



TEMA

Teknik och social förändring

Department of Thematic Studies
Technology and social change

Handbok för omställningskapacitet och agil strategisk planering

Kristina Trygg och Karin Skill

Arbetsnotat nr 363, februari 2022

ISRN LiU-TEMA-T-WP-363-SE

TEMA-T arbetsnotat TEMA-T working paper

ISSN 1101-1289

Handbok för omställningskapacitet och agil strategisk planering

Kristina Trygg och Karin Skill

Innehåll

Handbok för omställningskapacitet och agil strategisk planering	1
En handbok för omställningskapacitet.....	3
Handbokens bidrag	3
Strategisk samhällsplanering i svenska kommuner	4
Omställningskapacitet för att bidra till förändring och energiomställning	5
Hållbar energiomställning	5
Sveriges energi och klimatmål till 2030 och framåt.....	7
Läget i svenska kommuners arbete med energiomställning	7
Helsingborgs stad och Skellefteå kommun i fördjupat arbete i workshops	9
Omställningskapacitet för styrning, samverkan och handling.....	11
Styrningskapacitet.....	11
Samverkanskapacitet	15
Handlingsberedskap	17
Slutsatser	20
Referenser	22
Bilaga 1. Metod	24
Bilaga 2. Kommuner som besvarade enkäten.....	25

En handbok för omställningskapacitet

Denna handbok handlar om hur kommunerna genom sin strategiska planering kan arbeta med hållbar energiomställning och det vi kallar omställningskapacitet. Omställningskapacitet berör ledning, organisering och styrning av planering kring energiomställning. Förväntningarna på att svenska kommuner ska arbeta med hållbarhetsfrågor och mer specifikt om energiomställningen har inneburit växande åtaganden för den kommunala sektorn.

Handboken har tagits fram inom projektet *Planering för en hållbar energiomställning. Urbana och regionala planeringens roll för att främja energiinnovationer*. Projektet har fått stöd från Energimyndigheten inom forskningsprogrammet Människa, energisystem och samhälle (MESAM). Handboken har utarbetats av Kristina Trygg och Karin Skill vid Linköpings universitet, och bygger på en enkätstudie, intervjuer, dokumentstudier och workshops. En enkät skickades ut till samtliga planeringsavdelningar i svenska kommuner. I enkäten ställdes frågor om hur kommunerna strategiskt planerar för energiomställning. Den bygger även på intervjuer med 28 personer från Helsingborgs kommun, Linköpings kommun, Malmös kommun, Skellefteå kommun, Region Skåne, Växjö kommun, Mjölby kommun, Åmål kommun, Tekniska verken i Linköping, Skellefteå kraft, samt företaget Northvolt. Utifrån kunskapen om kommuners arbete med energiomställning valdes Skellefteå och Helsingborg ut för fördjupade studier där vi arrangerade två workshopserier i vardera kommunen där planerare deltog under processledning av Ewa Svensson från Crearum tillsammans med forskarna från Linköpings universitet. De som deltagit i studien är tjänstemän med god insyn i den strategiska planeringen i kommunens förvaltning, energibolag och regioner.

Handbokens bidrag

Den här handboken vänder sig främst till dig som är tjänsteman eller politiker i en svensk kommun som arbetar med strategisk planering för en hållbar energiomställning. Förväntningarna på att svenska kommuner ska arbeta med hållbarhetsfrågor och mer specifikt energiomställning har inneburit växande åtaganden för den kommunala sektorn. Handboken är tänkt att fungera som en inspiration till hur en kommun genom sin strategiska planering kan arbeta med hållbar energiomställning. Det finns idag ett stort antal strategier, riktlinjer och policys som berör energiomställning och vi vill med den här handboken ge en mer samlad bild. Handboken förväntas ge kommuner och regioner stöd i deras arbete med energiomställning.

Vi har identifierat följande nyttor med kunskapen som presenteras i denna handbok:

- Att stärka arbetet med strategier och policys för svenska kommuner i den strategiska planeringen för en hållbar energiomställning
- Att bidra till effektivare strategi- och planeringsarbete för en mer hållbar energiomställning
- Att bidra med underlag för samverkan inom kommunal planering med politiker för att fatta beslut som stödjer en mer hållbar energiomställning
- Att bättre samordna utbildningen av strategiska samhällsplanerare vid universitet med krav och förväntningar baserade på erfarenheterna i svenska kommuner

Handboken fokuserar på kapaciteter som stödjer hållbar energiomställning och vad vi väljer att kalla omställningskapacitet för hållbar energiomställning:

- *styrningskapacitet* att använda både hårda och mjuka styrinstrument som stödjer en mer hållbar energiomställning, och det innefattar även att samordna styrinstrument
- *samverkanskapacitet* för att implementera policys och fatta beslut som stödjer en mer hållbar energiomställning genom samordning och samverkan. Kapacitet att kommunicera, samverka inom och mellan kommuner, samverka med intressenter och invånare, organisera arbetet mm.
- *handlingsberedskap* för att identifiera och hantera svårlösta problem (sk wicked problems), infrastrukturella inlåsnings och målkonflikter som uppstår i arbetet med hållbar energiomställning som komplex fråga. Denna beredskap utgår ifrån att enskilda planerare befinner sig i såväl ett kommunalt institutionellt sammanhang, som i ett globalt sammanhang

Begränsningar: Studien har inte haft för avsikt eller kunnat bidra till resursfördelningen till svenska kommuner vad gäller ekonomi eller stöd, utan utgår ifrån hur arbetet kan organiseras och samordnas för att ge hävkraft under de förutsättningar som svenska kommuner har. Det bygger därmed på en förståelse för att svenska kommuner har samma förväntningar på sig att arbeta med en hållbar energiomställning trots att de har väldigt olika förutsättningar till följd av storlek och karaktär. Det senare visas i den enkätstudie som genomfördes inom projektet, och som kort redovisas i handboken.

Strategisk samhällsplanering i svenska kommuner

I det här avsnittet ger vi en bakgrund till kommuners strategiska samhällsplanering för att nå hållbar energiomställning. Många svenska kommuner har gått från en mer traditionell fysisk planering till att alltmer arbeta med strategisk planering. Strategisk planering kan förstås som ett ramverk för de förändringar som sker över tid och där visioner, agerande och implementeringar skapar platsen (se Albrechts, 2019 et al.; Albrechts, 2010; Healey, 2004; Healey, 2006 Healey 2009). Denna förändring hänger ihop med att vi står inför stora samhällsutmaningar. Det pågår en stark urbanisering, och klimatförändringar bidrar med utmaningar. Det har blivit allt vanligare att större kommunerna har en egen avdelning som fokuserar på den strategiska samhällsplanering, där syftet vanligen är att leda, utveckla och samordna planeringen utifrån såväl samtida som framtida behov. Det handlar om att vara beredd på de förändringar som sker för att kunna skapa framtidens städer.

Kommuners strategisk arbete kan ske inom flera olika områden. I den här studien är fokus på planering och energifrågor. Det har blivit större förväntningar på svenska kommuner att integrera planering och klimatfrågor och att de därmed måste ha kapacitet för detta arbete. I denna handbok definierar vi strategisk planering som de sätt som kommuner, regioner och stat kan planera hållbart och långsiktigt i städer och regioner. Vårt fokus ligger på den översiktliga planeringen i kommuner för att ställa om till ett mer hållbart samhälle. Vår utgångspunkt är att kommuner står inför stora samtida och framtida utmaningar som är relaterade till bl.a. digitaliseringen, urbanisering och klimatförändringar, särskilt inom energi-, transport- och samhällsbyggnadssektorena.

Utifrån kommunens ansvar för planläggning av mark och vatten som uttrycks i Plan och bygglagen (PBL) har kommunerna ett stort ansvar vad gäller energiomställning. Översiktsplaner (ÖP) och detaljplaneläggning ska bidra med förutsättningar för hur den fysiska miljön kan utformas. Därmed behöver kommunerna i sin planering ta med de risker som finns och kan uppstå och som kan påverka samhället i stort. I kommunernas ÖP ska det finnas en redogörelse för kommunens syn på klimatrelaterade risker för den byggda miljön. För att det här ska fungera behöver kommunerna samarbete med andra samhällsaktörer såsom regioner, Trafikverket, Boverket m.fl.

Offentliga aktörer fyller en roll som möjliggörare för att uppnå en mer hållbar utveckling genom hur de utformar policyer. Planerare i svenska kommuner blir därför centrala genom hur de använder strategier, metoder och verktyg för energiomställning för att skapa framtida hållbara städer (Trygg & Wenander, 2021).

Omställningskapacitet för att bidra till förändring och energiomställning

Omställningskapacitet berör kapaciteter som krävs för hållbar energiomställning. I den här handboken förhåller vi oss till agila metoder (Cervone, 2014). Att arbeta agilt har beskrivits som att kunna anpassa sig till förändring framför att följa en på förhand utstakad plan. Det vi här kallar agil samhällsplanering ska ses som ett ideal för hur svenska kommuner kan planera för hållbar energiomställning. Agilitet kan sägas behövas både för att hantera samhällsförändringar (som globalisering, digitalisering, urbanisering och klimatpåverkan), och för att bidra till eftersträvaransvärd förändring som en hållbar energiomställning. Presentationen bygger på vår analys av material som producerats inom projektet (se Bilaga 1, Metoder). Det handlar om enkätsvar 2019, där såväl möjligheter som hinder behandlats (se Bilaga 2, om enkäten), intervjuer med 28 planerare, samt de workshops som hållits inom projektet. Genom att fokus ligger på kapacitet att organisera, samverka och samordna innebär det att punkterna handlar om hur strategisk samhällsplanering kan genomföras i vardaglig praktik (Hidalgo & Morello, 2019).

