och demokratisk legitimitet och ansvarsutkrävande å andra sidan.

Att regeringen knyter en fråga nära sig och styr direkt vilket innebär att makten och ansvaret för frågan ligger hos regeringen och att myndigheters autonomi minskar (Sundström 2016) kallas för ”stabsstrategi” (Hall 2015, s. 197) eller *hands on*-styrning (Sørensen 2006, ss. 101–102). *Hands off*-styrning (ibid.) däremot innebär att regeringen styr på armlängds avstånd för att minska styrbehoven genom att styra beslutsmakt, ansvar och ansvarsutkrävan nedåt i förvaltningen (Sundström 2016, s. 156). Regeringen kan justera myndigheters autonomi inom ramen för sex autonomidimensioner. Det avser myndigheters legala ställning, saklagstiftningen, myndighetens interna organisation, ledningsformen, finansiering och olika former av löpande intervention som är styrande, exempelvis förändringar i en myndighets instruktion, krav på uppföljning, särskilda regeringsuppdrag, regleringsbrev, budgetsatsningar, myndighetsdialog, utnämningar och informell styrning (ibid.).

### 3.2.2 Reformberättelser

Att styra genom att organisera sker ofta i kombination med att bygga en reformberättelse kring organiseringen. I en reformberättelse skapar regeringen en positiv laddad bild av reformen. Reformberättelser lovar att problem ska lösas vilket gör världen mindre otydlig och

motsägelsefull (Jacobsson, Pierre & Sundström 2015). Ofta beskrivs vad reformen i grunden handlar om, problemets karaktär eller beskaffenhet, vilka lösningar som finns och varför och på vilket sätt reformen kommer att leda till förbättring. Reformberättelsen syftar till att berätta om förändringar och skapa förståelse för den. Ofta inkluderas en framtidsvision i en reformberättelse samtidigt som det tas avstånd från det som har varit eller är nu: "It is through the telling of stories, principally about the organization's past history, that strategic leaders provide a rationale for past actions and a legitimate perspective that guides potential future behaviors" (Boal & Schultz 2007, s. 412). Reformen syftar till att göra världen tydligare och att minska tvetydighet. Reformberättelser är ett allt vanligare styrmedel för att skapa legitimitet och motivera och kontrollera förvaltningen (Jacobsson, Pierre & Sundström 2015). Genom att påverka förvaltningens uppfattning av problemet, möjliga lösningar och det rätta och rationella beteendet är reformberättelsen en indirekt, men ändå kraftfull styrstrategi för att åstadkomma förändring: "Storytelling represents a forceful hands-off means of influencing the formation of political strategies among a multiplicity of self-governing actors without interfering directly in their strategy formulation" (Sørensen 2006: 101). En förstärkande faktor är att det budskapet en reformberättelse transporterar återberättas och sprids och på så sätt kan påverka en bred skala aktörer.

Regeringen sprider berättelsen och dess budskap genom olika kanaler och reformberättelsen fyller – särskilt i lanseringen av en reform – en viktig funktion (Jacobsson, Pierre & Sundström 2015). Ofta är propositionen central i en reformberättelse som sedan kompletteras med andra officiella regeringsskrivelser, tal, pressmeddelanden, i samband med presskonferenser och utspel i media (ibid.; Sundström 2016). Detta sker ofta i ett typiskt förlopp som börjar med att en utredning tillsätts, att ett betänkande skrivs och att en proposition tas fram som riksdagen tar ställning till. Reformberättelsen har en rad typiska egenskaper som exempelvis ett budskap om en positiv förändring som framstår som genomförbar, dramatik i form av vinnare, förlorare, hjältar och intriger och så kallade *magiska begrepp*. Det är abstrakta, positivt laddade begrepp som det är svårt att vara emot som exempelvis "ansvar", "samordning", "styrning", "transparens" eller "öppenhet".

### **3.3 Nyinstitutionell organisationsteori**

Nyinstitutionell organisationsteori intresserar sig för organisationers relation till den institutionella omvärlden, dess idéer, regler, rutiner och normer, och hur det kan påverka

utvecklingen och utformningen av organisationers verksamhet och handlande. Begreppet ”institutionell omvärld” (DiMaggio & Powell 1991) är centralt i den nyinstitutionella organisationsanalysen och kan definieras som ”den omvärld som bestämmer de förutsättningar organisationer och deras ledare måste anpassa sig till och hantera för att bli betraktade som legitima aktörer inom den typ av verksamhet de bedriver ” (Furusten 2007, s. 10).

En central utgångspunkt för teorin är att organisationer i praktiken sällan lever upp till den institutionaliserade idealbilden som omvärlden tillskriver organisationer (*the concept of organization*). Enligt denna förställningen är en organisation ”an entity with strong autonomy and clear boundaries, trying to achieve a certain purpose or task in a rational way, and being effectively coordinated and controlled by a responsible management” (Brunsson 2006b, s. 254). En konsekvens av detta är att organisationer ständigt är legitimitetssökande ”som förhåller sig till externa förebilder och som är angelägna att profilera och presentera sin självbild gentemot andra organisationer” (Røvik 2000, s. 140). Det innebär enligt Røvik (2000) att organisationers självuppfattning (vem man är och vill vara) utvecklas parallellt med och som en följd av att man förhåller sig till andra organisationer och aktörer. Organisationer både *förvaltar* och *utvecklar* sin identitet parallellt till varandra (ibid).

Teorin framhåller att organisationers formella struktur har en legitimerande effekt gentemot den institutionella omvärlden (Meyer & Rowan 1977) som utövar ”ett starkt normativt tryck” (Røvik 2000, s. 132) på organisationer. Organisering handlar mindre om att svara på organisationers fungerande och interna krav på effektivitet, samordning och kontroll men istället om organisationers anpassning till sin omgivning och dess institutionaliserade regler för vidmakthålla stabilitet och säkra organisationens överlevnad (Eriksson-Zetterqvist 2012).

### 3.3.1 Ett skyltfönster utåt: särkoppling

Omvärlden kan rikta motstridiga krav, idéer och normer mot moderna organisationer som måste hantera dilemmat mellan krav på inre effektivitet–vilket ofta innebär att hålla fast vid beprövade rutiner och processer–och yttre krav på legitimitet, dvs. att ta till sig de nya idéerna (Røvik 2000). Ett sätt att hantera detta dilemma är *särkoppling* (*decoupling*)<sup>8</sup>. Inom

---

<sup>8</sup> Begreppet användes först av Orton och Weick (1990), se Eriksson-Zetterqvist 2012, s. 287.

organisationsforskningen har idéer om särkoppling varit en av de viktigaste innovationerna och en ”begreppsmässig samlingspunkt för många forskare som under den här perioden har attackerat de superrationalistiska föreställningarna om organisationer” (ibid., s. 297).

Särkoppling innebär att organisationer sårar på sin presentation utåt och sin praktik inåt genom att den formella organisationsstrukturen fungerar som en fasad som återspeglar en anpassning till omvärldens krav, förväntningar och normer men som inte motsvarar det som görs inom organisationen (Meyer & Rowan 1977). Genom särkoppling ökar organisationers anpassningsförmåga, de framstår som legitima och erhåller omvärldens förtroende – utan att substantiellt behöva ändra sina interna processer.

Särkoppling kan förekomma på olika nivåer. Nils Brunsson, vars forskning tillhör den *skandinaviska institutionalismen*, skiljer mellan tre nivåer; *prat*, *beslut* och *handling*, som kan vara kopplade till varandra i olika grad (Brunsson 1993; 2003; 2006c). Prat utan någon koppling till beslut eller handling är ett alternativ och förekommer exempelvis genom att presentera politiska visioner som inte följs åt av varken beslut eller handling. Prat kan ske på så kallade *diskussionsarenor* som är bortkopplade från möjligheten till implementering och där det presenteras normativt laddade idéer och önskemål om ett bättre samhälle långt bort från handlingsnivån (Brunsson 1993). Det kan vara relevant för den politiska debatten eftersom önskvärda värderingar då kan spridas och utrymme ges för att uttrycka olika och visionära idéer som annars inte skulle tillåtas att finnas om inte prat-arenor skulle finnas (ibid.). En fördel med prat är, och som Brunsson har uttryckt det, att ”ideas are cheaper than actions” (ibid., s. 491) eftersom idéer som verktyg eller strategi inte kräver någon mobilisering av resurser (ibid.). Både prat och beslut kan syfta till att övertyga organisationsmedlemmar (exempelvis förvaltningen) att agera i enlighet med det som har sagts och/eller beslutats (Brunsson 2003). Prat kan också åtföljas av att en organisation presenterar ett beslut, som indikerar en handlingsvilja eller val av ett handlingsalternativ, som motsvarar det som sades. Även handling utan koppling till beslut eller prat förekommer. I de fall där handling inte motsvarar det som sades, de idéer som har uttryckts eller det som beslutades talar Brunsson om *hyckleri* (Brunsson 1993, 2003). Detta organisatoriska fenomen är en särskild form av särkoppling och innebär att ”that what can and should be said is said [...], but without the talk leading to the corresponding action” (Brunsson 1993, s. 502). Hyckleri utmanar den traditionella beslutsteorin som ser ett kausalt samband mellan prat, beslut och handling i samma riktning där idén kommer först och ligger till grund för beslut

som sedan leder till handling. Nackdelen med denna syn på samband ligger i att om en organisation tillgodoser vissa av omvärldens krav så sviker den samtidigt andra. Istället kan organisationer, när de utsätts för motstridiga krav från omgivningen gällande vad de ska åstadkomma, kompensera med prat och beslut för handling som är svårt eller omöjlig att genomföra. Det förutsätter att omgivningen utgår i sina förväntningar från att handling följer på prat och beslut eftersom hyckleriets mekanismer annars inte skulle fungera. Røvik (2000) påpekar att hyckleri borde förstås som en medveten strategi eller handling som organisationer använder för att undvika konflikter eller legitimitetsförlust.

Istället för att betrakta hyckleri som moraliskt tvivelaktigt, argumenterar Brunson (2006c) att hyckleri kan vara en lösning, ibland oundvikligt eller fördelaktigt. Hyckleri skapar manöverutrymme i annars låsta situationer genom att tillfredsställa isärgående intressen samtidigt. Det skapar inte bara legitimitet åt organisationen men bidrar också på ett överordnat plan till organisatorisk och samhällelig stabilitet (ibid.).

### *3.3.2 Reformers typiskt exempel på särkoppling*

Ur ett nyinstitutionellt perspektiv kan reformer ha en stabiliserande funktion och det är ett allt vanligare sätt för organisationer att anpassa sig löpande till omvärldens krav i enighet med sin institutionella identitet. Istället för att betrakta reformer som igångsättare för dramatiska förändringar som står för avbrott i organisationens vardag, argumenterar Brunsson (2006a), att reformer bör betraktas som en välbeprövad rutin eller en standardlösning genom vilken organisationer upprepade gånger kan förnya sig själva med hjälp av reformens symboliska och legitimerande funktion.

Förvaltningsreformer (*administrative reforms*) är vanligt förekommande när problem upplevs att röra det interna funktionssättet av en organisation och är ett försök att ta sig an problemet genom administrativa lösningar som riktas mot den formella organisationsstrukturen och interna processer i en organisation (Brunsson 2006a, ss. 244-245). Det kan exempelvis ske genom att omstruktureringar bland befintliga organisatoriska enheter eller genom att inrätta nya organisatoriska enheter. Sådana reformer kan både ha ett värde i sig, exempelvis när mer demokratiska strukturer ska införas och syfta åt att förbättra en organisations effektivitet (ibid.).

Reformers symboliska funktion är kopplad till den västerländska kulturen, där tron på och hoppet om en bättre framtid är ett ideal (Brunsson 2006a). Det ligger i reformers natur att rikta sig till framtiden och lova förbättring. Dessutom kan reformer skapa förståelse för misslyckanden i en omvärld där höga förväntningar och målsättningar ofta överstiger det realiserbara (ibid.). Brunsson (2006b) argumenterar att reformer ofta inte lämnar prat- och beslutsnivån och att reformer har en tendens att misslyckas och lämna problem olösta då de ofta tar sig an olösliga problem. Reformerna når med andra ord sällan den fjärde reformnivån som Pollitt (2001), med utgångspunkt i Brunssons tre nivåer, kallar för *effekter (results)*. Det har som konsekvens att reformer kan vara källa till fler reformer som ska lösa tidigare reformers misslyckanden. Det för också med sig att reformer är som mest attraktiva i lanseringsstadiet (vilket är lika med prat-stadiet eller ur ett metagovernance-perspektiv reformberättelsen) där visionen formuleras och vägen framåt ser lovande ut. Vid implementeringen ”möter” reformidéerna den organisatoriska verkligheten, komplexiteten ökar och praktiska problem uppstår (Brunsson 2006a). Implementeringen av en reform kan till och med underminera själva reformen då det blir tydligt att ursprungsidén, som var attraktiv i början, förlorar sin tjusning i mötet med verkligheten. Även om reformer inte leder till en faktiskt förbättring av situationen kan reformer, genom att uppmärksamma ett problem, öka medvetenheten om problemet vilket i sin tur kan leda till att ambitionsnivån i att hitta och acceptera obekväma lösningar i framtiden höjs (ibid.).

#### **4. Metod och genomförande**

I denna uppsats ansluter jag mig till den kvalitativa forskningstraditionen som framhåller en tolkande förståelse eller en ”tolkande syn på världen” (Alvesson & Skoldberg 2008, s. 17) med betoning på att synliggöra mångtydigheten av tolkningsmöjligheter. Det innebär att tolkning är central för allt forskningsarbete. Innan man kan göra utsagor om ”verkligheten” utifrån empiriskt material, bör man vara medveten om varför man gör just vissa tolkningar. Kvalitet i kvalitativ forskning innebär således en kritisk reflektion kring de egna tolkningarna (ibid.). För min del betyder det att tillämpa ett kritiskt förhållningssätt i tolkningen av mitt empiriska material och en medvetenhet om att empirisk data alltid redan är tolkningsresultat (ibid.).

#### 4.1 Forskningsdesign

Forskningsdesign är en fallstudie och eftersom jag bara är intresserad av att studera ett fall är min uppsats en *enfallsdesign* (Yin 2007). Bryman menar att fallstudier är sådana undersökningar där fallet ”av egen kraft utgör fokus för intresset” (Bryman 2001, s. 74). Syftet med en fallstudie är följaktligen att djupdyka i fallet och belysa det ingående och detaljerat. Fallstudier lämpar sig dessutom till att, som i mitt fall, studera aktuella händelser (Yin 2007).

Fallet i den föreliggande studien är ett fall av reform i ett tvärasektoriellt politikområde, närmare bestämt det klimatpolitiska området. Temat i den här uppsatsen knyter an till en promemoria om implementeringen av klimatlagen i regeringens myndighetsstyrning på transportområdet (Trafikanalys 2018a) som jag har skrivit inom ramen för min praktik på Trafikanalys hösten 2017. Det arbetet har gett mig en god och detaljerad förståelse för det klimatpolitiska arbetet inom den svenska transportsektorn. Inspirationen för den föreliggande uppsatsen uppstod utifrån en nyfikenhet att undersöka frågan ur ett bredare och mer kritiskt samt teoribaserat perspektiv.

