

KOMMUNERNA OCH KLIMATOMSTÄLLNINGEN

Lärdomar om klimatfrågans
integrering i lokal policy och
planering

EN SLUTRAPPORT FRÅN
FORSKNINGSPROJEKTET CLIPP

Sofie Storbjörk
Karolina Isaksson
Mattias Hjerpe
Hans Antonson
Robert Hrelja



Centrum för klimatpolitisk forskning
Centre for Climate Science and Policy Research

Centrum för klimatpolitisk forsknings rapportserie

Rapporter inom Centrum för klimatpolitisk forsknings rapportserie har granskats av minst två seniora forskare före publicering.

Den här publikationen kan citeras som:

Storbjörk, Sofie, Isaksson, Karolina, Hjerpe, Mattias, Antonson, Hans och Hrelja, Robert, *Kommunerna och klimatomställningen: Lärdomar om klimatfrågans integrering i lokal policy och planering*. CSPR Rapport 17:01, Centrum för klimatpolitisk forskning, Norrköping, Sverige.

Om författarna och forskningsprojektet

Denna rapport redovisar slutresultat från forskningsprojektet Climate Change Policy Integration in Local Policy and Planning (CLIPP), som har finansierats av forskningsrådet Formas (Dnr 242-2011-1599). Projektet har utformats, planerats och genomförts av Sofie Storbjörk och Mattias Hjerpe, Linköpings universitet, och Karolina Isaksson, Robert Hrelja och Hans Antonson, Statens väg- och transportforskningsinstitut. Storbjörk och Hjerpe är verksamma vid Centrum för klimatpolitisk forskning och Tema miljöförändring vid Linköpings universitet. Isaksson, Antonson och Hrelja är verksamma vid enheten Mobilitet, aktörer och planering vid Statens Väg- och Transportforskningsinstitut. Författarna riktar ett tack till FORMAS för finansiellt stöd samt till de tre fallstudiekommunerna och intervjupersoner från offentlig och privat verksamhet som så generöst har delat med sig av tid och sina erfarenheter.

Centrum för klimatpolitisk forskning

Centrum för klimatpolitisk forskning, CSPR, är ett samarbete mellan Linköpings universitet och SMHI. Centret är en etablerad miljö för klimatpolitisk forskning. Forskningen är tvärvetenskaplig och ställer klimatproblemet i sitt sammanhang tillsammans med andra åtgärder för hållbar utveckling som minskad miljöpåverkan och hushållning med naturresurser. CSPR:s mål är att utveckla kunskap, ramverk och metoder för klimatforskning i Sverige inom våra fem forskningsområden: omställning; sårbarhet, anpassning och förändring; visualisering, kommunikation och beslutsstöd; att mäta och kräva ut ansvar för växthusgaser samt kulturyttringar och meningsskapande.

För mer information om CSPR:s forskning och andra publikationer se: www.cspr.se.

För mer information om VTI:s forskning och andra publikationer se: www.vti.se.

Adress

Linköpings universitet
Centrum för klimatpolitisk forskning
Institutionen för Tema
581 83 Linköping

Centrum för klimatpolitisk forskning
ISSN 1653-6770, 1654-9112 (online)
ISBN: 978-91-7685-586-7

Innehåll

KAP 1. INLEDNING	1
KAP 2. FORSKNINGSNEDSLAG	4
NEDSLAG 1: KARLSTAD, SUNDSVALL OCH VELLINGE – TRE OLIKA VÄGAR I KLIMATOMSTÄLLNING	5
VELLINGE – BEVARA DET BEFINTLIGA	5
SUNDSVALL – ARBETE PÅ GÅNG	6
KARLSTAD – INSTITUTIONALISERAT ARBETE FÖR KLIMATOMSTÄLLNING	6
NEDSLAG 2: ÖVERSIKTSPLANERING I SKÄRNINGSPUNKTEN MELLAN LOKALA OCH REGIONALA BEDÖMNINGAR	8
ÖVERSIKTSPLANEN ”VELLINGE VIDGAR VYERNA”	8
TRANSPORTINFRASTRUKTUR OCH TRAFIK	9
KUSTNÄRA BEBYGGELSE I ETT OMRÅDE MED RISK FÖR HÖJDA HAVSNIVÅER	9
SLUTSATSER	10
NEDSLAG 3: STRATEGISK PLANERING FÖR HÅLLBARA TRANSPORTER I KARLSTAD OCH SUNDSVALL	12
PLANERINGENS RETORIK	12
PLANERINGENS PRAKTIK	13
SLUTSATSER	14
NEDSLAG 4: DETALJPLANERING I FRAMKANT? ETT LYCKAT MISSLYCKANDE.	16
INTRESSEN PÅ SPEL	16
DET BLEV INTE SOM DET VAR TÄNKT	18
ETT LYCKAT MISSLYCKANDE?	18
SLUTSATSER	19
NEDSLAG 5: POLITISKT LEDARSKAP I PROAKTIVA KOMMUNER	20
PERSONLIGT ENGAGEMANG OCH ÖKAT INTRESSE FRÅN ALLMÄNHETEN	20
NÄRA SAMARBETE POLITIK OCH FÖRVALTNING: TJÄNSTEMANNASTYRE ELLER ’POLITIK PÅ DELEGATION’?	20
SVÅRIGHETEN ATT UTMANA OHÅLLBARA LIVSSTILAR	21
ÖVERGRIPANDE MÅLSÄTTNINGAR OCH BEHOV AV UPPFÖLJNING	22
SLUTSATSER	23
NEDSLAG 6: BYGGHERRARNAS ROLL I KLIMATOMSTÄLLNINGEN: EN PAPPERSTIGER?	24
BYGGHERRARNAS INNOVATIONSBERÄGNET	24
KRAVSTÄLLANDETS TVÅ SIDOR	24
EXPLOATÖRSSAMVERKAN I TEORI OCH PRAKTIK	25
SLUTSATSER	27
NEDSLAG 7: PROCESSER FÖR KOMMUNAL KLIMATOMSTÄLLNING	28
FAKTORER SOM MÖJLIGGÖR KLIMATOMSTÄLLNING	28
VELLINGE: STEGVIS ANPASSNING MED FÖRHINDER	29
SUNDSVALL: SINGULÄR OMSTÄLLNING MED FÖRHINDER	29

KARLSTAD: IRIKTNING MOT KLIMATOMSTÄLLNING MED HJÄLP AV STRATEGISK PLANERING	30
SLUTSATSER	31

KAP 3. LÄRDOMAR OM KLIMATFRÅGANS INTEGRERING I LOKAL POLICY OCH PLANERING

INTEGRERING STÄLLER OLIKA KRAV ÖVER TID	32
ATT FATTA OBEKVÄMA BESLUT	33
ATT KRAFTSAMLA INTERNT	34
ATT KRAFTSAMLA EXTERNT	35
KLIMATFRÅGANS INTEGRERING – EN STÄNDIGT PÅGÅENDE PROCESS	36
<u>REFERENSER</u>	38

