



**SCHOOL OF GLOBAL STUDIES**

# **INTERVJURAPPORT**

## **Klimatpolitik och Intersektionalitet**

Vägar fram till en socialt inkluderande hållbarhet

**Benedict E. Singleton, Institutionen för Globala Studier, Göteborgs Universitet**

# Akronymer

EPA	Naturvårdsverket/ <i>Swedish Environmental Protection Agency</i>
SEA	Energimyndigheten/ <i>Swedish Energy Agency</i>
STA	Trafikverket/ <i>Swedish Transport Administration</i>
VIN	Vinnova

## Introduktion

Det här dokumentet presenterar resultat från en intervjustudie som är del av det fyraåriga FORMAS-finansierade projektet 'Klimatpolitik och intersektionalitet: vägar fram till en socialt inkluderande hållbarhet' (FR-2018/0010, på engelska: *Intersectionality and Climate Policy Making: Ways forward to a socially inclusive and sustainable welfare state*). Vår interdisciplinära forskningsgrupp ämnar utveckla forskningsbaserad vägledning för policyarbetare. Genom diverse metoder så undersöker vi hur policyarbetare inom myndigheter arbetar med social inkludering samt även hur intersektionella ojämlikheter relaterar till klimatarbete inom den kommunala kontexten. Det övergripande syftet med projektet är att utöka kunskapen om intersektionella faktorer hos policyarbetare så att de kan utveckla en socialt inkluderande och rättvis klimatpolitik i linje med Agenda 2030. Forskningsgruppen består av Annica Kronsell, Nanna Rask och Benedict E. Singleton, Institutionen för globala studier, Göteborgs universitet, samt Gunnhildur Lily Magnusdottir, Institutionen för globala politiska studier, Malmö universitet.

Denna intervjurapport fokuserar på fyra svenska myndigheter: Naturvårdsverket (EPA, *the Swedish Environmental Protection Agency*), Energimyndigheten (SEA, *the Swedish Energy Agency*), Trafikverket (STA, *the Swedish Traffic Authority*) och Vinnova, Sveriges innovationsmyndighet. Det svenska politiska systemet karakteriseras av små departement som stöds av större statliga myndigheter. Därmed är dessa fyra myndigheter viktiga aktörer för klimatpolitiken inom sina respektive fält. Dessa fält består av miljön (Naturvårdsverket); energisystemen (Energimyndigheten); transportsystemen (Trafikverket); och innovationssystemen (Vinnova). Inom dessa myndigheter är det möjligt att identifiera specifika

myndighetsroller som relaterar till Sveriges klimatpolitik och klimatomställning. Sveriges regering definierar och avgränsar varje myndighets ansvarsområde. Dessa ansvarsområden är dock under ständig rörelse och utveckling allteftersom regeringen tilldelar nya arbetsuppgifter och gör omorganiseringar. Myndigheterna har dessutom handlingsutrymme i hur de tolkar sina uppgifter och kan arbeta proaktivt inom sina respektive sektorer. Varje myndighets klimatarbete har därmed uppstått i en kombination av 'top-down' (regeringsdikterat) och 'bottom-up' (egeninitierat) arbete och agerande.

Svenska myndigheter, i sin roll som innehavare av expertis, har som uppgift att delge kunskap och rådgivning till regeringen inom sina respektive sektorer. Detta kan vara rådgivande och beroende av tilldelad uppgift, men tjänstepersonerna inom myndigheterna kan även arbeta med att förutspå och identifiera relevant information. Kopplat till detta, så har myndigheterna en roll att stimulera och finansiera andra aktörer inom det svenska samhället, även om storleken av denna roll skiljer sig åt emellan myndigheterna. Myndigheterna har också en roll i byggandet, underhållningen och reglerandet av social, ekonomisk och fysisk infrastruktur. Dessa myndigheters arbete, med deras olika roller och fokusområden, har därmed en stor roll att spela i utförandet av Sveriges klimat- och omställningsprocess och i frågor som rör social rättvisa.