Transportsektorn har valts som fall i detta fall för att illustrera men också avgränsa analysen. Valet av transportsektorn har gjorts dels av rent praktiska skäl (jag har kännedom och tillgång till omfattande empiriskt material) och dels på grund av att transportmyndigheterna redan idag är involverade i det befintliga miljömålssystemet och eftersom transportsektorn är politiskt relevant då det bedöms att denna sektor har en avgörande roll för att klimatmålen ska kunna nås (jämför avsnitt 2). Fallet representerar ett så kallad *typiskt fall* (Yin 2007, s. 62), som ”exemplifierar en mer generell kategori som det är en del av” (Bryman 2001, s. 77). Yin framhåller att det finns tre typer av fallstudier; förklarande, undersökande och beskrivande fallstudier (Yin 2007). Min fallstudie är närmast en blandning av den beskrivande och den förklarande typen. Dock istället för att *förklara*, känner jag mig mer bekväm med ambitionen att vilja *förstå* vilket också är uppsatsens syfte: att *beskriva* och *förstå* reformen med det klimatpolitiska ramverket. Uppsatsen är vidare en *teorikonsumerande fallstudie* (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud 2012) med det empiriska fallet i centrum eftersom jag använder mig av tre teoretiska perspektiv i mitt arbete för att kunna beskriva och förstå.

## 4.2 Tillvägagångssätt och material

Text och dokument utgör huvudkällan för insamling av det empiriska materialet, studiens datainsamlingsmetod är sålunda en dokumentstudie. En dokumentstudie baseras på beskrivningar av ”verkligheten” som i huvudsak finns representerade i olika texter. Verkligheten sätts inom citationstecken eftersom det skriftliga och muntliga materialet återspeglar med stor sannolikhet den verkligheten eller tolkningen av verkligheten som avsändaren vill förmedla (Andersen 1994). Valet av denna datainsamlingsmetod kan motiveras av två skäl. För det första har jag som tidigare nämnts på grund av min praktik tillgång till och kännedom om mycket empiriskt datamaterial i dokumentform. För det andra finns det en tydlig koppling mellan uppsatsens datainsamlingsmetod och de teoretiska perspektiven. Idéer om metagovernance och nyinstitutionalism framhåller att dokument används av regeringen för att bygga en reformberättelse och att dokument i olika former (även dokumenterade muntliga framställningar som presskonferenser) används av regeringen för att sprida och kommunicera sina idéer och beslut för att erhålla omvärldens legitimitet. Dokument är en av de viktigaste kanalerna för regeringen för att kommunicera med sin omvärld.

Mitt tillvägagångssätt är abduktivt; flexibelt och öppet genom hela processen. Jag ämnar att tillåta en växelverkan mellan teori och empiri där det empiriska materialet ”tjänar [...] till att *föranleda* teorin, samtidigt som den hela tiden spelar rollen av kritiskt avstämningsinstrument och ny idégivare till teorin” (Alvesson & Sköldberg 2008, s. 56). Analysen av empirin kan i sin tur inspireras av eller kombineras med teori genom att tillämpa ”teoretiska förföreställningar” (ibid.) så att teorin fungerar som ”inspirationskälla” för att synliggöra ”mönster som ger förståelse”(ibid.). Fördelen med en abduktiv metod och skillnaden i förhållande till deduktiva eller induktiva ansatser är att abduktion implicerar förståelse (ibid.) vilket rimmar väl med uppsatsens tolkande perspektiv och syfte.

Redogörelsen för och analysen av empirin kombineras i avsnitt 5 och sker utifrån de teoretiska perspektiv och begrepp som presenteras i avsnitt 3. Det klimatpolitiska ramverket baseras på Miljömålsberedningens delbetänkande *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige* och regeringens proposition med samma namn. Båda dokument är därför centrala för min uppsats.



För att (1) kunna beskriva hur regeringens reformberättelse för det klimatpolitiska ramverket ser ut söker jag efter de dokument som enligt idén om reformberättelser ingår i det typiska förloppet. Jag har valt regeringens proposition samt ett antal pressmeddelanden och konferenser som material för att studera reformberättelsen. Utöver att fokusera på lanseringsperioden av reformen har jag också valt att inkludera samtliga regeringsförklaringarna av nuvarande regering för att följa en röd tråd genom åren. I det valda materialet avser jag att leta efter en beskrivning av problemets beskaffenhet och det positiva tillståndet i framtiden man vill uppnå med reformen, magiska begrepp samt vilken mottagare regeringen riktar sig till med sin berättelse.

Beskrivningen av (2) den befintliga organisationen inom ramen för miljömålssystemet som det klimatpolitiska ramverket ska bygga på och komplettera, avgränsas till att återspegla det klimatpolitiska ramverkets struktur, med andra ord det befintliga uppföljningssystemet, det befintliga Miljömålsrådet och klimatmålen. Dessa tre punkter motsvaras av det nya uppföljningssystemet (klimatlagen), det klimatpolitiska rådet och de nya klimatmålen. Redogörelsen för den befintliga organisationen appliceras på de transportmyndigheter som idag är involverade i miljömålssystemet. Utöver uppföljningen inom ramen för miljömålssystemet har jag också valt att inkludera andra uppföljningsprocesser för att illustrera komplexiteten och delvis överlappning i det arbetet. I den delen använder jag mig av begrepp från det tvärspektiva perspektivet för att redogöra för hur regeringen styr inom ramen för miljömålssystemet med tanke på att klimatområdet är ett tvärspektivt område eller tredje generationens politikområde. Jag använder mig dessutom av metagovernance-begreppsapparaten i redogörelsen av organiseringen i form av självständiga råd. Mitt material i denna del utgörs av olika offentliga dokument som propositioner, utredningar och myndighetsrapporter från främst Miljö- och energidepartementet, Naturvårdsverket och Miljömålsrådet. Statskontorets (2014) rapport om styrning och arbete inom miljömålssystemet har studerats för ett övergripande perspektiv. Gällande den befintliga uppföljningen har jag främst studerat Naturvårdsverkets och transportmyndigheternas instruktioner och regleringsbrev samt Naturvårdsverkets uppföljningsrapporter inom ramen för miljömålssystemet.

För att (3) studera hur och i vilken utsträckning regeringen kommer att vidta nya organisatoriska åtgärder för att organisera förvaltningen så att det klimatpolitiska ramverket

förverkligas, ska jag leta efter *organisering* utifrån ett metagovernance perspektiv. Med utgångspunkt i en beskrivning av klimatlagens, klimatpolitiska rådets och klimatmålen innehåll diskuteras dessa i förhållande till den befintliga organisationen. Det sker med hänsyn till förändringar i organiseringen i termer av *inrättandet av formella organisationer* samt *horisontell* och *vertikal positionering*. Jag diskuterar också skillnaderna mellan den befintliga och den nya organiseringen i transportmyndigheternas fall i syfte att redogöra för hur dessa påverkas av den nya organiseringen. Jag använder främst Miljömålsberedningens delbetänkande och regeringens proposition, klimatlagen, dokument från Formas som är värmyndigheten till Klimatpolitiska rådet samt sistnämndas instruktion. Simon Mattis expertrapport på uppdrag av Miljömålsberedningen om konsekvenser av införandet av en klimatlag (Matti 2016) sätter lagen i en svensk politisk-institutionell kontext och Trafikanalys rapport om införandet av klimatlagen relaterar till konsekvenserna för transportmyndigheterna (Trafikanalys 2018a). Remissvaren från Statskontoret bidrar med ett kritiskt förvaltningspolitiskt perspektiv. Jag inkluderar även Naturvårdsverkets och trafikmyndigheternas remissvar på delbetänkandet för att bättre kunna förstå hur konsekvenserna av det klimatpolitiska ramverket bedöms utifrån dessa myndigheters perspektiv.

Avslutningsvis diskuterar jag det klimatpolitiska ramverket utifrån politikområdets beskaffenhet (tredje generationens politikområde), ett metagovernance-perspektiv och i termer av särkoppling.

Representativitet av en fallstudies resultat har en mer uppenbar tillämpning inom kvantitativa studier (Bryman 2001) och en fallstudiedesign syftar, enligt Bryman inte till generaliserbarhet (ibid.). Istället är syftet att komma till välmotiverade slutsatser inom ramen för mitt fall samt att eventuellt kunna uttala mig om huruvida de valda teoriernas begreppsapparat kan bidra till förståelse av reformers funktion.

## **5. Regeringens klimatpolitiska reform**

### **5.1 Det klimatpolitiska ramverkets reformberättelse**

Det klimatpolitiska ramverket följer det för en reformberättelse typiska förloppet som ofta börjar med att en utredning tillsätts som lägger fram ett betänkande som sedan ligger till grund för en proposition som i slutet diskuteras och beslutas om i riksdagen (Jacobsson,

Pierre & Sundström 2015). I varje steg har regeringen möjlighet att linda in det som sker i en berättelse<sup>9</sup>.

I det klimatpolitiska ramverkets fall gavs Miljömålsberedningen 2014, samma år som den nuvarande regeringen tillträdde, i uppdrag att föreslå ett klimatpolitiskt ramverk och en strategi för en samlad och långsiktig klimatpolitik inom ramen för miljömålssystemet (Regeringen 2014b; Regeringen 2015b). Miljömålsberedningens förslag presenteras i ett delbetänkande (SOU 2016:21) och ett slutbetänkande (SOU 2016:47) och grundar sig på de brister gällande styrning, samordning och långsiktighet som beredningen, liksom Riksrevisionen och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), har iakttagit<sup>10</sup>. Baserat på beredningens förslag om ett klimatpolitiskt ramverk lade regeringen i mars 2017 fram sin proposition som riksdagen beslutade om i juni 2017. Det klimatpolitiska ramverket består av en klimatlag (SFS 2017:720), av riksdagen beslutade klimatmål och ett klimatpolitiskt råd.

### *5.1.1 Regeringsförklaringarna*

Regeringen under statsminister Stefan Löfven har från början gjort tydligt att det klimatpolitiska området är prioriterat. Klimatfrågan har varit ett återkommande tema i denna regeringens alla regeringsförklaringar. Redan i sin första regeringsförklaring 2014, förklarade statsministern att regeringens ambition är att Sverige ska vara en global förebild i klimatomställningen och annonserade att ett klimatpolitiskt ramverk skulle införas (Regeringen 2014a). Statsministern påpekade också att det nu är ”tid för ansvar” och betonade frågans allvar genom att säga att ”klimatfrågan är vår tids ödesfråga”. Med hänvisning till klimatkonferensen i Paris sa han att ”tiden för misslyckanden och ursäkter är sedan länge förbi”. Stefan Löfven annonserade också att ett miljömålsråd skulle inrättas. I 2015:s regeringsförklaring presenterade regeringen tre prioriterade områden varav ”klimat” är ett av områdena (förutom ”jobb” och ”skola”). Det betonades återigen ambitionen att Sverige ska vara en global förebild och ledare i klimatfrågan. Statsministern säger

---

<sup>9</sup> Även ledamöterna i Miljömålsberedningen har under arbetets gång skrivit debattartiklar i bland annat DN (Wijkman m.fl. 2016a, 2016b).

<sup>10</sup> Riksrevisionen har inom ramen för effektivitetsrevisionen 2013 granskat den svenska klimatpolitiken mellan 2009-2013 och konstaterar bland annat att viktiga förutsättningar för styrning saknas och att rapporteringen inte är samordnad och har stora brister (Riksrevisionen 2013). Även OECD har framför liknande kritikpunkter i sin granskning av den svenska klimatpolitiken och rekommenderar Sverige att främja en mer långtgående integrering av transport- och klimatpolitiken, utarbeta en strategisk handlingsplan med nationella etappmål mot det långsiktiga minskningsmålet till 2050 samt att skapa förutsättningar som främjar tvärssektoriella perspektiv och samarbete mellan myndigheter (Miljö- och energidepartementet 2014b).

exempelvis att ”genom att ta ansvar i Sverige för vår klimatpåverkan visar vi ledarskap i världen” (Regeringen 2015a). Statsministern påpekade ytterligare en gång att ett klimatpolitiskt ramverk ska tas fram. Regeringen lanserade också ambitionen att Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer och att Sverige ”genom att investera i klimatomställningen skapa[r] nya svenska jobb” (ibid.). Även ansvarsfrågan upprepades i och med uttalandet att Sverige tar ett ”klimatansvar för kommande generationer”. I regeringsförklaringen 2016 upprepades ambitionen att Sverige ska bli ett av de första fossilfria välfärdsländer, ansvarsfrågan och möjligheten att genom att investera i klimatomställningen skapa nya jobb och ”en säkrare värld” (Regeringen 2016b). Statsministern framhöll för tredje gången att ett klimatpolitiskt ramverk ska antas. Han hänvisade också till ”det historiska Parisavtalet” (ibid.) vars mål är att hålla den globala temperaturökningen så långt under 2 grader som möjligt och sträva efter att begränsa den till 1,5 grader. I mandatperiodens sista regeringsförklaring 2017 ökade dramatiken då statsministern påtalade två gånger att ”klimatkrisen är här och nu” och ”klimatet kan inte vänta” (Regeringen 2017e). Stefan Löfven förtydligade också att regeringen har agerat när han sa att ”Sverige har nu ett nytt klimatpolitiskt ramverk med en progressiv klimatlag. Det anger mål och riktning också för kommande regeringar och borgar för fortsatt höga klimatambitioner” (ibid.). Han förklarade också att Sverige ”visar att det går att kombinera ekologisk hållbarhet med välfärd, rättvisa och utveckling” och att ”klimatomställningen lägger grunden för morgondagens jobb och välfärd” (ibid.).

### 5.1.2 Propositionen

I propositionen *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige* förtydligar regeringen det klimatpolitiska ramverkets syfte och innehåll samt ansvarsförhållanden och aktörer. Tonläget känns igen från regeringsförklaringarna. Regeringen dramatiserar genom att betona, än en gång, att klimatfrågan är ”en av mänsklighetens största utmaningar” (Miljö- och energidepartementet 2017, s. 45) vilket är en dramatiserande beskrivning av problemets beskaffenhet och markerar frågans relevans. Propositionens huvudbudskap, och en möjlig bidrag till lösningen av problemet, är att klimatarbetet ska bygga på *långsiktighet, kontinuitet, stabilitet, tydlighet, transparens* och *effektivitet*. Det är allesammans magiska begrepp, positiv laddade ord som det är svårt att vara emot. Regeringen motiverar varför ramverket behövs genom att beskriva vilka fördelar det kan föra med sig och det tillståndet man vill uppnå: ”Med en reglering i lag ökar förutsättningarna för att arbetet även fortsättningsvis kommer att

kunna bedrivas på ett långsiktigt och kontinuerligt sätt, samtidigt som arbetet blir tydligare och mer transparent” (ibid., s. 45). Här skapar regeringen en positiv bild och förmedlar en utveckling mot något bättre samtidigt som man förklarar varför det klimatpolitiska ramverket behövs.

