



Klimatkontrakt – en governance- innovation för EU:s Cities Mission

VINNOVA
Sveriges innovationsmyndighet

Utgivare: Vinnova – Sveriges innovationsmyndighet

Titel: Klimatkontrakt –
en governance-innovation för EU:s Cities Mission

Författare: Nannan Lundin

Utgiven: 11 mars 2025

Vinnova Rapport: 2025:04

ISBN-nummer: 978-91-89905-29-0

Diarienummer: 2025-00207

Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
Städers roller när klimatomställningen måste accelerera	6
Governance för klimatomställning – svenska erfarenheter ur operativt perspektiv	8
Klimatkontrakt – en svensk governance-innovation med accelererad klimatomställning som fokus	9
Utmaningar när svenska klimatkontrakt implementeras	11
Lärande från EU:s Cities Mission – observationer och reflektioner från första utvärderingen	14
Avslutande reflektioner – Sveriges unika styrkor, gemensamma utmaningar och ömsesidigt lärande	17

Förord

Städer står för en stor andel av världens samlade utsläpp av växthusgaser. EU och enskilda medlemsländer gör därför stora insatser för att minska utsläppen från städerna. För att klimatomställningen ska lyckas krävs innovationer och tvärspektoriell samverkan som förändrar stora samhällssystem, såsom energi-, transport- och livsmedelssystem. Sverige har goda erfarenheter av klimatomställning på lokal nivå och av systeminnovation och governance-innovation. Det har påverkat EU-satsningen Cities Mission där 120 städer ska uppnå koldioxidneutralitet till år 2030. Exempel som tagits upp i det nya EU-instrumentet är den svenska "uppfinnningen" Klimatkontrakt 2030. Genom gemensamt uppsatta mål i kontrakt mellan städer, kommuner och statliga myndigheter, experimenterar dessa tillsammans med näringsliv och akademi med governance-innovation och olika systemövergripande klimatåtgärder.

Denna rapport fokuserar framför allt på att beskriva verktyget klimatkontrakt. Den redogör för svenska städers framgångar, men också utmaningar. Omställningar av stora samhällssystem är mycket komplexa och städerna möter betydande trögheter och praktiska utmaningar i förändringsprocesserna. Många hinder finns på vägen mot stora systemförändringar. De är inte bara tekniska och ekonomiska, utan består i hög grad också av strukturella, institutionella och kulturella hinder. Rapporten beskriver sådana bromsklossar och att städer på grund av dessa behöver stödinsatser i omställningsprocessen.

Som initiativtagare till klimatkontrakt är Sveriges lokala och nationella erfarenheter och lärdomar eftertraktade. De bidrar till policyutveckling och ömsesidigt lärande inom EU, internationellt och i Sverige.

Rapporten är författad av Nannan Lundin¹.

Göran Marklund

Direktör, Strategisk omvärldsanalys

¹ Denna rapport togs fram genom ett nära samarbete mellan Strategisk Omvärldsanalys och Vinnovas område Hållbara Samhällen, med värdefulla bidrag och synpunkter från Maria Johansson, Lena Berg, Thomas Bergendorff, Björn Svensby Kurling och Marcus Nyberg.

Sammanfattning

Städer spelar en avgörande roll för att klimatomställningen ska kunna genomföras snabbt. Det gäller både ur både produktions- och konsumtionsperspektiv. Städer står nämligen för 70 procent av världens koldioxidutsläpp. En stor del av befolkningen lever i städer och inom EU är 75 procent av invånarna bosatta där.

För att klara omställningen behövs systeminnovation och governance-innovation – tvärsystemiska innovationer och samverkan som förändrar stora system, såsom energi-transport- och livsmedelssystem. Våra livsmiljöer och vårt sätt att resa, leva och jobba kommer att behöva förändras. Och skiftet behöver skyndas på.

Stora satsningar på städernas klimatomställning görs nu på EU-nivå, liksom i enskilda medlemsstater. Denna omställning kan samtidigt bli en viktig katalysator för innovation och konkurrenskraft i näringslivet. Men även om förändringsprocesser är igångsatta, är de i nuläget inte tillräckliga och kommer inte fullt ut att kunna resultera i den radikala omställning av samhällssystemen som krävs för att städer ska bli klimatneutrala redan 2030. För att lyckas behövs mer systemövergripande och snabbare reformer och förändringar. Genomgripande stödinsatser och kapacitetsutveckling krävs. Det gäller såväl för EU som för Sverige.

