



UPPSALA
UNIVERSITET



VEM ÄR DET SOM KÖR EGENTLIGEN?

**PM om samverkan för förverkligande av
klimatmål**

Governanceteoretisk analys av implementeringen av
Uppsala kommuns klimatpolitik, och problematisering av
samverkan avseende ansvar, insyn och inkludering

Inledning

Vem är det som kör egentligen? Frågan avser vilka som styr Uppsalas klimatpolitik. Det enkla svaret är kommunstyrelsen, eftersom de står som ansvariga för åtgärderna i *Handlingsplan för Miljö- och klimatprogram 2022-2025*. Om vi plockar fram vårt *governanceteoretiska* förstoringsglas framstår frågan som mindre raljant och mer som en empiriskt intressant frågeställning. I samhällets alltmer komplexa styrsystem är svaret nämligen inte uppenbart.

Metod och frågeställning

I linje med *governanceforskningens* frågeställningar undersöks samverkansmetoder vid implementering av Uppsalas klimatmål, med frågeställningen: hur har Uppsala kommun använt sig av samverkansmetoder för att implementera kommunens klimatmål? Eftersom samverkansformer i offentlig förvaltning kan bli problematiska utifrån demokratiska värden såsom insyn, ansvarsutkrävande, representation och inkludering (Montin 2017), väcks därtill frågan: hur har samverkansmetoderna påverkat aspekterna *ansvarsutkrävande (ansvar)*, *allmänhetens insynsmöjligheter (insyn)*, samt *trösklar för nätverksdeltagande (inkludering)*?

Teori

Historiens vindar formar offentlig förvaltning

Governance syftar på nya former för att formulera och implementera samhällsmål, där offentlig förvaltning främjar *samverkan* i syfte att implementera samhällsmål. *Governance* i offentlig förvaltning innebär styrmetoder i form av *nätverk*, *partnerskap* med privata företag, *brukarmedverkan* och *decentralisering* till lokala eller regionala institutionella system. *Governance* avser styrning och samordning mellan olika typer av aktörer i en given policysektor eller territorium. *Governanceforskning* fokuserar ofta på en empirisk fråga om vem eller vilka samhällsfunktioner som egentligen fullgör olika funktioner i samhällsstyrningen. (Pierre 2018).

Governance beskrivs numera som en nödvändighet för effektiv implementering av politiska mål. Tidigare fanns en föreställning om att det är offentliga institutioner som definierar mål och policyer, och därefter implementerar dessa policyer. Tuffa budgetnedskärningar inom offentlig sektor innebär vidare att offentlig sektor inte kan förverkliga samhällsmål genom subventioner. I kombination med ökande social komplexitet ledde till en växande övertygelse att den offentliga politiken endast är ett av flera styrsystem. I och med medvinden för *new public management* inom offentlig sektor, samt västerländska regeringars minskade styrkapacitet över samhällsutvecklingen, har begreppet *governance* börjat uppmärksammas alltmer. *Governance* ses som en möjlighet för *offentlig sektor* att genomföra projekt som man saknar finansiella eller organisatoriska resurser att genomföra själv. Genomförandet kan möjliggöras av samfinansiering av projekt med det privata näringslivet eller genom att låta lokala *nätverk* själva utforma och implementera nationella politiska program. Mjukare styrmedel används för samhällstyrningen: man bjuder in näringslivsföreträdare till samtal, man använder incitament snarare än tvingande regler och man låter *marknaden* och konsumenterna ta ansvar för implementeringen av miljöpolitiska och andra mål. (Pierre 2018)

Lokal samverkan för hållbar utveckling

Uppsala är inte unikt när det gäller tillämpning av *samverkansmetoder* för uppfyllelse av klimatmål. Tvärtom tycks samhällets trendvindar ha färgat kommunens förvaltningspolitik. Uppsalas klimatstyrning tycks ha formats av en förvaltningspolitisk trend med start under 90-talet, då vinden blåste mot mer *samverkan* mellan *offentlig förvaltning* och *civilsamhälle* och *näringsliv*. Inte minst inom tvärsektionella fält såsom hållbarhetspolitiken troddes mest potential för förbättring finnas i samarbete och samverkan. *Nätverkspolitisk styrning* har under 2010-talet kommit att förknippas med hållbarhetspolitik, och blev mer vanligt förekommande i offentlig förvaltning under 90-talet och 00-talet då fler aktörer involverades i formande och genomförande av politik. De mer komplexa ansvarsförhållandena kom att kallas för en rörelse mot *governance*, snarare än *government*. I *governance* ingår sådant som inte passar in i den traditionella bilden av territoriellt avgränsad parlamentarisk styrkedja, såsom samverkan med det lokala näringslivet, involverande av medborgare i samhällsplanering samt partnerskap med föreningslivet. *Samverkan*, *samordning* och *samarbete* förväntas överbrygga politiska och ideologiska skiljaktigheter inom hållbarhetspolitikens fält, inte minst rörande arbetet för social och ekologisk hållbarhet på kommunal nivå. (Montin 2017)

Undersökning

PM:ets frågeställning om hur Uppsala kommun använt sig av samverkansmetoder för att implementera kommunens klimatmål besvaras genom undersökning av kommunens Miljö- och klimatprogram samt tillhörande handlingsplan.