Hållbar energiomställning

En hållbar energiomställning syftar till att kraftigt minska användningen av fossila bränslen i samhället, lokalt och globalt. Det innebär också att energiförsörjningen måste bli mer resurseffektiv och tillförlitlig. För att hantera dagens utmaningar i form av klimatförändringar och miljöförstöring, och ny teknik som har för avsikt att bidra till minskad och/eller bättre energianvändning krävs grundläggande förändringar. Ett exempel är de mål som är uppsatta av staten, regioner, kommuner om att senast till år 2045 ställa om samhället till noll nettoutsläpp av växthusgaser. För att det ska ske behövs genomgripande samhällsförändringar av våra system för transporter, produktion, byggd miljö samt energiproduktion och -användning. Dessa förändringar får betydande påverkan på hur vi lever tillsammans, arbetar och rör oss mellan platser. Förändringarna kräver inte bara ambitiösa nationella politiska mål, utan också effektiva lokala instrument för att forma, anpassa och skapa en hållbar energiomställning. Här beskrivs samhällsplanering som ett av de mest effektiva lokala instrumenten för att forma urban och regional utveckling och skapa framtida hållbara städer och regioner (Trygg & Wenander, 2021). För att genomföra energiomställningen krävs olika typer av kapacitet bland aktörerna, vilka är i fokus för denna handbok.

Tidigare forskning har behandlat omställningsaktörer i dessa komplexa omställningsprocesser. Dessa aktörer kan bedöma såväl enskilda aktiviteter eller tekniker som hur system och strukturer behöver förändras. Förändringarna i systemet som krävs för att ställa om har beskrivits enligt följande:

Systemic change needs to deal with the interdependencies of technologies with the social, cultural, and economic dimensions they are embedded in—social practices of use, business models, visions and expectations, regulations and other institutional structures, or the interests and strategies of different groups of actors. (Rohracher, Ornetzeder & Späth, 2017)

Citatet visar att omställningen berör såväl byggd miljö som sociala och kulturella praktiker, inklusive de ekonomiska förutsättningar som finns. Svenska kommuner har en rad med styrinstrument att använda för att bidra till omställningen och påverka den sociotekniska infrastrukturen. De kan vara av såväl hård som mjuk karaktär. När det gäller mjuka styrmedel är exempelvis arbete med hållbarhetsexperiment, och verksamheter som syftar till att bidra med kunskap och lärande, nya samarbeten mellan förvaltning, företag och civila samhället eller att delta i nätverk med andra kommuner för att stärka sitt arbete (Envall, 2021).

Genom projektet har vi både identifierat vilka kompetenser som är värdefulla för att arbeta med energiomställning i svenska kommuner och vilka utmaningar som finns, för att i nästa steg uppmärksamma ideala sätt att arbeta för det vi kallar omställningskapacitet. Vi lånar idéer från agila arbetsätt som framställts som kompatibla med strategisk planering (Cervone, 2014). Vi ser det som ett sätt att bemöta de utmaningar som offentlig samhällsplanering står inför i samband med att vi vill bidra till att förverkliga ambitionerna om att uppnå en energiomställning, vilket på intet sätt är en enkel manöver inom de ramar som existerar för svenska kommuner: inkludera och tillgodose behov hos invånare baserat på demokratiska principer, attrahera och motivera medarbetare, attrahera och motivera företag, samverka med akademien, hantera målkonflikter vad gäller hållbar utveckling, hantera och styra i nätverk/samverkan där aktörer baserar sin verksamhet på olika logiker (Beck et al., 2015), hantera framtida problem och tillgodose behov hos framtida generationer mm. Det går att prata om att strategisk planering befinner sig i ett spänningsfält där avvägningar och bedömningar måste göras för att formulera strategier och implementera dem på kort och lång sikt, och på ett inkluderande sätt. Att arbeta med energiomställning innebär därmed inte bara lösa planeringsproblem som står för dörren, som klimathändelser i form av översvämningar eller torka och värmeböljor, utan även inkorporera ämnen som ligger många år framåt i tiden, och som innebär att strategisk planering måste ha kompetensen att arbeta med osäkerheter och riskbedömningar, samt bedöma hur ny teknik som vi ännu inte känner kommer att påverka städer och regioner. Att arbeta med framtidsbedömningar och trendspaning är därmed centralt, liksom att kunna använda dessa bedömningar i det vardagliga arbetet.

... strategic planning should focus on enabling two different intentions. The first is to build “prepared minds” meaning that the organization must ensure “that decision makers have a solid understanding of the business, its strategy, and the assumptions behind that strategy, thereby making it possible for executives to respond swiftly to challenges and opportunities as they occur in real time.” The second intention is to increase the innovativeness of the strategies used within an organization. ... it is possible to create environments that are more supportive of fostering creativity. And

this is where agile methods come into play. (Beinhocker and Kaplan 2002, i Cervone, 2014)

Agila arbetssätt är användbara för att hjälpa organisationer att snabbt anpassa sig till en oförutsägbart och snabbt föränderlig omvärld (Cervone, 2014). Men vi får samtidigt inte bortse från krav som finns inom offentlig förvaltning kring hur strategisk samhällsplanering ska ske.

Sveriges energi och klimatmål till 2030 och framåt

Sverige har satt upp ett antal energi- och klimatmål som antogs av riksdagen 2017 som kallas för ett klimatpolitiskt ramverk. I ramverket ingår nya klimatmål, en klimatlag och ett klimatpolitiskt råd. Energi- och klimatmålen innebär att senast 2045 ska vi ha netto-nollutsläpp, där minst 85 procent av reduktionen av utsläpp ska ske i Sverige. Utsläppen av växthusgaser ska vara 63 procent lägre 2030 jämfört med 1990, utsläppen från inrikes transporter exklusive inrikes flyg ska vara 70 procent lägre år 2030 jämfört med 2010. Energianvändningen ska vara 50 procent effektivare år 2030 jämfört med år 2005 och elproduktionen ska år 2040 vara 100 procent förnybar. Sveriges energipolitik grundar sig på den lagstiftning som fastställs inom EU. EU har satt upp mål att fram till 2030 minska utsläppen av växthusgaser med 40 procent jämfört med 1990: genom bl a bättre energieffektivitet och ökad andelen förnybar energi. I mångt och mycket är det i de svenska kommunerna som energiomställningen ska förverkligas: ”Kommuner och regioner ska vara ledande i arbetet med att minska utsläppen av växthusgaser och stärka samhällets motståndskraft mot klimatförändringens konsekvenser” (SKR, 2021).

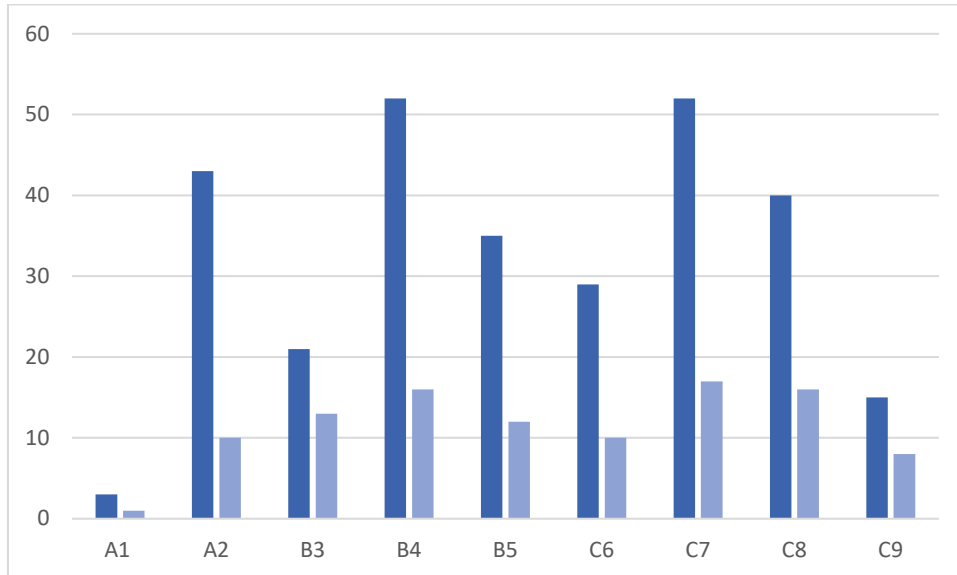
Kommuner och regioner har följaktligen en viktig roll i en hållbar energiomställningen. Det finns sedan 1977 en lag om kommunal energiplanering (1977:439) som uppdaterades 2017. I lagens paragraf 1 står det att kommunerna i sin planering ska ”främja hushållningen av energi sam verka för en säker och tillräcklig energitillförsel”. Kommunen har dessutom ett särskilt ansvar för samverkan inom energiområdet. I varje kommun ska det finnas en aktuell plan för tillförsel, distribution och användning av energi inom kommunen.