Sverige har blivit en internationell föregångare inom systeminnovation och governance-innovation för klimatomställning på lokal nivå. Detta tack vare lång erfarenhet av kapacitets- och systeminriktade innovationsinsatser inom hållbar stadsutveckling. Ett exempel är den svenska ”uppfinningen” Klimatkontrakt 2030 med målet att nå nettonollutsläpp senast 2030. Städer, kommuner, statliga myndigheter, näringsliv och akademi experimenterar tillsammans genom denna governance-innovation, och utgår då från städernas behov i klimatomställningen. På EU-nivå har klimatkontrakten fått genomslag inom programmet Cities Mission, där 120 städer ska bli föregångare för andra i klimatomställningen. Men när städerna genomför sina planerade insatser möts de av betydande trögheter och praktiska utmaningar, eftersom omställningar av stora samhällssystem är mycket komplexa till sin natur. En första utvärdering av programmet är gjord och tyder på att förändringsprocesserna befinner sig i ett tidigt skede.

Städers roller när klimatomställningen måste accelerera

Världens städer har en avgörande betydelse för klimatomställningen. De står för 65 procent av den globala energianvändningen och 70 procent av världens samlade kol-dioxidutsläpp. Inom EU bor 75 procent av befolkningen i städer, som tar upp 4 procent av landytan.² Städer har unika möjligheter att påskynda omställningen. De har behov och därmed också efterfrågan på investeringar i klimat- och resurseffektiva byggnader, avfallshantering, transport- och mobilitetssystem liksom energisystem. Behovet av en klimatomställning av hela samhället har fått flera städer att fokusera på att minska sina konsumtionsbaserade utsläpp. De ser synergier mellan klimat, resurseffektivitet och livskvalitet. Sett ur perspektivet närings- och innovationsutveckling, kan städernas klimatomställning också vara en katalysator för konkurrenskraftsutveckling. Städer måste då se bortom business-as-usual och i stället påskynda systemomställningen.

Den svenska utvecklingsresan inom hållbar stadsutveckling inleddes för drygt 20 år sedan, då Hammarby Sjöstad ritades och uppfördes i Stockholm. Stadsdelen har sedan dess blivit en internationell föregångare, eftersom projektet från början satte invånarnas roll i centrum för en hållbar stadsutveckling. Sedan starten har hållbar stadsutveckling ingått i ett flertal statligt stödande program, exempelvis det pågående *Viable Cities*, som är ett av de *strategiska innovationsprogrammen* (SiP).³ Programmet främjar systeminnovation, och syftar till att möjliggöra klimatomställning med ett gott liv för alla inom planetens gränser. Under det senaste året har också ett SiP inom digitalisering satt klimatomställning i städer i fokus, nämligen *Internet of Things (IoT) Sverige*. Som stöd för omställningen har en samverkansplattform under namnet Smart City Lab utvecklats genom IoT-programmet. Plattformen hjälper städer att bygga både tekniska och organisatoriska förmågor som behövs för datadriven systemintegration och systeminnovation.⁴

Fler svenska städer och kommuner har observerat den drivkraft och den utvecklingspotential som finns i att accelerera klimatomställningen, och har under 2020-talet startat arbetet med systemorienterade förändringar. I stället för att sträva efter att nå Sveriges nationella klimatmål⁵ – klimatneutralitet till 2045 – har 23 svenska städer och kommuner (vilka också inkluderar de sju svenska städerna i *Cities Mission* som beskrivs nedan) åtagit sig att nå detta mål redan 2030. För att klara målsättningen medverkar de bland annat i *Viable Cities*.

Sveriges praktiska erfarenheter och idéutveckling inom hållbar och klimatsmart stadsutveckling har fått internationellt genomslag, inte minst inom forsknings- och

² Why cities will be key for achieving the EU's new emissions target - CDP.

³ För mer information, se till exempel, [Samarbete hållbar innovation: strategiska innovationsprogram | Vinnova och Hem - Viable Cities](#).

⁴ För mer information se t.ex. [Samhällsnytta genom IoT - IoT Sverige](#) och [Smart City Lab – satsning på mjuk infrastruktur - IoT Sverige](#).

⁵ Det innebär att senast år 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. För mer information se till exempel, [Sveriges klimatmål och klimatpolitiska ramverk \(naturvardsverket.se\)](#).

innovationspolitik. Exempelvis lanserades nya former av policyinstrument 2021 inom ramen för EU:s ramprogram för forskning och innovation Horisont Europa, de så kallade *EU-missions*. Dessa "missioner" eller "missions" (ibland kallade missioner eller uppdrag) syftar till nya arbetssätt och nya former av samverkan. De ska hantera breda samhällsutmaningar genom att sträva bort från projektinriktade och sektorbaserade insatser. I stället betonar det så kallade "missionorienterade arbetssättet" att städerna ska mobilisera aktörer från olika system och arbeta sektorsövergripande och på så sätt uppnå nödvändiga systemförändringar.⁶ Sveriges arbete inom ramen för Viable Cities har spelat en betydande roll under utvecklingsfasen av en av de fem EU-missions, nämligen *Climate Neutral and Smart Cities 2030 (Cities Mission)*. Denna mission är ett av de nya och konkreta policyinstrumenten för att implementera *EU:s gröna giv (Green Deal)* och en *integrerad grön- och digital omställning (Twin Transition)*.⁷

Inom programmet Cities Mission får de medverkande städerna en central roll när det gäller att utveckla nya tvärsektoriella arbetssätt, det vill säga "governance-innovation" (se nedan). Städerna ska också medverka till att ta fram nya finansieringsmodeller och samverkansformer så att klimatomställningen drivs genom systeminnovationer och investeringar. Målsättningen med Cities Mission är att städer, akademi, näringsliv och innovationsmiljöer samverkar för att städerna ska bli klimatneutrala till år 2030. Städernas behov i klimatomställningen ska ligga till grund för satsningar som görs.