Kap 1. Inledning

Klimatfrågan har beskrivits som vår tids ödesfråga som ställer samhället inför svåra utmaningar. Det finns idag en ökad medvetenhet i samhället om behovet av att bryta sig fri från ohållbara mönster för att komma till rätta med klimatförändringarna. Det blir också allt mer tydligt att det inte räcker att genomföra mindre och stegvisa förändringar utan att en mer storskalig och radikal klimatomställning är nödvändig (Kates et al. 2012; O'Brien och Sygna 2013; Lo 2014; O'Brien 2016). Vi behöver hitta sätt att effektivt minska utsläppen av koldioxid och andra växthusgaser. För att klara uppsatta klimatmål om att begränsa den globala temperaturökningen till max två grader behöver dagens utsläpp minska med minst 60 procent till år 2050, vilket kräver förändrade livsstilsmonster liksom nya sätt att producera och använda energi i riktning mot ett fossilfritt samhälle. Likaså behöver vi anpassa samhället till de klimatförändringar som väntas såsom stigande havsnivåer, ökad nederbörd, värmeböljor samt ökade risker för översvämningar, ras, skred och erosion. Redan i dagens klimat visar sig många av landets kommuner sårbara för konsekvenserna av klimatförändringarna. Den senaste publicerade enkätundersökningen av svenska kommuner visar att så många som 98 procent av dem bedömer att de kommer att påverkas på ett sätt som kräver åtgärder (Thörn et al. 2016).

Kommunerna är nyckelaktörer i det pågående klimatarbetet där fysisk planering har kommit att betraktas som en viktig arena för att både möjliggöra utsläppsminskningar och att säkra samhället mot oönskade konsekvenser av ett förändrat klimat. Fysisk planering väntas bland annat kunna koordinera politiska mål och intressen samt strategiskt och proaktivt kunna utforska alternativa handlingsvägar för mer långsiktigt hållbara klimatlösningar (Biesbroek et al. 2009; Wilson och Piper 2010; Davoudi et al. 2010; Hurlimann och March 2012). För att minska samhällets klimatpåverkan riktas fokus i planeringssammanhang bl.a. mot vikten av yteffektiva och väl sammanhållna städer med energieffektiva byggnader, förbättrade gång- och cykelstråk, kollektiva transportsystem med mera. Ofta framhålls vikten av samlade åtgärdspaket som kombinerar både morot och piska (Banister 1998). För att säkra samhället mot klimatförändringarnas oönskade konsekvenser framhålls betydelsen av att kommunerna undviker byggande på låglänt och riskfylld mark samt skapar förutsättningar för en hållbar dagvattenhantering (SOU 2007:60; Andersson et al. 2015).

Det finns stora förväntningar på att fysisk planering ska kunna hantera klimatfrågan samt genom förbättrad integrering och tydligare prioritering av intressen och perspektiv också främja strategiskt nytänkande kring densamma. Samtidigt finns tveksamheter kring huruvida dessa ambitioner åtföljs av praktiskt handlande. I rapporter från nationella myndigheter (Boverket 2009; 2010; SKL 2016) och på den svenska klimatanpassningsportalen (<http://www.klimatanpassning.se>) figurerar en mängd goda exempel

på kommuner som tagit sig an klimatfrågan i den fysiska planeringen. Men det har också visat sig att integreringen av klimathänsyn på den kommunala arenan ofta blir retorisk och fragmenterad, med ett snävt fokus på enstaka åtgärder och bevarande av status quo (Betsill och Bulkeley 2007; Bulkeley och Betsill 2013). Vidare finns tecken på att planeringen ofta drivs mot att bli mer flexibel gentemot privata intressen, till exempel byggherrar, för att säkerställa kommunal expansion (Gunn och Hillier 2012; Campbell et al. 2014). Detta har åtminstone på svensk mark tenderat att missgynna realiseringen av miljö- och klimatmål. Tidigare studier av klimatanpassning i svenska kommuner ger en bild av ett arbete inriktat på hur översvämningsrisker och otillräcklig kapacitet i vatten- och avlopp kan hanteras, ofta reaktivt som respons på en extrem väderhändelse såsom kraftigt regn eller översvämning snarare än förebyggande. Likaså har stora implementeringsvårigheter dokumenterats (Storbjörk 2007; 2010; Glaas et al. 2010; Jonsson et al. 2012; Lundkvist och Kasa 2016). När det gäller klimatfrågans integrering i transportsammanhang visar tidigare studier hur målkonflikter, makt och institutionella trögheter förhindrar en effektiv implementering av transportpolitiska mål som betonar vikten av en långsiktigt hållbar utveckling (Isaksson 2006; Hrelja et al 2013; Isaksson 2014; Pettersson 2014; Norell Bergendahl 2016; Isaksson et al. 2017). I många fall rullar kommunernas planering vidare i gamla hjulspår. Detta blir extra tydligt när det gäller detaljplanering av infrastruktur eller externa köpcentrum (Hrelja 2011; Isaksson och Storbjörk 2012; Hrelja et al. 2012) liksom attraktivt vattennära byggande (Storbjörk och Hjerpe 2014; Storbjörk och Uggla 2015).

I ljuset av ovanstående kan konstateras att vi fortfarande vet för lite om kommunernas praktiska arbete med ta sig an klimatfrågan och vilka utmaningar de stöter på i arbetet med att integrera klimathänsyn i fysisk planering. Vi behöver, kort och gott, se hur klimatfrågan faktiskt landar i en kommunal planeringspraktik och utforska den fysiska planeringens möjligheter och begränsningar att främja en urban klimatomställning. Forskningsprojektet CLIPP har de senaste åren riktat fokus på just detta, och utforskat svenska kommuners omställningsarbete för minskad klimatpåverkan och klimatanpassning i kommunal fysisk planering. Syftet med projektet har varit att identifiera nyckelåtgärder för ett mer effektivt klimatomställningsarbete i fysisk planering. Uppmärksamhet har riktats mot följande frågeområden:

1. Sammanlänkning av mål och visioner på klimatområdet
2. Drivkrafter och barriärer för klimatomställning
3. Integrering i olika delar av planeringen; från strategisk nivå till konkret detaljplanering och
4. Skapande av förändringskapacitet.

Forskningen bygger på fallstudier i svenska kommuner med jämförelsevis höga klimatambitioner både avseende begränsad klimatpåverkan och klimatanpassning. Det är alltså kommuner som kan betraktas som proaktiva och drivande i sitt klimatarbete som har gjorts föremål för forskning. Tanken har varit att få inblick i konkreta erfarenheter av att utveckla ett lokalt klimatomställningsarbete för att därigenom fördjupa kunskapen om hinder och möjligheter med klimatfrågans hantering i lokal policy och planering. Eftersom mycket av tidigare forskning tagit sin utgångspunkt i storstäderna ville vi särskilt belysa förutsättningarna för att ta sig an klimatfrågan i medelstora kommuner.