Läget i svenska kommuners arbete med energiomställning

Mot bakgrund av detta ansvar är det intressant att uppmärksamma ett antal resultat på frågor i den enkät som skickades ut under senare delen av 2019 till alla svenska kommuners stads-/samhällsbyggnadschef/-direktörer, plan- eller planeringschef, förvaltningschef, plan- och bygg-/exploateringschef eller motsvarande. Webbenkäten skickade ut till de personer vi identifierade som ansvariga tjänstepersoner för kommunens strategiska planering. Dessa personer identifierades genom respektive kommuns hemsida. Ett antal kommuner har valt att samarbeta kring dessa frågor därför är det totalt 275 tjänstepersoner som fått enkäten. Det är 15 kommuner som samverkar, och där det vanligen är två eller tre kommuner som gått ihop och samverkar kring planeringsfrågor.

I enkätsvaren framkom tydligt att kommunernas storlek och karaktär påverkar hur kapacitet och resurser att arbeta med strategisk planering uppfattas. Detta synliggörs när vi använde oss av SKR:s kommungruppsindelning. Indelningen består av totalt nio grupper fördelade på tre huvudgrupper, där kommunerna grupperats utifrån vissa kriterier som tätortsstorlek, närhet till större tätort och pendlingsmönster. Dataunderlaget är hämtat från SCB:s olika databaser. (se Bilaga 2 för översikt) Spridningen vad gäller vilken grupp av kommuner som respondenterna tillhör var bred.

Figur 1. Fördelning av antal svenska kommuner per kategori A1-C3 (mörkblå staplar), samt fördelning per kategori av respondenter i enkäten (ljusblå staplar). A1. Storstäder; A2 Pendlingskommun nära storstad; B4 Pendlingskommun nära större stad; B5 Lågpendlingskommun nära större stad; C6 Mindre stad/tätort; C7 Pendlingskommun nära mindre stad/tätort; C9 Landsbygdskommun med besöksnäring.



I enkäten uppgav 60 procent av respondenterna att vi står inför radikala förändringar kopplat till energi om transport i våra städer och regioner på 20–30 års sikt. På frågan om det pågår någon strategisk planering i kommunen för tillfället svarade endast 28 procent att det gör det i mycket hög eller hög utsträckning. 60 procent sa att det sker till viss mån. I fritextsvaren framkom att den strategiska planeringen framför allt sker i form av översiktsplanering och klimatanpassning.

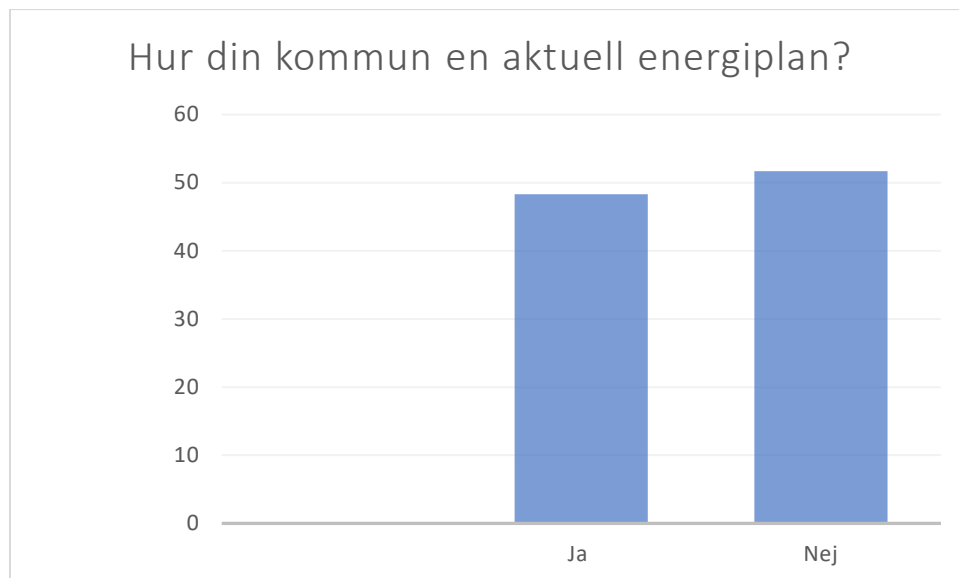
Figur 2. Enkät svar från svenska kommuner om det pågår någon strategisk långtidsplanering



Vid en närmare analys av relationen mellan vilka kategorier av kommuner som uppgett ”inte alls” samt ”I mycket hög utsträckning” ser vi att det är stora kommuner i det senare fallet och små kommuner i det förra, vilket kanske inte är så överraskande med tanke på att de skiljer sig i resurser, antal anställda mm. På enkätfrågan om respondenten tycker att kommunen har tillräcklig kapacitet och expertis för att hantera en omställning svarade endast 20 procent att de tycker sig ha det. Där framkommer i fritextsvar att det handlar om både brist på kapacitet och resurser.

Vidare svarade ungefär hälften av kommunrepresentanterna att de inte har en aktuell energiplan. Att ha en aktuell energiplan kan ses som ett tecken på hur kommunen arbetar med eller till och med prioriterar frågan om energi.

Figur 3. Enkät svar från kommuner angående om de har aktuell energiplan eller ej



Sammanfattningsvis ser vi att enkätsvaren indikerar att det finns stora skillnader i hur olika svenska kommuner arbetar med strategisk planering och energiomställning, och att kapacitet hänger samman med de förutsättningar som finns, som i sin tur baseras på det som karakteriserar kommunerna vad gäller storlek och resurser.

Vi ska nu gå vidare till resultaten från de intervjuer och workshopserier som genomfördes, där vi kunnat dra ytterligare slutsatser om hur arbetet i svenska kommuner ser ut kring energiomställningen och vad som hindrar och möjliggör arbetet.

Helsingborgs stad och Skellefteå kommun i fördjupat arbete i workshops

Helsingborgs stad och Skellefteå kommun valdes ut för att delta i en workshopserie inom ramen för projektet. Workshopserierna planerades och genomfördes tillsammans med Ewa Svensson från företaget Crearum, som processledde mötena. Crearum arbetar med en metod som bygger på Göran Ekvalls (1979) idéer om att frammana kreativitet och innovation för att lösa organisatoriska utmaningar. Vi träffade planerare från Helsingborgs kommun och Skellefteå kommun vid två olika

tillfällen vardera, och tillhandahöll sammanställningar av intervjuerna som genomförts i deras respektive kommun inför det första tillfället för att arbeta med dem som utgångspunkter. Vi ser workshoparbete som ett sätt att prova idéer gemensamt och en typ av samverkan. Inför workshopserierna genomförde vi totalt 9 intervjuer i Skellefteå inklusive en intervju med Skellefteå Kraft och en intervju med en representant för Northvolt. I Helsingborg genomförde vi sammanlagt 4 intervjuer. Alla intervjuer genomfördes under våren 2020.

Skellefteå är en medelstor stad men kommunen sträcker sig över en stor geografisk yta, vilket kan vara en utmaning för planeringen, bland annat av transporter. Frågor kring stadens attraktivitet och att locka människor till Skellefteå är komplext. Det finns risker med arbetet och investeringarna, där kommunen tidigare hade minskande befolkningsantal, men nu måste planera och bygga för en befolkningsstillväxt, bland annat i samband med NorthVolts etablering. Skellefteå har en Utvecklingsstrategi för Skellefteå 2030 (2015). Där nämns att målsättningen är att i Skellefteå ”produceras mer förnybar energi än den som används, samtidigt som samhällsplaneringen är energieffektiv och fossiloberoende.” Utmaningar som identifierats i denna expansionsfas är långsamma byggprocesser när många bostäder måste byggas på kort tid, men också att tillgodose behov av utbildning/kompetensförsörjning, skapa god infrastruktur och vägar, samt att tillgodose behov av service och sjukvård.

Att NorthVolt valde att etablera sig i Skellefteå byggde på tre faktorer: i) grön och billig energi ii) plats för batterifabriken och iii) partnerskap med kommunen. Samarbetet med kommunen bygger på en gemensam grundsyn gällande hållbarhet, enligt intervjuerna. Företaget samarbetar även med regionen, framför allt i kompetensförsörjningsfrågor. NorthVolt, kommunen och Skellefteå Kraft samarbetar med att identifiera olika prioriteringsområden, och kan då t ex gå ihop om Trafikverket och deras beslut. NorthVolt jobbar även med social hållbarhet och ett integrationsprogram som är till för att skapa möjligheter för medföljande för anställda i batterifabriken till ett kontaktnät och komma in på arbetsmarknaden.