*Intersektionalitetsteorin* härstammar från svart feministisk forskning som ett redskap för att problematisera simplistiska conceptualiseringar av individer och samhället. Den belyser komplexa effekter av *överlappande* samhällsliga maktstrukturer. För att ge ett exempel, en 'svart kvinnas' erfarenhet överlappar med och skiljer sig från 'svarta mäns' eller 'vita kvinnors' erfarenheter. På liknande vis, så skiljer sig, till exempel, en populations mobilitet beroende på åldersgrupp, kön, boplat och inkomst. En förändring i transportpolicy (t.ex. mot ett bilfritt samhälle) kommer att ha komplexa effekter och interagera med andra sociala sårbarheter. Därmed, hypotetiskt, om äldre människor är beroende av bilen för sitt politiska deltagande och för sin hälsa, så kommer transportpolicys att interagera med, och möjligen förstärka, dessa existerande sårbarheter och ojämlikheter.

I denna rapport så identifierar vi tematiska områden som är relevanta för överförandet av kunskap om intersektionella perspektiv till myndighetspersonal. Rapporten baseras på resultat från intervjuer med 32 tjänstepersoner vid fyra svenska myndigheter. Den presenterar preliminära resultat som kommer att utvecklas ytterligare med en uppföljning av intervjuer och diskussioner i fokusgrupper. Det är ett publikt dokument, avsett för spridning och delande av resultat till respondenterna och den kommer även att utgöra en basis för fortsatt dialog med representanter vid de olika myndigheterna. Innehållet är därmed framförallt deskriptivt med syfte att göra rapporten tillgänglig utanför en akademisk kontext. Den utgör, som sagt, del av en pågående dialog med respondenter vid varje myndighet. Rapporten har följande upplägg. I nästa avsnitt kommer metoden att specificeras. Vi diskuterar sedan flera tematiska områden som stod ut i vår analys, vilka var för sig innefattar lärdomar att ta med oss samt framtida forskningsfrågor. Rapporten avslutas med en sammanfattning av de viktigaste resultaten.

## Metod

Datan i denna rapport samlades in under en intervjustudie som utfördes under våren 2020. Den utgör del av ett större projekt som också använder sig utav information och data från en dokumentanalys, fokusgrupper och ytterligare intervjuer, där insamlandet av data kommer att pågå fram till 2022. Framtida analyser kommer att utforska både nationella och lokala policyorgan. Som påpekats i introduktionen, så är ett syfte med denna rapport att vara ett verktyg för framtida insamling av data, i samarbete med respondenter.

## Val av respondenter

Respondenterna var initialt målmedvetet utvalda, då flera individer vid varje myndighet redan hade signalerat sitt intresse för att delta i studien. Forskarna identifierade och kontaktade tjänstepersoner som hade arbetat med social hållbarhet och rättvisefrågor. Denna initiala pool av respondenter utgjorde därmed en språngbräda för urvalet av ytterligare respondenter via användandet av en snöbollsmetod där forskarna bad respondenterna rekommendera personer att

intervjua. Totalt 32 respondenter intervjuades under 31 telefonintervjuer (en intervju hade två respondenter). Forskningsteamet fortsatte söka nya respondenter tills en känsla av mättnad (*saturation* på engelska) hade uppnåtts, då de olika respondenterna upprepande föreslog samma personer att intervjua. Tabell 1 visar en detaljerad lista av antalet respondenter som intervjuades vid varje myndighet samt koderna som allokerades till varje onlineintervju.

**Tabell 1 Respondenter och intervjukoder**

<u>Myndighet</u>	<u>Antal respondenter</u>	<u>Intervjukoder</u>
Energimyndigheten (SEA)	7	iSEA01-07
Naturvårdsverket (EPA)	9	iEPA01-09
Trafikverket (STA)	6	iSTA01-06
Vinnova (VIN)	10	iVIN01-09

## Intervjuprocess

På grund av den pågående covid-19 pandemin så beslutade vi att ändra på det planerade formatet med face-to-face intervjuer kombinerat med forskningsvisiter till myndigheterna till att istället göra onlineintervjuer via Zoom eller Skype. Eftersom både respondenter och forskare blivit ombudda att arbeta hemifrån och undvika onödigt resande var detta det mest pragmatiska utförandet under omständigheterna. Intervjuerna gjordes mellan den 16 mars och 20 maj 2020. Alla intervjuer utfördes av en medlem i forskningsteamet (Singleton).