Valet av kommuner baseras på en stegvis urvalsprocess där vi inledningsvis studerat resultat från nationella enkäter och rankinglistor samt genomfört intervjuer med såväl myndighetsrepresentanter som ett tiotal tänkbara kommuner (Thoresson 2014). Ett viktigt urvalskriterium var att kommunerna skulle vara starka både inom området utsläppsminskningar och klimatanpassning, vilket kraftigt reducerade antalet tänkbara kandidater. Vi landade i ett slutligt urval av tre kommuner: Karlstad, Sundsvall och Vellinge. De tre kommunerna är lokaliserade med god spridning över landet i Skåne, Värmland och Västernorrland, såväl kustzon som inland vid Väneren. Samtliga tre kommuner har ett väl dokumenterat pågående arbete med såväl utsläppsminskningar som klimatanpassning.

Metodmässigt bygger fallstudierna på en kombination av fokuserade gruppintervjuer med kommunala tjänstemän inblandade i strategisk och mer detaljerad/specifikt inriktad och kvalitativa analyser av kommunala strategier och policydokument. I flera fall har kompletterande individuella intervjuer genomförts för att fånga upp perspektiv från tjänstemän som inte kunnat medverka vid fokusgruppsintervjuerna. Vi har även genomfört ett särskilt återkopplingsseminarium i Karlstads kommun där vi presenterade och därefter diskuterade preliminära forskningsresultat. Flera av våra forskningsartiklar har krävt ytterligare empiriinsamling. Artikeln om regionalt-lokalt samspel i översiktsplanarbetet i Vellinge bygger på kompletterande intervjuer med representanter för länsstyrelsen i Skåne. Artikeln om detaljplanering Grundviken bygger på uppföljningsintervjuer med kommunala tjänstemän samt kompletterande intervjuer med byggherrar och representanter för länsstyrelsen i Värmland. Artiklarna om privata aktörer bygger även de på kompletterande intervjuer med byggherrar liksom textanalyser av byggherrarnas policydokument kring miljö- och klimatfrågor. Artikeln om politiskt ledarskap bygger på kompletterande intervjuer med politiker i de tre fallstudiekommunerna.

Kap 2. Forskningsnedslag

Vi har valt att berätta om våra mer specifika forskningsresultat som sju summerande forskningsnedslag. Dessa bygger på fördjupade delstudier vars fokus grundas i en övergripande analys av klimatarbetet i de tre kommunerna, där tonvikten har lagts på att identifiera kommunala knäckfrågor och nyckelåtgärder för en mer effektiv klimatomställning.

Det första nedslaget ger en bild av uppsatta mål och pågående klimatarbete i våra tre fallstudiekommuner Karlstad, Sundsvall och Vellinge. De därpå följande tre nedslagen belyser möjligheten till strategisk planering för att möta klimatfrågan i lokal policy och planering. Vi börjar presentationen på översiktsplanenivå med en fördjupning kring översiktsplanering i skärningspunkten mellan lokala och regionala perspektiv utifrån exemplet Vellinge. Detta följs av ett riktat nedslag som belyser hållbara transporter som strategisk planeringsfråga med fokus på var i en process av strategisk planering som de största utmaningarna uppstår. Vi landar sedan i den bitvis trassliga detaljplaneringspraktiken genom ett nedslag som belyser planeringen av ett kommunalt profilprojekt i Karlstad: den gröna stadsdelen Grundviken som vi förstår som ”ett lyckat misslyckande”. Därefter riktar vi fokus på två aktörsgrupper som utpekats som nycklar till förbättrad integrering av klimatperspektiv i planeringen: politiker och byggherrar. Fördjupningen om politikernas roll uppmärksammar frågan om vad politiskt ledarskap handlar om i praktiken med fokus på drivkrafter och inspirationskällor, praktiska förutsättningar samt utmaningar i relation till väljare. Nedslaget kring byggherrarnas roll i klimatomställningen synliggör diskrepansen mellan företagets miljöpolicy och hur de ser på förutsättningarna för praktiskt handlande i praktiken i fallet Karlstad. Slutligen gör vi ett sista nedslag där vi tar ett syntetiserande grepp på klimatomställningsarbetet i våra tre fallstudiekommuner genom att diskutera såväl kommunernas olika ingångar till klimatomställning som faktorer som möjliggör klimatomställning.

Nedslag 1: Karlstad, Sundsvall och Vellinge – tre olika vägar i klimatomställningsarbetet

I samtliga kommuner framhålls klimatfrågan som en nyckelfråga för den lokala utvecklingen. Det råder enighet om behovet av storskaliga förändringar. Inriktning, fokus och vägar dit varierar dock. Vi presenterar här en kortfattad bild av de tre fallstudiekommunerna och deras fokus i klimatfrågan.

Vellinge – bevara det befintliga

Vellinge kommun ligger i Skåne, i den sydvästligaste delen av Sverige. I kommunen bodde i januari 2016 knappt 35 000 invånare. Vellinge kommun bildades 1974 genom en sammanslagning av flera mindre kommuner, och folkmängden har ökat stadigt sedan dess. Mest känd är kommunen kanske för sitt attraktiva läge längs kusten. I kommunbeskrivningar framhålls tillgången till attraktiva boendemiljöer med närhet till havet och naturen, samt dess satsningar på ett gott företagsklimat. Vellinge ligger i ett område med högkvalitativ odlingsmark. Kommunen präglas också av goda pendlingsmöjligheter till flera större orter i regionen, t ex Malmö och Köpenhamn. Kommunen har en långvarig historia av moderat styre. M har fått mer än hälften av mandaten i kommunfullmäktige i samtliga val sedan andra halvan av 1980-talet.

Vellinges övergripande mål är att växa ”hållbart och måttfullt” med fokus på trygghet, estetik och att ”säkerställa befintliga värden och miljö” betonas i kommunens översiktsplan. Av våra intervjuer framgår att kommunen fäster mindre vikt vid styrstrategier än att ”göra”. Kommunens arbetssätt har i viss mån en informell prägel, och det sätts ett värde vid att kunna agera snabbt när möjligheter visar sig. Klimatfrågan framställs som ”en av kommunens största utmaningar” där målet är att bevara och skydda kommunens utsatta läge i kustzonen. I översiktsplanen sägs tydligt att: ”Vi trivs här och kommer inte att flytta från Falsterbonäset”. Kommunens inriktning i klimatfrågan präglas av att medborgarnas livsstil, resemonster och boende inte ska rubbas. Kring klimatanpassning finns omfattande utredningar om översvämningsrisker och kommunen har en stegvis plan (10, 10-40 och 40-80 år) för klimatanpassning i syfte att fånga upp teknikutveckling. Åtgärder utgörs primärt av tekniska insatser – vallar – som ”kompletteras efterhand när behovet ökar”. Flera av de planerade åtgärderna står i konflikt med bevarande av kulturmiljöer och Natura 2000. Även om hållbara transporter framställs som viktigt finns inga tydligt framskrivna mål utan kommunens strategi för att bidra till hållbar mobilitet utgörs en tilltro till regionala kollektivtrafiksatsningar som kan skapa alternativ till privatbilism liksom nya tekniska lösningar.