Totalt 120 europeiska städer har valts ut av EU för att medverka i Cities Mission. Dessa ska stå modell för andra städer och visa hur de kan gå till väga för att åstadkomma en snabbare och mer innovativ klimatomställning. De kan också få en rad fördelar i form av bland annat viss finansiering från EU. Sedan 2021 har sju svenska städer och kommuner godtagits för att medverka i Cities Mission.⁸ Under 2023 har tio europeiska städer, bland annat Stockholms stad, fått en "mission label" efter att ha utvärderats av EU-kommissionen. Det är ett erkännande och en kvalitetsstämpel för "missionstädernas" pågående strategiska planeringsarbete inom ramen för Cities mission.⁹

6 För mer information se till exempel [EU Missions in Horizon Europe \(europa.eu\)](https://europa.eu) och [EU's Cities Mission](https://europa.eu) kan snabba på utvecklingen av klimatneutrala städer | Vinnova.

7 För mer information se till exempel [Green Deal: key to a climate-neutral and sustainable EU | News | European Parliament \(europa.eu\)](https://europa.eu) och [The twin green & digital transition: How sustainable digital technologies could enable a carbon-neutral EU by 2050 \(europa.eu\)](https://europa.eu).

8 De sju svenska städer och kommuner som deltar i EU:s Cities Mission är Helsingborg, Lund, Gävle, Göteborg, Malmö, Stockholm och Umeå.

9 För mer information, se [Climate-neutrality by 2030: Ten cities awarded Label \(europa.eu\)](https://europa.eu).

Governance för klimatomställning – svenska erfarenheter ur operativt perspektiv¹⁰

Några av de svåraste utmaningarna med stadsbyggnadsprojekten Hammarby Sjöstad och även Norra Djurgården har varit att hitta modeller för att leda, styra och genomföra klimatomställningen på en systemnivå och genom systemförändrande insatser. Olika bromsklossar på vägen mot klimatmålen har varit strukturella, institutionella och kulturella, inte bara tekniska och ekonomiska. Utifrån de senaste två decenniernas praktiska erfarenheter har begreppet "governance" för klimatomställning tagits fram ur ett operativt perspektiv.¹¹

"Governance används när en myndighet behöver gå bortom det man har direkt rådighet över för att förverkliga ett mål. I governance samverkar myndigheten med näringsliv, civilsamhälle och akademi. Det innebär systemskiften som måste ske, det vill säga att gå från stuprörsbaserad verksamhet till helhetstänkande inom offentlig förvaltning. Det innebär också samarbete med näringsliv, akademi och civilsamhälle för att få en bred uppslutning av alla som kan och behövs i klimatarbetet. Den nödvändiga kunskapen för klimatomställning finns, men omställningen kräver ett helt nytt sorts tänkande både beträffande vad som behöver göras, vem som har rådigheten och hur omställningen skall organiseras."

Med tanke på städernas centrala roll för klimatomställningen och att takten för Sveriges utsläppsminskning måste öka för att nå klimatmålet i Parisavtalet,¹² är utvecklingen av governance avgörande.

10 För mer information, se rapporten "[Klimatomställning av städer - En svensk governance-modell för att öka takten i omställningen](#)". KTH:ViableCities. På uppdrag av Vinnova har denna rapport tagits fram för att ge en policyrelevant översikt över Sveriges erfarenheter och pågående utveckling inom hållbar stadsutveckling och klimatomställning, med governance och systeminnovation som två huvudfokus.

11 Definitionen och slutsatserna om governance togs fram av Professor Örjan Svane, i samband med arbetet med rapporten om Klimatomställning av städer".

12 Som redovisat i rapporten "Klimatomställning av städer", har Sveriges koldioxidutsläppsminskning på senare tid uppgått till ett par procent per år, medan takten behöver öka till 7–10 per år för att klara målen i Parisavtalet.