Helsingborgs kommun har en befolkning om närmare 150 000 invånare. Staden har vuxit fram kring handel och transport vid färjesystemet. Utbyggnaden av motorvägar har präglat stadens uppbyggnad, med infart till centrum både från syd och norr, vilket har skapat en motorvägskaraktär relativt långt in i staden. I sin klimatplan nämns målet att kommunen ska bli koldioxidneutrala 2035. Det finns mål om att minska förbrukning av fossil koldioxid med 16–17 % per år fram tills dess. För att nå dessa mål inom planering finns två huvudsakliga delar, det ena är hur man planerar stadsbebyggelsen och det andra är hur och var man skapar förutsättningar för resande inom staden, där kommunen bland annat har satt upp färdmedelsmål. Arbetet med hållbara transporter har fokuserat på att försöka förtäta staden och förbättra förutsättningarna för att åka kollektivt och cykla för att uppmuntra folk att åka mindre bil, bilpooler och cykelparkeringar av bra kvalitet. I övrigt försöker kommunen ligga i framkant vad gäller hur kommunens energibolag Öresundskrafts arbete med att återvinna gas och värmeenergi från avfall. Enligt Det Robusta Helsingborg planeras även CCS (även om processen med avskiljningen av koldioxid kräver en betydande mängd el, är kostsam och kräver stora investeringar). Det pågår arbete med att skapa resiliens angående förhöjd havsnivå där den centrala delen av staden är i riskzonen. Helsingborgs befolkning spås växa från 145 000 invånare till 200 000 år 2050, och då blir centrala frågor byggande på jordbruksmark. Helsingborg har relativt bra förutsättningar att ställa om eftersom staden är relativt kompakt

Omställningskapacitet för styrning, samverkan och handling

Inom projektet har vi identifierat ett antal nya och gamla kapaciteter som framstår som viktiga för att stödja arbetet för en hållbar energiomställning. Det är tre kapaciteter som vi identifierat: styrningskapacitet, samverkanskapacitet och handlingsberedskap. Den första typen handlar om det vi kallar styrningskapacitet. *Styrningskapacitet* handlar om att använda både hårda och mjuka styrinstrument som stödjer en mer hållbar energiomställning, men det innefattar även att samordna styrinstrument. Nedan beskriver vi dessa i relation till vad som lyftes i intervjuer och under workshopparna.

Styrningskapacitet

1) Att samordna och reducera antalet dokument och policyer under ett paraply

Det finns ett stort antal styrdokument och handlingar i både Helsingborgs kommun och Skellefteås kommun. Det upplevs problematiskt med alltför omfattande styrdokument och planer, vilket blir en pedagogisk fråga om hur de ska utformas:

Ibland tror jag att vi gräver ner oss också och gör så stora, tunga planer. Det är ingen som orkar läsa dem. Det brukar jag säga till mina handläggare här. Det bästa är om vi kan göra så intressanta och korta, att vi liksom får dem att läsa dem. Men det är ju en konst. Och det är svårt, det är mycket som ska in i en plan. (Intervjuperson, Helsingborg)

/.../ en av utmaningarna som i alla andra kommuner, vi har kanske ungefär 400 policydokument att förhålla oss till. Det har varit en liten sjuka där att man skapar en strategi för varje del. De tär, därför vi ser nu den här utvecklingsstrategin som det övergripande paraplyet. Och vi kommer att avveckla ett antal strategier. /.../ Men sen jobbar vi i politiskt styrda organisationer och där är målsättningen att man /.../ ta fram en strategi för vartenda litet smalt område. /.../ de blir hyllvärmare. (Intervjuperson, Skellefteå)

Både Helsingborg stad och Skellefteå kommun har under de senaste åren arbetet med att samordna styrdokument, vilket i sig leder till en reduktion. Ett tydligt exempel är Utvecklingsstrategi Skellefteå 2030 (2015) som är ett paraply för utvecklingsarbetet i kommunen och beskriver både mål om befolkningstillväxt och kommunens riktning när de gäller hållbarhet. Den är ett viktigt verktyg i hållbarhetsarbetet, dels för att strategin är välförankrad hos allmänheten, dels för att det tydligt står om kommunens riktning att bygga för en hållbar samhällsutveckling.

Helsingborg kommun har på liknande sätt börjat identifiera existerande mål i olika styrdokument i stället för att ta fram nya styrdokument. Därefter satte de ihop en styrgrupp som arbetar tematiskt med uppföljning och riktning. Ett liknande exempel är att Helsingborgs kommun istället för att ha separata dokument för grönsstrukturparker och rekreation, och naturvård har de nu ett gemensamt som är upplagd tematiskt och det har lett till samordning även mellan avdelningar. Nu hittar man mer synergier och arbetar utifrån gemensamma mål. En viktig aspekt i sammanhanget som också togs upp är att hitta ett gemensamt språk mellan olika avdelningar och förvaltningar.

Trots ambitionen att utveckla ”planer med stretch i”, som en av workshopdeltagarna i Skellefteå uttryckte viljan att samordna planer under ett paraply, så lyftes även frågan om att reducera av

antal dokument riskerar att utmanade medarbetare som brinner för frågorna som lyfts och som skrivit dem. Därmed är det inte helt lätt att ta bort dem hur som helst. På ett liknande sätt pratade de om verktyg. När det gäller planeringsverktyg uttryckte en intervjuperson: ”*Alla pratar alltid om verktyg och metoder och så som ska utvecklas. Men mycket ingår faktiskt i grunden för planerarnas kompetens.*” (Intervjuperson) En annan av intervjuperson sa att det handlar mer om mod och vilja än om verktyg. Detta medan ytterligare en intervjuperson menade att det viss kan behövas nya verktyg, samt bättre strukturerna kring kommunal styrningen.

I Helsingborg arbetar de med en uppdaterad klimat- och energiplanen (2018), en trafikplan, cykelplan, bullerplan. Fyrstegsprincipen är naturligt inarbetad i trafikplanarbetet och ett jämställdhetsperspektiv är också med i det mesta. Fyrstegsprincipen används i samband med t.ex. Åtgärdsvalsstudier ÅVS:er i tidig trafikplanering i samarbete med Trafikverket om Västkustbanan i Helsingborg. Transportmålen i Helsingborg för färdmedelsfördelningen om en tredjedel privat bilism, en tredjedel gång och cykel, samt en tredjedel kollektivtrafik arbetas in i deras nya ÖP 2021. De har även jobbat med luftkvalitetsfrågor sedan 2009. Barnperspektivet är högaktuellt och arbete pågår med uppdrag kring att få in barns perspektiv i gatumiljön, bland annat arbetar de med skolor.

så gäller det då att hålla emot ...Ingen genomfartstrafik utan bara precis den tillgänglighet som krävs till var och ens tomt ... Titta på olika delningsfunktioner, det här med paketutdelning och så väldigt mycket som levereras nu, kan man sy ihop detta med annan service, matbutiker, restauranger och så. Så att man tänker många funktioner på samma ställe. (Intervjuperson, Helsingborg)

Utifrån att det finns många olika styrdokument, riktlinjer och handlingar som ofta är skrivna på olika avdelningar handlar det om att samordna dem, så att de inte är motstridiga och så att de stödjer arbetet för klimatomställning. Därmed blir samordning ledordet för att reducera antalet dokument, och en viktig del i styrningskapaciteten.

Att inte vara för specifik i styrdokument. De blir mer användbara om de går att använda för många olika saker. I visionsdokumentet Helsingborg 2035 beskrivs målen för kommunen som skapande, pulserande, gemensam, global och balanserad med beskrivningar med visioner istället för mål.

2) Att identifiera och hantera det kommunen har rådighet över

Som nämnts har kommunerna en viktig roll i omställningsarbetet och det finns höga förväntningar på hur de ska bidra. En central fråga som togs upp i kommunerna gäller vad de har mandat eller rådighet att förändra, och att det bör tas i beaktande när de sätter upp konkreta mål. I Skellefteå har de till exempel granskat hur mycket av koldioxidutsläppen som kommunen har rådighet över inom sitt geografiska område i relation till stora företag som Boliden. Deras beräkning visar att kommunen har mandat över 8–10 procent medan Boliden bidrar till över 40 procent. Självklart handlar denna fråga om ansvarsfördelning kring omställningen. Kommunen har rådighet över energieffektivisering av den egna verksamheten, men kan inte tvinga andra.

Till denna punkt hör också att eftersom kommunerna är politiskt styrda organisationer och det lokala styret kan bytas ut med 4-årsintervaller vid val, så finns det en risk att det hamnar i strid med

långsiktig strategisk planering. Här handlar det om relationen mellan politiskt tagna beslut om strategier och hur tjänstepersoner kan bidra till stabilitet och att implementera dessa.

Men sen är det ju så att det går inte att minska [antalet styrdokument] hur mycket som helst, det finns ju lagstadgade och tvingande. Men vi har ett dilemma, vi har en politik som, det byts ju företrädare inom politiken fortlöpande och många gånger är det ju tjänstepersonerna som kan och vet mest om handlingarna trots att mycket av det som står är politiskt drivna (intervjuperson, Skellefteå)

En annan problematik som tas upp i kommunerna rör hur statliga beslut får konsekvenser för vad de kan göra inom kommunens gränser. Ett exempel är att sedan 2015 innehåller PBL en begränsning av kommunens möjligheter att ställa egna krav på byggnadsverks tekniska och energimässiga egenskaper med syftet att skapa förutsägbarhet och enhetlighet över landet. Lagstiftning och regelverk upplevs ha begränsat kommunernas möjlighet att ställa krav i byggprocessen. Det har visat sig att kommunerna försöker hantera denna ändring genom att ha dialoger med byggaktörer för att vara kreativa kring energiinnovationer. Det ställs också krav på att planerare måste vara kreativa för att tolka lagrum. När kommunen är markägare kan markanvisningstävlingar användas, samt aspekter som gestaltning och miljöparametrar i utvärderingen. I samband med utbyggnaden av NorthVolts verksamhet i Skellefteå påverkas kommunens trafikplanering mycket av hur Trafikverket arbetar med att flytta E4:an. Detta är ett exempel på hur kommunen behöver samverka med nationella aktörer.

