

Kontraktet: Framtidens styrmedel eller tomt pappersark?

Analys av klimatkontraktet som styrmedel i Lunds kommun

Abstract

Klimatfrågan är ett nytt sorts problem för offentlig förvaltning som har skapat behov av en ny typ av styrning. Ett försök till att tillfredsställa detta behov har varit det strategiska innovationsprogrammet Viable Cities och dess klimatkontrakt, där kommuner skriver under ett avtal där de åtar sig att arbeta för att nå målet Klimatneutrala städer 2030. Hur ser styrningen ut i detta påstådda nytänkande arbetssätt? Syftet med denna uppsats är att belysa klimatkontraktets styrning utifrån två kritiska perspektiv: Dels utifrån dess teknisk-sociala karaktär, genom Lascoumes och Le Galès politisk-sociologiska ansats, dels utifrån dess problematisering med hjälp av Bacchis WPR-ansats. I analysen benämner vi styrtekniken som uppdragsorienterad governance där olika tekniker som finansiering, samverkan och kunskapsproduktion används genom olika verktyg. Vidare ser vi att styrningen sker genom problematiseringen otillräckligt och icke-helhetligt klimatarbete, samt svag internationell konkurrenskraft inom klimatarbete. Avslutningsvis argumenterar vi för en koppling mellan den teknisk-sociala karaktären och den styrande problematiseringen.

Nyckelord: styrning, styrmedel, kritisk policyanalys, WPR, uppdragsorienterad governance, strategiska innovationsprogram

Antal ord: 7928

Innehållsförteckning

1. Introduktion.....	3
1.1 Syfte och problemformulering.....	4
1.2 Fokus och forskningsdesign.....	5
2. Tidigare forskning.....	6
2.1 Styrmedel.....	6
2.2 Viable Cities och innovation.....	7
3. Teoretiskt ramverk.....	8
3.1 Styrmedel som social institution.....	8
3.2 WPR.....	9
3.3 Vårt teoretiska ramverk.....	10
4. Material och metod.....	10
4.1 Beskrivning av fall.....	11
4.2 Val av metod.....	11
4.3 Val av material.....	13
4.4 Metodologisk diskussion.....	14
4.5 Tillvägagångssätt.....	15
5. Analys.....	15
5.1 Klimatkontraktet som styrmedel.....	16
5.1.1 Instrument.....	17
5.1.2 Teknik.....	18
5.1.3 Verktyg.....	19
5.2 Framställningen av problemet.....	21
5.3 Förutsättningar och antaganden för problemrepresentationen.....	23
5.3.1 Klimatfrågan kräver ny styrning.....	23
5.3.2 Det finns inga aktörer som inte vill samarbeta.....	23
5.3.3 Klimatfrågan går att lösa inom dagens system.....	24
6. Diskussion.....	26
6.1 Sammanfattande diskussion.....	26
6.2 Klimatkontraktet som framtidens styrmedel?.....	27
7. Källförteckning.....	29

1. Introduktion

Komplexa problem som klimatfrågan har lett till att offentlig förvaltning har utvecklat nya sätt att arbeta (Olsson m.fl. 2019, 132). Klimatfrågan kan inte hanteras endast inom enskilda sektorer, utan kräver samarbete mellan förvaltningar, beslutsnivåer och aktörer. Därför har policys, offentliga organisationers mål och medel som används för att styra och administrera politikområden i en viss riktning, lagt allt mer fokus på styrning genom nätverk (Olsson m.fl. 2019, 24). Den här mjukare typen av styrning skapar idealt ett ömsesidigt beroende och bygger bland annat på frivilligt deltagande och kunskapsutbyte mellan aktörerna, och styr exempelvis genom organiseringen av verksamheten eller vilka som bjuds in till samarbetet (Olsson m.fl. 2019, 114-115, 130). Denna utveckling ligger även nära skiftet mot mer *governance*; “styrformer där privat och offentlig sektor sammanblandas och där styrningen inte uteslutande förlitar sig på statlig auktoritet och sanktioner” (Stroker 1998, 17, refererad till i Olsson m.fl. 2019, 127).

Ett exempel på detta är Viable Cities som är ett av 17 strategiska innovationsprogram (SIP:ar) som finansieras av Energimyndigheten, innovationsmyndigheten Vinnova och det statliga forskningsrådet Formas (Energimyndigheten 2024b). Programmen beskrivs som satsningar där aktörer inom näringsliv, akademi och offentlig sektor tillsammans ansvarar för att “formulera utmaningar, sätta upp gemensamma långsiktiga mål och prioritera investeringar i forskning, utveckling och innovation” (Energimyndigheten 2024b). Viable Cities jobbar mot målet, “missionen”, Klimatneutrala städer 2030 genom att bland annat signera “klimatkontrakt” med kommuner och myndigheter. Inspirationen att jobba med “missioner”, likt Klimatneutrala städer 2030, kommer från statsvetaren Mazzucatos idé om behovet av djärva uppdrag för att lösa dagens stora utmaningar där många aktörer samarbetar och på det viset omstrukturera kapitalismen (Mazzucato 2021, 6).

“Det här är ett avstamp för en rejäl uppskalning av klimatomställningen i städer, både i Sverige och internationellt”, säger programchef Olga Kordas den 6 december 2024 vid den årliga signeringen av Viable Cities klimatkontrakt (Viable Cities 2024a). Nytt för i år är att 25 nya städer har anslutit sig till satsningen, samt det nya konceptet tvillingstäder där kommuner som bland annat Lomma och Lund inleder djupare samarbeten (Viable Cities 2024a). Totalt deltar nu sex myndigheter och 48 kommuner, med över halva Sveriges

befolkning, i programmet som har en total budget på över 237 miljoner kronor (Energimyndigheten 2024a).

Klimatkontraktet är inte ett formellt avtal, utan beskrivs snarare som ett verktyg och en process. Ett sätt att se på det är som ett styrmedel, en teknik som använts för att nå policymålet (Bali m.fl. 2021, 1). Kontrakten följs upp genom revidering varje år på ett övergripande plan; “Vi följer inte upp på detaljer. Ibland så funkar inte vissa saker och då anpassar man sig och styr man om för att kunna hålla sin ambition och nå missionen” (Viable Cities 2024f). Missionsdrivna kontrakt har setts som en framgång och har spridit sig från att enbart vara mellan stat och kommun, till att även vara regionala eller mellan kommun och lokala företag (Larsson 2023, 26, 83). Hur ser detta nytänkande styrmedel ut? Är klimatkontraktet ett exempel på framtidens styrmedel?

1.1 Syfte och problemformulering

Syftet med vår studie är att analysera styrteknik och styrmedel i ett till synes växande komplext system av aktörer i svenskt klimatarbete. Det konkreta fenomenet vi undersöker är Klimatkontrakt 2030.

Offentlig förvaltning befinner sig idag i nya sammanhang och bemöter nya samhälleliga problem som klimatfrågan, där styrmedel och dess inneboende effekter blir allt viktigare att belysa (Lascoumes m.fl. 2012, 1). Vidare har klimatkontraktet och vad Viable Cities själva beskriver som “missionsorienterad governance” setts som en lyckad satsning och tycks ha haft inflytande på Vinnovas senaste generation av strategiska innovationsprogram *Impact Innovation* (Almerud m.fl. 2023, 86). Dessutom har klimatkontraktet inspirerat andra EU-länders klimatarbete med fokus på städer (Larsson 2023, 22). Med andra ord har Klimatkontrakt 2030 påverkat både svensk och europeisk förvaltning och har således en utomvetenskaplig relevans som studieobjekt (Esaiasson m.fl. 2017, 32). En analys av den typ av styrmedel som klimatkontraktet är saknas dessutom inom förvaltningsforskningen, vilket gör att studien kan fylla eventuella vita fläckar på området. Det finns med andra ord även en inomvetenskaplig relevans för studien.

Mot bakgrund av ovanstående har vi frågeställningarna:

Vilka instrument, tekniker och verktyg går att urskilja i klimatkontraktet?

Vad framställs problemet vara i klimatkontraktet?

Vilka förutsättningar eller antaganden ligger till grund för denna framställning av problemet?

1.2 Fokus och forskningsdesign

Denna studie intresserar sig för styrning och styrmedel i sammanhang med olika aktörer där samarbete krävs. För att studera denna typ av styrning använder vi klimatkontraktet som fall av styrmedel. Anledningen till att analysera själva klimatkontraktet istället för Viable Cities ligger i vårt mål att på ett djupare plan förstå den här typen av styrmedel, inte organisationen i sig. Av samma anledning har vi även valt att lägga mindre fokus på att kontraktet är ett exempel på governance. Vidare intresserar vi oss inte heller för klimatkontraktet utifrån ett klimatperspektiv, utan från ett styrningsperspektiv.