Sundsvall – arbete på gång

Sundsvalls kommun ligger i Västernorrlands län, i den södra delen av norrlandskusten. I kommunen bodde i januari 2016 knappt 100 000 invånare vilket gör det till den folkrikaste kommunen i Västernorrlands län. Kommunen har ett attraktivt läge vid kusten, med närhet till skog och berg och möjligheter till ett rikt friluftsliv. Kommunen är också känd för sin stadskärna som har karaktär av välbevarad stenstad från det sena 1800-talet.

Politiskt har kommunen en historia av långvarigt socialdemokratiskt styre där S ofta har regerat tillsammans med V. Under mandatperioden 2006-2010 var MP med och bildade politisk majoritet tillsammans med S och V. Därefter följde en period då kommunen styrdes av M, MP, FP, C och KD. Sedan valet 2014 styrs kommunen av S, V och C.

Sundsvalls övergripande mål är expansion och attraktivitet med fokus på regionförstoring, mobilitet och vattenkontakt. I detta ingår att bli ”Norrlands huvudstad 2021”. Kommunen har identifierat behov av ökad intern samverkan och samordning av styrstrategier för att motverka sektorsperspektiv och motstridigheter. Av såväl policydokument som intervjuer framgår att klimatfrågan ska stödja tillväxt och attraktivitet men att det är en aspekt bland flera andra. Projektet Klimatanpassa Sundsvall 2009–2011 har tidigt uppmärksammats som ett gott exempel på kommunalt klimatanpassningsarbete. Av översiktsplanen framgår att kommunen ser sig som en ”i stor utsträckning klimatanpassad stad” med undantag av dagvattenfrågan. Det är denna fråga som anpassningsarbetet tar fokus på. Sundsvall har som mål att ”vara en föregångare i att utveckla logistiklösningar med gröna resor och transporter i alla väderstreck”. En omställning till hållbart resande framhålls som angelägen. Detta sker dock parallellt med ett fokus på regionförstoring och ökade transportbehov. Konkreta beslut och prioriteringar kring klimatfrågan saknas.

Karlstad – institutionaliserat arbete för klimatomställning

Karlstad kommun ligger i Värmlands län, i den västra delen av Svealand. I kommunen bodde i januari 2016 knappt 90 000 invånare. Kommunen strävar efter att växa till 100 000 invånare och har sett en varaktig positiv trend över de senaste åren. Karlstad har sedan länge varit centralort i Värmland och är länets residensstad. Kommunen är lokaliserad vid Klarälvens delta vid Vänerns norra strand, längs E18 mellan Stockholm och Oslo. I kommunbeskrivningar framhålls det strategiska läget och kvaliteterna som besöksstad, samt det unga och växande universitetet. Politiskt har kommunen präglats av växlande majoriteter där MP har varit i vågmästarställning sedan tidigt 2000-tal – först i samarbete med S och V men under de senaste mandatperioderna i samarbete med borgerliga partier.

Karlstads övergripande mål är, liksom Sundsvall, expansion och attraktivitet. ”Livskvalitet Karlstad 100 000” är ett etablerat begrepp i kommunen och man presenterar sig i översiktsplanen som ”en attraktiv stad som växer” via ”ökad Väner- och vattennärhet”. Kommunen har under senare år arbetat målmedvetet med samordnade styrstrategier och internt strategiskt arbete för förvaltningsgemensamma värderingar. Man ser framgent ett behov av ökat samarbete med aktörer utanför kommunkoncernen för en bredare omställning. Karlstad har lång erfarenhet och politiskt stöd att ta ledning i miljö- och klimatfrågor utifrån en delta- och luftproblematik. Klimatfrågan ses tydligt som en förutsättning för attraktivitet och tillväxt. Deltaläget skapar behov av att planera med översvämningshänsyn. Kommunen har genomfört ett omfattande utredningsarbete kring översvämningsrisker och har strategiska riktlinjer för vattennära byggande liksom en klimatanpassningsplan. Planerade och genomförda åtgärder rör översvämningskydd via vallar och andra tekniska lösningar. Karlstad har utpekade mål att minska transportsektorns utsläpp av klimatpåverkande gaser via ”planering för ett balanserat transportsystem”. Målen har brutits ner i konkreta indikatorer och nyckeltal såsom restidskvoter. Dock noteras parallella initiativ som riskerar att bidra till gles bebyggelse och ökade transportbehov.

I tabellen nedan summeras kommunala mål, arbetssätt och klimatfokus.

Tabell 1. Kommunernas olika vägar.

	Vellinge Bevara det befintliga	Sundsvall Arbete på gång	Karlstad Koncernen ställer om
Mål	Växa ”hållbart och måttfullt”	Expansion och attraktivitet: ”Sundsvall Norrlands huvudstad 2021”	Expansion och attraktivitet: ”Livskvalitet Karlstad 100 000”
Arbetssätt	Informellt agerande när möjligheter visar sig	Riktning mot mer samordning	Samordnad styrstrategi och gemensam värderingsgrund
Klimatfrågan	Stor utmaning att bevara och skydda utsatt läge. Livsstil, rese-mönster och boende ska inte rubbas.	Ska stödja attraktivitet. Fokus på mobilitet och vattenkontakt. Ett hänsynstagande bland andra.	Deltaproblematik och luftföroreningar som stor utmaning och förutsättning för en attraktiv stad.
Anpassning	Stegvis plan för kustzon, tilltro till gradvisa utpekade åtgärder efter behov	”I stor utsträckning klimatanpassad” utom dagvattenfrågan: omfattande planering, ej institutionaliserad	Institutionaliserad anpassningspolicy, handlingsplan, riktlinjer, kunskapsuppbyggnad och samordning.
Mitigering / trafik	Inte viktigt för att nå övergripande mål	Tydliga mål att stödja attraktivitet / tillväxt /	Tydliga mål att stödja attraktivitet / tillväxt

Nedslag 2: Översiktsplanering i skärningspunkten mellan lokala och regionala bedömningar

Tidigare forskning om hur förutsättningarna för kommunalt klimatarbete kan stärkas har visat att samspelet mellan olika myndighetsnivåer är av stor vikt (Burch 2010; Dovers och Hezri 2010; Storbjörk och Hedrén 2011; Glaas och Juhola 2013). Merparten av studierna har fokuserat på interaktionen mellan nationell nivå och lokal nivå medan få studier har riktat fokus på hur regionala och lokala aktörer samspelar i planering och beslutsfattande (Hanssen et al., 2013; Dannevig och Aall 2015). I en av delstudierna i CLIPP valde vi att fokusera på just detta, inspirerade av Youngs analyser av vertikalt institutionellt samspel (Young 2006) och med utgångspunkt i Vellinges då pågående arbete med att ta fram en ny översiktsplan. Kommunens förslag till ny översiktsplan ledde år 2012 till en tillspetsad ordväxling mellan kommunen och länsstyrelsen som hade olika uppfattningar om två centrala klimatrelaterade frågor, nämligen transportinfrastruktur för privatbilism respektive kollektivtrafik samt frågan om kustnära bebyggelse i ett område med risk för höjda havsnivåer. Vellinge kommun är starkt sårbar såväl i dagens som framtidens klimat. De lokala och regionala planerarna är överens om den fysiska planeringens viktiga roll för att styra mot en klimatomställning. Hur detta ska åstadkommas råder det dock delade meningar om. Översiktsplanarbetet blev för oss ett tillfälle att studera hur samspelet mellan regionala och lokala aktörer påverkar förutsättningarna för ett effektivt klimatomställningsarbete.