Trots att flera av intervjupersonerna lyfter fram att det finns bred enighet kring planeringsarbetet när det gäller energiomställning, menar några att det riskerar att bli beroende av eldsjälar och drivna medarbetare. Men planerarna uppmärksammade också att de kan bidra till energiomställningen, om det som föreskrivs i översiktsplaner förverkligas.

Var vi bygger och hur väl vi nyttjar den marken och hur vi förhåller oss till olika typer av färdmedel, det är där vi har de starkaste verktygen och de största möjligheterna idag [...] följer man de strategiska dokument vi har som vår översiktsplan, då har vi kommit ett bra steg på vägen med det vi kan göra som planerare. (Intervjuperson, Helsingborg)

Under intervjuer och workshopparna lyftes både exempel på vad som görs och hur de planerar för energiomställning, men också var kommunerna uppfattar att de saknar rådighet och legitima medel. Någon nämnde önskan om att kunna avgiftsbelägga parkering på icke-kommunal mark, som vid varuhus. Men: ”sen rör vi inte över så där jättemånga faktorerna. Det ligger väldigt mycket på enskilda personer. Eller då en regional- eller landsomfattande, eller då Europaomfattande lagstiftning som måste följa med.” Att utforma skatter för att styra från bil mot kollektivtrafik, saknar kommunen rådighet över. Så även om planeringen kan ge förutsättningar finns det mycket annat som påverkar. Flera nämnde avsaknaden av nationella regler när det gäller möjlighet att ställa krav på byggsektorn i termer av att vara bakbunden eller kringskuren, på kommunal nivå.

Jag hade ju önskat att antingen hade kommunerna starkare verktyg, alternativt om man tagit en del av de här verktygen ifrån oss och tydligt skrivit att ni får inte ställa krav, då tycker jag att i andra änden borde staten ställa tydligare krav vad det är som gäller för byggsektorn. [...annars blir man bakbunden. (Intervjuperson, Helsingborg)

En ytterligare fråga som lyftes i detta sammanhang var hur upphandling kan användas av kommunen för att driva samhällsutveckling eller innovativa lösningar. Här har kommunerna har en viktig roll som beställare för att utöva påverkan angående vilka material som köps in. Genom att utveckla och använda dessa sätt bidrar kommunerna till sin styrningskapacitet. I Skellefteå blir vissa kommunala planer, som dagvattenplanen, fasta förutsättningar i upphandling av byggbolag.

3) Att tolka direktiv på nya sätt och agera legitimt i relation till invånarna

Liksom i många övriga kommuner pågår det ett långsiktigt arbete i Helsingborg och Skellefteå kommun för att öka resandet med kollektivtrafik, öka användningen av cykel och gång som färdmedel och att göra resandet mer jämställt för att bidra till den hållbara energiomställningen, vilket återspeglas i de investeringar som görs. I Helsingborg har de bedrivit ett arbete för att öka jämställdheten i resandet. Ofta ses män ha mer ohållbara resmönster men arbetet är inte direkt riktat till män som målgrupp, utan handlar om att lyfta alternativa färdmedel till bilen. Bland annat finns prova-på perioder för resekort med kollektivtrafiken och möjlighet att testa på att pendla med dyrare cyklar. De senaste åren har det varit mycket fokus på att släppa fram gång- och cykeltrafiken i centrumstråket. Samtidigt brottas kommunerna med att det inte upplevs som legitimt att de bestämmer hur mycket invånarna får köra bil utan snarare får till exempel parkeringsavgifter höjas eller arbete med parkeringsnormer, som parkeringar vid kollektivtrafiknära lägen. Nudging, som att ställa cykelställ närmast entrén på köpcentrum m.m. uppfattas som legitima sätt att försöka påverka invånarna. Parollen är att ”det ska vara lätt att göra rätt”. Här handlar det även om att införliva innovativa mobilitetslösningar som ibland kräver att lagstiftningen tolkas på innovativa sätt för att bidra till att planera för energiomställning. Detta gäller till exempel att planera för färre parkeringsplatser för att uppmuntra invånarna till att inte skaffa eller ha privatbil eftersom en ”ganska stor del av vår stadsmiljö är ju utformad för ett bilsamhälle” Här kan det vara värt att nämna nationellt satta parkeringsnormer vid nybyggnation, som dock luckras upp med flexibla parkeringstal och mobilitetsåtgärder i Plan och Bygglagen.

I Skellefteå arbetar de för att underlätta för arbetspendling där de vill öka förutsättningarna för arbetspendling bland industrins framtida medarbetare, och för att diskutera funktionalitet redan vid investeringsstadiet. Det framgår både av policyer som granskats och i intervjuerna.

4) Att ledarskapet och ansvar är tydligt i kommunkoncernen

Nya utmaningar som kommuner ställs inför i samband med arbetet för energiomställning kan kräva ett tydligare eller till och med annorlunda ledarskap mot vad som traditionellt varit fallet i kommunal samhällsplanering. Här finns det möjligheter att hämta inspiration från agila arbetssätt och ledarskap, inte minst för att kunna hantera vår föränderliga omvärld (Cervone, 2014; Jaggars & Jones, 2018). För att vara agila så krävs ett tydligt ledarskap, där det handlar om att få med hela avdelningen eller arbetsgruppen, och samordna olika avdelningar om vi talar om kommundirektörer som ledare. I vissa sammanhang kan ledarskapet snarare liknas vid coachande. Men när det kommer till ledarskap blir det tydligt att samordning och samsyn inte är helt självklart inom en kommunkoncern, även om det är viktigt att få med alla, inklusive kommunala bolag (Erlingsson & Thomasson, 2020) som fått en central roll i omställningsarbetet. ”Men ibland tror jag ju inte våra bolag har heller de här stora, ’vad vill kommunen, och vad har de gett för

färdriktning'. Jag tror att vi har kommunikationsfrågor, liksom hur när vi ut till varandra. De måste komma in i vår värld och vi nå ut i deras" (Workshoppedeltagare). Detta är en illustration av hur olika aktörer som är inblandade i energiomställningen kan ha olika idéer och visioner som spelar roll för de som leder.

Under workshopparna nämndes också att agila arbetssätt ses som positiva, och som möjliga sätt att utforma kommunala strukturer för arbetet med energiomställningen.

Jag är helt övertygad om att vi går mot en ny struktur i vår organisation och behöver kanske anpassa oss till det. Det är ett parallellspår i att ta fram nya styrande dokument, en förändring av organisation och arbetssätt. Jag tror vi går mot mer och mer agila arbetssätt som vi inte nosat på än (intervjuperson, Helsingborg)

Det har kommit att bli allt viktigare med kommunikation, att kommunicera ett budskap som gör att alla vill åt samma håll. Här handlar det om att våga ge planeraren mandat att ta beslut, samt att känna ett ansvar. Ett tydligt ledarskap berör att lyssna, stötta och delegera.

Samverkanskapacitet

Samverkanskapacitet bygger delvis på så kallad "collaboration capacity builders" som Weber och Khademian (2008) presenterar för att hantera svårlösta problem, för att implementera policies och fatta beslut som stödjer en mer hållbar energiomställning genom samordning och samverkan. Denna kapacitet berör att kommunicera, samverka mellan kommunala avdelningar, samverka med intressenter och invånare, och organisera arbetet.

5) Att samverka, organisera sig och fördela ansvar

Det är inte ovanligt att prata om administrativa stuprör som hinder för samverkan. Det framkom i studien att kommunerna inte alltid samverkar kring energiomställning. Samtidigt blir vissa kommuner förebilder, kommuner som kommit långt och att lära av dem. Det gäller till exempel Växjö kommun som lyfts fram för sitt arbete. Men under workshopparna uppmärksammades också hur kommuner skulle kunna lära av näringslivet om hur arbetet kan organiseras. Till exempel har Skanska en utvecklingsfond som avdelningar kan söka ur och få pengar för att sprida och utveckla idéer och projekt var de än finns i landet. Att få finansiering till saker som är tvärsöver administrativa gränser skulle vara givande och inte bara där man verkar, och utan att gå igenom flera styrelser och nämnder. Här skulle nätverk kunna hitta finansiering för idéer, som hållbarhetsnätverk som inkluderar samhällsbyggnadsförvaltning och olika relevanta nämnder.