Man kan studera policy på fyra olika stadier utifrån: hur det omtalats, beslut, praktik eller konkreta resultat (Pollitt och Bouckaert 2017, 13). Vi studerar klimatkontraktet genom att undersöka hur styrmedlet omtalas. Vi intresserar oss för ett enskilt fall vilket gör att vi har en fallstudiedesign. Vår forskningsdesign kan sägas bestå av två delar. Först en del som fokuserar på hur styrmedlet är beskaffat tekniskt och socialt. Vi har en teoretisk syn på styrmedel som ett instrument, dvs en social institution med vissa tekniker och verktyg. Vi intresserar oss för hur dessa är beskaffade i klimatkontraktet och hur dess styrteknik ser ut i officiella dokument och rapporter.

Forskningsdesignens andra del har ett fokus på hur styrning sker genom styrmedlets framställning av problemet. För att kunna identifiera detta väljer vi att analysera problematiseringen i styrmedlet genom den diskursiva ansatsen “What’s the problem represented to be” (WPR) (Bacchi 2009, xii–xiv). WPR-ansatsen är en kritisk policyanalys med fokus på de diskursiva aspekterna av policyskapande. Kort sagt erbjuder ansatsen andra typer av analyser än klassisk policy-analys då den lägger vikt vid skapandet av problemet i policy, inte utvärdering av faktiska policys. Med andra ord är det vi vill åstadkomma med WPR-ansatsen en djupare förståelse för de styrtekniker som klimatkontraktet och Viable Cities använder.

2. Tidigare forskning

Vi intresserar oss för hur styrning i förvaltningen fungerar i allmänhet, och hur det sker inom klimatarbete inom SIP:ar i Sverige i synnerhet. För att förstå dessa fenomen krävs en viss förståelse av de forskningsfält de återfinns i. Följaktligen redovisas först tidigare forskning om styrning generellt, följt av forskning om styrmedel och avslutningsvis forskning om, och utvärderingar av Viable Cities och klimatkontraktet.

Styrning har studerats ur flera olika perspektiv. En relevant studie för oss är Desrosières *Politics of Large Numbers* som visar relationen mellan framväxten av det statistiska och olika mått, med ökad möjlighet för styrning och roll för staten (1998, 9).

2.1 Styrmedel

Ett sätt som styrning sker är genom styrmedel. Styrmedel kan ses som en del i policyprocessen mellan ett politiskt beslut och implementering (Olsson 2019, 110). Med det sagt sker ofta styrning genom hela policyprocessen. Styrmedel kan konceptualiseras som en “styrteknik som hjälper oss definiera och åstadkomma policymål” (Bali m.fl. 2021, 1 vår översättning). En stor del av forskning om styrmedel handlar om att identifiera och skapa typologier som till exempel: förvaltningsstyrning kontra offentliga styrmedel (Olsson 2019, 110), uppdelning av ett styrmedlet i morot (uppmanande/underlättande), piska (reglerande) eller predikan (informerande) (Balch 1980, 36), eller NATO-uppdelningen av styrmedel som utgår från vilka nodala (N), auktoritära (A), finansiella (T) och organisatoriska (O) resurser styrmedlet bygger på (Hood 2007, 129).

En relevant sådan typologi för vårt fall är Balis m.fl. uppdelning av substantiva och procedurella styrmedel (2021, 3–4). Den förstnämnda är tekniker som direkt/indirekt påverkar varor/tjänster som produceras eller konsumeras i samhället, medan den sistnämnda är designad för att påverka hur policy är formulerad och implementerad. Med andra ord påverkar procedurella styrmedel inte direkt samhälleliga aktiviteter, utan möjliggör substantiva styrmedel.

Ett annat intressant forskningsområde för vår studie är det som berör användandet av kontrakt som styrmedel (De Vries m.fl. 2014, 305–6). Styrning genom kontrakt har blivit vanligare i

samband med mer komplex organisering av samhället med fler inblandade aktörer; för att konsolidera nya samarbeten menar vissa att kontrakt är centralt. Genom att aktörer skriver under juridiska kontrakt skapas formella regler för samarbetet.

Ytterligare en ny typ av styrmedel som vuxit fram i samband med samhällets ökade komplexitet är projektet. Projekt brukar definieras som ett tidsbegränsat uppdrag med målet att skapa ett unikt resultat, tjänst eller produkt (Fred och Godenhjelm 2023, 2). Vidare brukar projekt finansieras externt och ske utanför ordinarie verksamhet. Genom att organisera förvaltningen i form av projekt kan styrning ske. Ett konkret exempel på denna styrning är EU:s ca 350 olika program som initierar projekt, med en budget där 70 procent ägnas åt projektstyrning (Fred 2023, 40–41). Organisationsformen kan ses som ett styrmedel med inneboende logik som strukturerar förvaltningen kring sig.

Avslutningsvis finns en gren av styrmedelsforskningen som intresserar sig för styrmedel som en social institution (Lascoumes och Le Galès 2007, 4). I denna forskningsgren utgår man från att styrmedel bär på vissa sociala värden och intresserar sig för dessa. Till exempel har Fred och Mukhtar-Landgren visat på hur EU:s projektorganisering kan ses som instrument med tekniker och verktyg utifrån Lascoumes och Le Galès ansats (2019, 79). En annan studie med samma teoretiska grund är Le Galès studie om performance-indikatorer där han visar hur dessa skapar konkurrenstryck som kan förstås utifrån en nyliberal logik (2016, 509).

2.2 Viable Cities och innovation

Viable Cities har utvärderats flera gånger, där en sexårsutvärdering bland annat kommer fram till att programmet har lett till ökad samverkan mellan kommuner, men även kommuner och andra aktörer som företag, institut, universitet och högskolor (Almerud m.fl. 2023, 6). Samtidigt får programmet kritik för att plattformarna för att främja kunskapsutbyte inte har någon systematisk uppföljning av insatser och aktiviteter. Kommuner upplever i sin tur att möjligheten att utveckla innehållet i kontrakten samt stöd för implementering saknas för att effektivisera verktyget. Även målen kritiserar för att vara formulerade på ett sätt som gör dem svåra att följa upp (Almerud m.fl. 2023, 7). Det lyfts även kritik mot att “medborgarinvolveringen är begränsad”, och att kommunerna bör få hjälp med information och arbetssätt för att nå ut till medborgarna (Almerud m.fl. 2023, 7-8). Det påpekas att systematiska förändringar tar lång tid att genomföra, men att ansökningarna och projekten

som bedömts inom Viable Cities verksamhet är av “inkrementell snarare än av radikal karaktär” (Almerud m.fl. 2023, 88). På lång sikt finns det dock förhoppningar om att programmet ska bli mer radikalt, det vill säga möjliggöra systematiska förändringar (Almerud m.fl. 2023, 93).

Det saknas en analys av klimatkontraktet specifikt från ett styrmedelsperspektiv i den tidigare forskningen. Däremot har Van der Meulen m.fl. analyserat de svenska SIP:arna Viable Cities och Drive Sweden utifrån mobilitet med fokus på cykel (2023, 5). Genom att analysera vilka typer av policy-satsningar som fick finansiering fann författarna att cyklingen blev marginaliserad. Orsaken till marginaliseringen var en diskurs präglad av modernitet där innovation förstås i marknadstermer. Innovation är en oundviklig självklarhet i ett kapitalistiskt samhälle där konkurrenskraft, ekonomisk tillväxt och framsteg ses som en accelererande och nödvändig förutsättning (Van Der Meulen m.fl. 2023, 13–14). Vidare är begreppen konkurrenskraft, ekonomisk tillväxt, framsteg och innovation djupt ihopkopplade i de studerade SIP:arna. Utifrån dessa premisser blir automatisering och elektrifiering av bilen lösningar på problemet hållbar utveckling, inte cykeln.

3. Teoretiskt ramverk

Vårt teoretiska ramverk lyfter dels teorin om styrmedel som social institution, dels WPR-teorin om problemrepresentation för att slutligen landa i vårt egna teoretiska ramverk.