Utnämndandet till bästa klimatstad

Uppsala kommun kan numera klappa sig på bröstet som klimatföregångare. Hela tre gånger har Uppsala utsetts till Sveriges bästa klimatstad, nämligen år 2013, 2018 och 2020 av den ideella organisationen Världsnaturfonden, till råge på det utsågs kommunen år 2018 till världens bästa klimatstad (Världsnaturfonden 2020). Motivet bakom utnämndandet till årets globala klimatstad grundas delvis i kommunens användande av *samverkansmetoder*.

Utnämndandet motiverades bland annat genom användandet av *nätverk* genom *Klimatprotokollet*.

”Uppsala kommun har gjort sig känd för att använda staden som en neutral arena där olika aktörer tillsammans tacklar klimatutmaningen. Genom Klimatprotokollet har 40 organisationer i Uppsala träffat en bindande överenskommelse om att stötta stadens klimatmål. Vattenfall, Skanska och Jordens vänner är några av de aktörer som deltar. De följer upp arbetet med en gemensam rapportering och hittills minskar medlemmarna utsläppen med cirka 5 procent per år.” (Världsnaturfonden 2020)

Klimatmål och handlingsplan

Uppsala kommuns klimatmål kan sammanfattas till *klimatneutralt Uppsala 2030 och klimatpositivt Uppsala senast 2050*. Kommunens *Miljö- och klimatprogram* är grundstommen i kommunens klimatstyrning, och den tillhörande *handlingsplanen* tydliggör implementeringen. Kommunstyrelsen är *ansvariga* för genomförande, samordning, uppföljning och spridning av programmet. Programmet ska integreras i verksamheten av alla kommunens nämnder och styrelser. Konkretisering av metoderna för implementeringen av de klimatpolitiska tydliggörs i *Handlingsplan för Miljö- och klimatprogram*. Handlingsplanen beskriver åtgärderna och ansvarsfördelningen mellan nämnder och bolagsstyrelser. *Innovation, samverkan och upphandling* har ringats in som möjliggörare för att nå programmets mål. (*Miljö- och klimatprogram 2022-2025*)

Handlingsplan för Miljö- och klimatprogrammet 2022-2025 syftar till att förtydliga *Miljö- och klimatprogrammet* vad gäller implementering; förverkligandet av programmets målsättningar; genomförande av åtgärder; uppföljning av åtgärderna. Handlingsplanens precisering av åtgärder för måluppfyllelsen består av fjorton punkter, vilka kommunstyrelsen är ytterst ansvarig för. Hela åtta av åtgärderna innebär tillsättande av utredningar (2.2, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.10, 2.11, 2.13). Utöver det består åtgärderna av att utveckla indikatorer för att mäta måluppfyllelse (2.1), utveckla förutsättningar för installation av solceller (2.3), utveckla en systematisk uppföljning av energikartläggningar (2.9) samt etablera ett nytt etappmål avseende effektflexibilitet för elanvändningen inom kommunkoncernen (2.14). (*Handlingsplan för Miljö- och klimatprogrammet 2022-2025*)

Därtill anges två åtgärder rörande stärkt *samverkan* i klimatfrågor som lyder: stärka samverkan på lokal, nationell och internationell nivå för att skapa förutsättningar för klimatomställningen (2.8); utveckla arbetssätt för att engagera kommunens invånare, civilsamhälle och näringsliv i klimatfrågor (2.12).

Uppsala klimatprotokoll

En del av förverkligandet klimatmålen genomförs inom ramen för *Uppsala klimatprotokoll* där kommunen samverkar med offentliga, privata och ideella aktörer. Var tredje år skriver alla medlemmar under ett avtal, som reglerar Klimatprotokollets inriktning, målsättning och medlemmarnas åtagande. (*Uppsala klimatprotokoll*, u.å)

Uppsala klimatprotokoll beskrivs som ett lokalt klimatavtal och ett branschöverskridande *nätverk* för företag, offentliga verksamheter, universitet och föreningar. Aktörerna samverkar och inspirerar varandra och andra för att öka takten i klimatomställningen. Att ansluta till Uppsala klimatprotokoll innebär ett åtagande för organisationerna, exempelvis genom att *ta klimatledarskap med ambitionen att minska sina utsläpp av växthusgaser i linje med Parisavtalet med andra ord 14% utsläppsminskning per år och att årligen betala en medlemsavgift.* (Uppsala klimatprotokoll Avtal Period V 2021-2024)

Diskussion och slutsats

Nedan besvaras PM:ets frågeställning om hur samverkansmetoderna påverkat aspekterna ansvarsutkrävande, allmänhetens insynsmöjligheter, samt trösklar för nätverksdeltagande.