Samma budskap upprepas (nästan som ett mantra) på flera ställen i propositionen i något olika formuleringar. Exempelvis att ramverket syftar till att ”skapa förutsättningar för en ambitiös och effektiv klimatomställning” (Miljö- och energidepartementet 2017, s. 37), att en regelbunden planering och uppföljning kan ”bidra till tydlighet, kontinuitet och långsiktighet i klimatpolitiken” (ibid., s. 39), att det för att nå ”de ambitiösa klimatmål som föreslås i denna proposition [...] krävs en effektiv, trovärdig och långsiktig politik” (ibid., s. 40), att ”en klimatlag stärker förutsättningarna för ett effektivt arbete” (ibid., s. 43) eller ”ökar kontinuiteten och tydlighet i klimatpolitiken” vilket skapar förutsättningar för en ”mer effektiv politik” (ibid., s. 51).

Regeringen bäddar också in den svenska klimatreformen i ett internationellt sammanhang som ett förklarande argument för klimatlagen genom att anföra det ansvar som Sverige har på grund av Parisavtalet: ”Regeringen har ett ansvar för att se till att klimatpolitiken utformas i enlighet med detta [åtaganden enligt FN: ramkonvention för klimatförändringar]” (Miljö- och energidepartementet 2017, s. 44). Regeringen vill förmedla handlingskraft genom att säga att ”Sverige ska vara ett ledande land” (ibid., s. 23) men man betonar också det gemensamma ansvaret länderna emellan, exempelvis genom att säga att ”Parisavtalet innebär att världens alla länder behöver skärpa sina klimatambitioner” (ibid., s. 27). Samtidigt som regeringen informerar om sitt eget ansvar pekas de statliga förvaltningsmyndigheterna ut som ”centrala aktörer i regeringens arbete” (ibid., s. 51) för att säkerställa att lagen efterföljs och genom att säga att ”arbetet med att ta fram klimatredovisningarna och handlingsplanerna ställer krav på underlag från berörda myndigheter” (ibid., s. 41). Lagen tydliggör enligt regeringen ”regeringens ansvar gentemot samhällsmedborgare” men det blir tydligt att även samhället i övrigt är en tilltänkt adressat eftersom regeringen talar om Sveriges historiska ansvar som berör var och en.

Genom att (retoriskt) fördela ansvaret dels på sig själv, dels på myndigheterna, samhällsmedborgare och ett större internationellt sammanhang kan regeringen å ena sidan

legitimera sig själv och å andra sidan, genom att sprida ansvaret, låta de stora insatserna som kommer att krävas verka mer genomförbara.

Även det klimatpolitiska rådet ska axla en del av ansvaret genom att ”skapa förutsättningar för att bedriva en mer effektiv politik” (Miljö- och energidepartementet 2017, s. 42) och genom att ”tillföra oberoende bedömning av hur den samlade politiken som regeringen lägger fram är förenlig med klimatmålen” (ibid., s. 42). Ur ett ansvarsperspektiv är det också relevant att regeringen påtalar den ”fundamentala betydelse av att samtliga politikområden tar ett samlat och integrerat ansvar” (ibid., s. 42).

### 5.1.3 Lanseringsperioden

Under lanseringsperioden, som sträcker sig från att regeringen beslutar om det klimatpolitiska ramverket i februari 2017 till juni samma år, då riksdagen antar ramverket, använder sig regeringen främst av pressmeddelanden och konferenser för att bygga ramverkets reformberättelse. I en uppsättning pressmeddelanden beskrivs problemets beskaffenhet och det klimatpolitiska ramverkets innebörd samt lösningar upprepade gånger. Regeringen höjer tonläget, pekar ut förlorare och vinnare, försöker att skapa hopp och använder dramatiserande begrepp. Ramverket beskrivs exempelvis som ”historiskt” (Regeringen 2017h) och ”ett epokskifte” (Regeringen 2017f) eller ”den viktigaste reformen som vår generations politiker genomför för våra barn och barnbarn” (Regeringen 2018).

Först ut är ett pressmeddelande i samband med att regeringen beslutar om det klimatpolitiska ramverket (Regeringen 2017f) som åtföljs av ett pressmeddelande i samband med att propositionen lämnas över till riksdagen (*Proposition om historiskt klimatpolitiskt ramverk överlämnas till riksdagen*) samt ett pressmeddelande i samband med att riksdagen antar ramverket (Regeringen 2017h). Regeringen fortsätter att använda denna kanal och publicerar pressmeddelanden i samband med klimatlagens ikraftträdande (Regeringen 2018), och inrättandet av Klimatpolitiska rådet (Regeringen 2017c, 2017b, 2017d, 2017g). Regeringen använder sig av tydliga, enkla och starka budskap, där exempelvis Stefan Löfven beskriver tillståndet som ska uppnås med reformen som ”ordning och reda i klimatpolitiken” (Regeringen 2017f) eller Isabella Lövin, klimatminister, som under en presskonferens säger att ”från och med nu blir det olagligt att prioritera bort klimatet” och att det nu är ”slut på godtycket i klimatpolitiken” (Regeringen 2018). Samtidigt presenterar

regeringen andra vinster med reformen som ”enorma möjligheter i form av jobb, bättre hälsa och konkurrenskraft” vilket känns igen ur propositionen där regeringen lovar att ”Sverige kan visa att det går att ”förena klimatomställningen med välfärd och god konkurrenskraft” (Miljö- och energidepartementet 2017, s. 24). Även det internationella sammanhanget adresseras under lanseringen genom att rikta en uppmaning till andra länder att ta sitt ansvar och genom att säga att andra länder måste ”aktivt visa hur de tar ansvar för klimatfrågan” (Regeringen 2017h) samtidigt som man påvisar att man själv tar sitt ansvar: ”Dagens beslut visar att Sverige ska fortsätta vara ett ledande land i det globala arbetet med att förverkliga Parisavtalets ambitiösa målsättningar” (ibid.).

Reformens förlorare är ingen mindre än hela mänskligheten om klimatomställningen inte lyckas och reformens vinnare är Sverige som är ett föregångsland som tar sitt ansvar och som avser att nå klimatmålen och samtidigt bibehålla konkurrenskraften.

Sammanfattningsvis kan sägas att regeringen har byggt upp en stark reformberättelse i det klimatpolitiska ramverkets fall under fyra års tid. Berättelsen följer det typiska förloppet och och kännetecknas bland annat av magiska begrepp, dramatiserande ordval och ett tydligt budskap om det tillståndet som regeringen vill uppnå genom klimatreformen.

## **5.2 Det klimatpolitiska områdets befintliga organisering**

Förutom Sveriges internationella åtaganden enligt FN:s ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC) och det till konventionen tillhörande Parisavtalet samt EU:s gemensamma klimatåtaganden, andra multilaterala samarbeten samt den överordnade ramen för det globala miljö- och utvecklingsarbetet, Agenda 2030<sup>11</sup>, har Sverige ett eget nationellt system med nationella mål för miljöarbetet.

Tanken om att alla samhällssektorer har ett ansvar för miljön, så kallad sektorsansvar<sup>12</sup>, har varit en viktig del i genomförandet av svensk miljöpolitik sedan början på 1990-talet samtidigt som miljö- och med tiden också klimatfrågans särställning har blivit allt tydligare. Alltsedan FN:s

---

<sup>11</sup> FN beslutade 2015 om Agenda 2030 för hållbar utveckling. Agenda 2030 är den överordnade ramen för det globala miljö- och utvecklingsarbetet och utgörs av 17 stycken globala mål och 169 delmål (Naturvårdsverket 2018a).

<sup>12</sup> Naturvårdsverket (2004) anser att det som bör avses med sektor i detta sammanhang är myndighetens ordinarie verksamhetsområde, som beskrivs av de styrdokument som definierar myndighetens ansvar, t.ex. instruktioner och regleringsbrev. I sektorn ingår också de aktörer som myndigheten har beröring med inom sin ordinarie verksamhet.

konferens om miljö och utveckling (UNCED) 1992 i Rio de Janeiro har ambitionen i den svenska miljö- och klimatpolitiken varit omfattande. Med förankring i Agenda 2021 har klimat- och miljöfrågor utvecklats från att reglera specifika miljöskadliga verksamheter till att bli överordnade samhällsfrågor som kräver en integrering i all sektorspolitik och ett brett politiskt ansvarstagande (Matti 2016). Parallellt med denna utveckling har också miljöfrågors politisering tilltagit (Hall 2007) och frågorna har, enligt Matti, ”åtminstone i den politiska retoriken under flera decennier framställts som just särskild och till och med överordnad övriga sakpolitiska områden” (Matti 2016, s. 249). Under 1990-talet föddes också strävan efter att Sverige skulle vara ett föregångsland i det globala miljöarbetet (se exempelvis Regeringsförklaring 1995). I kölvattnet av Rio-konferensen och framtagandet av miljöintegreringskrav på EU-nivå, den så kallade *Cardiffprocessen* för integrationen av miljöskydds krav i definition och implementering av all politik inom EU, presenterade den svenska regeringen det miljöpolitiska programmet *Hållbara Sverige*<sup>13</sup> och att miljö målssystemet lanserades, vilket ledde till en omfattande policyförändring i den svenska miljöpolitiken.

### 5.2.1 Miljömålssystemet

I propositionen *Svenska miljömål, Miljöpolitik för ett hållbart Sverige* (Miljö- och energidepartementet 1998) föreslog regeringen ett system med mål- och resultatstyrning inom miljöområdet. Enligt regeringens förslag skulle nationella, så kallade miljö kvalitetsmål, utgöra grunden för miljöarbetet i Sverige. Miljömålssystemet skulle ge struktur till en systematisk uppföljning av miljöpolitiken som ligger till grund för ett strategiskt åtgärdsarbete (Miljömyndighetsutredningen 2015). Vidare var tanken att miljömålssystemet skulle fungera vägledande för hela samhällets miljöarbete och miljöansvaret skulle läggas på flera aktörer utanför den traditionella miljösektorn och miljö kvalitetsmålen skulle gälla för hela samhället och införlivas och samordnas med mål för andra politikområden (Naturvårdsverket 1999). Exempel på att miljöfrågor började integreras i andra politikområden är inrättandet av miljöledningssystemet i statliga myndigheter och departement, kravet på miljöanpassning i offentliga upphandlingar, inrättandet av en miljöbalk och formaliseringen av 26 myndigheters och länsstyrelsernas miljöansvar i miljömålssystemet (Matti 2016).

---

<sup>13</sup> Exempelvis regeringens skrivelse till riksdagen ”På väg mot ett ekologiskt hållbart samhälle” (Regeringen 1997b) och ”Ekologisk hållbarhet” (Regeringen 1997a).



Idag består miljömålssystemet av ett generationsmål, 16 miljö kvalitetsmål med preciseringar och ett tjugotal aktuella etappmål. Generationsmålet är ett så kallat inriktningsmål och vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället. Målet anger vad som måste göras inom en generation för att miljö kvalitetsmålen ska kunna nås och ska enligt regeringen säkerställa ”att tvärssektoriella frågor integreras i miljömålssystemet” (Miljö- och energidepartementet 2009b, s. 24). Riksdagens definition av målet lyder: ”det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.” (Miljö- och energidepartementet 2010)

De 16 miljö kvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Varje miljö kvalitetsmål har preciseringar som förtydligar målen och som används i det löpande uppföljningsarbetet av målen. Dessutom har 28 etappmål specificerats, som anger steg på vägen till generationsmålet och miljö kvalitetsmålen och som ska tydliggöra var insatser bör sättas in. Miljömålsstrukturen består sedan 1999 och utgör sedan dess den långsiktiga målbilden och grunden för den nationella miljöpolitiken i Sverige.

### *5.2.2 Regeringens styrning av myndigheter i miljömålssystemet*

Regeringen styr totalt 26 myndigheter i miljömålssystemet i första hand genom myndigheternas instruktioner för att få myndigheterna att integrera arbetet med miljömålen i sina ordinarie verksamheter (Statskontoret 2014). Åtta myndigheter har tilldelats ett instruktionsenligt ansvar för ett eller fler av de 16 miljö kvalitetsmål. Dessa *målansvariga* myndigheter ska samla data, redovisa målens uppfyllelse, föreslå kompletterande insatser och verka för att respektive miljö kvalitetsmål nås<sup>14</sup>. Utöver de målansvariga myndigheterna ingår 18 myndigheter och länsstyrelser i miljömålssystemet. Dessa har ett instruktionsenligt *genomförandeansvar* att inom sina respektive verksamhetsområden verka för att

---

<sup>14</sup> De målansvariga myndigheterna är Naturvårdsverket (ansvarar för 7 mål), Havs- och vattenmyndigheten (3 mål), Boverket (1 mål), Jordbruksverket (1 mål), Kemikalieinspektionen (1 mål), Skogsstyrelsen (1 mål), Strålsäkerhetsmyndigheten (1 mål) och Sveriges geologiska undersökning (1 mål) (Naturvårdsverket 2017b).

generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås.<sup>15</sup> De flesta av dessa myndigheter ska också bistå respektive målansvarig myndighet och Naturvårdsverket i uppföljnings- och utvärderingsarbetet inom ramen för miljömålssystemet.

Denna organisering motsvarar den av Statskontoret (2014) identifierade modellen *Styrning genom andra departement* och innebär att Miljö- och energidepartementet arbetar mot respektive fackdepartement vilket i det här fallet har lett till att fackdepartementen har gett ”sin” myndighet ett instruktionsenligt ansvar i miljömålssystemet vilket också ska återspegla regeringens gemensamma ansvar i frågan.

Styrning enligt andra modeller förekommer inom ramen för miljömålssystemet, exempelvis *Styrning av andra departements*. Alla myndigheter med ett instruktionsenligt ansvar i miljömålssystemet fick exempelvis 2015 av Miljö- och energidepartementet i uppdrag att analysera generationsmålet och miljö kvalitetsmålen i förhållande till den egna verksamheten och att upprätta en plan med åtgärder för genomförandet av uppdraget. Genomförandet av planen ska myndigheterna redovisa i sina årsredovisningar under perioden 2016–2019 (Regeringen 2015c). Av transportmyndigheterna redovisar Transportstyrelsen, Sjöfartsverket och Trafikverket i sina respektive årsredovisningar hur de verkar för att nå miljömålen.

Ur ett tvärsektoriellt styrningsperspektiv är också Naturvårdsverkets särställning inom ramen för miljömålssystemet relevant. Naturvårdsverket sorterar under Miljö- och energidepartementet och har ett sektorsövergripande samordningsansvar inom miljöområdet. Verket ska vägleda andra myndigheter inom ramen för miljömålssystemet (SFS 2012:989) samt vara ”pådrivande, stödjande och samlande” (Statskontoret 2014, s. 46).