Klimatkontrakt – en svensk governance-innovation med accelererad klimatomställning som fokus

Klimatkontrakt 2030 kan betraktas som en svensk ”uppfinring” och är ett konkret uttryck för en ny form av governance-innovation för klimatomställning. Konceptet med kontrakt togs fram av Viable Cities, med syftet att kraftsamla huvudaktörer för en ambitiös klimatomställning i städer. Inom Viable Cities ville man nämligen experimentera och utveckla det missionorienterade arbetssättet. Ett sådant sätt att bedriva ett innovativt och ambitiöst arbete med systemförändringar för att accelerera omställningen, utgår från städernas egna förutsättningar, utvecklingsmöjligheter och behov i klimatomställningsprocessen. Klimatkontrakt 2030 har undertecknats av de 23 svenska städer och kommuner som åtagit sig att vara klimatneutrala till 2030, liksom av sex statliga myndigheter.^{13 14} Den grundläggande idén är att städerna och de statliga myndigheterna gör åtaganden som skapar en form av ömsesidighet: städernas höga ambitioner och nya utvecklingsbehov ska stödjas av insatser på den nationella nivån. Tillsammans ska de åstadkomma en klimatomställning genom bättre samordning och genom att fokusera på de behov städernas invånare och de olika aktörerna upplever i omställningsarbetet. Huvudkomponenterna i städernas åtagande omfattar bland annat förändringar i organisation och ledning, för att klimatomställningsarbetet ska kunna styras strategiskt och integreras i den kommunala verksamheten. Städerna ska också samverka med näringsliv, akademi och medborgare, för att omställningen ska bli handlingsinriktad och inkluderande. Klimatinvesteringsplaner ska användas som konkreta instrument för att mobilisera resurser. Sist men inte minst krävs ett ”digitaliseringslyft” – att städerna använder digitala stöd för att klara av att genomföra klimatomställningen snabbare och uppnå tvärssektoriella systemförändringar. Statliga myndigheter å sin sida ska huvudsakligen genom dialog med städerna och kommunerna finna nya arbetssätt för att utveckla policyer. Deras roll innebär också att stödja forskning, innovation och utveckling samt samordna finansieringen mellan olika stödformer för att bättre nå synergier och större effekter.

Som nytt inslag och en ny insatsform är Klimatkontrakt 2030 ett exempel på governance-innovation för klimatomställning. Sedan den första versionen av Klimatkontrakt 2030 lanserades 2020, har ett omfattande utvecklings- och mobiliseringsarbete genomförts inom ramen för Viable Cities.¹⁵ Redan under den tidiga ”idé-/designfasen” 2020–2022, har klimatkontrakten kunnat visa att instrumentet har en tydlig och kraftfull potential när det gäller att nå en systemförändrande

13 Dessa 6 statliga myndigheter är Statens Energimyndighet (Energimyndigheten), Verket för innovationssystem (Vinnova), Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Tillväxtverket och Trafikverket. Naturvårdsverket anslöt i december 2022 som ny part i Klimatkontrakt 2030.

14 För mer information se, t.ex. [Klimatkontrakt 2030 — Viable Cities](#).

15 För mer information, se till exempel, [Samarbete hållbar innovation: strategiska innovationsprogram I Vinnova](#) och [Hem - Viable Cities](#).

klimatomställning – en transformation som i sin tur har stor betydelse för innovations- och konkurrenskraftsutveckling. Exempel på denna potential är:

- En politisk förankring på hög nivå finns hos klimatkontraktstäderna och kommunerna, vilken ger legitimitet och mandat för en ambitiös klimatomställning.
- Städer med klimatkontrakt har satt fokus på organisatoriska förändringar och governance-innovation som redan lett till nya organisationer och funktioner, exempelvis klimatomställningskontor.
- Huvudkomponenter i kontrakten såsom klimatinvesteringsplan och utveckling av digitala stöd, skapar nya möjligheter som kopplar ihop klimatmål och strategier med verkliga klimatåtgärder. Här ingår pågående och framtida offentliga upphandlingar och stora investeringar som har klimatpåverkan och klimatnytta.
- De statliga myndigheternas åtaganden etablerar en formaliserad kanal för att utveckla nya och djupa dialoger och samverkan mellan den statliga och den kommunala nivån.

Ur ett innovationspolitiskt perspektiv innebär klimatkontrakten mellan städer och myndigheter på regional och statlig nivå en övergång från en "utlysningsslogik", där man utfärdar utlysningar kring behovsmotiverade innovationer, till en "kontraktlogik". Den leder till fundamentala förändringar när det gäller hur systeminnovation kan och bör drivas inom offentlig sektor, till exempel:

- Det ställer större krav på matchning mellan omställningsbehov på lokal nivå och synergier mellan olika policyområden. Innovationsinsatser och policyutveckling behöver gå hand i hand i stället för att som idag i hög grad vara separata och i otakt.
- Att ingå i ett klimatkontrakt ställer nya krav på forskning- och innovationsfinansiärer. Det innebär att integrerade "stödpaket" behöver utvecklas. Finansiella resurser måste kombineras med långsiktiga och handfasta stödinsatser för kompetens- och kapacitetsutveckling för klimatomställning.
- Att driva tvärsektoriell systemomställning som bygger på att städer och stat samverkar, är ett underutvecklat område både praktiskt och kunskapsmässigt. Städer och regioner har sina specifika förutsättningar, vilket ger dem såväl möjligheter som utmaningar i samband med klimatomställning. Mot denna bakgrund är klimatkontrakt ett viktigt experimenterande och lärande för utvecklingen av såväl nya insatser som forskning/teoribildning inom hållbarhetsdriven systeminnovation och konkurrenskraftsutveckling.