3.1 Styrmedel som social institution

Forskningen om styrmedel har ökat i samband med framväxten av nya sammanhang för förvaltning (Hood 2007, 135). I samband med denna ökning har nya ansatser vuxit fram. En sådan ansats är Lascoumes och Le Galès politisk-sociologiska ramverk med en syn på styrmedel som sociala institutioner. Ansatsen fokuserar på hur styrningen tekniskt sett fungerar, med grund i Foucaults governmentality (Le Galès 2016, 510). Vidare kan ansatsen ses som en kritik av mer funktionalistiska konceptualiseringar av styrmedel och grundar sig i tanken om styrmedel som icke-neutrale, som bärare av sociala värden (Lascoumes och Le Galès 2007, 4). Styrmedel skapar specifika effekter oberoende av policymålet. I ansatsen har social institution en sociologisk konceptualisering och består av en samling regler och procedurer som på ett eller annat sätt styr aktörers och individers agerande och interaktioner

(Lascoumes och Le Galès 2007, 8).

Med denna grund konceptualiseras *instrument* i ansatsen som ett teknisk- och socialt redskap som organiserar specifika sociala relationer mellan staten och de som den adresserar (Lascoumes och Le Galès 2007, 4). Ett exempel på detta är EU:s projektorganisering (Fred och Mukhtar-Landgren 2019, 79). Utöver styrmedel åtskiljer Lascoumes och Le Galès begreppen *teknik* och *verktyg* i ansatsen (2007, 4). Teknik kan ses som den konkreta operationaliseringen av instrumentet. Fred och Mukhtar-Landgren lyfter olika tekniker som finns i projektorganisering som att informera, möjliggöra och främja på olika sätt (2019, 94). Avslutningsvis definieras verktyg som ett miniredskap i tekniken, exempelvis en statistisk kategori. I fallet EU:s projektorganisering kan de vara olika hemsidor, strategier och ansökningsstöd (Fred och Mukhtar-Landgren 2019, 94). Genom ansatsen kan man analysera mer empiriskt hur styrningen tekniskt och socialt sker (Le Galès 2016, 513). Värt att poängtera är att instrument, tekniker och verktyg är idealtyper och är tänkta att strukturera det tankemässiga, inte avspegla verkligheten (Gustavsson 2011, 109). En och samma organisation kan falla in under olika idealtyper beroende på vilka egenskaper som lyfts i analysen.

3.2 WPR

I likhet med den politisk-sociologiska ansatsen grundar sig även Bacchis WPR-ansats på förståelse av styrteknik utifrån Foucaults governmentality (Bacchi 2009, 26). WPR-ansatsen är en diskursteoretisk metod som bygger på vissa teoretiska antaganden (Bergström och Ekström 2018, 271). Metoden analyserar policy ur ett poststrukturalistisk synvinkel med fokus på den politiska dimensionen av hur problem skapas (Bacchi 2009, 34). Policyproblem är inte exogena utanför policyskapande-processen, utan endogena; varje policy konstituerar en problematisering (Bacchi 2009, 1, 31). Problem definieras i ansatsen som en typ av förändring som är underförstådd i viss policy (Bacchi 2009, xi). Vidare bygger teorin på tre nyckelkoncept (Bacchi 2009, 25): Vi styrs genom problematisering; vi måste studera problematisering snarare än problem; vi måste problematisera problematiseringen genom att analysera premisserna och effekterna den innehåller. Genom att studera problematisering, dvs skapandet av problemet, kan vi med andra ord hitta styrande rationaliteter och analysera makten bakom problemrepresentationen.

3.3 Vårt teoretiska ramverk

Med avstamp i både den politisk-sociologiska ansatsen om styrmedel och WPR-ansatsen menar vi att vi kan få en mer heltäckande bild av hur klimatkontraktets styrteknik är beskaffad både empiriskt och teoretiskt. Å ena sidan kan den politisk-sociologiska ansatsen belysa mer empiriskt hur styrtekniken ser ut genom begreppen instrument, teknik och verktyg. Å andra sidan kan WPR-ansatsen fånga mer grundläggande premisser och antaganden som styrmedlet bygger på genom dess problematisering. Det finns vidare en ännu tydligare koppling mellan ett styrmedels empiriska karaktär och problematiseringen och dess representation. För det första erbjuder styrmedlet ett ramverk för att “beskriva det sociala, en kategorisering av den adresserade situationen” (Lascoumes och Le Galès 2007, 11 vår översättning). Detta kognitiva ramverk bidrar till problemrepresentationen. Exempelvis innehåller skapandet av ett index även ett ontologiskt anspråk. För det andra leder styrmedlet till en viss typ av problematisering. Man skulle kunna tänka sig att hur vi till exempel kategoriserar och mäter brott påverkar hur vi ser på problemet brottslighet överlag.

Det vi tar med oss in i analysen är med andra ord idén om styrmedel som social institution och begreppen instrument, teknik och verktyg. Dessutom tar vi med oss vikten av att studera hur policy skapas genom dess problematisering, samt hur ett styrmedels karaktär är med i denna problematisering.

4. Material och metod

I studien har vissa val gjorts när det gäller material, metod och forskningsstrategi som påverkat studiens resultat. I denna del motiverar vi dessa val och vilka konsekvenser de kan tänkas leda till. Vår forskningsdesign är en kritisk policyanalys där vi använder Lunds kommun som ett enskilt fall för att studera klimatkontraktet. Vår policyanalys har ett särskilt fokus på ett steg i policykedjan, nämligen styrningen. Metoden som används för denna policyanalys är den diskursiva WPR-ansatsen. Materialet som analyseras är Lunds kommuns klimatkontrakt samt officiella dokument och rapporter från Viable Cities.

4.1 Beskrivning av fall

Vi har valt att göra en fallstudie på klimatkontraktet som Lunds kommun har signerat med Viable Cities. Fallstudier möjliggör en djupare analys av specifika fall och kompletterar andra typer av undersökningar, och ger därmed viktiga bidrag till statsvetenskaplig forskning (Lindvall 2007, 271-272). Det är viktigt att fallet vägleds av teori, samt bygger på vad tidigare forskning kommit fram till. Dessutom bör fallet vara strategiskt utvalt (Flyvbjerg 2003, 190). Vår fallstudie bygger på tidigare forskning samt teori från Bacchi, Lascoumes och Le Galès och utgår från ett strategiskt urval.

Sverige är ett intressant land för att studera styrmedel inom klimatarbete då landet legat i framkant i området både historiskt och idag (Lidskog och Elander 2012, 414). En del i Sveriges klimatarbete har varit innovation och i förlängningen de nationella SIP:arna. Av den första generationens SIP:ar har Viable Cities setts som en stor framgång (Almerud m.fl. 2023, 8). Viable Cities viktigaste verktyg är klimatkontraktet. Lunds kommun har varit en del av Viable Cities sedan starten 2019, och ses som en föregångare bland kommuner när det gäller miljöarbete (Hellberg 2023). Viable Cities har med andra ord bra förutsättningar att få igenom styrning genom klimatkontraktet i Lunds kommun. Följaktligen är fallet klimatkontraktet i Lunds kommun ett intressant fall för att analysera styrteknik inom klimatarbete.

4.2 Val av metod

I vår analys har vi valt att använda oss av Bacchis diskursanalytiska WPR-ansats, vars teoretiska antaganden redan har redogjorts för (se 3.2). Metoden hjälper oss att kritiskt granska vad som tas för givet inom sociala och politiska problem, samt ger vår analys struktur och transparens (Bergström och Ekström 2018, 271). Ursprungligen bygger WPR-ansatsen på sex frågor som ska appliceras på materialet. På grund av att vi vill fokusera på hur själva klimatkontraktet styr, snarare än den större diskursen inom området, har vi valt att specifikt fokusera på de två första frågorna:

1. Vad framställs problemet vara i en specifik policy?
2. Vilka förutsättningar eller antaganden ligger till grund för denna framställning av problemet?

(Bacchi 2009, 2, vår översättning)

Den första frågan är främst av klargörande karaktär, och ska hjälpa oss att identifiera vilka problem som policyn ämnar att lösa. Vad framställs problemet vara i klimatkontraktet? Bacchi menar att man ska "jobba baklänges"; genom att studera konkreta förslag kan man förstå vad policyskapare anser att problemet är. (2009, 2-3). Det kan vara en dominerande problemrepresentation, eller flera olika (Bacchi 2009, 4-5).

Den andra frågan möjliggör en djupare analys av materialet, och hjälper oss studera vad som tas för givet genom att identifiera vilka konceptuella logiker som stödjer problemrepresentationerna. Fokuset ska inte ligga på att identifiera specifika aktörers antaganden och fördomar, utan vilka mönster som finns i stort beträffande hur man tänker på problemet, något som inom studier av governmentality kallas politiska rationaliteter (Bacchi 2009, 4-6). Vad måste man ta för givet för att problemrepresentationen ska vara logisk? Exempelvis har Shapiro genom att studera policy om Australiens urfolks hälsa identifierat hur aboriginernas semi-nomada livsstil ses som ett problem (Bacchi 2009, xiv). Som lösning på problemet föreslås att aboriginerna bör bosätta sig på en och samma plats, något Shapiro menar bygger på västerländska värderingar om civilisationen (Bacchi 2009, 6).