Intervjuerna organiserades kring en intervjuguide. Denna skrevs och cirkulerades bland de fyra medlemmarna i forskningsteamet innan den slutfördes. Små justeringar gjordes till frågorna under intervjuprocessen. Intervjuerna var semi-strukturerade, där preferens gavs till respondenternas egna tolkningar av frågorna och deras roll, istället för att strikt förhålla sig till intervjuguiden.

Intervjufrågorna var designade baserade på studiens syften och mål (se introduktionen). Frågorna fördelades tematiskt in i tre områden:

- 1) Frågor om respondentens professionella bakgrund, roll och erfarenheter.
- 2) Frågor som undersöker hur sociala rättviseaspekter tolkas och förstås vid de olika myndigheterna.
- 3) Frågor som undersöker kontexten i vilken myndigheterna agerar.

Varje intervju spelades in och skickades iväg på transkribering, varpå transkriberingarna korrekturlästes av en medlem i forskningsteamet (Singleton).

Detta kombinerades sedan med diverse anteckningar som gjorts under intervjuerna och fördes in och analyserades i ATLAS 8, en mjukvara för kvalitativ analys.

## Begränsningar

Även fast forskningsteamet försökte få ett så brett urval som möjligt, så är en begränsning med snöbollsmetoden att en tenderar att intervjua dem som redan känner varandra. Det finns därför en risk att vi har missat viktiga respondenter och att resultaten inte är representativa. Denna risk bedöms som extra stor inom så pass stora organisationer som svenska myndigheter utgör. Forskningsteamet vidtar flera åtgärder för att minimera denna risk: I ett första steg så jämförde vi datan med resultaten av en tidigare textanalys av relevanta myndighetsdokument och webbsidor. Därefter så ämnar vi dela våra resultat, inklusive denna rapport, med respondenterna under den fortsatta insamlingen av data. På så vis utgör dessa intervjuer en, av flera, steg i vårt försök att skapa en större, mer komplett bild. Det kommer därmed även vara möjligt att testa våra resultat med respondenterna och att identifiera om vi har utelämnat något viktigt i vårt arbete.

## Reflexivitet och etik

Som vid all forskning, är våra respondenters säkerhet och beaktande av etiska konsekvenser av vår forskning av yttersta vikt. Därför har respondenterna gett muntligt samtycke till att bli inspelade och vara del av vårt forskningsprojekt. Den intervjuande forskaren var även tydlig med att informera respondenterna om när inspelningen var igång samt gav respondenterna en möjlighet att överväga om någon information skulle strykas i inspelningen. Även fast deltagande i detta forskningsprojekt sannolikt inte resulterar i några negativa konsekvenser för respondenterna så har vi av försiktighet valt att anonymisera deras svar i texten.

# Analys

Genom en analys av intervjumaterialet så identifierade vi flera teman som har implikationer för integration av intersektionella perspektiv i myndigheternas klimatarbete. Det här avsnitten är indelat i fyra delar, baserade på dessa teman:

- Myndighetsdefinitioner av klimatförändringar.
- Myndighetsdefinitioner av social rättvisa.
- Institutionellt stigberoende.
- Legitimt handlingsutrymme.

Varje del representerar ett bredare material och ger en sammanfattning av vår data. Denna data diskuteras sedan i förhållande till implikationer för socialt rättvist klimatarbete och/eller integreringen av intersektionella perspektiv. Till varje del hör en textruta (box) med en sammanfattning och en eller två frågeställningar för framtida forskningsdialog med tjänstepersoner inom myndigheterna.

## Myndighetsdefinitioner av klimatförändringar

Genomgående i vårt urval så tenderar respondenterna att definiera klimatförändringar som något som drivs av koldioxidutsläpp. Därmed så berättade respondenterna om diverse arbete inom myndigheterna med att reducera koldioxidutsläpp. Exempelvis så ämnar Energimyndigheten och Trafikverket reducera koldioxidutsläpp inom energi- respektive transportsystemen. Vid andra tillfällen så berättade respondenterna om arbete med klimatanpassning, såsom Vinnovas arbete med att stödja innovation för klimatanpassning. Många respondenter talade om myndigheternas klimatarbete som reaktioner på direktiv från den svenska regeringen. Klimatarbetet var därmed strukturerat kring nationella och internationella åtaganden såsom Agenda 2030. Alla Vinnovas utlysningar är till exempel kopplade till Agenda 2030 på något vis (iVIN01).