Utmaningar när svenska klimatkontrakt implementeras

I övergången från en "designfas" till tidpunkten då klimatkontrakten ska implementeras, finns ett antal utmaningar och utvecklingsbehov. Dessa kräver konkreta och nya stöd och samverkan mellan den kommunala, den regionala och den statliga nivån. Nedan tas några exempel upp som innefattar behovet av att vidareutveckla städernas omställningsstrategier, näringslivets roll, investeringsplanen och den gemensamma statliga och kommunala samägarskapet. Att ta dessa behov på allvar och se till att snabbt genomföra de åtgärder som krävs är av yttersta vikt för att nå klimatmålen.

När städers och kommuners klimatstrategier vidareutvecklas till handlingsorienterade omställningsstrategier, är det viktigt att inkludera olika former av omställningsrisker, vilket inbegriper att förstå och analysera dem. Risker i omställningsprocessen kan finnas i städernas val av teknologier och i hur marknaden utvecklas till följd av valet av policyer och governance. Utvecklingen i städerna måste ske tvärsektoriellt och utvecklas i strategiska processer på flera nivåer, vilket i sig medför utmaningar och osäkerhet.

Näringsliv och de lokala innovationsmiljöerna har avgörande roller i det lokala klimatomställningsarbetet. Deras funktioner i klimatkontrakten behöver stärkas. De ser begrepp såsom "hållbar samhällsbyggnad" som en systemövergripande motor för innovations- och konkurrenskraftsutveckling, snarare än att utvecklingen av innovation skulle ske inom specifika sektorer eller inom en snävt definierad tvärsektoriell samverkan. Denna inställning kan leda till att de skapar nya samverkansytter för konkurrenskraftsutveckling. Det kan uppstå en FoU-samverkan som också engagerar offentliga aktörer och förverkligas genom att det lokala innovationsekosystemet och näringslivet agerar som motor.

Klimatinvesteringsplanen är en central del i Klimatkontrakt 2030. Både utformning och innehåll i denna plan kräver ett grundligt utvecklingsarbete, för att den ska koppla till kommunernas verkliga och långsiktiga upphandlingar, investeringsaktiviteter och investeringsbehov som har med klimatomställningen att göra. Kopplingen mellan digitalt stöd och klimatnytta är då av stor vikt, både konceptuellt och praktiskt, och behöver utvecklas. Det kräver närmare interaktion mellan digitaliserings- och klimatomställningsprocesser. Då krävs också nya former av långsiktigt statligt kapacitetsstöd som baseras på städernas behov i omställningen. Investeringsplanerna och digitalt stöd behöver stå i fokus.

Den pågående processen med governance-innovation innebär inte bara förändringsarbete på den lokala nivån. Det innebär också en gemensam statlig-kommunal ambition och ett aktivt samägarskap för att etablera den strategiska dialog som det långsiktiga och offensiva omställningsarbetet kräver. Klimatkontraktet är ett verktyg som kan skapa tydlighet och struktur i denna kontakt, och blir på så vis ett viktigt institutionellt stöd. Konkreta utvecklingsbehov på den lokala nivån kan mötas med konkreta insatser och samverkan från den statliga nivån. Detta gemensamma statligt-kommunala ansvarstagande och strategiska dialogutrymme behöver ses som en central komponent när klimatkontrakten implementeras.

Med dessa utmaningar och utvecklingsmöjligheter som bakgrund har ett antal nya insatser lanserats från statligt håll. Insatserna fokuserar på att städerna ska arbeta fram åtgärder som kan leda till systemförändringar, och sedan omsätta dessa i praktiken i sin miljö och verksamhet. De behov som uppstår till följd av förändringarna ska observeras och åtgärdas om det behövs. Vinnovas nya satsningar på "systemdemonstratorer för klimatneutrala städer" lanserades 2023. Dessa är just stöd till de svenska "mission-städerna" för att de ska kunna utforska och experimentera med ett integrerat systemförändringsarbete i verkliga miljöer och i praktiskt implementeringsarbete.¹⁶ Stockholms stad och Lunds kommun blev de två först utvalda städerna för satsningen. Båda har valt transport- och mobilitetsystem som fokus, men de har bestämt sig för olika sätt att närma sig de förändringar av systemen som krävs. Stockholms stad ska införa en miljözon klass 3 i City, det vill säga ett av världens hårdaste miljökrav på luftkvalitet. I Gamla stan kommer en "stadsmiljözon" att införas, vilken fortfarande tillåter fossilbränsleddrivna bilar, men där andra miljöåtgärder ska minska bilismen. Med de nya insatserna som drivkraft ska Stockholm också sätta fart på klimatomställningsarbetet genom förväntade synergier mellan policy/reglering och systeminnovationer. För Lunds kommun är integrering mellan klimatomställning och digital omställning central för att koppla ihop energisystem och transportsystem. Detta anses vara nyckeln till en effektiv, flexibel och inkluderande klimatomställning, som snabbare kan reducera klimatutsläpp i nordöstra delen av staden, ett av Sveriges mest arbetsplatstäta områden med mycket trafik. Det gemensamma för dessa två systemdemonstratorer är den plattform för aktörer som medverkar. Genom plattformen kan deltagare som utvecklar systeminnovationer och de som använder eller berörs av dem, påverka och bidra till systemförändringarna. Bägge städerna tillämpar också nya arbetssätt för att integrera olika systemkomponenter som policy, infrastruktur, teknik, affärsmodeller, beteende och kultur.