Eftersom vi ständigt befinner oss inom vissa uppfattningar av världen, är det inte alltid enkelt att identifiera premisserna inom problemrepresentationerna (Bacchi 2009, 7-9). Därför är det viktigt att förstå hur policy utvecklas i diskurser, där språket även omfattar antaganden, värden, förutsättningar och konceptuella logiker. Ett sätt att hitta dessa konceptuella logiker är genom att identifiera nyckelkoncept. Begrepp som exempelvis välfärd, demokrati, frihet och deltagande är inte obestrida och fylls med olika värden beroende på vem som använder dem. Genom att identifiera vilka nyckelkoncept som kan finnas i en policy och vilken mening som de fylls av, kan man finna de konceptuella logikerna i styrningen.

4.3 Val av material

Det huvudsakliga materialet vi använder är Lunds klimatkontrakt. Varje år signerar de berörda parterna ett uppdaterat klimatkontrakt. Vi använder oss av utgåvan från december

2024. WPR-ansatsen är relativt tillåtande i vilka dokument som är passande för metoden (Bacchi 2009, 20). Däremot förespråkar Bacchi att börja med en specifik rapport eller lagstiftning som grund. Givet vårt fokus på klimatkontraktet som styrmedel är det följaktligen passande att börja analysen med kontraktet i sig. Anledningen till att bara analysera ett av alla klimatkontrakt som finns tillgängliga för i år är dels likheten i struktur och innehåll hos de olika klimatkontrakten, dels vårt studiefokus på djupare styrtekniker. Som tidigare sagt är just Lunds kommun ett bra fall givet dess långvariga deltagande i programmet och kommunens roll som föregångare i klimatarbete.

Policy måste också förstås i sitt sammanhang och hänger ofta samman med andra typer av uttalanden och dokument (Bacchi 2009, 20). Således analyserar vi även andra närliggande dokument. De kompletterande analysobjekten är Viable Cities hemsida och en rapport av Allan Larsson för Viable Cities som handlar om SIP:ens governance-modell. Larsson har varit ordförande i Viable Cities mellan 2017-2021 (2023, 4). Rapporten gjordes med finansiellt stöd från Vinnova, Energimyndigheten och Formas. Syftet med rapporten var dels att "ge en policyrelevant översikt över två element för hållbar stadsutveckling", dels att dela med sig av erfarenheter och lärdomar för att vidareutveckla "nya former för klimatomställning i städer och kommuner" (Larsson 2023, 4). Anledningen till valet av just dessa dokument är att förstå sammanhanget klimatkontraktet befinner sig i, dess problemrepresentation och dess styrning.

Man skulle kunna tänka sig att Larsson och Viable Cities har ett visst intresse att framställa klimatkontraktet på ett särskilt sätt och således vara tendentiöst källmaterial (Esaiasson m.fl. 2017, 294–95); för att få fortsatt finansiering hjälper det att framställa programmet som lyckat. Denna eventuella källbrist är bra att ha med sig i analysen. Samtidigt intresserar vi oss för hur styrmedlet omtalas och framställer problemet vilket gör materialet passande. Ytterligare något att ha i åtanke vid WPR-analys är att vi går in i analysen med vissa antaganden och problematiseringar som påverkar analysen. Dessutom innehåller policys ofta inre spänningar och komplexiteter (Bacchi 2009, 20). Dessa inre spänningar kan vara svåra att fånga och val av material och tolkning av det kan förvränga problemrepresentationen i en policy.

4.4 Metodologisk diskussion

Vår forskningsdesign innehåller två element som både har metodologiska för- och nackdelar, dels valet att enbart fokusera på ett fall, dels valet att använda WPR-ansatsen och Lascoumes och Le Galès teoretiska ramverk.

För det första har fallstudier kritiserats för att inte gå att generalisera, samt ge för stort utrymme för egna tolkningar av materialet (Flyvbjerg 2003, 185). Ett av forskningens grundläggande principer är ambitionen om generaliserbara slutsatser, något fallstudier inte kan göra på samma sätt som exempelvis en komparativ studie (Esaiasson m.fl. 2017, 28). Vi menar dock att det finns goda möjligheter att generalisera om fallet är strategiskt utvalt (Flyvbjerg 2003, 190). En fördel med fallstudier är möjligheten att komma tätt in på studieobjektet (Flyvbjerg 2003, 198–99). Vår frågeställning om styrteknikens empiriska beståndsdelar och grundläggande problematisering kräver en djupare förståelse som fallsstudiedesignen bäst möjliggör.

För det andra har WPR-ansatsen också metodologiska styrkor och svagheter. En återkommande kritik av diskursteorier och Bacchis WPR-ansats är att teorin har relativistiska drag. Till exempel lyfter Bergström och Ekström att “Bacchis tanke om att det inte existerar objektiva problem, utan endast konkurrerande problemrepresentationer, osynliggör det lidande som dessa fenomen kan riskera att skapa” (2018, 292). Samtidigt kan vi inte förstå ett reellt problem om vi inte undersöker dess representation och premisser. Ytterligare en begränsning ansatsen har är avsaknaden av aktörer i analysen (Bergström och Ekström 2018, 293).

Rent metodologiskt kan man även kritisera WPR-ansatsens möjlighet till stark reliabilitet, det vill säga avsaknad av icke-systematiska fel (Bergström och Ekström 2018, 294). Tolkning är en stor del av metoden och forskaren som person är med i hens tolkningar och påverkar således analysen. Dessutom består WPR av flera redan färdigformulerade frågor som forskaren kan välja mellan vilket kan leda till att “läsaren inte har full inblick i alla steg i analysen” (Bergström och Ekström 2018, 294). Å andra sidan underlättar de färdigformulerade frågorna analysen och skapar systematik i diskursteoretiska metoder som annars kan vara ganska vaga och otydligt definierade.

4.5 Tillvägagångssätt

Vår analys började med att förstå Viable Cities som organisation och klimatkontraktet som styrmedel. Utöver inläsning av officiella dokument från Viable Cities utfördes en konsulterande intervju med en ansvarig för samordning mellan Viable Cities och universitet. Efter denna initiala fas utfördes första delen av analysen genom läsning av våra analysobjekt med utgångspunkt i vår tidigare forskning och Lascoumes och Le Galès teoretiska ramverk. Därefter utfördes det andra analytiska steget genom att applicera WPR-ansatsen på det empiriska materialet.

5. Analys

Vår analys består av två delar. Först beskriver vi klimatkontraktet empiriskt med utgångspunkt i tidigare forskning och Lascoumes och Le Galès teoretiska ramverk (5.1). Efter denna empiriska beskrivning använder vi WPR-ansatsen för att analysera problematiseringen i klimatkontraktet (5.2 och 5.3).

5.1 Klimatkontraktet som styrmedel

Först beskriver vi kort klimatkontraktet som styrmedel utifrån tidigare forskning med fokus på begreppen procedurella styrmedel, kontrakt-baserade styrmedel och styrning genom projekt för att sätta klimatkontraktet i sitt sammanhang.

För det första kan man säga att Klimatkontrakt 2030 har vissa drag av ett procedurellt styrmedel. Syftet med klimatkontraktet är inte att påverka varor/tjänster som produceras i samhället, utan att påverka hur policys formuleras och implementeras. Exempelvis avser Viable Cities att “fortsatt vara en mobiliserande aktör inom smart policyutveckling och regelverk för att stödja städernas klimatomställning” (Viable Cities 2024d, 22).

För det andra finns det likheter mellan kontraktbaserad styrning och klimatkontrakt 2030. Kontraktbaserad styrning utgår från att aktörer skriver under kontrakt, vilket förbinder dem till vissa åtgärder som att samarbeta (De Vries m.fl. 2014, 305–6). Klimatkontrakt 2030 har likheter med denna typ av styrning. Dokumentets huvuddel består av parternas gemensamma åtaganden, samt de olika parternas individuella åtaganden för att uppnå målet Klimatneutrala

städer 2030 (Viable Cities 2024d). Däremot är inte detta dokument juridiskt bindande, vilket gör att det inte helt kan beskrivas som styrning genom kontrakt.