Naturvårdsverket ska även vara pådrivande i genomförandearbetet vilket dock försvåras av att myndigheten saknar tillräcklig kunskap om andra myndigheters verksamhet och att detta uppdrag inte är lika tydligt formulerat och definierat (Statskontoret 2014).

---

<sup>15</sup> Utöver ovan: Energimyndigheten, Exportkreditnämnden, Folkhälsomyndigheten, Försvarsmakten, Konsumentverket, Kommerskollegium, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Riksantikvarieämbetet, Sida, Sjöfartsverket, Skolverket, Tillväxtanalys, Tillväxtverket, Trafikverket, Transportstyrelsen och Upphandlingsmyndigheten. Länsstyrelserna har en övergripande och samordnande roll som regionala miljömyndigheter i arbetet med miljömålen (Naturvårdsverket 2017b). Styrning och klimatarbete på regional nivå är inte aktuell inom ramen för det här uppdraget varför länsstyrelsernas roll inte vidareutvecklas här.

### 5.2.3 Transportmyndigheter i miljömålssystemet

Av transportmyndigheterna ingår Trafikverket, Transportstyrelsen och Sjöfartsverket i den gruppen av myndigheter som styrs genom ett instruktionsuppdrag att inom ramen för miljömålssystemet verka för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås. Skrivningen i respektive instruktion är rubricerad med ”samverkan” och lyder att respektive myndighet (Trafikverket, Transportstyrelsen och Sjöfartsverket) ”ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling” (SFS 2010:185; SFS 2008:1300; SFS 2007:1161). I transportsektorns fall upprepas myndigheternas ansvar för miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* eftersom målet är direkt inkluderad i den transportpolitiska målstrukturen i och med att en av hänsynsmålets preciseringar lyder att ”transportsektorn bidrar till att miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet beroende av fossila bränslen. År 2030 bör Sverige ha en fordonsflotta oberoende av fossila bränslen” (Trafikanalys 2018b). Utöver det är även en annan av hänsynsmålets preciseringar relevant ur ett miljöperspektiv. Denna precisering syftar till ett bredare ansvar: ”Transportsektorn bidrar till att det övergripande generationsmålet för miljö och övriga miljökvalitetsmål nås samt till ökad hälsa. Prioritet ges till de miljöpolitiska mål där transportsystemets utveckling är av stor betydelse för möjligheterna att nå uppsatta mål” (ibid.).

Här har regeringen valt att i det transportpolitiska målsystemet inkludera en direkt hänvisning till ett annat målsystem. I och med att hänvisningen är så pass allmän gäller ändringar i miljömålssystemet ”per automatik”. Det kan ses som en stark tvärsektoriell signal som sen försvagas i praktiken av att det råder en otydlighet kring tolkningen av den inbördes relationen mellan det transportpolitiska funktions- och hänsynsmålet<sup>16</sup>

Ur Trafikverkets, Transportstyrelsens och Sjöfartsverkets instruktion framgår att myndigheterna ska ”i frågan om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs” (SFS 2010:185; SFS 2008:1300; SFS 2007:1161). Upplägget i uppföljningsarbetet inom ramen för miljömålssystemet är organiserat på så vis att Naturvårdsverket sammanställer underlagen baserat på eget material

---

<sup>16</sup> Oklarheten rör frågan huruvida målen är jämbördiga eller om funktionsmålet bör utvecklas inom ramen för hänsynsmålet (Statens energimyndighet 2017).

och data samt relevant material som har producerats och tagits fram av transportmyndigheterna, exempelvis den transportpolitiska måluppföljningen, för att sedan lämna underlagen till berörda transportmyndigheter för kommentar och synpunkter. I vissa fall sammanställer transportmyndigheterna underlag utifrån särskilda behov åt Naturvårdsverket i uppföljningsarbetet (Trafikanalys 2018a).

#### *5.2.4 Uppföljning av miljö kvalitetsmålet Begränsad Klimatpåverkan i den transportpolitiska måluppföljningen*

Trafikanalys har enligt sin instruktion uppdraget att varje år redovisa en uppföljning av utvecklingen på transportområdet i förhållande till de transportpolitiska målen (SFS 2010:186). Trafikverket, Transportstyrelsen och Sjöfartsverket ska enligt sin respektive instruktion ”bistå Trafikanalys i dess uppdrag att till regeringen redovisa en uppföljning av de transportpolitiska målen” (SFS 2010:185; SFS 2008:1300; SFS 2007:1161). Uppföljningen baseras till en del på underlag som sammanställts utifrån den statistik på transportområdet som Trafikanalys ansvarar för. Dessutom har underlag som redovisats för Trafikanalys av andra myndigheter med ansvar inom transportområdet använts. Trafikanalys har även inhämtat underlag från miljömåluppföljningen som samordnas av Naturvårdsverket och från Energimyndighetens sammanställningar av transportsektorns energianvändning. Uppföljningsrapporten följer målstrukturen, dvs. indelningen i det övergripande målet, funktionsmålet och hänsynsmålet med underrubriker som svarar mot målens preciseringar. Det betyder att miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan följs upp som en egen punkt (Trafikanalys 2016a).

#### *5.2.5 Ett självständigt råd inom miljömålssystemet*

Självständiga råd är en typisk organisationslösning ur ett tvärasektoriellt perspektiv och har inom ramen för miljömålssystemet funnits sedan 2002. Det första *Miljömålsrådet* inrättades 2002 och hade då ett ansvar att utvärdera och rapportera arbetet med de 16 nationella miljö kvalitetsmålen till regeringen. Rådet fungerade dessutom redan då som ett organ för samråd och samverkan i arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen. Rådet var knutet till Naturvårdsverket som efter rådets upphörande 2010 tog över uppföljnings- och rapporteringsarbetet (Naturvårdsverket 2018d).

*Miljömålsforum* inrättades 2010 där samtliga myndigheter med ansvar i miljömålssystemet ingick, representerade av sina generaldirektörer (länsstyrelserna representerades av en landshövding). Miljömålsforum skulle möjliggöra en direkt dialog mellan berörda myndigheter och miljöministern, vara rådgivande till miljöministern och diskutera miljöfrågor som spänner över flera politikområden, målkonflikter samt möjligheter till samarbeten och samverkan.

I december 2014 återinförde regeringen Miljömålsrådet, som i en annan form och med ett ändrat uppdrag avlöste Miljömålsforum. Det nuvarande Miljömålsrådet har sitt uppdrag fram till oktober 2018 och består av chefer för 16 myndigheter (Naturvårdsverket 2018b)<sup>17</sup> som är strategiskt viktiga för förutsättningarna att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen samt länsstyrelserna, representerade genom Länsstyrelsen i Hallands län. Syftet med inrättandet av Miljömålsrådet har enligt regeringen varit att stärka berörda myndigheters roll i genomförandet av miljöpolitiken (ibid.). Rådet ska vara ett forum för myndighetscheferna som har en central roll i genomförandearbetet för att diskutera och besluta sina åtgärder för att nå miljömålen. Inom transportområdet deltar generaldirektörerna för Trafikverket och Transportstyrelsen i Miljömålsrådets arbete. Dessutom har rådet en vägledande roll för medborgare och näringsliv. Rådets tidigare ordförande Maria Wetterstrand påpekade att rådets styrka ligger i att använda sig av de deltagande myndigheters samlade kompetens och resurser (Miljömålsrådet 2016). Det är särskilt av betydelse i de diskussioner som berör konflikter mellan olika samhällsmål och när avvägningar mellan miljömål och andra mål ska göras. Rådets mervärde i förhållande till andra aktörer och andra samarbeten som myndigheterna deltar i, ser hon i att identifiera de prioriteringar och konkreta frågor där åtaganden i Miljömålsrådet kan öka takten och effektiviteten i miljöarbetet (ibid.). Miljömålsrådet ska varje år ta fram en gemensam åtgärdslista med åtgärder som myndigheterna åtar sig att genomföra i samverkan och integrerat i deltagande myndigheters ordinarie processer. Den gemensamma listan kompletteras med egna åtgärdslistor som innehåller sådana åtgärder som myndigheterna åtar sig att genomföra själva. Rådet ska dessutom årligen lämna åtgärdsförslag till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) som är strategiskt viktiga men som sträcker sig utöver de deltagande

---

<sup>17</sup> Boverket, Energimyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Länsstyrelserna, genom Länsstyrelsen i Hallands län, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning, Tillväxtverket, Trafikverket, Transportstyrelsen (Naturvårdsverket 2018b).

myndigheternas mandat. Gentemot Regeringskansliet ska Miljömålsrådet dessutom lämna förslag på frågor som rådet bedömer behöver utredas vidare (Miljö- och energidepartementet 2014a).

Miljömålsrådet är ingen självständig myndighet utan ”en plattform” (Miljö- och energidepartementet 2014a) för myndighetschefer. Miljömålsrådets kansli finns hos Naturvårdsverket och regeringen har utsett en ordförande som leder kansliet. De medverkande myndigheterna har även ett nätverk med experter från respektive myndighet. Nätverket ska med sin sakkunskap stödja rådet med underlag och konsekvensbedömningar. Rådet kan närmast karakteriseras som en formaliserad samverkansform mellan myndighetscheferna som också är en form av intern (inom ramen för miljömålssystemet) horisontell positionering på åtgärdsnivå. Fokus och avgränsningen har gjorts till konkreta åtgärder inom myndigheters ordinarie verksamhet samt en rådgivande funktion gentemot Regeringskansliet. De deltagande aktörerna är fria att besluta om åtgärder men inom ramen för avgränsade ramar. Att Miljömålsrådets uppgifter ges inom ramen för de berörda myndigheternas verksamhetsområden och befintliga resurser är karakteristiskt för tredje generationens politikområden som kännetecknas av att befintliga resurser ska organiseras på nytt sätt och användas mer effektivt (Montin 2007). Även ett ”partnerskaps- eller samarbetstänkande” (ibid., s. 40) myndigheterna emellan är kännetecknande för den tredje generationens politikområden. Myndigheterna redovisar i respektive årsredovisning hur arbetet med samverkansåtgärder och enskilda åtgärder fortgår. Ur regeringsbeslutet om inrättandet av Miljömålsrådet framgår att rådet också ska ha en löpande dialog med andra berörda nationella aktörer vilket är en form av extern horisontell positionering.

#### 5.2.6 Mål

Det klimatpolitiska området är en del av miljömålssystemet genom miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Riksdagens definition av målet lyder:

”Halten av växthusgaser i atmosfären ska i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med

andra länder ett ansvar för att det globala målet kan uppnås” (Naturvårdsverket 2016a).

2009 beslutade riksdagen senast om en ändrad precisering av miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan (Miljö- och energidepartementet 2009a, Miljö- och jordbruksutskottet 2009, Sveriges Riksdag 2009). Preciseringen är ett etappmål och innebär 40 procent minskning av utsläppen av växthusgaser till 2020 (i den icke handlande sektorn) i förhållande till 1990 års nivå.

Utöver de i miljömålssystemet reglerade målen har regeringen ambition att Sverige ska bli ett av de första fossilfria välfärdsländerna i världen. I regeringens proposition *En sammanhållen svensk klimat- och energipolitik* (Miljö- och energidepartementet 2009) redogjordes för den så kallade 2050-visionen, att Sverige 2050 inte ska ha några nettoutsläpp<sup>18</sup> av växthusgaser i atmosfären samt för den långsiktiga prioriteringen att Sverige 2030 bör ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen som riksdagen ställde sig bakom 2009 (Miljö- och energidepartementet 2009a; Miljö- och jordbruksutskottet 2009). Visionen om en fossilfri fordonsflotta har formaliserats genom att den har inkluderats i de transportpolitiska målen (en av hänsynsmålets preciseringar) och är enligt regeringen ett steg på vägen mot 2050-målet (Miljö- och energidepartementet 2012).

### 5.2.7 Många parallella uppföljningsprocesser

Naturvårdsverket, transportmyndigheterna och regeringen själv redovisar sina resultat i förhållande till miljömålet Begränsad klimatpåverkan i flera olika dokument och processer varje år. Det är en konsekvens av klimatrådets dubbelreglering och i transportmyndigheternas fall en konsekvens av att regeringen använder miljömålen med återrapporteringskrav i flera olika styrdokument i sin myndighetsstyrning på transportområdet. Dessutom gäller rapporteringskraven från EU och FN som regleras i den nationella klimatrapporteringsförordningen (SFS 2014:1434) och där Trafikverket, Transportstyrelsen och Trafikanalys har uppdraget att delta i Sveriges internationella klimatrapporteringsarbetet.

---

<sup>18</sup> Nettoutsläpp är skillnaden mellan faktiska utsläpp utsläppsminskande åtgärder (För varmt 2018).

Uppföljning och utvärdering är centrala inslag i styrningen av tvärsektoriella frågor (Statskontoret 2006). Denna uppgift ligger generellt på den myndigheten som förvaltar den tvärsektoriella frågan. Naturvårdsverket har enligt sin instruktion uppgiften att årligen redovisa en uppföljning av miljökvalitetsmålen och vart fjärde år redovisa en så kallad fördjupad utvärdering av möjligheten att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet. I det arbete ska Naturvårdsverket ”höra och samordna berörda myndigheter” (SFS 2012:989). Den årliga uppföljningen av miljökvalitetsmålen är ett samarbete mellan de åtta målansvariga myndigheterna i miljömålssystemet och Naturvårdsverket ansvarar för den samlade rapporten. Övriga myndigheter i miljömålssystemet bidrar med underlag och bedömningar inom ramen för sina verksamhetsområden (Naturvårdsverket 2017a).

Den fördjupade utvärderingen av möjligheten att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet som Naturvårdsverket redovisar till regeringen vart fjärde år är en uppföljningsprodukt som Naturvårdsverket själv står för. I denna rapport redovisar Naturvårdsverket för vart och ett av de 16 miljökvalitetsmålen samt en målövergripande analys och lämnar prioriterade förslag till regeringen om åtgärder (Naturvårdsverket 2015). 2015 lämnade Naturvårdsverket den senaste fördjupade utvärderingen av miljömålen; den fjärde sedan riksdagen beslutade om miljömålssystemet 1999. Den fördjupade utvärderingen är enligt Naturvårdsverket (2015) ”en del i en systematisk och regelbunden uppföljning av miljöpolitiken och miljökvalitetsmålen” och fyller flera viktiga funktioner. Dels kan djupare kunskap om hur arbetet med att nå miljökvalitetsmålen framskrider erhållas, dels är utvärderingen ett viktigt underlag till regeringens politik och det strategiska åtgärdsarbete som Naturvårdsverket och andra myndigheter bedriver (ibid.).