¹⁶ För mer information se [Lund och Stockholm banar väg i kraftfull ny klimatsatsning i Vinnova](#).

Bortom dessa riktade spetsinsatser för pionjärerna Stockholm och Lund, krävs samtidigt ett brett stöd till andra kommuner och städer då de ska utveckla kompetens och förmåga att ställa om sina system. Dessa utvecklingsbehov är särskilt tydliga och angelägna inom den integrerade gröna och digitala omställningen, twin transition, inte minst utifrån det pågående arbetet med klimatkontrakt. Vinnovas satsning på kompetenscentret Urban Twin Transition Center (UTTC) är ett svar på detta utvecklingsbehov. Kompetenscentret kommer att koordineras av Institutet för tillämpad informationsteknologi vid Göteborgs universitet. Dess verksamhet börjar med en kraftsamling av redan befintliga satsningar och initiativ som tillsammans stödjer en integrerad klimat- och digital omställning i städerna. Centret kommer att utveckla riktade och handfasta kunskaps- och kapacitetsstöd som ska guida städer så att de ska kunna validera tekniska lösningar, implementera förändringsarbete och utvärdera systemeffekter. Centret ska också underlätta lärande och uppskalning av goda erfarenheter och exempel.

Systemdemonstratorerna och kompetenscentret kommer att bidra till att arbetet med klimatkontrakt blir mer konkret och handfast. Insatserna hjälper till att utveckla och testa nya arbetssätt, systemlösningar och tekniska möjligheter för att få till en snabbare omställning i städer och kommuner.

Lärande från EU:s Cities Mission – observationer och reflektioner från första utvärderingen

Klimatomställning i städer förutsätter inte bara att städerna utvecklar nya arbetssätt. De måste också utveckla nya former för samverkan mellan aktörer och sektorer på kommunal, regional och nationell nivå samt på EU-nivå. Eftersom EU:s satsning Cities Mission spelar en central roll för omställningsarbetet, är EU-kommissionens första utvärdering av särskilt intresse och relevans. Speciellt viktig är den ur ett svenskt perspektiv med tanke på Sveriges aktiva deltagande i såväl designfasen som implementeringsfasen.¹⁷

Under Cities Missions två första år har EU-kommissionen ägnat betydande institutionell ansträngning åt att utveckla en governance-struktur för horisontell policykoordinering på EU-nivå. Detta går hand i hand med att kommissionen mobiliserar resurser genom att söka synergier med andra finansieringsprogram och instrument både inom och utanför Horisont Europa, se tabell 1. Samtidigt utvecklar tjänstepersonerna vertikala länkar med nationella nätverk och städer för implementering, se figur 1.¹⁸ Dessa länkar sker i nuläget i form av *Mission Plattform* och *Mission Projekt* inom Horisont Europa. De är ett slags stödfunktioner, som i projektform främjar nätverkande och kapacitetsutveckling för städernas missionsarbete.

Tabell 1. Cities Mission – policyintegrering och synergier, några exempel.