För det tredje skulle man kunna tänka sig att Klimatkontrakt 2030 faller under styrning genom projekt. Å ena sidan finns det många likheter mellan projekt och klimatkontrakt. Verksamheten har ett unikt resultat, dvs Klimatneutrala städer 2030, och finansieras av externa aktörer i form av Energimyndigheten, Formas och Vinnova. Klimatkontraktet, likt projektsatsningar, bygger vidare på en kritik av traditionell förvaltning som icke-dynamisk och icke-flexibel (Larsson 2023, 24).

Å andra sidan hävdar Viable Cities att klimatkontraktet och “mission-governance” är något annorlunda än projekt. Larsson skriver bland annat att Viable Cities uppdragsorienterade arbetssätt kom som konsekvens av “att projekten fungerade som öar av förändring i ett stort hav i stiltje” (2023, 19). Till skillnad från ett projekt, som också arbetar kring organisering utifrån mål, menar Viable Cities att Klimatkontrakt 2030 gör anspråk på mer helhetliga insatser. Larsson skriver att “[a]vsikten var att kommunerna inte skulle fortsätta att arbeta i projekt utan i stället [sic] i en mer samlad missionsdriven omställningsprocess som lyftes upp på den högsta politiska nivån, kommunstyrelsen och dess ordförande (KSO)” (2023, 23). Dessutom integreras klimatkontraktet “i kommunernas och myndigheternas ordinarie arbete” (Viable Cities 2024d, 4). Mot bakgrund av ovanstående tycks klimatkontraktet inte helt passa in under någon av de tidigare beskrivningarna av styrmedel. Men vad kännetecknar klimatkontraktet istället?

5.1.1 Instrument

I Lascoumes och Le Galès förståelse av styrmedel beskrivs instrument som en social institution med vissa regler och procedurer som styr interaktioner och beteenden av fältets aktörer och organisationer. Vi utgår ifrån Viable Cities egna definition av klimatkontraktet och ser det som *uppdragsorienterad governance*. För att kunna analysera vilka typer av sociala värden denna typ av instrument har måste man först empiriskt beskriva vad som kännetecknar den. De två främsta särdragen för uppdragsorienterad governance vi har hittat är: Ändamålsenlig samhällsstyrning och styrning av aktörer mot samarbete.

Ett särdrag för uppdragsorienterad governance är dess ändamålsenliga samhällsstyrning mot det bestämda målet (Viable Cities 2024d, 3). Styrmedlet har ett tydligt uttalat mål som är styrande för vilka typer av beteenden som möjliggörs/omöjliggörs. I klimatkontraktets fall är det uppdraget att “städer ska bibehålla eller öka livskvaliteten för invånarna, samtidigt som de når noll nettoutsläpp av växthusgaser” (Viable Cities 2024d, 3). Genom att få parter att skriva under kontraktet styrs aktörers och organisationens beteende på ett visst sätt. Denna styrning är dock inte tvingande. Snarare använder styrmedlet sig av att belöna aktörer och interaktioner som agerar i enlighet med missionen (Larsson 2023, 20); “[k]limatkontraktet 2030 vilar på ett gemensamt åtagande och partnerskap från signatärerna för att arbeta i riktning mot missionen om klimatneutrala och hållbara städer” (Viable Cities 2024d, 5).

För att agera i enlighet med “missionen” skapas tryck på aktörerna att samarbeta. Just instrumentets drag av samarbete som centralt önskvärt beteende är dess andra utmärkande drag. En central aspekt av överenskommelsen är att aktörer åtar sig att samverka med de andra berörda aktörerna. Myndigheternas gemensamma åtaganden beskrivs på detta vis:

Genom detta kontrakt åtar sig myndigheterna att samverka sinsemellan och vara en aktiv samtalspartner i det lokala arbetet i de medverkande städerna samt med Viable Cities inom ramen för Klimatkontrakt 2030. (Viable Cities 2024d, 20)

Utöver samarbete med andra signatärer, uppmanas aktörer att samarbeta med andra aktörer inom såväl näringslivet som i EU (Viable Cities 2024d, 22). Med andra ord styrs inte aktörerna bara åt att arbeta mot ett specificerat mål utan även mot ökat samarbete; ökat samarbete är ett önskvärt beteende i sig.

5.1.2 Teknik

För att lyckas med denna styrning mot samarbete och i enlighet med uppdraget används olika tekniker. Klimatkontraktets tekniker har vi delat in i tre större kategorier: *Finansiering*, *lärande* och *samverkan*. Teknikerna är enligt vår syn hur instrumentet uppdragsbaserad governance konkret operationaliseras i kontraktet.

Vi anser att klimatkontraktet ser *samverkan* som dels ett mål i sig, dels en teknik för att realisera värdet om ändamålsenlig samhällsstyrning. Alla signerade parter av klimatkontraktet ska jobba genom samverkan, samt genom att vara föregångare och inspirera andra till samma sak.

Arbetet med klimatneutrala och hållbara städer 2030 innebär att signerade parter tillsammans samlar många krafter i samhället för att påskynda omställningen. Processen för Klimatkontrakt 2030 är en katalysator för nya samarbeten mellan kommuner och myndigheter, och stärker förutsättningarna för samverkan med näringsliv, akademi, forskningsinstitut, civilsamhälle och medborgare. Den binder samman olika nivåer inom samhällssystemet genom samverkan och partnerskap från lokal till global nivå. (Viable Cities 2024d, 20, 4)

Myndigheterna och Viable Cities ska även jobba med samordning, där fokuset ligger mer på organisering snarare än gemensamt ansvar. Under rubriken “Samordnande insatser kring finansiering” står exempelvis:

Myndigheterna åtar sig att, utifrån identifierade behov hos kommunerna, fortsatt koordinera, underlätta och skapa en samlad bild av finansiella stöd, uppdrag och satsningar som rör hållbara städer och samhällens utveckling. (Viable Cities 2024d, 21)

Klimatkontraktet använder sig även av *kunskapsproduktion* som teknik. De signerade parterna uppmanas att lära sig av varandra, men också vara en förebild för andra kommuner utanför samarbetet (Viable Cities 2024d, 3). Vi ser även utformningen av klimatkontraktet som kunskapsskapande; vilken typ av kunskap som prioriteras och inte säger något om styrningen. Genom att skapa kunskap om vikten av klimatåtgärder och styrkan att samarbeta kan man genom tekniken kunskapsproduktion få städer att samarbeta och agera i enlighet med uppdraget.

Avslutningsvis, ser vi även hur *finansiering* är en teknik som operationaliserar vårt instrument. Kommunerna får genom att signera kontrakt finansiering från myndigheterna genom Viable Cities (Viable Cities 2024e). Finansieringen ska i sin tur vara samordnad, där Larsson bland annat refererar till Mazzucatos resonemang kring “betydelsen av saminvestering för att nå framgångar för både samhälle och företag” (2023, 20). Genom att

ge finansiering till kommuner och skapa samordnade finanser skapas tryck på kommuner att samarbeta och göra åtgärder för att nå målet Klimatneutrala städer 2030.

5.1.3 Verktyg

Längst ner på abstraktionsstegen finns verktyg, vilket är miniredskap inom teknikerna som används för att realisera dem. I klimatkontraktet finns det olika verktyg inom de tre identifierade teknikerna som används.

Inom tekniken *samverkan* används olika instrument för att kommunerna ska samarbeta mer. Myndigheterna åtar sig ”att tillhandahålla information om olika finansieringsmöjligheter och stöd”, utveckla ”nya typer av insatsformer för städers omställning” och stödja städer som söker sig till EU:s Cities Mission (Viable Cities 2024d, 21). Viable Cities underlättar även för samarbete genom att forma de gemensamma åtagandena som myndigheter, kommuner och andra aktörer måste förhålla sig till (Larsson 2023, 24). Dessutom skapar SIP:en möjlighet för att samordna finansieringar.

Finansieringen som teknik möjliggörs genom tidigare nämnda samordnande finanser. Men klimatkontraktet bidrar även genom att skapa så kallade klimatinvesteringsplaner i samråd med kommunerna (Larsson 2023, 28). Dessa planer ”ska omfatta alla investeringar av betydelse för omställningen till klimatneutralitet 2030, inte bara de kommunala” (Larsson 2023, 28). Ytterligare ett verktyg centralt för dessa klimatinvesteringsplaner är Viable Cities databas som ”visar omfattningen av emissioner för 2019 och en prognos för emissioner 2030 om kommunen fortsätter med ‘business as usual’” (Larsson 2023, 28).