Framgår ansvarsfördelningen över implementeringen av klimatmålen?

Av *Miljö- och klimatprogrammet* framgår kommunstyrelsens ansvar över genomförande, samordning, uppföljning och spridning, och nämnderna och styrelserna förväntas utforma sina verksamhetsplaner så att de uppfyller sin del av klimatmålen. Ur den aspekten är det övergripande politikeransvaret klarlagt. Av *handlingsplanen* framgår kommunstyrelsens övergripande ansvar för genomförandet av åtgärderna. En del av genomförandet av klimatmålen förutsätts av samverkan.

Har allmänheten insyn i implementeringen av klimatpolitiska mål?

Implementeringen av Uppsala kommuns klimatmål ska tydliggöras i *Handlingsplan för Miljö- och klimatprogram 2022-2025*. Trots tydliggörandeanspråket innefattar handlingsplanen fjorton åtgärder för minskad klimatpåverkan, varav hela åtta, mer än hälften, är utredningar och två innebär stärkt samverkan. En utredning i sig är inte en åtgärd som minskar Uppsalas klimatavtryck. Slutsatsen är att åtgärderna för konkret utsläppsminskning inte i någon större utsträckning framgår av det centrala dokument vars yttersta syfte är tydliggörande.

Vilka trösklar finns för deltagande i klimatprotokollet och andra av kommunens nätverkspolitiska strukturer?

En medlemsavgift måste betalas för medlemskap i klimatprotokollet. Av handlingsplanen framgår att kommunen anser att utveckla även andra metoder för att *engagera kommunens invånare, civilsamhälle och näringsliv i klimatfrågor*, vilket innebär att ytterligare deltagarmöjligheter kan väntas för invånare utanför klimatprotokollet. För vem eller vilka återstår att se. Det tydliggörandet kommer dock inte att lysa genom detta PM:s governanceteoretiska förstoringsglas.

Uppsala kommuns klimatambitioner sträcker sig bortom den kommunala organisationen. Den större samhällsförändringen ska förverkligas genom nätverkssamordning - inte minst i form av *Klimatprotokollet*. Uppsala framstår som tidstypiska genom användning av nätverksstyrning, men märker även ut sig som föregångare inom området genom prisandet av Klimatprotokollet som global inspiration (Världsnaturfonden 2018). Samtidigt syns drag av en traditionellt avgränsad parlamentarisk styrkedja, i och med kommunstyrelsens övergripande ansvar samt styrelser och nämnders ansvar för integrering av klimatmål i sina verksamheter. Därigenom framgår det övergripande ansvaret för klimatpolitikens genomförande vilket är en förutsättning för ansvarsutkrävande. Uppsalas klimatstyddokument delegerar inte uppdrag åt något specifikt nätverk, men måluppfyllelsen förutsätts av samverkansmetoder. Här saknas transparens av hur samverkansmetoderna kommer att påverka klimatstyrningen med avseende på befogenheter och möjligheter till nätverksdeltagande.

Referenser

- Handlingsplan för Miljö- och klimatprogram 2022-2025.* Uppsala kommun.
<https://www.uppsala.se/contentassets/cfce7cd678fa477ab08d1af4b29513d0/handlingsplan-for-miljo--och-klimatprogram-2022-2025.pdf> [Hämtad 2023-04-05].
- Miljö- och klimatprogram.* Uppsala kommun.
<https://www.uppsala.se/contentassets/5d36faebce83404888c3a4677bad5584/miljo--och-klimatprogram.pdf> [Hämtad 2023-04-05].
- Montin, Stig. 2017. *Debatt pågår! Kommunerna och förvaltningspolitiken under nästa 40 år.* Sveriges kommuner och landsting. <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7585-586-8.pdf> [Hämtad 2023-04-05]
- Pierre, Jon. 2018. "Regeringen styr riket? Governanceproblematikens huvuddrag". I *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, redigerad av Carl Dahlström, 7 uppl., 2018. Kapitel 7, s. 147-162.
- Uppsala klimatprotokoll. uå. <https://klimatprotokollet.uppsala.se/> [Hämtad 2023-04-03]
- Uppsala klimatprotokoll. *Uppsala klimatprotokoll Avtal Period V 2021-2024.*
https://klimatprotokollet.uppsala.se/globalassets/klimatprotokollet2/dokument/klimatavtal_period_v.pdf [Hämtad 2023-04-03]
- Världsnaturfonden (WWF). 2020 *Uppsala utsett till Årets svenska klimatstad 2020.*
<https://www.wwf.se/pressmeddelande/upsala-utsedd-till-arets-svenska-klimatstad-2020-3665715/> [Hämtad 2023-04-10]
- Världsnaturfonden (WWF). 2018. *Uppsala utsett till Årets globala klimatstad.*
<https://www.wwf.se/nyheter/upsala-utsedd-till-arets-globala-klimatstad-3047675/>
[Hämtad 2023-04-03]