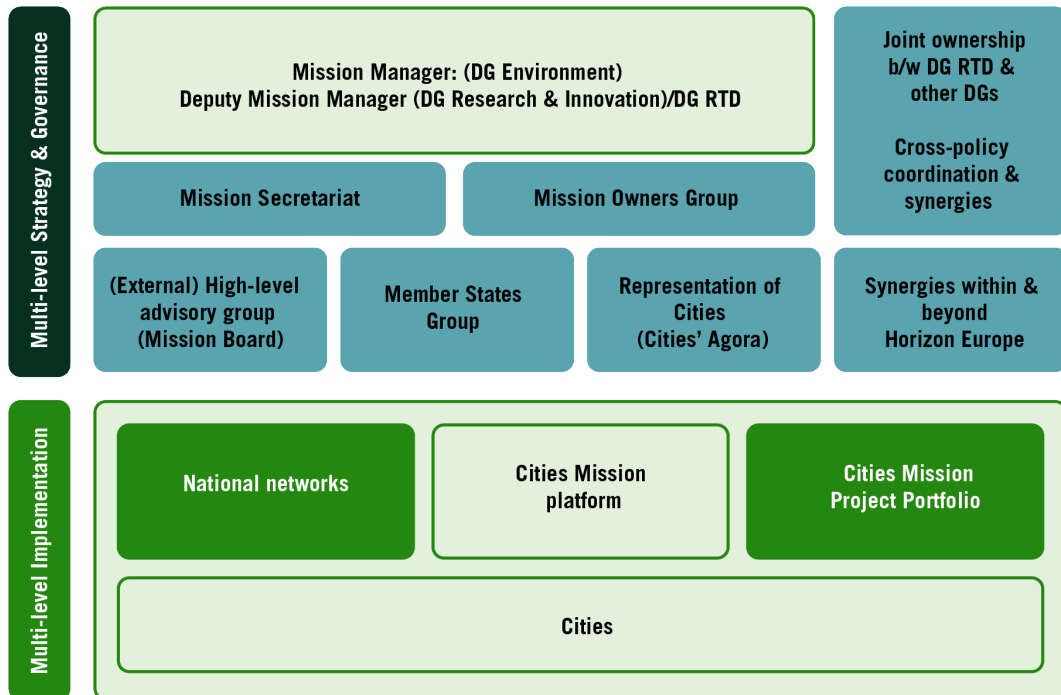
Mission	EU policyagenda	EU instrument/program
Cities Mission	Green Deal Initiatives New European Bauhaus (NEB) in urban areas	Horizon Europe Partnerships – Zero mission mobility Digital Europe Programme/Smart City Marketplace Connecting Europe Facility LIFE Strategic Integrated Projects Urban Innovative Actions European Innovation Council (EIC)

Källa: EU Missions two years on: assessment of progress and way forward. Sida 105–106, EU-kommissionen, juli 2023.

¹⁷ För mer detaljer, se [EU Missions two years on: assessment of progress and way forward](#) och [COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT \(europa.eu\)](#).

¹⁸ Denna figur är en förenklad version, baserad på en governance-struktur för Cities Mission som beskrivs i EU-kommissionens "Commission Staff Working Document", se fotnot 17. Den vill ge både en överblick och beskriva underliggande intentioner med olika komponenter

Figur 1. Governance- och implementeringsstruktur för Cities Mission.



Källa: En modifierad version baserad på EU Missions two years on: assessment of progress and way forward. Sida 92, EU-kommissionen, juli 2023.

Klimatomställning i städer är komplex och berör ett stort antal sakområden. Utvärderingen visar att det varit en utmaning att få till den horisontella mobiliseringen, och att uppnå de synergier som man förväntat sig genom att synkronisera olika EU-policyer. För att städernas omställning ska kunna fortskrida krävs enligt utvärderingen att de berörda direktoratet övergår från att endast medverka på ett teoretiskt plan, till att bidra rent konkret. Olika direktorat och enheter inom EU-kommissionen behöver arbeta tillsammans för att komma fram till gemensamma lösningar på städernas klimatproblem, det vill säga: de måste praktiskt söka samarbeten för att uppnå en "whole-of-government approach".

När det gäller den vertikala och verksamhetsnära kopplingen, det vill säga hur medlemsstaterna ska engageras i sina städernas klimatanpassning, konstaterar utvärderingen att ländernas intresse och stöd till städerna hittills har varit otillräckligt. Detta förklaras delvis av att mobiliseringsarbetet från EU-kommissionen i stort sett drivs på tjänstemannanivå. Men här krävs också en tydligare och starkare politisk uppbackning från medlemsländerna, för att Cities Mission-arbetet ska synas mer i verksamheterna och få större legitimitet. Samtidigt råder det osäkerhet hos medlemsstaterna, också på regional och lokal nivå, kring vad EU kan göra för att stödja deras klimatomställning i de praktiska vardagsverksamheterna. Cities Mission hade redan i designfasen en tydlig betoning på medborgarnas betydelsefulla roll i klimatomställningen. Men utvärderingen visar att man i städerna efterfrågar konkreta förslag på hur medborgare och även andra aktörer kan bli engagerade i arbetet med Cities Mission.