En kommun är ofta uppdelad på nämnder och avdelningar med egna budgetar. I Skellefteå används utöver upphandling gröna lån för att styra investeringar och materialval mot mer hållbarhet:

Det började med vindkraftverk och fortsatte med skolor och förskolor. Det som händer är att vår ekonomifunktion är de som följer upp hur man har lyckats att genomföra det man har sagt i de här, man förutsätter ju vissa saker när man får ett grönt lån. Det man tittat på nu är energieffektivitet och i viss mån materialval. ... Då inträffar det märkliga att det är vår finans och ekonomi som är ansvariga för att följa upp och det tycker jag är spännande. Vi har 5–6 miljarder i gröna lån ... Vi är ju en

ekonomistyrd kommun. Då våra ekonomer förstår vad hållbarhet är då har vi kommit en bit. (workshopdeltagare, Skellefteå)

En workshopdeltagare i Skellefteå beskrev hur hon blir inbjuden till andra kommuner för att prata om deras upphandlingar. I relation till det sa hon:

Vi behöver ännu mera mod i våra organisationer och våga testa nya saker och vi kanske inte hinner vänta på dessa policyer och strategier ska uppdateras i takt med faktisk utvecklingen. Så att vara modigare och ha stora övergripande paraplyerna och lita på att folk vill gott. Kommunen har ju varit modig beställare där vi beställt och byggt broar i trä. Och att få medarbetarna att komma med idéer och känna att man är på väg åt ett håll, och inte känna det ”är ingen idé”. (Workshopdeltagare, Skellefteå)

Utöver att samverka mellan kommunala avdelningar kan även samverka med andra administrativa nivåer som regioner vara fördelaktigt. För energiomställningen som rör transporter behöver kommunerna samverka med aktörer som regionala kollektivtrafikbolag, gods nätverk, samt att få: ”med sig medborgarna och näringslivet (och) forskning och innovation” (Intervjuperson, Helsingborg). Här arbetar de även med pilotprojekt. Samverka mellan kommunerna kring gemensamma nyttor upplevs som viktiga. ”det [finns] inte en chans att vi kommer klara det utan att samverka mellan kommuner, men också mellan kommun och region, och kommun och företag.” (workshopdeltagare, Helsingborg) För att hantera problematiken med parkering vid externa varuhus kan mer samverka krävas mellan kommun och region. Helsingborgs stad samarbetar till exempel mycket med Region Skåne, men också med Danmark i och med Greater Copenhagen, samt med kringliggande kommuner.

Äger staden mark, så är det inte vi som står för markfördelningen. Det är stadens mark- och exploateringskontor. Och vi har ett väldigt nära samarbete med dem... /.../. Och då kan det ju handla om vilka krav ställer vi när någon ska få bygga på stadens mark, då kan man avtalsvägen ställa krav som vi inte klarar med planverktyget eller plan- och bygglagstiftningen. (Intervjuperson, Helsingborg)

Intervjupersonen menar att detta arbete hamnar i en gråzon och de testar sig fram gällande kravställningen vid nybyggnation med avtal.

Helsingborg har uppmärksammat behovet av eleffekt i samband med elektrifieringen av samhället och inte minst transporterna. I en Tjänsteskrivelse från 7 oktober 2020, behandlas uppdraget att säkra eleffektbehovet i Helsingborg:

Energifrågan är en nyckel för att uppnå hållbar tillväxt och ett klimatsmart samhälle. Sedan några år tillbaka har bristerna i Sveriges eldistribution blivit uppenbara. Elanvändningen ökar i vårt samhälle samtidigt blir elproduktionen mer decentraliserad och Svenska Kraftnät varnar i en rapport för fortsatt försämring av kraftbalansen. Konsekvenserna av bristerna i stamnätet blir tydliga i storstadsområdena, där det råder begränsad tillgång på eleffekt. Men bristerna riskerar också att spridas vidare till regionala och lokala nät. Helsingborgsområdet upplever i likhet med sydvästra Skåne en ansträngd situation. Kapacitetsbristen i elnätet påverkar idag företag som vill etablera sig eller expandera sin verksamhet i Helsingborg. Enligt stadens energibolag Öresundskraft är situationen nu så allvarlig

att eleffektuttaget under kommande vinter 2020/2021 eventuellt inte kan möta behovet vid vissa tidpunkter. Detta är en helt ny fråga som kräver att staden agerar för att tillsammans med Öresundskraft hitta lösningar och säkra effektuttaget i Helsingborg på kort och lång sikt. (Helsingborgs stad, Dnr 00447/2020)

Även om kommunen lyfter fram att eleffekten är av största betydelse för dem så är det synnerligen viktigt för samtliga kommuner i regionen, och därmed att samverka kring i relation till svenska staten.

Att samverka och nätverka kan ge hävkraft åt arbetet i kommunerna med energiomställningen. Som tidigare nämnt uppfattar mindre kommuner att det är utmanande att arbeta med strategisk planering och energiomställning. I kommunerna som deltagit i workshopparna upplever planerare dock att det finns resurser och kompetens för detta. Under en av workshopparna beskrev en av deltagarna sin uppfattning av rollen som tjänsteperson att ”vara en god danspartner” för alla involverade aktörer som bidrar till energiomställningen.

Vi har en tillräcklig kompetens som jag bedömer det. /.../ är man en attraktiv och ambitiös miljöstad så är det många som vill komma och arbeta hos en. Så det blir liksom en positiv spiral. Men sen är det inte meningen att vi ska sitta på all kunskap. Vi kan lika bra hantera det genom samarbeten inom koncernen och staden. (Intervjuperson, Helsingborg)

I vår enkät framkom att många kommuner nätverkar med andra för att utbyta erfarenheter kring hållbarhetsfrågor och energiomställning. Några exempel är klimatkommuner och träbyggnadsstrategin. Nätverkandet kan även fylla funktionen av att visa sig som en aktiv och innovativ kommun. Vid en studie av korrelationen mellan vilka kommuner som blivit certifierade som klimatkommuner och dess storlek och karaktär i enlighet med SKR:s nio typer framkom att mindre kommuner som återfinns i C (Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner) inte har resurser eller prioriterar att nätverka på detta sätt.

Handlingsberedskap

Handlingsberedskap berör kapacitet att identifiera och hantera svårlösta problem (sk wicked problems, Weber och Khademian, 2008). Denna beredskap utgår ifrån att enskilda planerare befinner sig i såväl ett kommunalt institutionellt sammanhang, som i ett globalt sammanhang som ibland innebär att det är svårt för kommuner att påverka eller styra utvecklingen inom sina administrativa gränser.

6) Att hantera inlåsnings- och stora kommunala infrastruktursatsningar

När det gäller kommunala infrastruktursatsningar är ofta kommunala bolag som Öresundskraft och SkellefteåKraft en viktig del av de kommunala nätverken som ska implementera energiomställningen. Något som förenar Skellefteå och Helsingborgs kommuner är att de båda satsat på biogas som ett hållbart energislag för att ställa om. I Helsingborgs stad har kommunen satsat 440 miljoner i investering för biogas, vilket ses som extremt mycket för Sverige. Staden är delägare i infrastrukturen och har satsat hårt. Bland annat har de engagerat sig i hur de ska öka biogasproduktionen genom skötsel av grönområden och gräsklipp till biogas. I Skellefteå fick kommunen genom ett större EU-projekt till fler publika stationer för biogas, med en kommersiell aktör som driver tankstationerna.

De kommunala satsningarna på biogas får illustrera hur svenska kommuner försökt bidra till omställningen och att dessa insatser i sin tur är beroende av beslut inom EU. Exemplet kan även illustrera hur kommuner måste hantera en föränderlig omvärld där de investeringsbeslut som gjorde igår inte nödvändigtvis håller idag och måste ses över.

Arbete med laddstationer för elbilar och ellastbilar kan också nämnas i detta sammanhang, samt vilken mark som ska avsättas för detta i redan exploaterade städer.

Vi ska vara en resilient, motståndskraftig kommun, som klarar av förändringar. Vi kommer både ha klimatförändringar och andra förändringar. Pandemin visar ju att kommunen anpassar sig till omvärlden. För att klarar stora förändringar måste vi vara bra på att samordna. Ingen vet hur framtiden ser ut. Vi måste framtidsspana samtidigt som vi bygger i nutid. (Workshopdeltagare, Skellefteå)

7) Att (våga) testa innovativa lösningar i lab, utvärdera och använda insikter

Många, framför allt större, kommuner arbetar med att testa nya innovativa lösningar för energiomställningen i form av självkörande fordon och smart grids (Envall, 2021). Ibland fungerar dessa lab eller testbäddar som sätt att marknadsföra kommunen som innovativ och attraktiv, och som en form av städers marknadsföring. Men att ge sig ut på dessa innovativa experiment innebär samtidigt en risk om de misslyckas och om skattebetalande invånare uppfattar att kommunala medel har använts på ett riskabelt sätt. Tidigare forskning visar att pilotprojekt ofta är kortvariga och inte implementeras i vardagliga verksamheten, samt att de inte utvärderas, vilket gör att det kan vara svårt att dra slutsatser om vilken effekt de faktiskt har på energiomställning (Sochor, 2020).

I Helsingborg uppmärksammade en workshopdeltagare hur de arbetar med innovation. ”Vi får en jobbig fråga från kommundirektören, nämligen att redovisa vad har ni misslyckats med i år? Om ni inte misslyckats så har ni inte riskerat något. Det är Helsingborg i en one liner” (workshopdeltagare, Helsingborg). Detta hänger delvis samman med möjligheterna som uppfattas med mer agila arbetssätt för att stimulera innovation. Ett annat exempel på hur Helsingborg arbetar med innovation är den planerade mässan H22. Mässan upplevs ha ”satt saker i rörelse” och att företag har attraherats att delta, bland annat Volvo.