I *kunskapsproduktionen* finns bland annat verktyg som “Glo och Sno”, där några utvalda initiativ inom de signerade kommunerna presenteras som inspiration till andra (Viable Cities 2024b). Ett annat sådant verktyg är “Klimatfrukostar”, vilket är evenemang över zoom där personer från bland annat signerande myndigheter och kommuner berättar om hur de jobbar inom områden som livsmedelssystem, offentlig upphandling och klimatinvesteringsplaner (Viable Cities 2024c). Utöver dessa används olika processtöd, kompetensnätverk, sammanställningar och förslag till åtgärder i klimatkontraktet som kommunerna kan ta del av (Viable Cities 2024d, 23).

En sammanfattning av vår analys av instrument, teknik och verktyg finns i figur 1 nedan:

Instrument	Uppdragsorienterad governance		
Teknik	Samverkan	Finansiering	Kunskapsproduktion
Verktyg	Gemensamma åtaganden, information om samarbeten, processtöd,	Samordnade finanser, klimatinvesteringsplaner, databas	Glo & sno, klimatfrukostar, kompetensnätverk, sammanställningar och förslag till kommunen

Figur 1. Sammanställning av uppdragsorienterad governance och dess tekniker och verktyg

5.2 Framställningen av problemet

Den andra delen av vår analys utgår ifrån WPR-ansatsen och intresserar sig för problematiseringen. Det första steget i WPR-ansatsen är att identifiera vilka problem som policyn ämnar att lösa. Vi identifierar den dominerande problemrepresentationen till att arbetssättet som städer idag har inom klimatområdet är otillräckligt för att göra den nödvändiga klimatomställningen. Istället bör man ha en mer helhetsinriktad strategi. Det uttrycks vanligen genom att kommuner själva inte har "rådighet" över vissa delar av omställningen; fler aktörer måste inkluderas.

Den kommunala ledningen måste engagera alla som har rådighet över verksamheter och aktiviteter av betydelse för klimatomställningen, det vill säga den måste utöva "governance" på områden som ligger utanför kommunens egen rådighet. (Larsson 2023, 5)

Kommunerna bör därför lägga mer fokus på att samordna andra aktörers verksamheter:

Tillsammans fyller de gapet mellan omställarna som har rådigheten (till exempel fastighetsägarna) och samordnaren (kommunen eller medborgarinitiativet). Mellan dem finns överbryggarna (konsulter, entreprenörer osv.) som tillhandahåller de varor och tjänster som omställarna behöver. (Larsson 2023, 10)

Inom problemrepresentationen går det även att finna resonemang om att kommuner idag ska “gå från stuprörsbaserad verksamhet till helhetstänkande inom stadens förvaltning” (Larsson 2023, 21). Offentlig förvaltning anses idag därmed vara för snäv i sin syn på vilka aktörer som ska inkluderas i klimatarbetet. Vidare beskrivs Klimatkontrakt 2030 vara “mer flexibelt, mer dynamiskt och mer innovationsfrämjande än vad traditionell statligt reglerad eller finansierad verksamhet kan vara” (Larsson 2023, 24). Med “flexibelt” menas att kontraktet “ger utrymme för ett givande och ett tagande mellan kommun och statliga myndigheter” , och med dynamiskt att de årliga revideringarna ger en “kontinuerlig höjning av ambitionsnivåerna”. Att Klimatkontrakt 2030 är “mer innovationsfrämjande” motiveras med att kommunerna “får tillgång till nätverk, där framgångsrika innovationer och bästa praktik kan delas” (Larsson 2023, 24).

Inom problemrepresentationen går det även att se hur klimatomställningen idag går för långsamt, där syftet med klimatkontraktet är att “påskynda städernas klimatomställning” (Viable Cities 2024d, 4). Kommunerna saknar även kunskap kring hur andra kommuner jobbar med klimatarbete (Viable Cities 2024d, 22). Med andra ord, saknar städer ett *helhetstänk* gällande hur man ska ta sig an klimatomställningen.

Vi identifierar även en alternativ problemrepresentation: Att svenskt näringsliv inte är tillräckligt konkurrenskraftigt. Alla strategiska innovationsprogram, Viable Cities inkluderat, har i uppdrag bidra till “innovativa och hållbara lösningar på globala samhällsutmaningar” men även stärka Sveriges internationella konkurrenskraft:

Denna andra uppgift har flera dimensioner, dels att stärka företagen på hemmamarknaden, dels att göra svenska företag framgångsrika på exportmarknaderna och skapa intresse för samarbete med Sverige och svenska företag. (Larsson 2023, 9)

Att den svenska konkurrenskraften ska stärkas nämns kontinuerligt i både klimatkontraktet såväl som i Larssons rapport, samt är en grundtanke inom SIP:arna. Följaktligen är den viktig att lyfta som en problemrepresentation i policyn. Dessa två problem ses vidare som förenliga med varandra.

5.3 Förutsättningar och antaganden för problemrepresentationen

Det andra steget i WPR-ansatsen är att analysera vilka förutsättningar och antaganden som ligger till grund för problemrepresentationen. Vad måste finnas för problemrepresentationen ska vara rimlig? I vårt empiriska material har vi fokuserat på tre sådana: Klimatfrågan kräver ny styrning, det finns inga aktörer som inte vill samarbeta och klimatfrågan går att lösa inom dagens system.

5.3.1 Klimatfrågan kräver ny styrning

Ett första antagande som råder inom klimatkontraktet är att klimatfrågan måste hanteras genom ny styrning. Klimatkontrakt 2030 inleder med konstaterandet att:

Klimatfrågan är vår tids största utmaning, med effekter på både lokal och global nivå. Dess genomgripande inverkan på vårt samhälle hotar livsvillkor och livskvalitet för både nuvarande och framtida generationer. (Viable Cities 2024d, 3)

Klimatfrågan skiljer sig från andra samhällseliga problem och måste således behandlas annorlunda. Larsson hävdar att "hela staden måste ställas om", "takten i omställningen måste öka rejält" och att "[f]ör att en sådan uppväxling ska komma till stånd behövs nya sätt att leda och styra omställningen" (2023, 5). Detta sökande efter nya styrtekniker bygger på idén om att nuvarande metoder är otillräckliga; man kan inte lösa klimatfrågan med vanlig förvaltning. Detta antaganden kan även finnas i de fem kriterier som finns på "missionen" inom Horizon Europe, vilka är att de ska vara: djärva, med tydlig riktning, ambitiösa, tvärvetenskapliga och med flera olika lösningar (Holmberg m.fl. 2023, 71).

5.3.2 Det finns inga aktörer som inte vill samarbeta

Ett andra antagande som vi finner i klimatkontraktet är att det inte finns några aktörer som inte vill samarbeta. För att lösa klimatomställningen menar Klimatkontraktet 2030 att alla aktörer behöver samarbeta:

Städernas klimatomställning kommer med nödvändighet att involvera lokala aktörer, näringsliv, forskningsinstitut, civilsamhälle, såväl som EU, nationella och regionala

myndigheter – och sist men inte minst de egna medborgarna. Samskapande är nyckeln och alla behövs för att uppnå de högt ställda målen. (Larsson 2023, 21)

Men inom tidigare nämnda problem, dvs att kommunerna arbetar på fel sätt, inte lär sig av varandra och att arbetet går för långsamt, tas det för givet att alla aktörer faktiskt vill samarbeta så länge de får förutsättningar att göra det, något som inte är säkert. För att vilja samarbeta krävs dels att aktören tror på att klimatförändringarna existerar och är ett hot mot mänskligheten. Dels att man går med på formen av samarbete som Klimatkontrakt 2030 vill åstadkomma, och att det inte går emot ens egna intressen. Alternativt behöver aktören se andra vinster i att vara med i samarbetet.

5.3.3 Klimatfrågan går att lösa inom dagens system

Samtidigt som en förutsättning för klimatkontraktets problemrepresentation är att det krävs nya lösningar för styrning, finns det även antaganden om att klimatproblemet går att lösa inom dagens system. Som tidigare konstaterat finns flera problemrepresentationer i Klimatkontrakt 2030, dels problemet otillräckligt svenskt klimatarbete, dels problemet svag svensk internationell konkurrenskraft. För att dessa ska vara logiska krävs en syn på klimatfrågan som något som går att lösa inom dagens system och framförallt genom marknadsmetoder. Vi argumenterar för att detta bygger på fyra nyckelkoncept, dvs omdiskuterade begrepp som är fyllda med mening, i problematiseringen: idéerna om att öka takten, vikten av innovation, stärkandet av konkurrenskraft, samt medborgarna som konsument.