#### *5.2.8 Regeringens klimatredovisning*

Regeringen redovisar varje år i budgetprocessen (utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård) en uppföljning av miljökvalitetsmålen till riksdagen. Dessutom har regeringen infört en miljöbilaga till den ekonomiska vårpropositionen som lämnas till riksdagen vartannat år från och med 2017. Bilagan visar regeringens arbete för att nå Sveriges miljökvalitetsmål och är ett komplement till den fullständiga redovisningen i budgetpropositionen.



Regeringen har vidare ambitionen att i slutet av varje mandatperiod redovisa till riksdagen vilka insatser som har gjorts i arbetet med miljö kvalitetsmålen. Särskilda skrivelser eller propositioner i det sammanhanget har lämnats till riksdagen 2005, 2010, 2014 och 2018. Regeringen har dessutom genomfört särskilda så kallade klimatpolitiska kontrollstationer (2004, 2008 och 2015) som har lämnats till riksdagen (Miljö- och energidepartementet 2017). Syftet med kontrollstationen är att redogöra för de klimatpolitiska målen och klimatpolitikens inriktning, genomförda insatser och nya planerade insatser, kunskapsläget om klimatförändringar, trender och prognoser för Sveriges utsläpp av växthusgaser samt en bedömning av måluppfyllelsen.

Sveriges internationella klimatrapportering sker inom ramen för EU:s gemensamma klimatarbete och åtaganden enligt UNFCCC och är reglerad i den nationella klimatrapporteringsförordningen (SFS 2014:1434). Naturvårdsverket har huvudansvaret för Sveriges internationella rapportering av utsläpp som följs upp genom regelbundna rapporteringar till FN:s klimatkonvention och för EU:s medlemsländer också till EU-kommissionen. Totalt 15 myndigheter ska stödja Naturvårdsverket i det arbetet varav transportsektorns bidrag täcks av Trafikverket, Transportstyrelsen och Trafikanalys.

För att sammanfatta kan sägas att det finns ett omfattande och etablerat system för hantering av miljöfrågor som innehåller samma tre komponenter som det klimatpolitiska ramverket – mål, en struktur för redovisning och uppföljning samt ett mer eller mindre självständigt råd som genom åren har haft olika former och roller. Parallellt till uppföljningen inom ramen för miljömålssystemet deltar myndigheter och regeringen i andra uppföljningsprocesser. Styrningen inom miljömålssystemet präglas i huvudsak av att regeringen styr genom andra departement, transportsektorns fall illustrerar hur tvärssektoriella mål kan integreras i ett annat politikområdes målstruktur.

### **5.3 Det klimatpolitiska ramverket**

#### *5.3.1 Klimatlagen reglerar ett nytt planerings- och uppföljningssystem*

Klimatlagen innebär en lagreglering av de delar av det klimatpolitiska ramverket som rör ett planerings- och uppföljningssystem för klimatpolitiken. Lagen trädde i kraft 1 januari 2018 och innehåller bestämmelser om regeringens klimatpolitiska arbete, vad arbete ska syfta till och hur det ska bedrivas. Lagen reglerar bland annat att regeringen ska bedriva ett

klimatpolitiskt arbete som syftar till att förhindra farlig störning i klimatsystemet och beskriver att regeringens klimatpolitik ska utgå ifrån det långsiktiga tidssatta utsläppsmål som riksdagen har fastställt samt att arbetet ska bedrivas på ett sätt som ger förutsättningar för klimatpolitiska och budgetpolitiska mål att samverka med varandra. Vidare regleras ett planerings- och uppföljningssystem som innebär att regeringen årligen ska ta fram en klimatredovisning i budgetpropositionen och en klimatpolitisk handlingsplan som ska lämnas till riksdagen vart fjärde år.

Regeringen ska varje år, som bilaga i budgetpropositionen, lämna en klimatredovisning till riksdagen. Denna redovisning ska innehålla en redovisning av utsläppsutvecklingen, de viktigaste besluten inom klimatpolitiken under året och vad de besluten kan betyda för utvecklingen av växthusgasutsläppen samt en bedömning av om det finns behov av ytterligare åtgärder och när och hur beslut om sådana åtgärder i så fall kan fattas. Till skillnad från den redovisning som regeringen gör idag i samband med budgetpropositionen, där den politik som påverkar klimatet redovisas uppdelad på ett flertal utgiftsområden, är syftet med den årliga klimatredovisningen att den ska underlätta att göra en sammanvägd uppföljning och utvärdering av klimateffekterna av alla politikområden (Miljö- och energidepartementet 2017).

Regeringen ska vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan. Lagen lägger fast att handlingsplanen bör innehålla historiska och prognostiserade utsläppsdata och en beskrivning av Sveriges planerade och vidtagna åtaganden nationellt, inom EU och internationellt samt en utvärdering av genomförda utsläppsminskande åtgärders utfall. Vidare ska planen innehålla en bedömning av vilken grad beslutade och planerade utsläppsminskande åtgärder kan förväntas bidra till att de nationella och globala klimatmålen kan nås och i vilken utsträckning beslutade och planerade åtgärder inom olika utgiftsområden påverkar möjligheten att nå de nationella och globala klimatmålen. Planen ska också innehålla uppgifter om vilka ytterligare åtgärder eller beslut som kan behövas för att nå de nationella och globala klimatmålen. Handlingsplanen är jämfört med den årliga redovisningen mer utvecklad vilket förutsätter ett fördjupat analysarbete. Planen ska lämnas till riksdagen året efter det att ordinarie val till riksdagen har hållits.

I författningskommentaren till propositionen har regeringen angett att lagen riktar sig till regeringen och att det är regeringen som kollektiv (och ytterst statsministern) som är ansvarig att se till att klimatlagen efterföljs. Regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna sägs vara centrala aktörer i det arbetet (Miljö- och energidepartementet 2017). Dock förtydligar regeringen inte myndigheternas roll i det arbete, vad för underlag som ska redovisas eller i vilken omfattning och innehåll.

Därtill är klimatlagen en så kallad processreglering vilket innebär att lagen enbart föreskriver hur regeringen ska agera i klimatarbetet, inte vad som ska uppnås (Matti 2016). En processreglering syftar i första hand till en mer effektiv styrning eftersom samordning, transparens och möjligheter till uppföljning skärps vilket kan tolkas som en del av lösningen för bättre måluppfyllelse men bara med indirekt verkan. Eftersom klimatlagen är en processreglering innehåller den inga specifika utsläppsmål eller handlingskrav för att målen ska uppnås. En intressant aspekt i sammanhanget är att kraven i en processreglering kan uppfyllas även om det övergripande syftet för det svenska klimatarbetet inte nås. Däremot kan processreglering ha flera indirekta positiva effekter på måluppfyllelsen som exempelvis att en regelbunden och öppen kommunikation om klimatarbetets utveckling mellan regeringen och riksdagen ökar transparensen och riksdagens delaktighet. Också myndigheters och medborgarnas möjlighet att följa upp regeringens klimatarbete förbättras. Lagens symboleffekt kan leda till positiva beteendeeffekter. Hit räknas också att möjligheten för en framtida regering att prioritera bort klimatarbetet blir svårare och mer kostsamt (ibid.).

Miljömålsberedningen har, med utgångspunkt i den befintliga klimatredovisningen, presenterat förslag för hur det praktiska arbetet med den årliga klimatredovisningen och klimathandlingsplanen skulle kunna läggas upp. Enligt det förslaget kan processerna kring den klimatpolitiska handlingsplanen och klimatredovisningen å ena sidan och den fördjupade utvärderingen och årliga uppföljningen samt den befintliga internationella rapporteringen å andra sidan synkroniseras (Miljömålsberedningen 2016b).

Den årliga uppföljningen av miljö kvalitetsmålen är enligt Miljömålsberedningen tänkt att fungera som underlag för regeringens årliga klimatredovisning inom ramen för budgetpropositionen. Den fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålen som Naturvårdsverket redovisar vart fjärde år inom ramen för miljö målssystemet kommer enligt

Miljömålsberedningen vara ett viktigt underlag för regeringens arbete med klimathandlingsplanen. Klimathandlingsplanen bör enligt Miljömålsberedningen ersätta de klimatpolitiska kontrollstationer och särskilda skrivelser som regeringen lämnar till riksdagen på mer oregelbunden basis (ibid.).

Beträffande innehållet är skillnaderna mellan ”gamla” och ”nya” uppföljningsprodukter inte stora. Naturvårdsverket bedömer att den årliga klimatredovisningen har ett större fokus på framåsyftande bedömningar av det klimatpolitiska arbetet för att enklare kunna bedöma behov av nya och ytterligare åtgärder för att nå klimatmålen (Trafikanalys 2018a). I klimathandlingsplanen ska, förutom direkt utsläppsminskande åtgärder, också indirekt verkande åtgärder och analyser av åtgärdsbehovet inkluderas. Den största förändringen som tillkommer i och med det nya planerings- och uppföljningssystemet är enligt Naturvårdsverkets bedömning dels den långsiktighet och stabilitet som det klimatpolitiska ramverket syftar till att skapa och dels strävan att tillämpa ett bredare perspektiv i utvärderingsarbetet (ibid.).

Som Miljömålsberedningen förtydligar syftar det klimatpolitiska ramverket till att utveckla arbetet med att göra sammanvägda bedömningar av regeringens klimatpolitik inom alla relevanta politikområden (Miljömålsberedningen 2016b). Trafikanalys har gjort tolkningen, att det betyder att flera departement och myndigheter behöver ta hänsyn till och integrera klimatfrågan i sin verksamhet (Trafikanalys 2018a). Det visar exempelvis den valda tidpunkten för inlämning av klimathandlingsplanen (året efter ordinarie val till riksdagen) som ska säkerställa att klimatfrågan integreras i regeringens politik från början.

Trafikanalys (2018a) konstaterade i en kartläggning av de befintliga klimatredovisningsprocesser som berör transportmyndigheterna, att ”nödvändiga uppgifter och underlag för den redovisning som klimatlagen kräver i stort sett redan finns tillgänglig idag” (ibid., s. 25). Befintliga och, i och med klimatlagen, nya uppföljningsprodukter överlappar varandra både i tid och innehåll vilket inte är så konstigt med tanke på att det nya planerings- och uppföljningssystemet ”bygger på det nuvarande miljömålssystemet och kompletterar det i vissa delar” (Miljö- och energidepartementet 2017, s. 44). Trafikverket bedömer att konsekvenserna för myndigheter att ta fram underlag och att genomföra

utvärderingar inte kommer få några större konsekvenser för de myndigheter som redan idag arbetar med uppföljning och utvärdering (Trafikverket 2016).

Eftersom transportmyndigheterna redan idag är involverade i klimatredovisningsarbetet inom ramen för miljömålssystemet, klimatrapporteringsförordningen och uppföljningen av de transportpolitiska målen, betyder det i praktiken att dessa myndigheter fortsätter med att redovisa och rapportera sitt klimatarbete inom ramen för befintliga processer (Trafikanalys 2018a) utan större ändringar. Regeringen behöver dessutom, enligt Trafikanalys bedömning, inte anpassa sin myndighetsstyrning av transportmyndigheterna för att kunna leverera den årliga klimatredovisningen enligt klimatlagens krav (ibid.). Klimathandlingsplanen kan komma att ställa krav på mindre justeringar. Dels ska underlagen leveras direkt till regeringen (och inte till Naturvårdsverket) som sammanställer handlingsplanen, dels behöver underlagen beträffande innehållet troligen vara utformade så att regeringen kan sammanställa analyserna enligt lagens krav (främst gällande styrmedelsanalyser och analyser om kostnadseffektivitet) (ibid.). Dessa nya krav gentemot myndigheter kan regeringen antingen förmedla i regleringsbrev, instruktionsändringar eller särskilda uppdrag<sup>19</sup>.

Ett möjligt scenario är att regeringen främst kommer att behöva vidta åtgärder som riktar sig mot Naturvårdsverket, för att implementera klimatlagen i myndighetsstyrningen. Det är den myndighet som har det övergripande ansvaret för uppföljningen inom klimatområdet och som arbetar närmast regeringen i denna fråga. Transportmyndigheterna kan komma att beröras genom ändrade krav gällande de underlagen myndigheterna bidrar med i rapporteringsarbetet och på innehåll i sin rapportering.

Statskontoret påpekar också vikten av att balansera mellan genomförandearbete och återrapportering och befarar att en komplettering av det redan omfattande uppföljningssystemet på miljöområdet med ytterligare regelbundna uppföljningar riskerar att leda till ”ytterligare byråkratisering och mindre verksamhetsnytta” (Statskontoret 2016a, s. 3). Statskontoret ifrågasätter därför det klimatpolitiska ramverkets mervärde i förhållande till det befintliga miljömålssystemet och menar att det nya uppföljningssystemet leder till ”dubbeltydighet” (ibid., s. 2).

---

<sup>19</sup> För en diskussion av de olika alternativens för- och nackdelar se Trafikanalys 2018a.

Sammanfattningsvis kan konstateras att formen för redovisningen delvis ändras i och med den särskilda årliga klimatbilagan i budgetpropositionen och klimathandlingsplanen. Formen i sig ska synliggöra behovet av att åtgärder vidtas inom samtliga politikområden och återspeglar regeringens gemensamma ansvar vilket har en symbolisk betydelse (Miljö- och energidepartementet 2017). Ändringarna beträffande innehållet i underlagen är små och eftersom klimatlagen reglerar regeringens klimatarbete i första hand och eftersom det i dagsläget saknas en beskrivning av myndigheters bidrag till arbetet med uppföljning och underlag till klimathandlingsplanen bedöms konsekvenserna för de befintliga myndigheter att vara ringa. Inga större organisatoriska åtgärder krävs för att förverkliga det nya uppföljningssystemet.

### 5.3.2 Att formulera mål

I och med beslutet om det klimatpolitiska ramverket har riksdagen antagit en ny precisering av miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan och fyra nya etappmål. Den nya preciseringen av miljökvalitetsmålet innebär att ett nytt temperaturmål ersätter de gamla temperatur- och koncentrationsmålen och lyder: ”Den globala medeltemperaturökningen begränsas till långt under 2 grader Celsius över förindustriell nivå och ansträngningar görs för att hålla ökningen under 1,5 grader Celsius över förindustriell nivå. Sverige ska verka internationellt för att det globala arbetet inriktas mot detta mål” (Miljö- och energidepartementet 2017).