Respondenterna talade ofta om tekniska lösningar på klimatförändringarna, snarare än pekade ut, till exempel, en förändring av livsstilar eller de djupliggande normer och antaganden som myndigheterna och det svenska samhället är grundade på.



Kommande exempel illustrerar detta. Naturvårdsverket, när de ger exempel på potentiellt klimatarbete, berättar hur de kan utforska hur de kan göra svenska städer fortsatt beboeliga i ett varmare klimat genom att, till exempel, undersöka vilka träsorter som skulle kunna ha en nedkylande effekt (iEPA04). På ett mer övergripande plan, så problematiserar inte Trafikverket transportsektorn i det stora hela eller den svenska befolkningens rätt till mobilitet, generellt. Vid tillfällen så beskrivs klimatarbete som kopplat till pågående arbete. Respondenter på Energimyndigheten pratade därmed om sitt klimatarbete som en del av ett större arbete mot ökad energieffektivitet inom de svenska energisystemen.

### **Box 1 Sammanfattning**

Myndigheternas klimatarbete är kopplat till nationella och internationella åtaganden samt till redan pågående aktiviteter och varje myndighets ansvarsfördelning. Respondenter tenderar att förstå klimatarbete i tekniska termer; som ett bevarande/förbättring av *status quo* snarare än en fundamental förändring av samhället.

*Framtida forskningsfråga: I hur stor omfattning kan svenska myndigheter problematisera och förändra/förbättra sina ansvarsområden kring klimatförändringar?*

## **Myndighetsdefinitioner av social rättvisa**

När ombedda att beskriva hur de själva och deras myndigheter ser på social rättvisa så hade många respondenter svårt att komma på en exakt definition. Social rättvisa sågs dock som en väsentlig del av svenska statens (och därmed myndigheternas) arbete och värderingar. En respondent refererade till det som "en del av den statliga värdegrunden" (iEPA03). Vid andra tillfällen så uttryckte emellertid respondenterna att social rättvisa kändes problematiskt på grund av sin vaga natur och dess potential att tolkas på så pass många olika sätt. Respondenterna poängterade att rättvisa kan skilja sig åt beroende på perspektiv och kan mycket väl politiseras. En respondent uttryckte till exempel att ordet "jämlik" var enklare att integrera i deras arbete jämfört

med "rättvis" eftersom det senare kan associeras med känslor av skuld och skam (iVIN03).

Det var dock bred konsensus om att det bör uppmärksammas att vissa samhällsgrupper kommer att påverkas mer eller mindre av både klimatförändringar och klimatarbete. Det påpekades även att vissa samhällsgrupper, både globalt och nationellt, bidrar olika mycket till växthusgasutsläpp. Därutöver så belystes det att klimatarbetet behöver integrera sociala rättviseaspekter för att lyckas, så att människor kan samarbeta och gemensamt arbeta mot klimatmålen. Om inte sociala rättviseaspekter integreras så uttrycktes det att det finns en risk att delar av populationen kommer att sätta sig emot klimatarbetet. Flera respondenter gav de franska gula västarna som ett exempel att undvika. Dock så rapporterade flera respondenter även en viss tvekan och osäkerhet kring legitimiteten att ta sig an frågor som rör social rättvisa utan explicita direktiv från regeringen (se nedan).

Det fanns även en variation kring vilka sociala grupper som var av intresse och som ansågs som påverkade av klimatinsatser. Vid olika tillfällen så lyfte respondenterna kön och genus, klass, etnisk härkomst, ålder och geografi/plats som faktorer som gör att påverkan av klimatförändringar och klimatarbete slår olika. Genomgående, med några få undantag, var det endast begränsat erkännande av termen intersektionalitet och att korsande/interagerande sociala skillnader och kategorier kan påverka människors sårbarhet till klimatförändringar och klimatinsatser.

## **Box 2 Sammanfattning**

Respondenterna differentierade inte den svenska befolkningen när de beskrev den. Periodvis identifierade de dock relevanta sociala kategorier i det svenska samhället. Respondenterna uttryckte, till större del, ett begränsat erkännande av att ojämlikheter interagerar med varandra, samt effekterna av detta. Det fanns en tvekan mot att integrera sociala rättviseaspekter i arbetet utan tydliga direktiv från regeringen.