För det första är ett centralt koncept att klimatfrågan måste lösas genom att öka takten. Dagens klimatarbete är otillräckligt eftersom det görs för lite. Larssons artikel utgår från att beskriva “en svensk governance-modell för att öka takten i omställningen” (2023). Klimatkontrakt 2030 i sig gör anspråk på “policyutveckling för accelererad lokal omställning” (Viable Cities 2024d, 21). Problemet är inte att nuvarande system och ekonomiska strukturer är ohållbara utan bara att klimatarbetet måste öka. Denna ökning ska ske genom “radikala” förändringar i styrning, men inte radikala i meningen systemförändrande.

För det andra spelar konceptet innovation en helt central roll i hur man tänker att

klimatarbetet ska öka takten. I och med att Viable Cities är ett innovationsprogram är fokuset på just innovation en naturlig kärna i klimatkontraktet. För att nå målet Klimatneutrala städer 2030 lyfts innovation genom näringslivet som en nyckel; “[n]ära samverkan med näringslivet är en katalysator för en snabbare och innovationsdriven klimatomställning i städerna” (Larsson 2023, 5). Klimatkontraktet som process “syftar också till att stärka städernas roll som innovationsnav för omställningen” (Viable Cities 2024d, 6). Klimatfrågan ska lösas genom att skapa bra förutsättningar för näringslivet och kommuner att komma fram till innovativa lösningar på klimatfrågan.

För det tredje ser man delvis problemet med svenskt klimatarbete som ett problem kopplat till internationell konkurrenskraft. Som lyfts tidigare är en del av problemrepresentationen att svensk konkurrenskraft är för svag inom klimatarbete (se 5.2). Genom Klimatkontrakt 2030 ska företag få bra förutsättningar att bedriva klimatåtgärder och bli konkurrenskraftiga internationellt. Till exempel föreslår Larsson att “[d]et finns nu ett utmärkt tillfälle för en nystart av exportfrämjande med klimatneutrala och smarta städer som arenor” (2023, 9). Inom EU-satsning på hållbara städer kan också “svenska koncept, produkter och tjänster inom energiomställning, mobilitet, återvinning och digitalisering lanseras som ‘state-of-the-art’ lösningar” (Larsson 2023, 9). För att detta logiskt ska kunna leda till en lösning på klimatfrågan måste man anta att klimatfrågan kan lösas genom konkurrenskraftiga företag som tävlar om att vara mest innovativa på en marknad.

För det fjärde bygger klimatkontraktets problemrepresentation på idén om medborgaren som konsument. Medborgarna lyfts fram som extra viktiga för att genomföra klimatomställningen (Larsson 2023, 21). Samtidigt begränsas medborgarnas roll endast till att kunna påverka sin privata konsumtion, där Larsson exempelvis beskriver att det är viktigt “att medborgarna engageras som konsumenter och producenter” (Larsson 2023, 24). Vidare beskrivs avsnittet “Ett klimatkontrakt för konsumenter” att man genom upprepade påminnelser, så kallad “nudging”, kan påverka konsumenter att handla mer hållbart. Medborgarna uppmanas dessutom att ta egna initiativ genom att skriva ett eget klimatkontrakt, ungefär som ett skriftligt nyårslöfte (Larsson 2023, 33). Vi ser därmed inte att medborgarna engageras på andra sätt, exempelvis som en del i den samverkan som klimatkontraktet ska skapa, utan endast genom att ta beslut som konsument. Mot bakgrund av dessa nyckelkoncept menar vi

att man kan se hur progression, innovation och konkurrenskraft hänger ihop i klimatkontraktets problemrepresentation.

6. Diskussion

6.1 Sammanfattande diskussion

Syftet med denna studie har varit att analysera hur styrteknik och styrmedel ser ut i ett alltmer komplext sammanhang med flera aktörer. Vårt intresse har legat i att dels identifiera hur ett styrmedel empiriskt är konstruerat av olika tekniker och verktyg, dels identifiera vilka problematiseringar ett styrmedel kan utgå ifrån. För att uppnå detta syfte har Klimatkontrakt 2030 använts som fall. Mot bakgrund av vårt fall och intresse har vi haft följande frågeställningar:

Vilka instrument, tekniker och verktyg går att urskilja i klimatkontraktet?

Vad framställs problemet vara i klimatkontraktet?

Vilka förutsättningar eller antaganden ligger till grund för denna framställning av problemet?

Med utgångspunkt i Lascoumes och Le Galès beskrivning av styrmedel, använder vi Viable Cities egna definition av Klimatkontrakt 2030 och benämner instrumentet till uppdragsorienterad governance, samt identifierar dess två främsta särdrag att vara ändamålsenlig samhällsstyrning samt styrning av aktörer mot samarbete. Vidare delar vi in dess tekniker i finansiering, lärande och samverkan, samt identifierar verktyg inom varje kategori som exempelvis "Glo och Sno" inom kunskapsproduktion och klimatinvesteringsplaner inom finansiering.

Genom WPR-ansatsen identifierar vi den styrande problemrepresentationen i Klimatkontrakt 2030 till att arbetssättet som städer idag har inom klimatområdet är otillräckligt. Det är för få aktörer som inkluderas, det delas för lite kunskap mellan städer, det går för långsamt och i allmänhet saknas det ett helhetstänk gällande klimatomställningen. Vi identifierar även en alternativ problemrepresentation: Att svenskt näringsliv inte är tillräckligt konkurrenskraftigt inom klimatarbete och innovation. Genom att konstituera problemen på dessa vis sker styrning.

Antaganden som dessa problemrepresentationerna bygger på identifieras vara att klimatfrågan kräver ny styrning, att det inte finns några aktörer som inte vill samarbeta samt att klimatfrågan går att lösa inom dagens system.

Ytterligare en ambition som vi har i denna studie är att belysa hur ett styrmedels tekniska och sociala konstruktion påverkar problematiseringen det ämnar att lösa. Styrmedel erbjuder ett kognitivt ramverk för förstå det sociala och detta ramverk är med i problemrepresentationen; styrmedel är ej neutrala (Lascoumes och Le Galès 2007, 11). Med andra ord finns det en koppling mellan svaret på studiens första fråga och dess två sista. Men hur ser det ut i vårt fall? Ett förslag vi lyfter är att klimatkontraktets karaktär av innovationsfinansiering och uppmanande till samarbete, bidrar till att se problemet det ämnar att lösa som brist på konkurrenskraft och icke-accelererat klimatarbete. Dessutom skapar det en syn på medborgarna som begränsas till enbart konsumenter. Klimatfrågan ses som ett innovationsproblem där man finansierar fel åtgärder och som något som går att lösa genom marknadslösningar och innovation inom styrningen. En aspekt av denna ontologiska syn skulle kunna förklaras genom styrmedlet Klimatkontrakt 2030. Kopplingen mellan dessa kan dock tydligare studeras i framtida forskning.

6.2 Klimatkontraktet som framtidens styrmedel?

Återkommande beskriver Viable Cities Klimatkontrakt 2030 som framtidens styrmedel och något nytt. Genom att styra genom kontrakt och "missioner" kan man få fler aktörer att samarbeta och ha ett mer heltäckande klimatarbete. Styrtekniken med uppdrag och kontrakt borde också sträcka sig utanför enbart klimatarbete. I rapporten om klimatkontraktets styrningsmodell hävdas de med bakgrund i klimatkontrakets framgång att:

Det finns därför skäl att överväga om detta kan vara en ny form för att komplettera traditionell organisering av offentlig förvaltning och välfärdstjänster för att skapa bättre samarbete mellan stat, region och kommun i samspel med näringslivet och civilsamhället. (Larsson 2023, 39)

Mazzucato drar styrteknikens styrka ännu längre och påstår att “[m]ission thinking of the kind I outline here can help us restructure contemporary capitalism” (2021, 7). Med hjälp av uppdragsorienterad governance kan vi omstrukturera dagens kapitalism.

Men hur ny är denna styrteknik egentligen? Viable Cities ställer sig i motsats till projektstyrning, och menar att deras program siktar på mer helhetliga insatser. Samtidigt identifierar vi flera drag av projektstyrning, där Viable Cities finansieras externt samt är tidsbegränsat och jobbar mot ett enskilt mål. I den utvärdering av Viable Cities som presenteras i tidigare forskning, fick Klimatkontrakt 2030 dessutom kritik för bristande uppföljning av programmets insatser, och att stöd till kommunerna att utveckla kontrakten saknas (Almerud m.fl. 2023). Skapar klimatkontraktet faktiskt förändring inom den offentliga förvaltningen i kommunerna, eller är det endast en av många finansieringskällor för kommunerna att använda där de passar dem bäst? Är inte missionsdriven governance projektstyrning fast med en ny etikett? Styrningen i klimatkontraktet är ett intressant studieobjekt för framtida forskningen, antingen från ett projektperspektiv eller i en mer renodlad governmentality-ansats.