Denna ändring av preciseringen innebär en anpassning av den befintliga preciseringen för att motsvara det mål som Sverige har ställt sig bakom internationellt i och med Parisavtalet. Den gamla skrivningen lyder att den globala ökningen av medeltemperaturen begränsas *till högst* 2 grader Celsius. Den nya skrivningen betyder en skärpning i och med formuleringen att den globala medeltemperaturökningen begränsas *till långt under* 2 grader Celsius (Miljö- och energidepartementet 2017, ss. 24–25). Inklusivt det redan befintliga etappmålet för minskade utsläpp till 2020 har riksdagen i och med det klimatpolitiska ramverket fastställt totalt fem etappmål för miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. De fyra nya etappmålen gäller för de sektorer som inte ingår i EU:s handelssystem för utsläppsrätter (EU ETS) och som istället kommer att omfattas av EU:s ansvarsfördelningsförordning (ESR-sektorn, den så kallade icke-handlande sektorn). Det är (1) ett långsiktigt utsläppsmål till 2045 då Sverige

inte ska ha några nettoutsläpp<sup>20</sup> av växthusgaser till atmosfären. Vidare ingår (2) ett etappmål till 2030 (63 procent lägre utsläpp än basåret 1990) och (3) till 2040 (75 procent lägre utsläpp jämfört med 1990) samt (4) ett eget etappmål för transportsektorn (inrikes transporter) som lyder att utsläppen från inrikes transporter, utom inrikes flyg, ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med 2010.

I propositionen anför regeringen själv att den nya preciseringen för miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan ”ligger i linje med det temperaturmål som världens länder har enats om genom Parisavtalet” och att därför inte betyder något ”nytt åtagande för Sverige i sig själv”. Enligt regeringen är de föreslagna etappmålen och det långsiktiga klimatmålet ”Sveriges huvudsakliga bidrag till att nå temperaturmålet [från Paris]” (ibid., s. 48).

Ett eget etappmål för transportsektorn är ur ett tvärsektorieellt perspektiv relevant eftersom det skapar tydliga ansvarsförhållanden. Statskontoret förespråkar att i det fall ett mindre antal myndigheter kan identifieras som särskilt centrala för en frågas genomförande bör denna grupp myndigheter ges ett tydligt ansvar för att driva och samordna frågan inom den egna sektorn (Statskontoret 2006). Dock är målet i sig inte nytt utan (bara) en ytterligare formalisering och ett förtydligande av den redan befintliga preciseringen av det transportpolitiska hänsynsmålet som lyder att ”år 2030 bör Sverige ha en fordonsflotta oberoende av fossila bränslen” (Trafikanalys 2018b). Att formuleringen nu har lyfts in i miljömålssystemet genom att den är en ny precisering av miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan, är en dubblering med symboliskt värde och en markering av transportsektorns roll och ansvaret för att nå Sveriges långsiktiga klimatmål. Det betyder också att det inte kommer att krävas organisatoriska åtgärder att vidta för regeringen i samband med det nya etappmålet för transportsektorn eftersom det genomförandearbetet är redan igångsatt sedan tidigare.

### *5.3.3 Att inrätta en myndighet och positionera den vertikalt och horisontellt*

Klimatpolitiska rådet är en ny myndighet under Miljö- och energidepartementet och inledde sitt arbete 1 januari 2018. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) är värmyndighet som också upplåter lokaler för rådets kansli och utför

---

<sup>20</sup> Att inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser betyder i det här fallet att utsläppen av växthusgaser från verksamheter i Sverige ska vara minst 85 procent lägre år 2045 än utsläppen år 1990.

administrativa och handläggande uppgifter åt Klimatpolitiska rådet. Det upplägget känns igen från Miljömålsrådet som har Naturvårdsverket som sin värdmyndighet. Myndighetens personal, en ordförande, en vice ordförande, sex ledamöter och en kanslichef, rekryterades under hösten 2017 av regeringen och är utsedda för tre år. Personalen är anställd av Formas och rådet leds av en nämnd (Regeringen 2017c; SFS 2017:1268).

Klimatpolitiska rådet ska vara ”ett oberoende och tvärvetenskapligt expertorgan” (Regeringen 2017c) vars uppgift är, att årligen utvärdera regeringens samlade klimatpolitik och granska om politiken är förenlig med klimatmålen. Ur instruktionen för Klimatpolitiska rådet (SFS 2017:1268) framgår att myndighetens uppgift vidare är att utvärdera om inriktningen inom olika relevanta politikområden bidrar till eller motverkar möjligheten att nå klimatmålen, belysa effekter av beslutade och föreslagna styrmedel från ett brett samhällsperspektiv, identifiera politikområden där ytterligare åtgärder behövs, analysera hur målen kan nås på ett kostnadseffektivt sätt, både kort- och långsiktigt samt utvärdera de underlag och modeller som regeringen bygger sin politik på. En ytterligare uppgift är att Klimatpolitiska rådet ska bidra till en ökad diskussion i samhället om klimatpolitiken. Rådet ska årligen redogöra för regeringen om hur det egna arbetet har bedrivits under året, hur myndighetens kansli är organiserat och hur ekonomiska medel har använts. Rådet ska också lämna en rapport till regeringen med en bedömning av den klimatpolitiska handlingsplanen som regeringen sammanställer enligt klimatlagen (ibid.).

Klimatpolitiska rådet avlöser Miljömålsrådet med en överlappning på drygt ett år och kan ses som en fortsättning på ”traditionen” att ha självständiga råd. Den största skillnaden mellan Miljömålsrådet och Klimatpolitiska rådet är att det sistnämnda är en myndighet och inte (bara) en plattform för myndighetschefer. Att inrätta en ny myndighet i klimatsammanhanget är dessutom en tydlig markering att fråga står högt på den politiska dagordningen. Regeringen har valt att lyfta frågan bort från det konkreta åtgärdsarbetet på myndighetsnivå till ett ”tvärvetenskapligt expertorgan” som ska verka rådgivande åt regeringen och granska regeringens klimatpolitik. Det betyder på sätt och vis ett lyft av frågan på den politiska agendan och att man ”höjer” nivån men samtidigt att det konkreta åtgärdsarbetet tappar ett forum. Den nya klimatmyndigheten är ett rent utvärderingsorgan och har bara orden att agera med. Dessutom anser Statskontoret att rådets storlek och en budget på 10 miljoner årligen ”inte kan



antas vara tillräckligt för att på ett kvalitativt sätt kunna genomföra de analyser som krävs för kunna fullgöra den föreslagna uppgiften” (Statskontoret 2016a).

Beträffande självständigheten och den vertikala positioneringen gentemot regeringen kan sägas att den interna organiseringen av myndigheten påvisar en låg grad av autonomi. Ordföranden och ledamöterna är dessutom utsedda av regeringen och rådet är inhytt hos Formas. Även om regeringen uttrycker att Klimatpolitiska rådet ska vara självständig och oberoende finns det inga garantier för det, som fallet av det finanspolitiska rådet har visat<sup>21</sup>. Regeringen kan helt enkelt välja att inte lyssna på rådets rekommendationer. Framtiden får visa om den kritiken som det finanspolitiska rådet har fått också passar på Klimatpolitiska rådet: ”en ganska konstig konstruktion [som är] någon slags blandning av en myndighet och tankesmedja, som samtidigt ska vara oberoende av regeringen” (Carlström 2017c).

Klimatpolitiska rådets roll gentemot andra myndigheter, regeringen och riksdagen i uppföljningsprocessen har beskrivits av Miljömålsberedningen (2016b). Rådet ska årligen lämna en rapport till regeringen. Tidpunkten för årsrapporten, en månad efter att regeringen har lämnat sin årliga klimatredovisning tillsammans med budgetpropositionen, är lagt så att Klimatpolitiska rådet kan använda sig av både Naturvårdsverkets årliga uppföljningsrapport av miljökvalitetsmålen och regeringens årliga klimatredovisning till riksdagen i sitt arbete med årsrapporten. Dessutom möjliggör det upplägget (tidpunkten nära intill budgetpropositionen) att riksdagen kan behandla både regeringens årliga klimatredovisning och Klimatpolitiska rådets årsrapport samtidigt. Dessutom ska rådet vart fjärde år lämna en rapport med synpunkter på regeringens klimatpolitiska handlingsplan senast 31 december samma år. Det möjliggör för riksdagen att i sin behandling av regeringens klimathandlingsplan också ha tillgång till Klimatpolitiska rådets rapport med synpunkter på regeringens klimathandlingsplan som ska finnas tillgänglig från 31 december (Miljömålsberedningen 2016b). Här menar remissinstanserna, till exempel Trafikanalys, att tiden som utredningen har föreslagit (2 månader) för Klimatpolitiska rådets arbete med att

---

<sup>21</sup> Det finanspolitiska rådet hamnade i blåsväder med rubriker som exempelvis ”Finanspolitiska rådet körs över av regeringen” (Carlström 2017a). Kritiken handlade om att regeringen sägs ha utövat stort inflytande över rådet vilket ska ha hotat rådets oberoende ställning från regeringen. Bland annat gällande tillsättningen av nya ledamöter som regeringen ville bestämma om, och inriktningen av rådets arbete: rådet skulle fokusera mer på att granska om regeringen når överskottsmålet i de offentliga finanserna och mindre på annat som miljöpolitik, hyresregleringar och lönesättning (Carlström 2017b).

analysera regeringens klimathandlingsplan är för liten i förhållande till uppgiftens omfång, med tanke på att klimathandlingsplanen ska gälla för hela fyra år (Trafikanalys 2016b).

Gällande den horisontella positioneringen av myndigheten kan sägas att den hamnar i en befintlig struktur. Enligt regeringen ska Klimatpolitiska rådet göra ”många och svåra av- och sammanvägningar” inom det klimatpolitiska området som i dagsläget enligt regeringen inte genomförs eller går utöver det som befintliga myndigheter gör (Miljö- och energidepartementet 2017, s. 42). Flera remissinstanser håller inte med om denna bedömning. Naturvårdsverket ifrågasätter Klimatpolitiska rådets mervärde i förhållande till de myndigheter som redan arbetar med uppföljningen av klimatpolitiken och anför att rådets roll när det gäller roller, uppgifter och ansvarsfördelning, är otydlig (Naturvårdsverket 2016b). Statskontoret yttrar liknande funderingar och menar att rådets uppgifter inte är tydliga och motiverade i förhållande till befintlig myndighetsstruktur; särskilt i förhållande till Konjunkturinstitutet, som idag bidrar med samhällsekonomiska bedömningar, och Naturvårdsverket, som idag bidrar med kompetens att analysera myndigheters resultatredovisning och underlag för att få en helhetsbild av alla myndigheters skilda svar (Statskontoret 2016a). Statskontoret ser även en risk för överlappning av funktioner (ibid.).

Ur ett metagovernance-perspektiv kan hela det horisontella upplägget och den redundans som medföljer förstås som en intern kvalitets- och kontrollfunktion riksdagen, regeringen, Naturvårdsverket och Klimatpolitiska rådet emellan, som dock skapar förvirring bland de befintliga myndigheterna.

## **6. Diskussion**

Den empiriska redogörelsen av det klimatpolitiska ramverkets tre delar visar dels att ramverket åtföljs av en stark reformberättelse, dels att de organisatoriska konsekvenserna av ramverket endast i begränsad utsträckning motsvarar de beskrivningar av reformen som har gjorts och de förväntningar som byggts upp i reformberättelsen. Snarare knyter ramverket an till den befintliga organiseringen av politikområdet; det förtydligar och förstärker det som redan är. Processregleringen som klimatlagen är till formen, rimmar väl med den befintliga organiseringen av politikområdet inom ramen för miljömålssystemet (Matti 2016). Enligt Matti är det nya uppföljningssystemet som klimatlagen innebär ”inte ett markant avsteg från

den svenska politiska traditionen. Snarare kan detta ses som en fortsättning, låt vara en tydlig fördjupning, av de processer som initierades efter Rio-konferensen” (Matti 2016, s. 249).

Klimatlagens organisatoriska följder är relativt begränsade eftersom klimatlagen riktar sig i första hand till regeringen och inte till andra aktörer inom politikområdet. Gällande klimatmålen anger regeringen att dessa inte innebär några nya åtaganden eftersom målen är ”Sveriges huvudsakliga bidrag till att nå temperaturmålet [från Paris]” (Miljö- och energidepartementet 2017, s. 48). Klimatpolitiska rådet är å ena sidan visserligen en nyinrättad myndighet på det klimatpolitiska området, vilket är en tydlig prioritering och markering. I termer av mobilisering av resurser är dock de organisatoriska följderna begränsade eftersom rådet är inhytt hos Formas och budgeten är i relation till uppgiften förhållandevis liten. Samtidigt blir det tydligt att myndigheten i termer av distansering är nära kopplad regeringen. Än är det för tidigt att säga hur pass oberoende och självständigt myndigheten kommer kunna arbeta. Regeringen har i Finanspolitiska rådets fall minskat rådets autonomi och påverkat dess arbete. Även beträffande den horisontella positioneringen inom det klimatpolitiska området är det troligt att konsekvenserna av Klimatpolitiska rådets arbete är begränsade eftersom det kommer att kretsa kring regeringen: regeringens egna klimatpolitiska arbete och regeringen som mottagare för rådets analyser.

Placerar man dessa iakttagelser i ett metagovernance-perspektiv kan följande konstateras: Organisering är ett effektivt sätt att prioritera mellan olika värden och problemområden. Organisering är också en politisk aktivitet eftersom organisationsstrukturen av ett politikområde påverkar hur ett problem uppfattas, vilken betydelse det tillmäts, hur problemet hanteras och vilka villkor myndigheter har att utgå ifrån i sitt arbete att hantera problemet (Pierre & Sundström 2009). Det kan tänkas att regeringen vill profilera sig medelst reformen med det klimatpolitiska ramverket och att framhäva sitt eget klimatpolitiska arbete genom att inrätta Klimatpolitiska rådet som ett tvärvetenskapligt rådgivningsorgan och genom det nya uppföljningssystemet som syftar till att förbättra regeringens arbete med att redovisa sin klimatpolitik till riksdagen. Båda åtgärderna tyder på att regeringen hämtar frågan närmare sig och illustrerar samtidigt den ökade politiska relevansen av klimatfrågan. Organisering har, ur ett metagovernance-perspektiv, konkreta följder i form av mobilisering av resurser och kombineras ofta med en reformberättelse om själva organiseringen. Utifrån dagens perspektiv

är den enda organisering som är direkt sammankopplad med det klimatpolitiska ramverket  
inrättandet av Klimatpolitiska rådet.

Gällande den inledningsvis formulerade frågan om relationen mellan reformberättelsen och  
organisering kan sägas att det klimatpolitiska ramverket kännetecknas av en lös  
sammankoppling mellan å ena sidan reformens konsekvenser på en mer praktisk nivå och den  
organisering som sker ur ett metagovernance-perspektiv för att förverkliga reformen och  
reformberättelsen å andra sidan.