*Framtida forskningsfråga: I hur stor omfattning kan myndigheter integrera insikten att flera interagerande sociala strukturer påverkar folks sårbarhet och respons till klimatförändringar (och klimatarbete)?*

## Institutionellt stigberoende

När tillfrågade att beskriva nuvarande potentiella problem med att inkorporera ny kunskap så belystes vid flera tillfällen att myndigheters agerande inte var ett helt fritt val. Varje myndighet har nämligen en specifik historisk bana som påverkas av dess regeringsstyrda ansvarsområde. På så vis kunde vi se en form av stigberoende.

Ytterligare en utmaning för att förändra nuvarande praxis och integrera ny kunskap var respondenternas uttryckta tidsbrist. Respondenterna hade olika grader av press på sig för att hinna med att utföra sina arbetsuppgifter och att byta till ett alternativt sätt att göra saker tar ofta mer tid. Som en respondent uttryckte det: "Jag tror att det är att det kan vara svårt att tänka nytt, helt enkelt ... Och att man i att man har alltid mer eller mindre tidspress och att det gör också att det bli svårare att man ska [säga]... 'nu så ska vi tänka på ett annat sätt'" (iSEA05).

Därmed, när de får nya uppdrag (som till exempel kan vara kopplat till klimatfrågor) så rapporterade respondenterna en tendens att sträcka sig efter de resurser som finns direkt till hands. Det sker på två plan: Först, på ett personligt plan, så använder respondenterna sina egna professionella och akademiska bakgrunder och nätverk för att lösa problemen. En respondent trodde därför att Naturvårdsverket kämpade och hade svårt med att integrera sociala analyser i sitt arbete eftersom personalen hade utbildningsbakgrunder som civilingenjörer och nationalekonomer (iEPA04). Respondenterna vid de andra myndigheterna rapporterade liknande tendenser, i olika grader. Respondenterna karaktäriserade sina handlingar som något som skedde inom en delad arbetskultur med delade tillvägagångssätt. Flera respondenter vid flera av myndigheterna poängterade att det fanns en tendens att anställa ingenjörer och ekonomer. Det fanns även en tydlig preferens för kvantitativa mätningar och problemformuleringar baserade på tidigare erfarenhet, även om hur ofta respondenterna påpekade detta skiljde sig åt mellan myndigheterna. På ett sätt var detta en styrka eftersom myndigheten lyckades bevara den expertis som redan

fanns (*extant expertise* på engelska), men det blev ett problem när de behövde arbeta med något som respondenterna ansåg ligga utanför deras tidigare erfarenhet, samt utgjorde även en utmaning för experter utanför myndigheten (*outside expertise* på engelska), såsom experter inom genus och social rättvisa, att bidra på relevanta sätt till tjänstepersonernas arbete. Flera respondenter beskrev hur tjänstepersonerna kunde vara ovilliga att ta risker, där en respondent sa: "Då faller vi tillbaka på att det är Trafikverket [som är vår arbetsplats] ... vi känner oss trygga när vi ska bygga saker" (iSTA04).

Detta utgör en utmaning för dem utanför myndigheten som ämnar stödja och förbättra myndighetens arbete; de saknar en institutionell förståelse av myndighetens specifika roll. En respondent vid Vinnova uttryckte detta problem tydligt: "Det finns det ganska många verktyg som bidrar med [social rättvisa], men det är en svaghet inom jämställdhetsområdet och det kanske är för att många som jobbar med det kommer ifrån en forskningsbakgrund där man är expert på jämställdhet men kanske inte expert på innovation- och utvecklingsarbete" (iVIN02). Därmed, att applicera ett akademiskt verktyg såsom intersektionalitetsteorin utan att beakta myndigheternas expertis inom sina ansvarsområden är sannolikt inte till någon större hjälp.