Översiktsplanen "Vellinge vidgar vyerna"

Den första versionen av översiktsplanen ställdes ut i början av 2012. Vid våra intervjuer talar kommunrepresentanter om översiktsplanen som ett mycket genomarbetat dokument som är välförankrat bland såväl boende som politiker. En av de intervjuade konstaterar att "alltså, ja, tankarna går ju mot att det är det viktiga styrdokumentet". Av förordet framgår att syftet är att ge stöd till att "bevara och utveckla kommunens attraktionskraft och värden genom att styra utvecklingen till att kommunen växer måttfullt och hållbart". Även länsstyrelsen betonar översiktsplanens stora betydelse för samhällsutvecklingen, men i sitt yttrande är man kritisk mot delar av innehållet i Vellinges förslag. En tjänsteman menar att det saknas tydliga belägg för att vissa av de föreslagna åtgärderna är rimliga lösningar på kommunens utmaningar. Företrädare för länsstyrelsen säger att myndigheten har "blivit tuffare" i rollen att granska kommunernas fysiska planering gällande klimatfrågan. Ambitionen är att säkerställa att klimatmål hanteras i fysisk planering och att i detta fall få kommunen att tänka om för att kunna ta ett bredare och mer långsiktigt grepp kring klimatfrågan. Företrädare för kommunen å sin sida menar att länsstyrelsen i sitt yttrande "överskrider sin roll" och "blandar ihop" granskning och rådgivning. Enligt dem utgör planen

”ett så fullödigt beslutsunderlag som man kan önska av ett icke juridiskt bindande dokument som översiktligt ska beskriva en hållbar samhällsutveckling på sikt”. Två klimatrelaterade frågor blir särskilt föremål för ordväxling.

Transportinfrastruktur och trafik

I översiktsplanen framhålls hållbara transporter som en viktig fråga. Kommunens strategi för att bidra till mer hållbara transporter är att både bygga ut vägsystemet och föreslå satsningar på kollektivtrafiken. Den bilbaserade rörligheten som sådan ifrågasätts inte. Istället räknar man med att ny teknik löser problemet med privatbilismens fossilberoende och koldioxidutsläpp. Länsstyrelsen menar att kollektivtrafiksatsningarna vilar på en osäker grund och hävdar med emfas att nya vägar leder till en ökad användning av privatbilar (inducerad bilism) samt förlust av mark som är en ändlig resurs. Länsstyrelsen menar också att översiktsplanen står i strid med nationella mål att begränsa transporternas klimatpåverkan och att en ökad användning av personbilar påverkar kollektivtrafiken negativt. Kommunen måste enligt länsstyrelsen jobba mycket mer med mobilitetsfrågorna och beakta aktuell kunskap om frågornas betydelse:

”Vi kan ju inte göra som vi gjorde för 20 år sedan när vi nu vet så mycket mer.” (Länsstyrelserepresentant Skåne)

Vellinge håller inte med om kritiken och vidmakthåller den egna inriktningen i översiktsplanen. De båda aktörerna har tydligt olika bilder av hur ett hållbart transportsystem kan främjas och hur översiktsplanens inriktning kan bidra till detta. Samtidigt noteras att flera kommunrepresentanter uttrycker tveksamheter kring den egna transportpolitiska inriktningen är medvetna om problemen med den starkt bilberoende livsstilen i kommunen:

”Det är en del i livsstilen här att här tar man bilen till färgaffären, stannar utanför och lastar in sina dunkar och så kör man hem. Inte åka buss med färgpytsar i. [...] Alltså tid är pengar också och det tar tid att åka kollektivt. Det ligger lite grann i frihetsbegreppet att kunna ta sin bil och köra när man vill” (Kommunpolitiker Vellinge)

Den bild som framträder är att kommunen har en lång väg att gå för att nå mer hållbara transportlösningar.

Kustnära bebyggelse i ett område med risk för höjda havsnivåer

Kommunens strategier för att undvika översvämningar är att i en stegvis process och genom god ingenjörskonst dels skydda befintlig bebyggelse med vallar, dels höja marknivån för ny strandnära bebyggelse. Tvärtemot detta förordar länsstyrelsen en planerad reträtt där lokala aktörer bör föreslå

åtgärder för att minska snarare än öka exponeringen för kommande havsnivåhöjningar. Vidare menar länsstyrelsen att statliga natur- och kulturskydd gör det svårt att bygga vallar utan att bryta mot lagen. Myndigheten är samtidigt tveksam till hur kommunen kommer att prioritera hänsyn till kulturvärden vid planens praktiska genomförande:

”Det är jag inte riktigt säker på att kommunen i skarpt läge kommer att bekymra sig något stort för utan då är det andra saker som [av]gör”. (Länsstyrelserepresentant Skåne)

Kommunen vill bygga vallar men är kritisk mot det ”dödläge” i planeringen som de menar att länsstyrelsen skapar genom svårigheten att få till stånd skydd i känsliga kulturmiljöer. De efterlyser tydligare vägledning om vad som ska prioriteras när även skyddsåtgärderna visar sig skapa nya problem:

”Alla skyddsåtgärder måste vidtas i naturreservat och då börjar [länsstyrelsen] säga ’nej det kan ni inte göra’. Hur ska vi göra då, ska vi riva husen? Vi har väldigt mycket gamla kulturhistoriskt värdefulla tångvallar. Ska vi bygga vällen ovanpå tångvallen? ’Nej, då förstörs den.’ Ska vi bygga den innanför? ’Nej, då spolas tångvallen bort.’ Ska vi bygga den utanför? ’Nej, då har den inget samband med havet’. Vi ska skydda de befintliga byggnaderna som har ett marknadsvärde på väldigt, väldigt många miljarder.” (Kommuntjänsteman Vellinge)

I känsliga Natura 2000-områden skulle en vall hindra de naturliga processerna. I samband med byggandet av vallar lyfter även länsstyrelsen frågan om vem som gynnas respektive missgynnas av att offentliga medel används för bygga vallar med syfte att skydda privata fastigheter:

”Det är inte alls säkert att kommunen får lov att skydda enstaka bebyggelse. Det är en annan aspekt med kommunallagen [...] vad man egentligen får göra för att gynna enskilda individer.” (Länsstyrelserepresentant Skåne)

Sammantaget är oenigheten kring översiktsplanens inriktning avseende klimatanpassning stor mellan aktörerna. Exemplet visar även en tendens till låsta positioner som inte främjar kompromissvilja och nya lösningar.