Utifrån ett nyinstitutionellt perspektiv kan denna diskrepans ses som ett exempel på  
särkoppling. Regeringens reformberättelse motsvarar det som Brunsson kallar för *prat-nivå*.  
Regeringen presenterar dessutom ett *beslut*, i form av propositionen, som tillsammans med  
reformberättelsen (*pratet*) indikerar en handlingsvilja (Brunsson 2003). Prat, beslut och  
handling är bara löst sammankopplade i det klimatpolitiska ramverkets fall. Redan i  
propositionen blir det tydligt att kopplingen mellan prat och beslut är lös eftersom  
förväntningarna tonas ned genom att regeringen exempelvis förtydligar i propositionen, att  
klimatlagen bygger på och kompletterar det befintliga systemet och att målen är Sveriges  
bidrag till att uppfylla klimatmålen som beslutades i Paris. Förutsatt att handling avgränsas  
till de mobiliseringar av resurser och den styrning av förvaltningen som sker till följd av  
organisering, kan utifrån dagens perspektiv konstateras att prat och beslut i begränsad  
utsträckning leder till handling. Därför bedömer jag att regeringen använder sig av hyckleri i  
fallet av reformen med det klimatpolitiska ramverket.

Ramverkets två andra delar, klimatmålen och det nya planerings- och uppföljningssystemet,  
kräver ingen stor organisering eller mobilisering av resurser för att tillämpas. Desto mer har  
regeringen satsat på reformberättelsen; inte för att sälja in en stor förändring eller skapa  
förståelse för en genomgripande reform, utan för att lansera befintliga mål och ett befintligt  
uppföljningssystem med nya begrepp. Intrycket blir att reformberättelsen fungerar som en ny  
förpackning för ett gammalt innehåll. Eller annorlunda uttryckt; att det klimatpolitiska  
ramverket är en kodifiering för en politik som redan finns.

Det låter kanske mer negativt än vad det egentligen är. Men varför kan regeringen tänkas  
”sälja” det klimatpolitiska ramverket som största klimatreformen någonsin?

Reformberättelsen möjliggör en tydlig positionering och markering samt ett lyft av klimatfrågan på den politiska dagordningen. Detta lyft är politiskt relevant med tanke på hur klimatfrågan värderas i förhållande till andra frågor i den interna beredningsprocessen, där olika ”kärnverksamheter” och ”tvärssektoriella områden” konkurrerar med varandra. Att lyfta frågan på den politiska dagordningen är också ett (indirekt) sätt att påverka andra aktörers uppfattning av problemet och attityd i förhållande till klimatfrågan. Genom att regeringen markerar att det här är en viktig fråga kan andra aktörer även de bli mer benägna att tillskriva frågan en högre prioritet. Särskilt förvaltningen motiveras men även näringslivet och samhället i stort kan tänkas vara mottagare för regeringens reformberättelse. Klimatfrågan är trots sin visionära karaktär en fråga som kommer att kräva stora samhällsinsatser i en nära framtid. Samhället och förvaltningen har genom reformberättelsen uppfattat att de är viktiga aktörer men har ännu inte fått besked om hur de ska bidra konkret utöver det de redan gör. Alla dessa aktörer har nu uppfattat att frågan prioriteras av regeringen. På ett horisontellt plan skulle ”klimatreformen” kunna fungera som en mental förberedelse som syftar till att, i förebyggande syfte, förbereda aktörer på andra, mer långtgående åtgärder som kan kräva aktörers insatser. Det skulle kunna liknas vid en mobilisering genom ord.

Vidare är regeringens ambition att Sverige ska vara ett föregångsland inom klimatomställningen och världens första fossilfria välfärdsland, vilket också kan antas vara en identitetsfråga för Sverige som modern välfärdsstat. Av sådana ambitioner följer förväntningar, som, om de inte infrias, skadar regeringens legitimitet. Det klimatpolitiska ramverket kan därför tolkas som ett sätt att anpassa sig till omgivningens förväntningar utifrån egen identitet. Genom prat, dvs. reformberättelsen, kan regeringen signalera handlingskraft och anpassa sig till omvärldens, exempelvis internationella organisationers, den egna förvaltningens, näringslivet och medborgarnas förväntningar och krav i enighet med sin självbild som klimatledare och modern stat för att erhålla omvärldens legitimitet. Dessutom kan regeringen genom pratet kompensera för handling som inte sker (än), eftersom Sverige inte är fossilfritt ännu och eftersom det kommer att kräva stora samhällsinsatser för att nå detta mål.

En intressant iakttagelse är att många utsläppsminskande åtgärder redan har implementerats eller ska implementeras (Regeringen 2016a, 2017a). Detta konkreta genomförandearbetet av utsläppsminskande åtgärder är dock bara löst sammankopplad med det klimatpolitiska ramverket i termer av att handlingen bör följa ur prat och beslut. Här skulle en tolkning kunna

vara att det klimatpolitiska ramverket används av regeringen för att förnya sig själv. Handling, definierat som implementering av utsläppsminskande åtgärder, sker på annat håll i form av exempelvis nationella satsningar som klimatklivet, stadsmiljöavtalen, cykelstrategin eller flygstrategin. Klimatmålen är relativt långsiktiga (2045) och orsakskedjan mellan insats och verkan är lång, vilket betyder att det kommer att ta många år innan effekterna syns. För att rent praktiskt uttryckt ”hålla uppe humöret” behöver det ske någonting stort ibland. Och detta stora skulle kunna vara det klimatpolitiska ramverket, som i så fall syftar till att upprätthålla motivationen. I det sammanhanget och med utgångspunkt i antagandet att klimatåtgärder redan genomförs men att det kommer att ta lång tid, fyller det klimatpolitiska ramverket ytterligare en funktion. Ramverket skulle kunna symbolisera en nystart och är ett sätt för regeringen att visa medborgarna att man tar sitt ansvar. Reformers hoppningivande funktion bedöms dessutom som särskilt relevant i klimatfrågans fall, där det till och med har myntats ett begrepp för att beskriva den oro som klimatförändringarna kan framkalla hos människor; den så kallade klimatångesten<sup>22</sup>. Det klimatpolitiska ramverkets symbolvärdet har således en stabiliserande och lugnande funktion.

Genom att koppla lös det som regeringen säger, beslutar och gör kan regeringen åstadkomma olika saker samtidigt utan att substantiellt behöva ändra sina interna processer. Det är ett kraftfullt och samtidigt resurssnålt sätt att styra indirekt på. En bättre förståelse för varför särkoppling används i det här fallet ligger i politikområdets beskaffenhet.

Politikområdets beskaffenhet präglas av att klimatpolitik är ett tvärsektoriellt och ett tredje generationens politikområde som karakteriseras av en för moderna samhällen ökad komplexitet (Montin 2007; Jacobsson, Pierre & Sundström 2015). Områdets framgång är beroende av både traditionell hierarkisk styrning, marknadsstyrning och av olika samhälleliga, gemensamma ansträngningar i olika nätverkssammanhang (Montin 2007). Därtill är Sveriges kontroll över utvecklingen av klimatfrågan och rådighet över politiken i och med frågans horisontella och likväl globala karaktär begränsad. Omvärldsintressen, som näringslivet och EU, teknikutvecklingen och världsmarknaden styr miljöområdet i hög grad (Hall 2015). Hall (2015) drar slutsatsen att den förstärkta marknadsideologin verkar bromsande på miljöpolitiska ambitioner och att ”miljöområdet är en god illustration av den

---

<sup>22</sup> Begreppet är så pass etablerat att den exempelvis har inkluderats i Svenska Akademiens ordlista (SAOL).

minskade tilltron till statens möjlighet att kunna vara drivande i att lösa samhällsproblem [...]” (ibid., s. 132).

Det klimatpolitiska området är i hög grad redan ”färdiginstitutionaliserat”, det befintliga systemet för styrning av miljöfrågor är stabilt sedan slutet på 1990-talet. Dessutom är regeringen beroende av andra aktörer för att kunna nå de klimatpolitiska målen och påverkad av omständigheter som regeringen inte kan styra över direkt. Vad betyder det för regeringens styrning av området? Sammanfattningsvis kan sägas att det klimatpolitiska området illustrerar regeringens begränsade eller förändrade manöverutrymme och styrförmåga. Som Sørensen (2006) påpekar, är metagovernance ofta det enda styrsättet som är tillämpbart i moderna västerländska samhällen. Huruvida metagovernance innebär *mer* eller *mindre* styrning är oklart, det som står klart är att det är en *annorlunda* form av styrning som består av ett flertal indirekta styrsätt som krävs för att nå ut till och påverka mångfalden av aktörer (ibid.).

Utifrån det som har sagts kan konstateras att det klimatpolitiska ramverket inte är den förlösande biten som kommer att rädda klimatet, även om ramverket har marknadsförts som det. Reformen med det klimatpolitiska ramverket är först och främst en förvaltningsreform. Förhoppningen med reformen är att effektivisera och tydliggöra regeringens styrning vilket innebär att förbättra regeringens interna arbete och processer i det klimatpolitiska arbetet (med undantag för klimatmålen). Reformens främsta mål är att ta ett nytt grepp om det gemensamma ansvaret och att förbättra samordningen och långsiktigheten (Trafikanalys 2018). Att återigen försöka att stärka integreringen av klimatpolitiken i andra politikområden är ett arbete som i stort sett började på 1990-talet med inrättandet av miljömålssystemet (Matti 2016). Förhoppningen med att justera formen för regeringens klimatpolitiska arbete, som ska bli mer effektivt, stabilt och långsiktigt, är att detta ska ha en positiv (om än mycket indirekt) effekt på klimatet (ibid.).

## **7. Avslutande reflektion**

Med tanke på de komplexa styrförhållanden som råder i moderna stater och ökningen av tvärssektoriella frågor lär också särkopplingen tillta eftersom särkoppling är ett vanligt sätt för regeringen att skapa handlingsutrymmen i annars låsta situationer. Det leder till slutsatsen att denna typ av reformer – reformer och reformberättelsers symboliska funktion som instrument för att skapa handlingsutrymme, inge hopp, påverka andra aktörer indirekt och legitimera sig

gentemot omvärlden – kommer att bli allt vanligare. Reformen med det klimatpolitiska ramverket är ett exempel på hur regeringen använder reformen och styr med ord. Det sker på gott och ont eftersom regeringen både kan och har makten att påverka på detta sätt och eftersom det inte finns så många andra möjligheter att styra under de beskrivna förutsättningarna. Beroende på perspektiv kan reformen med det klimatpolitiska ramverket tolkas som en papperstiger och ”vinnarlös reform” (Matti 2016, s. 242) eller ett kraftfullt verktyg för en annan sorts mobilisering.

Metagovernance-begreppet rymmer flera ”nya” och ”gamla” styrningsrelationer. Inom ramen för den här uppsatsen har jag fokuserat på relationen mellan regeringen och förvaltningen. Under arbetets gång har det blivit allt tydligare att även andra aktörer, näringslivet och samhällsmedborgare, men även den internationella kontexten, är relevanta aktörer att ta hänsyn till i det klimatpolitiska arbetet. Vidare forskning skulle exempelvis kunna fokusera på hur det klimatpolitiska ramverket har tagits emot internationellt eller vilka farhågor eller förhoppningar reformen har skapat hos näringslivet.

Valet av transportsektorn som fall i fallet är passande. Om inte denna, för klimatet så avgörande sektor påverkas av ”klimatreformen” vilken sektor då kan man undra? Som praktikant på Trafikanalys fick jag i uppdrag att analysera hur regeringen skulle kunna implementera klimatlagen i myndighetsstyrningen på transportområdet. En väldigt spännande uppgift som visade sig bli knepigare än förväntat. Det tog ett tag innan jag insåg att förväntningarna som fanns på klimatlagen eventuellt inte i full utsträckning skulle hänga ihop med de praktiska styrningsåtgärderna som behövs för att implementera lagen. Ändå är min uppfattning, att det faktum att Trafikanalys låter frågan utredas, är ett tecken på en nyfiken undran eller ett behov av att få ett bättre grepp om vad det hela egentligen handlar om och kan komma att innebära för transportsektorn.

Det jag hoppas kunna bidra med i denna masteruppsats är att illustrera reformers mångfacetterade funktioner. Om ”prata” är det nya ”handla”, gör jag bedömningen att det är viktigt att studera denna typ av fall. Det är relevant att bredda synen på särkoppling och reformberättelser (prat) som någonting positivt och en rätt så multifunktionell strategi. Om det bara vore tillåtet att säga det som man säkert vet att man kan åstadkomma skulle målet om fossilfrihet till 2045 kanske inte finnas. Vi lever i en kultur med en tro på en bättre framtid



(*culture of hope*) (Brunsson 2006b). Ordens symboliska betydelse är i det sammanhanget inte att underskatta. Själva reformförsöket och avsikten att vilja ”styra upp” och förbättra räcker ibland en lång bit på vägen för att nära vårt hopp om en bättre värld (ibid.)

Alla tre teoretiska perspektiv som jag använt i denna uppsats går in i varandra och berör samma grundfråga; hur staten styr och blir påverkad av sin omvärld i dagens komplexa samhällen och vilka strategier det finns för att hantera detta. Staten styr på armlängds avstånd genom att sätta de övergripande ramarna för aktörers handlande, organiserar så att befintliga resurser används mer effektivt och använder sig av – beroende på perspektiv – reformberättelser eller prat. Tillsammans har det tvärssektoriella perspektivet, metagovernance-perspektivet och idéer om särkoppling varit en användbar kombination för att bättre förstå reformen med det klimatpolitiska ramverket.

Till slut vill jag påpeka att jag är medveten om att reformen med det klimatpolitiska ramverket är i en uppstartsfas och att det därför finns begränsningar i hur väl jag kan uttala mig om reformens genomslagkraft framöver. Jag är medveten om att ramverkets långsiktiga effekter och konsekvenser kommer visa sig i framtiden. Närheten i tid i det fall jag valt att studera förstärker tolkningens relevans. Det betyder att de utsagor jag har gjort utgår från det ”vi vet” idag och att det i framtiden kan uppstå andra eller mer rimliga tolkningar beroende på olika utvecklingsscenarier.

## Litteratur

- Alvesson, M. & Sköldberg, K. (2008). *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. 2. uppl., Lund: Studentlitteratur AB.
- Andersen, H. (1994). *Vetenskapsteori och metodlära*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Boal, K. B. & Schultz, P. L. (2007). Storytelling, time, and evolution: The role of strategic leadership in complex adaptive systems. *The Leadership Quarterly*, 18(4), ss. 411–428.
- Brunsson, N. (1993). Ideas and actions: Justification and hypocrisy as alternatives to control. *Accounting, Organization and Society*, 18(6), ss. 489-506.
- Brunsson, N. (2003). Organized Hypocrisy. I Czarniawska, B. & Sevón, G. (red.). *The Northern Lights - Organization Theory in Scandinavia*. Malmö: Liber, ss. 201–222.
- Brunsson, N. (2006a). Administrative Reforms as Routines. *Scandinavian Journal of Management*, 22 (3), ss. 243-252.
- Brunsson, N. (2006b). Reforms, organizations, and hope. *Scandinavian Journal of Management*, 22 (3), ss. 253-255.
- Brunsson, N. (2006c): *The organization of hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*. 2. uppl., Malmö: Liber.
- Brunsson, N. & Olsen, J.P. (1990). *Kan organisationsformer väljas?* I Brunsson, N. & Olsen, J.P. (red.) *Makten att reformera*. Stockholm, Carlssons förlag.
- Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2. uppl., Malmö: Liber.
- Carlström, J. (2017a). Finanspolitiska rådet körs över av regeringen. *Svenska dagbladet* 2017-12-15. <https://www.svd.se/finanspolitiska-radet-kors-over-av-regeringen>.
- Carlström, J. (2017b). Rådet borde fokusera mer på den renodlade finanspolitiken. *Svenska dagbladet* 2017-12-04. <https://www.svd.se/andra-an-radet-battare-for-att-granska-finanspolitiken>.
- Carlström, J. (2017c). Vänsterpartiet: Skrota det Finanspolitiska rådet. *Svenska dagbladet*, 2017-11-30, <https://www.svd.se/vansterpartiet-skrota-det-finanspolitiska-radet>.
- Dagens Nyheter (2017). *Ledare: Inga genvägar till grön trovärdighet*, 2017-02-03, <https://www.dn.se/arkiv/ledare/inga-genvagar-till-gron-trovardighet/>.
- DiMaggio, P. J. & Powell W.W. (red.) (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Eriksson-Zetterquist, U. (2009). *Institutionell teori - idéer, moden, förändring*. Malmö: Liber.

- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T. & Styhre, A. (2012). *Organisation och organisering*. 3. uppl., Malmö: Liber.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. & Wängnerud, L. (2012). *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3. uppl., Stockholm: Norstedts Juridik.
- Furusten, S. (2007). *Den institutionella omvärlden*. Malmö: Liber.
- För varmt (2018). *Klimatneutral och nettoutsläpp*. <http://www.forvarmt.se/begrepp-och-forklaringar/klimatneutral/> [2018-03-29].
- Hall, P. (2015). *Makten över förvaltningen. Förändringar i politikens styrning av svensk förvaltning*. Malmö: Liber.
- Jacobsson, B. (2016). Går det att styra? – konsten att förverkliga politik. *Organisation & samhälle. Svensk företagsekonomiska tidskrift*, 2016(01).
- Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (2015). *Governing the embedded state. The organizational dimension of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Jacobsson, B. & Sundström, G. (2006). *Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Malmö: Liber.
- Lagrådet (2017). *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-02-15*. Stockholm: Lagrådet.
- Matti, S. (2016). Konsekvenser och beaktningsvärda aspekter för det politiska systemet vid införande av en klimatlag i Sverige. En expertrapport på uppdrag av Miljömålsberedningen. I Miljömålsberedningen (2016). *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige* (SOU 2016:21). Stockholm: Miljö- och energidepartementet, ss. 239-281.
- Meyer J. & Rowan B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structures as myth and control. *American Journal of Sociology*, 83(2), ss. 340-363.
- Miljömyndighetsutredningen (2015). *Vägar till ett effektivare miljöarbete* (SOU 2015:43) Stockholm: Miljö- och energidepartementet.
- Miljömålsberedningen (2016a). *En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige* (SOU 2016:47). Stockholm: Miljö- och energidepartementet.
- Miljömålsberedningen (2016b). *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige* (SOU 2016:21). Stockholm: Miljö- och energidepartementet.
- Miljömålsberedningen (2016c). *Om Miljömålsberedningen*. <http://www.sou.gov.se/m-201004-miljomalsberedningen/om-miljomalsberedningen/> [2018-03.13].
- Miljö- och energidepartementet (1998). *Svenska miljömål, Miljöpolitik för ett hållbart Sverige* (Regeringens proposition 1997/98:145). Stockholm: Regeringskansliet.

- Miljö- och energidepartementet (2001). Svenska miljömål - delmål och åtgärdsstrategier (Regeringens proposition 2000/01:130). Stockholm: Regeringskansliet.
- Miljö- och energidepartementet (2009a). *En sammanhållen svensk klimat- och energipolitik - Klimat* (Regeringens proposition 2008/09:162). Stockholm: Regeringskansliet.
- Miljö- och energidepartementet (2009b). *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete* (Regeringens proposition 2009/10:155). Stockholm: Regeringskansliet.
- Miljö- och energidepartementet (2010). *Svenska miljömål för ett effektivare miljöarbete* (Regeringens proposition 2009/10:155). Stockholm: Regeringskansliet.
- Miljö- och energidepartementet (2012). *Fossiloberoende fordonsflotta - ett steg på vägen mot nettonollutsläpp av växthusgaser (kommittédirektiv 2012:78)*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Miljö- och energidepartementet (2014a). *Inrättande av Miljömålsråd och förordnande av rådets ledamöter* (Regeringsbeslut I:16, M2015/213/Mm). Stockholm: Regeringskansliet.
- Miljö- och energidepartementet (2014b). *OECD:s granskning av Sveriges miljöpolitik 2014*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Miljö- och energidepartementet (2017). *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige* (Regeringens proposition 2016/17:146). Stockholm: Regeringskansliet.
- Miljö- och jordbruksutskottet (2009). *Riktlinjer för klimatpolitiken m.m.* (2008/09: MJU28). Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Miljö- och jordbruksutskottet (2016). *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige* (2016/17: MJU24). Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Montin, S. (2007). Kommunerna och klimatpolitiken—ett exempel på tredje generationens politikområden. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 109(1), ss. 37–57.
- Naturvårdsverket (1999). *Når vi miljömålen?* (Rapport 1999:5007).
- Naturvårdsverket (2004). *Myndigheternas miljöansvar. Vidareutveckling av det särskilda sektorsansvaret* (rapport 5352). Stockholm: Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket (2015). *Styr med sikte på miljömålen– Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljömålen 2015* (rapport 6666). Stockholm: Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket (2016a). *De svenska miljömålen – en introduktion*. <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-8742-5.pdf?pid=17208> [2018-03-22].
- Naturvårdsverket (2016b). *Yttrande över delbetänkandet Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige (SOU 2016:21)*. Stockholm: Naturvårdsverket.

- Naturvårdsverket (2017a). *Miljömålen. Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2017*, rapport 6749.
- Naturvårdsverket (2017b). *Nationella myndigheter*. <https://www.miljomal.se/Vem-gor-vad/Nationella-myndigheter/> [2017-09-26].
- Naturvårdsverket (2017c). *Utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter*. <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-utslapp-fran-inrikes-transporter/> [2018-05-11].
- Naturvårdsverket (2018a). *Agenda 2030 och globala hållbarhetsmålen*. <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Agenda-2030-och-globala-hallbarhetsmalen/> [2018-05-11].
- Naturvårdsverket (2018b). *Miljömålsrådet*. <https://www.miljomal.se/miljomalsradet> [2018-02-28].
- Naturvårdsverket (2018c). *Utsläpp av växthusgaser i icke-handlande sektorn*. <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-utslapp-i-icke-handlande-sektorn/> [2018-04-29].
- Naturvårdsverket (2018d). *Miljömålssystemets historia*. <https://www.miljomal.se/Miljomalen/Miljomalssystemets-historia/> [2018-04-13].
- Näringsdepartementet (2008). *Mål för framtidens resor och transporter* (Regeringens proposition (2008/09:93)). Stockholm: Regeringskansliet.
- Orton J. D. & Weick K. E. (1990). Loosley coupled systems: A reconceptualization. *Academy of Management Review*, 15(2), ss. 203-223.
- Pierre, J. (2009). Tillväxtpolitikens styrningsproblem. I Pierre, J. & Sundström, G. (red.) *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber, ss. 72-90.
- Pierre, J. & Peters G. B. (2005). *Governing complex societies. Trajectories and Scenarios*. Basingstoke: Palgrave.
- Pierre, J. & Sundström, G. (red.) (2009). *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.
- Pollitt, C. (2001). Convergence: The useful myth? *Public Administration* 79(4), ss. 933-947.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform. A comparative analysis: New public management, governance, and the neo-weberian state*. 3. uppl., Oxford: Oxford University Press.
- Regeringen (1995). *Regeringsförklaringen 1995*.
- Regeringen (1997a). *Ekologisk hållbarhet* (regeringens skrivelse 1997/98:13).

Regeringen (1997b). *På väg mot ett ekologiskt hållbart samhälle* (regeringens skrivelse 1996/97:50).

Regeringen (2014b). *Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04) – förslag till klimatpolitiskt ramverk* (kommittédirektiv 2014:165). Stockholm: Miljö- och energidepartementet.

Regeringen (2014a). *Regeringsförklaringen 2014*.

Regeringen (2015). 2015b *Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M2010:04)* (kommittédirektiv 2015:101). Stockholm: Miljö- och energidepartementet.

Regeringen (2015b). 2015a *Regeringsförklaringen 2015*.

Regeringen (2015c). *Uppdrag att analysera hur myndigheten ska verka för att nå miljömålen*, M2015/2633/Mm.

Regeringen (2016a). *Budgetpropositionen för 2017* (regeringens proposition 2016/17:1).

Regeringen (2016b). *Regeringsförklaringen 2016*.

Regeringen (2017a). *Budgetpropositionen för 2018* (regeringens proposition 2017/18:1).

Regeringen (2017b). *Chef för klimatpolitiska rådets kansli utsedd, pressmeddelande, 2017-10-26*.

Regeringen (2017c). *Formas blir värmyndighet för Klimatpolitiska rådet*, pressmeddelande 2017-06-01.

Regeringen (2017d). *Proposition om historiskt klimatpolitiskt ramverk överlämnas till riksdagen*, pressmeddelande 2017-03-09.

Regeringen (2017e). *Regeringsförklaringen 2017*.

Regeringen (2017f). *Regeringen föreslår historisk klimatreform för Sverige*, pressmeddelande, 2017-02-02.

Regeringen (2017g). *Regeringen genomför sista delen av det klimatpolitiska ramverket – inrättar Klimatpolitiska rådet*, pressmeddelande 2017-12-08.

Regeringen (2017h). *Riksdagen antar historiskt klimatpolitiskt ramverk*, pressmeddelande 2017-06-15.

Regeringen (2018). *Från och med idag har Sverige en klimatlag*, pressmeddelande 2018-01-01.

Regeringskansliet (2017). *Faktablad: Lagrådsremiss om ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*, promemoria. Stockholm: Regeringskansliet.

Riksrevisionen (2013). *Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013* (RiR 2013:19). Stockholm: Riksrevisionen.

Røvik, K. A. (2000). *Moderna organisationer. Trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet*. Malmö: Liber.

SFS 2007:1161. *Förordning med instruktion för Sjöfartsverket*. Stockholm: Näringsdepartementet.

SFS 2008:1300. *Förordning med instruktion för Transportstyrelsen*. Stockholm: Näringsdepartementet.

SFS 2010:185. *Förordning med instruktion för Trafikverket*. Stockholm: Näringsdepartementet.

SFS 2010:186. *Förordning med instruktion för Trafikanalys*. Stockholm: Näringsdepartementet.

SFS 2012:989. *Förordning med instruktion för Naturvårdsverket*. Stockholm: Miljö- och energidepartementet.

SFS 2014:1434. *Klimatrapporteringsförordning*. Stockholm: Miljö- och energidepartementet.

SFS 2017:720. *Klimatlag*. Miljö- och energidepartementet.

SFS 2017:1268. *Förordning med instruktion för Klimatpolitiska rådet*. Stockholm: Miljö- och energidepartementet.

Statskontoret (2006). *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor (2006:13)*. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret (2014). *Styrningen och arbetet inom miljömålssystemet – slutrapport (2014:10)*. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret (2016a). *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige (SOU 2016:21)*. Remissvar, diarienummer 2016/57-4. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret (2016b). *En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:47)*. Remissvar, diarienummer 2016/129-4. Stockholm: Statskontoret.

Statens energimyndighet (2017). *Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet (ER 2017:07)*. Eskilstuna: Energimyndigheten.

Sundström, G. & Pierre, J. (2009): Samhällsstyrning i förändring. I Pierre, J. & Sundström, G. (red.) *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber, ss. 7-31.

Svensson, P. (2017). *Cross-Sector Strategists. Dedicated Bureaucrats in Local Government*. Diss. Göteborg: Göteborgs universitet.

Sveriges Riksdag (2009). *Riksdagsskrivelse (rskr. 2008/09:300)*. Stockholm: Sveriges Riksdag.

Sørensen, E. (2006). Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic governance. *American Review of Public Administration*, 36(1), ss. 98–114.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), ss. 234–58.

Trafikanalys (2011). *Struktur och styrning av de statliga transportmyndigheterna i de nordiska länderna*. Trafikanalys PM 2011:1. Stockholm: Trafikanalys.

Trafikanalys (2016a). *Uppföljning av de transportpolitiska målen 2016 (rapport 2016:12)*. Stockholm: Trafikanalys.

Trafikanalys (2016b). *Yttrande om Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige (SOU 2016:21)*. Östersund: Trafikanalys.

Trafikanalys (2018a). *Implementering av klimatlag (2017:720) i regeringens myndighetsstyrning på transportområdet*. Stockholm: Trafikanalys.

Trafikanalys (2018b). *Transportpolitiska mål*. [http://malportal.trafa.se/Global/Excelfiler%20Målportalen/Transportpolitiska%20mål.pdf?\\_ga=2.180084516.1059765438.1521385158-283106243.1504724720](http://malportal.trafa.se/Global/Excelfiler%20Målportalen/Transportpolitiska%20mål.pdf?_ga=2.180084516.1059765438.1521385158-283106243.1504724720) [2018-03-18].

Trafikverket (2016). *Remissvar på Miljömålsberedningens delbetänkande med förslag om ett klimatpolitiskt ramverk*. Trafikverket: Borlänge.

Trafikverket (2017). *Minskade utsläpp trots ökad trafik och rekord i bilförsäljning*. Promemoria (M 2017-02-14). Borlänge: Trafikverket.

Trafikverket (2018). *Transportsektorns utsläpp*. <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/miljo---for-dig-i-branschen/energi-och-klimat/Transportsektorns-utslapp/> [2018-02-25].

Ullström, A. (2009). Styrning i maktens centrum - europeisering och decentralisering i de politiska stabernas vardag. I Pierre, J. & Sundström, G. (red.) *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber, ss. 32-49.

Wijkman, A., Ernkrans, M., Hulberg, J., Bergström, S., Nordin, R., Holm, J., Tysklind, L. & Oskarsson I. (2016a). Minska utsläppen från inrikes transporter kraftigt. *Dagens nyheter*, 2016-06-16. <https://www.dn.se/debatt/minska-utslappen-fran-inrikes-transporter-kraftigt/>.

Wijkman, A., Ernkrans, M., Hulberg, J., Bergström, S., Nordin, R., Holm, J., Tysklind, L. & Oskarsson I. (2016b). Tidigarelägg svenska klimatmålet till 2045. *Dagens nyheter*, 2016-02-09. <https://www.dn.se/debatt/tidigarelagg-svenska-klimatmalet-till-2045/>.



Yin, R.K. (2007). *Fallstudier: Design och genomförande*. 3. uppl., Malmö: Liber.