I Skellefteå bedrivs till exempel pilotprojekt om elektrifiering och autonoma fordon där kommunen har fått anslag från Energimyndigheten. Att testa är en del av kommunens strategi, och ett sätt att väcka intresse från andra liksom att visa upp Skellefteå som en attraktiv plats. Kommunen jobbar aktivt med PR, och tar emot många besök. I pilotprojekt testas elflyg, samt nya energilösningar i kulturhuset, samt ett för att öka kollektivtrafiken på landsbygden med en autonom buss. Den senare kallas en ”rullande hållplats”. Avsikten är att kollektivtrafiken ska bli helt fossilfri inom ett par år. Till detta arbete hör att två huvudlinjer i stadstrafiken ska bli helt elektrifierade och att regionbussarna ska drivas på biogas. Med utbyggnaden av hamnen, bl.a. för att kunna ta emot material till NorthVolt samarbetar även kommunen med företaget för att elektrifiera containertrafiken inom hamnområdet. En svårighet med automation är dock det varierade klimatet, med stundtals väldigt mycket snöfall.

I Helsingborg väntade de på uppdrag ifrån kommunfullmäktige att initiera lokala klimatkontrakt (<https://greenchange.helsingborg.se/klimatavtal/>), gå vidare med ansökan till Viable Cities, om att bli klimatneutrala städer vid tillfället för workshopparna. Klimatavtalen är en typ av lokalt Parisavtal som gäller fyra grupper: kommunen, invånarna/ helsingborgarna och barnen, näringslivet, samt civilsamhället/föreningar. Vid tidpunkten för workshopparna var ca 40 företag anslutna. De visar vad de förbinder sig till att göra genom förslag på åtgärder, en profil, och ett löfte. De anslutna får mejl från kommunen och kan dela med sig av sitt löpande arbete via en hemsida. Detta förväntas ge positiv spinn istället för att innebära pekpinna, vilket hänger ihop med vilka styrmedel som ses som legitima. Ett krav på företagen är att de ska exemplifiera vad som görs, och det ska vara konkreta exempel. Uppdraget för avtalet kom från KF i samarbete med civilsamhället där invånarna låg lite före.

Detta kan påstås vara en aspekt av klimatomställning som innebär att kommuner och tjänstemän inte bara levererar service och tjänster, som bygglov till sina invånare och medborgare, utan även försöker påverka deras vardagliga beteende genom samhällsplanering.

8) Att arbeta med framtidsspaning, trender och omvärldsbevakning

I och med att kommuner har i uppgift att förverkliga en hållbar energiomställning för att nå mot målen om minskade klimatutsläpp, mindre miljöpåverkan och effektivare resurshantering vid byggnation och transporter, ställs krav på att granska och bedöma hur ny teknik och innovativa lösningar kan införlivas. Detta fokus på framtiden och långsiktiga mål kan utmanas av mer akuta frågor, vilket uppmärksammas av Cervone i följande kärnfulla citat:

When planning for the future, it easy to get caught up in the immediate concerns of the people involved in the process and ignore or not fully consider how the external environment and unexpected factors may influence the direction of an organization. (Cervone 2014, s. 158)

Han visar här hur framtiden är fylld med osäkerheter. En viktig del av att arbeta strategiskt med energiomställning och bidra till en transformation, gäller att utvärdera hur rådande planeringsverksamhet fungerar, för att använda insikterna i framtida arbete, samtidigt som man även bedömer ny teknik och system.

Helsingborgs arbete med brännpunkter är <https://trenderomvard.helsingborg.se/brannpunkter-2021/> exempel där kommunen arbetar med trend- och omvärldsbevakning är ökade välfärdskostnader, integrationsutmaningar, digitalisering, omställning mot ett grönare samhälle, ökat krismedvetande och konkreta klimatkänningar. ”Hållbarhetsfrågorna har kommit att ta en allt större plats i planering och mål för många organisationer. Detta leder till en ändrad spelplan där stora delar av samhället ställer om mot ett grönare och mer hållbart samhälle. Förutom individers beteenden har både näringsliv och kommuner en central roll i omställningen.” skriver kommunen vad gäller omställningen till ett grönare samhälle.

9) Att identifiera och hantera målkonflikter om hållbarhet, där hållbar energiomställning ses som komplex fråga

Målsättningen om att implementera en hållbar energiomställning berör alla tre dimensioner i form av social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet. Det kan handla om att bedöma målkonflikter i samtida planeringspraktik vad gäller till exempel hållbarhetsdimensioner mellan ekonomisk tillväxt, social inkludering och deltagande och ekologisk- eller klimathänsyn, eller se hur investeringsbeslut om energiproduktion i kommunen fallit ut och implementerats. Som Cervone skriver styrs strategisk planering av två övergripande begrepp: “(a) the identification and expression of long-term goals and (b) the provisioning of resources to bring those goals to fruition.” (Cervone, 2014, s. 156; även Wolf & Floyd, 2017). I föreliggande projekt har vi framför allt arbetat med punkt a, d.v.s. inte att identifiera monetära resurser för att förverkliga målen. Till skillnad mot traditionell planering som engagerat sig i att definiera statistiska mål, som Jaggars och Jones formulerar det, måste dagens strategiska planering vara flexibel och öppen för att inkludera ”unforeseen opportunities” (Jaggars and Jones, 2018, s. 121). Denna öppenhet och flexibilitet hänger samman med vad vi kallar mer agil planering.

Slutsatser

Syftet med den här handboken är att stödja kommunernas utveckling och arbete kring energiomställning. För ett fungerande framtida samhälle måste det finnas goda förutsättningar för en hållbar energiomställning. En generell slutsats som kan dras är att för att en kommuns strategiska planering för en hållbar energiomställning ska lyckas krävs samverkan och samsyn bland flera samhällsaktörer. Det är ingen ny slutsats utan flera forskningsstudier pekar på detta. Det som den här studien visar väldigt tydligt är att det även krävs samverkan och samsyn inom kommunen, och att det är minst lika viktigt för att använda verktyg, metoder och strategier.

Genom att peka på tre centrala omställningskapaciteter för en hållbar energiomställning; styrningskapacitet, samverkanskapacitet och handlingsberedskap kan vi bättre förstå både möjligheter och begränsningar som kommuner står inför.

Styrningskapacitet handlar om att använda både hårda och mjuka styrinstrument som stödjer en mer hållbar energiomställning, det innefattar även att samordna styrinstrument. Kommunerna behöver både identifiera vad de har rådighet över och reducera antalet policydokument (strategier, visioner, riktlinjer).

Samverkanskapacitet handlar om att bygga upp samarbeten för att kunna implementera policies och därmed kunna fatta beslut som stödjer en mer hållbar energiomställning. Här är kommunikation mellan kommunala avdelningar en avgörande faktor, samt samverkan med intressenter och invånare. Det handlar om att ha förmågan att organisera arbetet och att få med sig aktörer i samma riktning.

Handlingsberedskap handlar om att identifiera och hantera svårlösta problem som samhället står inför. Det kan vara infrastrukturella inlåsningar och målkonflikter som uppstår i arbetet med hållbar energiomställning. Här behöver kommuner ha beredskap som utgår ifrån att enskilda planerare befinner sig i såväl ett kommunalt institutionellt sammanhang, som i ett globalt sammanhang.

I denna handbok har vi belyst de frågor som aktualiseras när kommuner ska planera för en hållbar energiomställning. Kommunen behöver få tillfälle att göra en gedigen genomgång av de

styrdokument som finns för en hållbar energiomställning. Det krävs en större samordning och samverkan både inom kommunen och med andra samhällsaktörer. Det gör att kommunerna kan bli handlingskraftiga.

Referenser

- Albrechts, L., Barbanente, A., Monno, V., 2019. From stage-managed planning towards a more imaginative and inclusive strategic spatial planning. *Environment and Planning C: Politics and Space* 37, 1489-1506.
- Albrechts, L. 2010. More of the Same is Not Enough! How Could Strategic Spatial Planning Be Instrumental in Dealing with the Challenges Ahead? *Environment And Planning B: Planning and Design*, 37(6), 1115-1127.
- Beck, R. Marschollek, O, Gregory, O. 2015 "The Interplay of Institutional Logics in IT Public-Private Partnerships" *The Data Base for Advances in Information Systems* 46(1), 24–38.
- Cervone, F. 2014. Improving Strategic Planning by Adapting Agile Methods to the Planning Process, *Journal of Library Administration*, 54(2), 155-168.
- Ekvall, G. 1979. *Kreativitet och kreativ problemlösning*. PARådet.
- Envall, F. 2021. *Experimenting for change? The politics of accomplishing environmental governance through smart energy pilot projects*. Avhandling. Linköpings universitet.
- Erlingsson, G. & A. Thomasson (red), 2020. *Kommunala bolag*. Lund: Studentlitteratur.
- Gregersen, H. 2018. Better Brainstorming: Why questions matter more than answers, *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/2018/03/better-brainstorming>
- Healey, P. 2004. The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1), 45-67.
- Healey, P. 2006. Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning. *European Planning Studies*, 14(4), 525.
- Healey, P. 2009. "In Search of the "Strategic" in Spatial Strategy Making." *Planning Theory and Practice* 10(4), 439–457.
- Helsingborg 2021. Trend omvärld <https://tendomvarld.helsingborg.se/>
- Helsingborg stad 2020. Tjänsteskrivelse från 7 oktober 2020, om att säkra eleffektbehovet Dnr 00447/2020.
- Hidalgo, E. Senabre, Fuster Morell, M. 2019. Co-designed strategic planning and agile project management in academia: case study of an action research group. *Palgrave Commun* 5, 151. doi: 10.1057/s41599-019-0364-0
- Jaggars, D. and Jones, D. 2018, An agile planning and operations framework, *Performance Measurement and Metrics*, 19(2), 121-126. <https://doi.org/10.1108/PMM-11-2017-0057>
- Kvale, S. 1997. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Rohracher, H. Ornetzeder & Späth, 2017. Special Issue "Governing the Transformation of Urban Infrastructures", *Sustainability*.