Slutsatser

Vi ser en uttalade oenigheter mellan kommunen och länsstyrelsen om både själva sakfrågan i sig – dvs. hur klimatfrågan bäst hanteras i översiktsplaneringen – och om roller, relationer och mandat att bestämma över vilken planeringsinriktning som ska gälla. Länsstyrelsen försöker ta en mer aktiv roll för att driva på klimatarbetet och säkerställa att klimatmål hanteras. De vill få kommunen att tänka om för att kunna ta ett bredare och mer långsiktigt grepp

om klimatfrågan. Kommunen å sin sida markerar sitt självbestämmande och vill lösa frågorna i det fortsatta planarbetet som syftar till att genomföra de mål och riktlinjer som lagts fast. De regionala och lokala myndigheter har i detta fall helt olika synsätt på klimatarbetets omfattning och inriktning samt vilka prioriteringar som ska göras. Vi noterar att kommunen och länsstyrelsen i översiktsplaneprocessen tycks ha hamnat i låsta positioner, vilket försvårar det övergripande klimatarbetet. Kommunens åtgärder för att tackla klimatförändringen (kollektivtrafik, skyddsvallar) motverkas av andra åtgärder (nya vägar och ny strandnära bebyggelse). Denna planering ger bilden av dubbla budskap och oklarheter om vad som är – och bör – vara den övergripande inriktningen för klimatarbetet. Det krävs ett noggrant övervägande av hur såväl tekniska innovationer som konkreta åtgärdsförslag idag påverkar och eventuellt motverkar förändringar på lång sikt.

Analysen visar också att länsstyrelsens nya roll vad gäller hanteringen av klimatanpassning och deras ambition att tydligare påtala konsekvenser utifrån ett klimatperspektiv har ändrat samspelets förutsättningar. Kommunen är angelägen om att behålla kontrollen över fysisk planering och accepterar inte att länsstyrelsen agerar på ett sätt som – enligt dem – stör principen om lokalt självbestämmande (planmonopolet). Översiktsplaneprocessen visar på en bräcklig planeringssituation där ambitionen om en skärpt regional tillsyn stöter på patrull. En ökad formalisering och kontroll behöver ses i ljuset av traditionen med lokalt självbestämmande vilket kan kräva en omprövning av befintliga roller, relationer och mandat. Frukbara former för samverkan och dialog om samhällsplaneringens inriktning behöver utvecklas om de uppsatta målen för klimatarbetet ska ha en chans att leda till avsedda resultat.

Exemplet med översiktsplanen i Vellinge visar sammanfattningsvis att:

- Översiktsplanering behöver tydliggöra hur lokalt och nationellt uppsatta klimatmål kan iscensättas konkret liksom hur föreslagna åtgärder gynnar eller missgynnar dessa mål.
- Översiktsplanering behöver tydliggöra vilka implikationer föreslagna åtgärder har, såväl när det gäller miljö och klimat som socio-ekonomiska perspektiv.
- Befintliga roller, relationer och former för samverkan mellan regionala och lokala aktörer i fysisk planering behöver tydliggöras och stärkas på ett sätt som gynnar klimatfrågans hantering.

För vidare läsning se forskningsartikeln:

Antonson H, Isaksson K, Storbjörk S och Hjerpe M (2016). Negotiating climate change responses: Regional and local perspectives on transport and coastal zone planning in South Sweden. *Land Use Policy* 52: 297-305.

Nedslag 3: Strategisk planering för hållbara transporter i Karlstad och Sundsvall

Kommunal transportplanering har i tidigare forskning visat sig svår att förändra i hållbar riktning. Tidigare studier har visat hur kommuner, trots mål om hållbart resande, ofta bejaktar en bebyggelseutveckling som leder till ökad biltrafik (Hrelja 2011; Isaksson och Storbjörk 2012; Hrelja et al. 2012). Var om inte i kommuner med ambitiösa klimatmål kan man hitta nya sätt att hantera transporter i samhällsplaneringen?

Med inspiration från tidigare forskning om så kallad ”strategisk planering” (Albrechts 2010; Healey 2007; Healey 2009) undersöks hur Karlstad och Sundsvall, två kommuner som har förhållandevis ambitiösa klimatmål, arbetar med hållbara transporter i samhällsplaneringen för att stärka det lokala klimatomställningsarbetet. En strategisk planering ska i detta sammanhang förstås som en planering som möjliggör förändringskraft och genomförande av klimatmål genom nya besluts- och planeringspraktiker. En strategisk planering stannar inte vid retorik, den omvandlar samhällsplaneringens besluts- och planeringspraktik.

Planeringens retorik

I både Karlstad och Sundsvall finns det kvantifierade klimatmål, och tydliga mål om transporternas utveckling. I båda kommunerna beskrivs hur målens genomförande kräver ett ”paradigmskifte” som innebär att gång-, cykel- och kollektivtrafik prioriteras högre än privatbilism. Paradigmskiftet ska uppnås genom att förtäta bebyggelsen i centrala lägen, vilket förbättrar kollektivtrafikens kundunderlag och skapar bättre förutsättningar för gående och cyklister. Nya bostäder ska byggas längs med befintliga eller nya kollektivtrafikstråk med välutvecklade knutpunkter. I både Karlstad och Sundsvall utgörs idealet för planeringen av gammal kvarterstad, med hög bebyggelse-täthet, funktionsblandning och goda förutsättningar för gång-, cykel-, och kollektivtrafik. Man förespråkar en samordnad planering som sätter ”tillgänglighet framför rörlighet”. Sammanfattningsvis finns i både Karlstad och Sundsvall stor medvetenhet om vilka principer som bör gälla för kommunens transportsystem och bebyggelsens utveckling om man ska genomföra en klimatomställning.

Båda kommunerna länkar också tydligt klimatmålen till andra kommunala mål varvid man skapar en sammanhängande målbild för vad man vill åstadkomma med samhällsplaneringen. Klimatmålen samordnas mycket tydligt med mål om ekonomisk utveckling. Planeringen ska skapa attraktiva stadsmiljöer som lockar personer att bosätta sig och företag att etablera sig i kommunerna; illustrerat av visionen ”Karlstad 100 000”, eller metaforen om att Sundsvall ska bli ”Norrlands huvudstad”. Är inte kommunerna

klimatvänliga kan man inte heller bli en attraktiv bostadsort menar man. Sammanlänkningen av klimatfrågor med tillväxt är en potentiell styrka om tillväxtfrågorna ger "paradigmskiftet" draghjälp genom att synergierna mellan tillväxt och hållbar utveckling utvecklas i samhällsplaneringen.

Planeringen för mer klimatvänliga transporter och stadsstrukturer är dessutom en delmängd av ett långsiktigt kommunalt styrnings-, samordnings- och förändringsarbete. I Karlstad har ett organisatoriskt förändringsarbete skett som gått ut på att minska antalet nämnder och förvaltningar, tydliggöra ansvarsområden och öka styrningen och samordningen mellan förvaltningar. I Karlstad har man t.ex. valt att ge stadsbyggnadsförvaltningen ansvaret för stadsbusstrafiken, vilket är ett innovativt grepp jämfört med andra svenska kommuner. Parallellt med omstöpnigen av organisationen pågår i både Karlstad och Sundsvall ett arbete med att samordna och minska antalet styrdokument, och att skapa ett samlat dokument för alla kommunens verksamheter med koppling till budget och system för verksamhetsuppföljning. Därtill har verktyg som är specifika för markanvändning och trafik skapats. Enligt Karlstads klimatstrategi ska intressekonflikter hanteras genom planeringsunderlag och riktlinjer för att hantera olika intressen för markanvändning (t.ex. restidskvoter för cykel- och kollektivtrafik vid planeringen av bostäder), och i Sundsvall ska man göra strategiska miljöbedömningar av koldioxidutsläppens påverkan vid handelsetableringar.