Dessutom kan man fråga sig hur radikal denna styrteknik kan vara. Som vi, men även tidigare forskning, har visat bygger Klimatkontrakt 2030 och Viable Cities styrning på en marknadslogik där konkurrenskraft, tillväxt, innovation och progression är sammanflätade (se Van Der Meulen m.fl., 2023). Inte minst kan man se detta i Klimatkontrakt 2030s problematisering där konkurrenskraft, innovation och progression lyfts som sammankopplade problem som klimatkontraktet ämnar att lösa. Utvärdering av Viable Cities som nämndes i tidigare forskning är också kritisk till klimatkontraktets radikala möjligheter (Almerud m.fl. 2023). Hur kan man omstrukturera samtidens ekonomi om man samtidigt utgår från dess logik? Är inte snarare klimatkontraktet exempel på ekologisk modernisering än radikal offentlig förvaltning? Dessa frågor anser vi är intressanta för framtida forskning och hade kunnat utforskas mer utförligt utifrån radikal grön förvaltningsteori.

7. Källförteckning

Almerud, Mikaela, Tomas Åström, Sebastian Eriksson Berggren, Amanda Bengtsson Jallow, Vera Stafström, Catharina Palm, och Erik Arnold. (2023). *Sexårsutvärdering av strategiska innovationsprogrammet Viable Cities*. Faugert & Co Utvärdering/Technopolis Sweden.

Bacchi, Carol Lee. (2009). *Analysing Policy: What's the Problem Represented to Be?* Frenchs Forest, NSW: Pearson Australia.

Balch, George I. (1980). "THE STICK, THE CARROT, AND OTHER STRATEGIES: A Theoretical Analysis of Governmental Intervention". *Law & Policy* 2(1): 35–60.
doi:10.1111/j.1467-9930.1980.tb00203.x.

Bali, Azad Singh, Michael Howlett, Jenny M Lewis, och M Ramesh. (2021). "Procedural Policy Tools in Theory and Practice". *Policy and Society* 40(3): 295–311.
doi:10.1080/14494035.2021.1965379.

Bergström, Göran, och Linda Ekström. 2018. "7. Tre diskursanalytiska inriktningar". I Boréus, Kristina och Göran Bergström (red.), *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, Lund: Studentlitteratur AB, 253–301.

De Vries, Jasper R, Raoul Beunen, Noelle Aarts, Anne Marike Lokhorst, och Ronald Van Ark. (2014). "The Pivot Points in Planning: How the Use of Contracts Influences Trust Dynamics and Vice Versa". *Planning Theory* 13(3): 304–23.
doi:10.1177/1473095213501506.

Desrosières, Alain. (1998). *The Politics of Large Numbers: A History of Statistical Reasoning*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Energimyndigheten. (2024a). *48 kommuner kraftsamlar för klimatet*.
<https://www.energimyndigheten.se/nyhetsarkiv/2024/48-kommuner-kraftsamlar-for-klimatet/>.
(hämtad 10 december 2024).

Energimyndigheten. (2024b). *Strategiska innovationsprogram*.
<https://www.energimyndigheten.se/forskning-och-innovation/forskning/strategiska-innovationsomraden/>. (hämtad 10 december 2024).

Esaiasson, Peter, Mikael Giljam, Henrik Oscarsson, Ann Towns, och Lena Wängnerud. (2017). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Femte upplagan. Stockholm: Wolters Kluwer.

Flyvbjerg, Bent. (2003). "Fem missförstånd om fallstudieforskning". *Statsvetenskaplig tidskrift* 106(2003/04, 3): 185–206.

Fred, Mats och Mukhtar-Landgren, Dalia. (2019). "Projektfiering. Hur stora förhoppningar i Bryssel översätts till svensk kommunal praktik". I Jensen, Christian, Sebastian Godenhjelm och Sjöblom, Stefan (red.), *Innovation och projektfiering: att styra och leda handlingskapaciteten i moderna offentliga organisationer*, Lund: Nordic Academic Press.

Fred, Mats. (2023). "The Trojan Horse of Local Government". I Fred, Mats och Godenhjelm, Sebastian (red.), *Projectification of Organizations, Governance and Societies: Theoretical Perspectives and Empirical Implications*, Cham: Palgrave Macmillan, 39–56.

Fred, Mats, och Sebastian Godenhjelm. (2023). "Introducing Projectification Research". I Fred, Mats och Godenhjelm, Sebastian (red.) *Projectification of Organizations, Governance and Societies: Theoretical Perspectives and Empirical Implications*, Cham: Palgrave Macmillan, 1–16.

Gustavsson, Klas. (2011). *Det vardagliga och det vetenskapliga: om sociologins begrepp*. Lund: Sociologiska institutionen, Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet.

Hellberg, Anders. (2023). "Lund är Sveriges miljöbästa kommun - 'Vi har bra tryck i arbetet just nu'". *Aktuell hållbarhet*.
<https://www.aktuellhallbarhet.se/alla-nyheter/kommunrankning/lund-ar-sveriges-miljobasta-kommun-vi-har-bra-tryck-i-arbetet-just-nu/> (hämtad den 4 december 2024).

Holmberg, Lena, Olga Kordas, och Åsa Minoz. (2023). "Mission i Horizon Europe: Bilaga 3". I Larsson, Allan, *Klimatomställning av städer: en svensk governance-modell för att öka takten i omställningen*. Stockholm: Viable Cities, 69–75.

Hood, Christopher. (2007). "Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades". *Governance* 20(1): 127–44.
doi:10.1111/j.1468-0491.2007.00347.x.

Larsson, Allan. (2023). *Klimatomställning av städer: en svensk governance-modell för att öka takten i omställningen*. Stockholm: Viable Cities.

Lascoumes, Pierre, och Patrick Le Galès. (2007). "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance* 20(1): 1–21. doi:10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x.

Lascoumes, Pierre, Louis Simard, och Jill McCoy. (2012). "Public Policy Seen through the Prism of Its Instruments: Introduction". *Revue française de science politique (English)* Vol. 61(1): 1–17. doi:10.3917/rfspe.611.0001.

Le Galès, Patrick. (2016). "Performance Measurement as a Policy Instrument". *Policy Studies* 37(6): 508–20. doi:10.1080/01442872.2016.1213803.

Lidskog, Rolf, och Ingemar Elander. (2012). "Ecological Modernization in Practice? The Case of Sustainable Development in Sweden". *Journal of Environmental Policy & Planning* 14(4): 411–27. doi:10.1080/1523908X.2012.737234.

Lindvall, Johannes. (2007). "Fallstudiestrategier". *Statsvetenskaplig tidskrift* 109(2007/3): 270–78.

Mazzucato, Mariana. (2021). *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*. London: Allen Lane, an imprint of Penguin Books.

Olsson, Jan, Monika Berg, Erik Hysing, Ann-Catrin Kristianssen och Anna Petersén. (2019). *Policy i teori och praktik*. Upplaga 1. Lund: Studentlitteratur.

Pollitt, Christopher, och Geert Bouckaert. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - into the Age of Austerity*. Upplaga 4. Oxford New York, NY: Oxford University Press.

Van Der Meulen, Janet, Dalia Mukhtar-Landgren, och Till Koglin. (2023). "Modernity, Mobility, and Acceleration: Cycling as the Blind Spot in Swedish Transport Innovation". *Urban, Planning and Transport Research* 11(1): 2261534. doi:10.1080/21650020.2023.2261534.

Viable Cities. (2024a). *48 städer krokas arm i global klimatomställning*

<https://news.cision.com/se/viable-cities/r/48-stader-krokar-arm-i-global-klimatomställning,c4077021>. (hämtad 10 december 2024)

Viable Cities. (2024b). *Glo och sno från klimatneutrala städer 2030*.

<https://viablecities.se/klimatneutrala-stader-2030/glo-och-sno/> (20 december 2024).

Viable Cities. (2024c). *Klimatfrukost*. <https://viablecities.se/category/Klimatfrukost/> (hämtad 20 december 2024).

Viable Cities. (2024d). *Klimatkontraktet 2030*. Viable Cities.

Viable Cities (2024e). *Klimatneutrala städer 2030 3.0*.

<https://viablecities.se/utlysningar/utlysning-14/>

Viable Cities. (2024f). *Vanliga frågor*. <https://viablecities.se/om/faq/>. (hämtad 10 december 2024)