Utöver det personliga planet, så påverkar även den institutionella nivån; att varje myndighet är en produkt av sin historia, där deras arbete utvecklats beroende av nya direktiv från den svenska regeringen, men även beroende av deras egna handlingar. Trafikverket är, till exempel, en produkt av en sammanslagning av två tidigare myndigheter. Direktiv från regeringen om att arbeta med klimatfrågor och social rättvisa integreras i den redan existerande portfolion som varje myndighet hade. De olika typer av rapporteringsmekanismer som myndigheten arbetade med avgjorde vilken sorts information som myndigheterna förväntades samla in och svara till. Att regeringen är viktig i bestämmandet och avgränsandet av myndigheternas roller var, på så vis, ett tydligt tema hos alla respondenter. "varje år får vi ett regleringsbrev från regeringen som anger inriktningen och budget. Så det är ett styrande dokument för oss" (iVIN01).

### Box 3 Sammanfattning

Myndigheternas respons till nya arbetsuppgifter och utmaningar är länkat till tidigare respons på uppdrag. Myndigheternas respons till sociala rättviseaspekter av klimatarbetet utgör en kontinuitet med existerande uppgifter. Respondenterna beskrev att de använder sig av personliga och institutionella bakgrunder; de sträcker sig efter redan existerande och lättillgängliga verktyg och tidigare införskaffad kunskap. Myndigheterna visade därmed en typ av stigberoende i sina handlingar. Denna institutionella kunskap utgör en utmaning för insatser att integrera och applicera akademisk kunskap och akademiska verktyg i myndighetsarbetet.

*Framtida forskningsfråga: Vilken expertis, information, kunskap och vilka synpunkter är viktiga för att inkorporera intersektionalitet i myndigheternas arbete?*

### Legitimt handlingsutrymme

I diskussioner om arbete med social rättvisa och klimatfrågor så uttryckte flera respondenter en oro kring *legitimitet*. Respondenterna argumenterade för att det var genom regeringens definitioner av deras roller som de fick legitimitet. Detta är regeringens roll eftersom de är demokratiskt valda att representera den svenska befolkningen. Detta betyder att respondenterna behöver fundera över legitimiteten i sina handlingar utanför sina tydligt definierade ansvarsområden. Det här påverkar hur mycket tjänstepersonerna känner att de kan arbeta med innovation. Innovationen behöver hålla sig inom legitima ansvarsområden: "Jag tror inte myndigheten själv kan lägga till så jättemycket egna tankar och idéer till projekt om man inte har uppdrag att göra det" (iSEA01).

Därutöver så försvarade flera respondenter idealet av den neutrala byråkraten och kände att "aktivistiskt" agerande riskerade att skada legitimiteten i myndigheternas arbete som tenderar att grunda sitt arbete i data och en empiriskt grundad verklighet. Respondenterna poängterade att det fanns en fara i att myndigheterna skulle kunna bli indragna i bredare samhällsliga konflikter (där social rättvisa tolkas som något som den politiska vänstern sysslar med) eller att tjänstepersonerna inte agerar i

enlighet med vad majoriteten av den svenska befolkningen önskar. Bland dessa respondenter så fanns det en oro kring att om tjänstepersonerna agerade utefter sina egna värderingar och intressen så fanns det en risk att de agerade utefter egna förutfattade meningar och fördomar: "Så ska det förstås inte gå till, men i ärlighetens namn så är det nog lite för ofta som man baserar sig på anekdoter. Eller om man ska vara elak, fördomar [skratt]... Verkligen, [folk] menar väl, men det är inte alltid det blir så objektivt som man skulle önska" (iSTA06).

#### **Box 4 Sammanfattning**

Respondenterna oroar sig kring legitimiteten i deras arbete. Legitimiteten härstammar från det svenska folket via dess folkvalda demokratiska representanter. Försök att påverka och bidra till institutionell förändring behöver bejaka denna oro genom att visa att potentiella förändringar inte skadar myndigheternas legitimitet. Insatser för att uppnå socialt rättvist klimatarbete behöver belysa hur det ligger i linje med antingen regeringsmandat och/eller svenska befolkningens åsikter och önskemål.