Planeringens praktik

Vi ser samtidigt en risk att de starka synergierna mellan klimat och tillväxt inte blir mer än retorik. Framtidsbilden av den både klimatorienterade och växande staden är långt ifrån konfliktfri. Flera tjänstemän från både Karlstad och Sundsvall menade att det finns tydliga mål- och intressekonflikter, och olika tolkningar av t.ex. "attraktivitet", bland politikerna; "Är det fler eller färre parkeringsplatser?", frågade sig en tjänsteman från Sundsvall. Samtidigt råder viss osäkerhet om hur jämkningen mellan mer klimatvänliga transporter och andra stadsbyggnads mål ska ske i konkreta planeringsärenden. Politiker och tjänstemän framhåller synergieffekterna mellan klimat och tillväxt, men tjänstemän menar att ibland svåra avvägningar mellan mål hänskjuts till planeringen av enskilda projekt eftersom de inte har skett i långsiktiga planer.

"Jag tycker personligen att [avvägningar mellan mål] inte ska ske inom ramen för projekten. De borde ske tidigare, men i och med att man inte har gjort det hamnar de i projekten. Eftersom det är ett antal projekt med olika personer som har olika personliga uppfattningar blir det en väldigt spretig bild." (Kommuntjänsteman Sundsvall)

Trots klimatmålen leder planering på vissa områden bort från klimat- och transportmålen. Vissa planerade bostadsområden uppfyller inte restidskvoterna för cykel/bil och kollektivtrafik/bil. Det är då istället betoningen på ”attraktiva” bostadsmiljöer som gör att planeringen fokuseras till attraktiva men ur transportsynvinkel perifera bebyggelselägen med sämre förutsättningar för gång-, cykel- och kollektivtrafik. Ibland används inte heller planeringsverktygen när resultatet inte förväntas bli det önskade, t.ex. när arbetstillfällen vid handelsetableringar ställs mot prognoser om ökad biltrafik. Vilka beslut som ska fattas är ju ändå ”givna”. De kommunala målen om mindre biltrafik och mer gång-, cykel- och kollektivtrafik står sig slätt när de ställs mot kommersiella intressen enligt flera tjänstemän. Tjänstemän menar att det till stor del har varit näringslivet, och till viss del bostadsköparna, som har styrt planeringens inriktning. Genom att klimatfrågor tolkas och förstås inom ramen för ekonomisk tillväxt bidrar dessutom kommunerna själva till att ge företagen en stark förhandlingsposition.

I de bästa fallen grundar sig ändå planeringen av en metodisk och genomtänkt arbetsprocess vari man identifierar och försöker att parera de negativa konsekvenserna för trafik och utsläpp i så stor utsträckning som möjligt, t.ex. genom att i Karlstad planera för snabbare bussförbindelser mellan perifera bostadsområden och centralorten och dess utbud av affärer, samhällsservice och arbetsplatser. En tjänsteman i Karlstad illustrerar detta genom att beskriva hur de tydliga målen om miljövänligare transporter trots allt kunde vara ett stöd eftersom:

”avsteg från målen måste motiveras och kanske bli föremål för en politisk förhandling. Det blir en öppen process. På det sättet har målen ett värde även om de inte nås. Det blir ett aktivt vägval.”
(Kommuntjänsteman Karlstad)

Slutsatser

Samhällsplaneringen i Karlstad och Sundsvall är tydligt strategisk, även om den inte alltid leder mot klimatmålen genomförande. Karlstad och Sundsvall är därför bra exempel på hur man i samhällsplaneringen kan arbeta för en klimatomställning genom tydliga ansvarsområden, styrning och samordning mellan förvaltningar, samordnade styrdokument med koppling till budget och system för verksamhetsuppföljning. Därtill har kommunerna skapat planeringsverktyg som är specifika för markanvändning och trafik som stödjer genomförande av klimatmålen. Karlstad och Sundsvall är därför på flera sätt föredömen när det gäller samhällsplanering för klimatomställning.

Exemplen Karlstad och Sundsvall belyser också några orsaker till att samhällsplaneringen ofta leder bort från klimatmålen. Varken Karlstad eller Sundsvall är annorlunda än andra kommuner i sin prioritering av ekonomisk tillväxt. Att utfallet av planeringen i kommuner med höga klimatambitioner

ändå (i vissa fall) leder till mer transporter väcker frågor om samhällsplaneringens roll som möjliggörare av en snabb och genomgripande klimatomställning. En av de stora utmaningarna är att operationaliseringen av mål om klimatvänliga transporter till stor del sker i detaljplaneringen från fall till fall. I värsta fall leder det till att konsekvenserna av planeringen i enskilda planeringsärenden inte synliggörs, eller aldrig blir föremål för medvetna val. En förutsättning för samhällsplanering för klimatomställning är ändå att den är en del av strategiska besluts- och planeringsprocesser, dvs. att den värderar vissa resultat som viktigare än andra. Planeringsverktyg som är specifika för markanvändning och trafik, exemplifierat av Karlstad och Sundsvall, kan potentiellt öppna upp alternativa vägval om prioriteringen mellan exempelvis ökande biltrafik och kollektivtrafikanpassad stadsutveckling synliggörs och hanteras i ett mer övergripande, strategiskt skede av processen. Även om samhällsplaneringens roll i klimatomställningen inte är självklar och stark skulle den ha varit ännu svagare om den inte så tydligt som i Karlstad och Sundsvall kopplas samman med andra kommunala mål om attraktivitet och ekonomisk utveckling.

Exemplen strategisk transportplanering i Karlstad och Sundsvall visar sammanfattningsvis att:

- Den fysiska planeringens möjlighet att sammanlänka kommunala strategier och mål behöver stärkas, inte minst inom transport- och klimatområdet. Detta kräver en tydligare samordning mellan förvaltningar, liksom system för måluppföljning.
- Kopplingen mellan översiktsplanering och konkret detaljplanering behöver stärkas för att säkerställa uppfyllandet av övergripande mål. Detta innefattar ett tydliggörande av hur målkonflikter ska hanteras.
- Kommuner behöver utveckla planeringsverktyg som är specifika för markanvändning och trafik som stödjer genomförande av klimatmålen i konkreta planeringsärenden.

För vidare läsning se forskningsartikeln:

Hrelja R, Hjerpe M och Storbjörk S (2015). Creating Transformative Force? The Role of Spatial Planning in Climate Change Transitions Towards Sustainable Transportation. *Journal of Environmental Policy and Planning* 17 (5): 617-635.