Saldaña, J. 2018. *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. Sage.

Skellefteå kommun 2021. Trä – en viktig del av Skellefteås hållbara samhällsbyggande. <https://skelleftea.se/invanare/startside/bo-trafik-och-miljo/samhallsutveckling-och-hallbarhet/hallbarhet-och-klimat/hallbart-trabyggande>

SKR, 2017. Kommungruppsindelning.

<https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html>

SKR, 2021. Klimat <https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/miljohalsa/klimat.656.html>

Sochor, J. 2020. Piecing together the puzzle of Mobility as a Service Insights from the user and service design perspectives. ITF Roundtable on Integrating Public Transport into MaaS, October 12, 2020.

Trygg, K., Wenander, H., 2021. Strategic spatial planning for sustainable development – Swedish planners' institutional capacity. *European Planning Studies*, 1-17.

Wolf, C., & Floyd, S.W. 2017. Strategic planning research: Toward a theory-driven agenda. *Journal of Management*. 43(6), 1754–1788.

Weber, E.P. & Khademian 2008. Wicked Problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review* 68, 334–349.

Bilaga 1. Metod

Denna studie bygger på arbetet i ett projekt som finansierades av Energimyndigheten. I projektet har vi använt oss av följande metoder för att samla in material: en enkätstudie som skickades ut i november 2019 till samtliga planeringsavdelningar (det finns 275 stycken till följd av att vissa kommuner slagit ihop sitt arbete), semistrukturerade intervjuer (Kvale, 1997) med 28 tjänstemän och planeringschefer som genomfördes under våren 2020 i online läge på grund av covid-pandemin, samt två workshopserier i vardera Helsingborgs stad och Skellefteå kommun med 5 planerare i den förra och 9 planerare i den senare som också de genomfördes online till följd av restriktionerna under pandemin.

Samtliga intervjuer har transkriberats och kodats i programmet NVivo, där vi kategoriserade uttalandena (Saldaña 2018). De transkriberade intervjuerna har legat till grund för akademiska analyser som publiceras i vetenskapliga tidskrifter (se bl a Trygg & Wenander, 2021).

Arbetet i workshopparna planerades och processleddes av Ewa på Crearum. Deras verksamhet bygger på 6 steg i vad de kallar Idédiamanten®: Frågeställning, Fokus, Idégenerering, Idéutveckling, Urval och Handlingsplan, Crearum. Att formulera frågeställningar och ha en gemensam bild av vad problemet som ska behandlas är, är centralt i arbetet (Gregersen, 2018). Dessutom är det viktigt att tillämpa de principer som projektet strävar efter att uppnå, som kreativ problemlösning.

Inför workshopserien gjorde vi sammanställningar av de dokument, strategier och policys som tagits upp under genomförda intervjuer och de som finns tillgängliga via respektive kommuns hemsida. Det är totalt 28 dokument (strategier, planer, program) som har granskats i Skellefteå kommun, och 17 i Helsingborg Sedan har även nationella mål och riktlinjer granskats (totalt 28), såsom exempelvis TRAST, KolTrast, Fossilfritt Sverige, Fyrstegsprincipen, transportpolitiska målen, nationella cykelstrategi, och stadsmiljöavtal.

Bilaga 2. Kommuner som besvarade enkäten

Trots att det finns 290 kommuner totalt i Sverige, finns det endast 275 planeringschefer eller motsvarande. Följande kommuner samarbetar: Västmanland-Dalarna miljö- och byggförvaltning, Avesta, Norberg och Fagersta. Stadsbyggnadsförvaltningen i Mora och Orsa. Berg och Härjedalen. Sydnärkes byggförvaltning sköter plan- och byggärenden på uppdrag av Laxå, Askersund och Lekeberg. Miljö- och byggförvaltning är gemensam för Mariestads, Töreboda och Gullspångs kommuner. Gemensam bygg- och miljöförvaltning för Munkfors kommun och Forshaga kommun. Samhällsbyggnadsförvaltning är gemensam i Bergslagen, Hällefors, Lindesberg, Ljusnarsberg och Nora. Norsjö och Malå har slagit samman bygg- och miljöavdelning. Det finns kommunal samverkan mellan Hofors kommun, Ockelbo kommun och Sandviken kommun.

I Sverige finns endast ett fåtal kommuner som faller inom kategorin storstad, och där återfinns en respondent, från Göteborg.

Med tanke på att det finns 275 planeringschefer eller motsvarande till följd av att vissa samarbetar, blev svarsfrekvensen på enkäten blev 37 procent.

Tabell 1. Antal svenska kommuner per SKR:s kommungrupper, samt vilka som besvarat enkäten (SKR 2017)

	Antal kommuner som besvarat enkäten per kategori	Totalt antal svenska kommuner per kategori
A1. Storstäder	1	3
A2 Pendlingskommun nära storstad	10	43
B3 Större stad	13	21
B4 Pendlingskommun nära större stad	16	52
B5 Lågpendlingskommun nära större stad	12	35
C6 Mindre stad/tätort	10	29
C7 Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	17	52
C8 Landsbygdskommun	16	40
C9 Landsbygdskommun med besöksnäring	8	15
Samtliga kommuner	103	290

De kommuner som har samverkan har i vår studie enbart räknats enbart med i den kommun som de själva uppgett att de tillhör.

Mailing address: eva.danielsson@liu.se
Linköpings universitet
SE-581 83 Linköping
Tel: +46 13 281000 • Telefax: +46 13 284461

FÖRTECKNING ÖVER ARBETSNOTAT UTGIVNA VID LINKÖPINGS UNIVERSITET, INSTITUTIONEN FÖR TEMA TEKNIK OCH SOCIAL FÖRÄNDRING

Förteckning över A-notat fr o m 2011 –

363. Trygg, Kristina, Skill, Karin: "Handbok för omställningskapacitet och agil strategisk planering" Januari 2022, (25 sid)
362. Storm, Anna: "Atomic Heritage: A field in the making" December 2021 (100 sid)
361. Perez, Salvador: "Vi behöver bli fler, eller i alla fall inte färre." Årsredovisningar i krympande kommuner. Februari 2021 (38 sidor)
360. Waara, Oskar: Fjärrvärme i krympande kommuner – en förstudie. Januari 2020 (29 sid)
359. Maria Eidenskog: The open window – a literature review on social science research about energy issues in rental housing. Oktober 2016 (41 sid)
358. Petersson, Selam, Gustafsson, Sara, Palm, Jenny: Fjärrkyla idag och imorgon. Vad säger fastighetsägarna och deras hyresgäster? Oktober 2016 (33 sidor)
357. Envall, Fredrik: Storylines of progress and ambivalence. A discourse analysis of the Swedish parliamentary debate on mineral politics 1990-2015. September 2015 (185 sid)
356. Helgesson, C-F: Eight reflections on quality in reseach. Juni 2015 (44 sid)
355. Palm, Jenny: "Smarta resan" i Linköpings kommun – ett projekt för att förändra medborgarnas resvanor. Mars 2015 (99 sid)
354. Palm, Jenny: Processutvärdering av förstudien "Östra Valla – demo -område och testbädd". Februari 2015 (27 sid)
353. Magnusson, Dick: Ägarförändringar på den svenska fjärrvärmemarknaden – en översikt över förvärv och avyttringar 1990-2014. Februari 2015 (86 sid)
352. Magnusson, Dick: Måluppfyllelse, medborgarinflytande och social hållbarhet i stadsdelsutvecklingsprojektet – En forskningsöversikt. Februari 2015 (39 sid)
351. Fagrell, Mia: Ren och torr tvätt. En studie av hyresgästers vanor och användning av teknik för att tvätta och torka textilier. November 2013 (27 sid)
350. Lindén, Lisa: Calculating Medical uncertainties: Enactments of the HPV vaccine in Läkartidningen. September 2013 (47 sid)
349. Nilsson, Johan: Studying consumers? Recent social science interest in market research. Augusti 2013 (35 sid)
348. Sanne, Johan M: Samtal i säkerhetstjänst i järnvägen – vilka avvikelser leder till olyckor? Slutrapport från projektet Samtal i särkhetstjänst: samtalsdisciplin eller samarbete, tillitsskapande och ojämnliska maktrelationer. Juni 2013 (27 sid)
347. Ingelstam, Lars: Vapen i Sverige och i världen. Mars 2012 (92 sid)
346. Verksamhetsberättelse 2010. Juni 2011 (61 sid)
345. Glad, Wiktorina: Flernivmodell för innovativa energisparåtgärder i drift, förvaltning och underhåll av byggnader. Slutrapport. Maj 2011 (32 sid)