*Framtida forskningsfrågor: Hur länkar socialt rättvist klimatarbete till det arbete inom myndigheten som redan anses vara legitimt? Vilka källor till legitimitet finns redan inom myndigheterna för en möjlig integration av intersektionella insikter i myndigheternas arbete?*

## **Konklusion**

Genom intervjuerna så beskrev respondenterna hur deras respektive myndigheter tolkade termerna klimatförändringar och social rättvisa. Detta var kopplat till respondenternas förståelse av sina egna och sina myndigheters respektive roller inom det svenska samhället. Därmed, om respondenterna tolkar social rättvisa som något som var utanför myndighetens ansvarsområde så kan de också finna att det är problematiskt eller svårt för myndigheten att agera på ämnet. Detta ansvarsområde uppkommer i en interaktion mellan top-down och bottom-up agerande inom myndigheterna samt från regeringsdirektiv. Tjänstepersonerna på myndigheterna får

direktiv från den svenska regeringen som är demokratiska representanter för den svenska befolkningen. Tjänstepersonerna på myndigheterna samlar dock även information åt den svenska regeringen och kan ibland ta beslut angående vilka frågor som ska prioriteras och flaggas. I praxis så har även tjänstepersonerna utrymme att manövrera genom hur de tolkar sina officiella roller. Därmed är det felaktigt att måla upp svenska myndigheter som att de enbart 'lyder' regeringen eftersom personalen har olika grader av flexibilitet angående hur mycket de behöver 'lyda' beroende på vilka specifika uppgifter som regeringen ger. Tjänstepersonerna har ett visst handlingsutrymme att agera utefter sina egna prioriteringar och principer. Respondenter var dock eniga om att de behöver vara försiktiga så att de inte riskerar att gå för långt och därmed riskera myndigheternas demokratiska legitimitet.

Myndigheternas förståelse av klimatarbete var därmed produkter av deras individuella historiska bana, vilka var ett resultat av top-down direktiv och bottom-up agerande, både inom och utanför varje myndighet. Myndigheternas institutionella stigberoenden kan därmed få inkluderingen av genus och andra sociala faktorer att framstå som mindre eftersträvansvärd eller lämplig, vilket kan begränsa handlingsutrymmet. Stigberoende manifesterades vid flertalet tillfällen i intervjudatan. Av olika anledningar, såsom till exempel tidspress och tidsbrist, så påverkade tidigare praxis direkt de typer av information som myndigheterna hade tillgång till och använde sig utav. Flera respondenter diskuterade svårigheten i att bedöma sociala rättviseaspekter av sitt arbete i efterhand (*post hoc*), på arbete som fokuserade mer specifikt på klimatutsläpp. Väsentligt för myndigheternas ansvarsområden är tolkningar och konceptualiseringar av det svenska samhället, vilket påverkar hur myndigheterna tar sig an sina specifika uppgifter. Tidigare praxis på både institutionell och individuell nivå influerar därmed även de uppgifter där tjänstepersonerna har möjlighet att agera. För att förtydliga: flera respondenter poängterade att det är svårt att identifiera det som är okänt eftersom deras synsätt är partiska samt temporärt och institutionellt situerade.

Försök att integrera intersektionalitetsteorin (eller alla försök till förändring) i svenska myndigheters arbete behöver ta i beaktande myndigheternas position i det svenska samhället och den legitimitet som ger dem deras auktoritet. Denna *legitimitet* hänger

ihop med deras professionella identiteter som tjänstepersoner. Respondenterna beskrev ofta idealet att tjänstepersoner skulle vara neutrala i sitt arbete, vilket påverkade hur mycket "aktivism" de kunde arbeta med inom klimatarbetet (och alla områden). Denna identitet var ibland en källa till stolthet. Därmed så avslöjade flera respondenter att de kände en oro över deras fortsatta legitimitet och visade en osäkerhet kring vad som kändes passande att arbeta med inom deras respektive roller, vilket influerar deras agerande. Institutionella förståelser av legitimitet kommer därmed sannolikt påverka hur mycket tjänstepersoner kan röra sig från sina myndigheters formella uppgifterna/ansvarsområden. I detta arbete så uttryckte respondenterna en rädsla kring att dra in myndigheterna i svårt politiserade samhälleliga debatter. Detta kan påverka viljan hos individuella tjänstepersoner att agera utan explicita direktiv från överordnade eller kollektiva bestämmelser inom myndigheten. För att kunna bidra till institutionella förändringar inom svenska myndigheter så måste en därmed bejaka tjänstepersonernas egna förståelser av deras myndigheters sociala legitimitet.

## Tack

Vi är tacksamma för alla respondenters deltagande i detta projekt. Tack även till Isabella Blomstrand och Martina Dahlby för deras assistans i skapandet av denna rapport samt till Nanna Rask för översättning.