Utmaningarna i både den horisontella koordineringen och den vertikala kopplingen visar att Cities Mission befinner sig i ett tidigt skede av att testa en governance-struktur som kan möta utvecklingsbehov och fylla kapacitets- och resursgap. Samtidigt vill städerna givetvis undvika åtgärder som saknar relevans eller träffsäkerhet för omställningsarbetet. I detta sammanhang har Mission Plattform en avgörande roll som brygga mellan EU och de nationella och lokala nivåerna. Plattformens syfte är att tillgodose städernas kunskap- och kapacitetsutvecklingsbehov under omställningsprocessen. En annan viktig uppgift för Mission Plattform är att bistå städerna med att utveckla och experimentera med innovativa implementeringsverktyg, exempelvis klimatkontrakt. (EU:s Climate City Contracts kräver mer detaljerade investeringsplaner och har mer specifika krav på handlingsplaner för klimatomställning än de svenska klimatkontrakten.) Men som antyds i utvärderingen, är det inte uppenbart hur Mission Plattform kan bli en integrerad del av kunskaps- och kapacitetsutvecklingen som behöver ske på lokal nivå. I dagsläget är plattformen rådgivande, men inte i tillräcklig utsträckning, enligt utvärderingen. Risken är att Mission Plattform har svårt att mobilisera ett kontinuerligt och handfast politiskt stöd och uppbackning från EU-nivå, det vill säga ett tillräckligt mandat och förtroendekapital för att engagera och stödja städerna. Samtidigt kan EU:s möjligheter att bistå städerna genom Mission Plattform hamna utanför städernas praktiska arbete med omställningen. Mot denna bakgrund kan det innovativa implementeringsverktyg som Climate City Contract utgör, spela en strategisk och övertygande roll i det praktiska omställningsarbetet. Detta är extra viktigt då utvärderingen också lyfter fram att mobiliseringen av resurser varit begränsad utanför ramprogrammet Horisont Europa. De finansiella resurserna är en av de tydliga svagheter i det pågående missionsarbetet, inklusive Cities Mission, trots att det från början varit tydligt, att både medlemsstaterna och den privata sektorn ska medfinansiera städernas klimatarbete. I detta sammanhang är det intressant att notera att både Sveriges nationella Klimatkontrakt 2030 och Kommuninvest lyfts fram i EU:s utvärdering. Kommuninvest har med sin verksamhet och möjlighet att mobilisera finansiering för svenska kommuner och städer, goda och unika förutsättningar att bidra till att utveckla klimatkontrakt.

Sammanfattningsvis konstaterar utvärderingen i sina övergripande slutsatser om nuläget och den framtida utvecklingen:

Resisting the 'projectification' of transition processes and refocusing efforts on the broader challenges of developing appropriate governance structures, securing multi-level and cross-departmental buy-in, and establishing appropriate financing arrangements are likely to remain critical well beyond the initial implementation phase.

Avslutande reflektioner – Sveriges unika styrkor, gemensamma utmaningar och ömsesidigt lärande

Sverige har lång erfarenhet och ackumulerat lärande inom hållbar stadsutveckling och systeminnovation. Det har också länge funnits ett intresse för och engagemang i ett missionorienterat arbetssätt, som ett sätt att driva på klimatomställningen. Med svenska städers och kommuners aktiva deltagande i Cities Mission på EU-nivå har Sverige också bidragit till viktiga erfarenheter och insikter internationellt. I synnerhet gäller det den konceptuella utvecklingen av klimatkontrakt och konkreta erfarenheter av governance-innovation i det lokala omställningsarbetet.

Klimatomställningsarbetet i svenska kommuner och städer, liksom inom ramen för Cities Missions, går nu från en design- och mobiliseringsfas till en implementeringsfas. I denna övergångsprocess, där aktörerna ska gå från ord till handling, blir governance-strukturerna som ska skapas mer komplexa. Det kommer att finnas betydande behov av att konkretisera och vara handlingskraftig i fråga om klimatkontrakten, och det gäller både på nationell och på EU-nivå.

Sveriges nya satsningar på systemdemonstratorer och det ökade fokuset på kompetens- och kapacitetsutveckling i städer och kommuner utgör sådana konkreta steg. Genom dessa kan man bättre förstå utmaningarna och hantera dem effektivare. Redan i ett tidigt skede av de nya satsningarna går det att konstatera, att det finns en högre mognadsgrad och tydligare idéer hos de städer som kommit längst i omställningsarbetet. De har planer kring hur ett djupare och handfast omställningsarbete kan organiseras och experimenteras fram. Det finns också en stark övertygelse hos dessa städer att ett missionorienterat arbetssätt både är nödvändigt och banbrytande. Men det kräver ett omfattande och långsiktigt utvecklingsarbete, som bygger på samverkan, experimenterande och lärande.

På EU-nivå är den pågående horisontella och vertikala policykoordineringen och breda resursmobiliseringen viktiga steg framåt. Resursmobiliseringen gäller såväl offentliga finansiella satsningar inom FoU, som satsningar inom exempelvis grön och digital omställning samt resurser från näringsliv och finansiella marknader. Utvärderingen slår fast att framstegen är betydelsefulla trots alla komplikationer och frågetecken som kvarstår. Med detta "learning-by-doing" har både EU-kommissionen och medlemsstaterna fått konkreta och djupa insikter kring missions konceptuella styrkor och svagheter. Men framför allt har missions blivit mer konkreta och implementeringen har fått tydligare fokus. Nu är det dags att testa och experimentera med en ny generation transformativ forsknings- och innovationspolitik. Den behöver vara strategiskt inriktad och brett mobiliserad när det gäller de finansiella resurser, aktörer och innovationsmiljöer som behöver vara engagerade i omställningen. Att se hur utvecklingsarbetet med missions och nationella strategiska satsningar testas och utvecklas för framtiden, kommer att bli ett värdefullt lärande för Sverige.