Nedslag 4: Detaljplanering i framkant? Ett lyckat misslyckande.

Detaljplanering är det forum för fysisk planering där implementeringen av de kommunala målen ställs på sin spets eftersom det är i detaljplaneringen som målkonflikter, intresseavvägningar och konkreta ställningstaganden landar. Tidigare forskning har visat att hur detaljplaneringen faller ut i hög grad är beroende av tolkningar och prioriteringar hos kommunala tjänstemän och beslutsfattande politiker där miljö- och klimatfrågor ofta kommer till korta till förmån för andra starkare samhällsintressen (Hrelja 2010; Storbjörk och Hjerpe 2014). Rapporteringar kring implementeringsmisslyckanden är rika. Sen finns det också runt om i landet detaljplanering av bostadsområden med utpekade gröna ambitioner där miljö- och klimatfrågor ges en hög profil. Flera forskare har avfärdat sådana områden som demonstrationsprojekt eller ekologiska enklaver som stärker den urbana gentriferingen (Winston 2009; Hodson och Marvin 2010; Blok 2012). Andra menar att vi behöver studera dessa områden som platser för experiment och innovation vilka kan fungera som kommunala laboratorier för lärande med potential att stärka det kommunala miljö- och klimatarbetet (Joss 2011; Rapoport 2014; Fitzgerald och Lenhart 2016). Vi har valt att ta oss an frågan om utmaningar och möjligheter för gröna framkantsprojekt via en närmare analys av planerna för bostadsområdet Grundviken i Karlstad.

Grundviken består av 50 hektar tidigare obebyggd mark vid Vänerns strandkant, sex kilometer utanför Karlstad stadskärna. Området är tänkt att rymma 1200-1700 bostäder med visionen att skapa en hållbar stadsdel med grön profil samtidigt som Väneren och dess strand tillgängliggörs. De boende ska ”omslutas av naturen” på ett sätt som integrerar ekologiska, ekonomiska och sociala intressen. Planeringen har blivit kraftigt fördröjd och har fortgått i närmare 10 år med fördjupad översiktsplan 2007, planprogram 2009 och en detaljplan som initierades 2011, gick på samråd 2013 och – efter ett intensivt utredningsarbete – antogs politiskt i september 2015. Efter överprövning beslutade länsstyrelsen i februari 2016 att upphäva detaljplanen. Grundviken rymmer en mängd olika svårhanterliga intressen.

Intressen på spel

Genom sitt geografiska läge och områdets karaktär aktualiserar detaljplaneringen i Grundviken en mängd olika miljö- och klimatfrågor som på olika sätt framstår som svårförenliga med bostadsplanerna. Tveklöst störst fokus under utredningsarbetet har legat på hur exploateringen påverkar bevarandet av biologisk mångfald eftersom genomförda inventeringar visat att området rymmer en mängd nyckelbiotoper, rödlistade arter och signalarter. En annan knäckfråga gäller det utökade strandskyddet på 300 meter. Detaljplanen kräver att strandskyddet upphävs vilket länsstyrelsen inte medger. Länsstyrelsen menar sig ha släppt på strandskyddet i näraliggande

delar vilket betyder att i nuläget är Grundviken ett av få obebyggda strandområdet vid Vätern väster om Karlstad. Kommunen menar att det attraktiva läget och behovet av bostäder motiverar satsningen medan länsstyrelsen vidmakthåller att behovet av bostäder kan tillgodoses på annan plats. Bedömningen av klimatfrågan framstår i Grundviken som tveeggad. När det gäller klimatanpassning är detta ett av få vattennära områden i Karlstad där översvämningsrisken inte väntas bli ett problem. Det finns ingen tidigare bebyggelse att ta hänsyn till i området vilket gör det relativt enkelt att med nödvändiga markhöjningsåtgärder tillämpa länsstyrelsens riktlinjer för lägsta tillåtna golvnivå. Vidare planeras mångfunktionella dagvattenlösningar för att möta risker för intensivt regn. Om dessa åtgärder råder inga delade meningar. När det gäller utsläppsminskningar kan noteras att området är relativt perifert lokaliserat och att även om kollektivtrafiken ska vara utbyggd och prioriterad framför bilen så väntas området bli relativt biltätt och bilen svår att klara sig utan i vardagen. Det perifera läget var också en anledning till att det kommunala bostadsbolaget KBAB hoppade av planerna:

”På nyproduktion är vi måna om att vara där infrastrukturen finns. [...] Här känns det som man börjar ta jungfrulig mark i onödan när vi kan jobba där staden finns” (KBAB)

I Grundviken noteras även en ovilja hos byggherrar att genomföra åtgärder som försvårar för bilens framkomlighet eller tillgång till parkering eftersom de då bedömer att bostäderna blir svårsålda. Byggherrarna vill inte styra sina framtida kunders livsstil. Byggare av bostadsrätter kan tänka sig att visa lösningar som bilpooler eller cykelgarage men det är upp till varje förening att avgöra om de vill ha sådana lösningar. Bilen bedöms som ofrånkomlig i ett område som Grundviken eftersom man, vilket flera byggherrar klargör, ”måste bo i centrala Karlstad för att klara sig utan bil”. Trots att man under intervjuerna också diskuterar att bilbundenheten tycks vara en generationsfråga där 90-talisternas värderingar skiljer sig från tidigare generationer, blir det tydligt att stadsdelen inte primärt byggs för dessa framtidens bostadsägare och hyresgäster. Att kommunen och byggherrarna är intresserade av området, trots dess något perifera läge, är närheten till vattnet, som enligt både kommunen och byggherrarna är en avgörande faktor för var bostäder etableras idag:

”Läge, läge, läge. Alla frågar efter läge. Det är det de tittar på, vad man har för utsikt och hur lång det är till vattnet.” (Byggherre Karlstad)

Sammantaget är Grundviken långt ifrån ett område som i detaljplaneringen möjliggör en enkel integrering av olika hållbarhetsmål. Detta gör också att planarbetet stöter på tydlig patrull.

Det blev inte som det var tänkt

Trots ett intensivt arbete med att hitta en fungerande hållbarhetsprofil finns hållbarhetsprogrammet för Grundviken enbart som ett internt arbetsmaterial. Intervjuer med både kommuntjänstemän och byggherrar vittnar om att det bitvis har varit svårt att komma överens om dess innehåll. Byggherrarna menar att de har haft ambitionen att ”i möjligaste mån” följa kommunens intentioner men att de som grupp också ställt sig tveksamma till de – i deras mening – orimligt höga kommunala ambitionerna. En förhandling kring innehållet och en jämkning av intressen har skett. När detaljplanen presenterades blev den föremål för sammanlagt femtiosju överklaganden från såväl närboende som Naturskyddsföreningen. Efter en process av överprövning beslutade länsstyrelsen i februari 2016 att upphäva detaljplanen, vilket är relativt ovanligt i ett svenskt sammanhang. Kommunen valde i sin tur att överklaga länsstyrelsens beslut vilket har medfört att ärendet nu ligger för avgörande dels hos mark- och miljödomstolen, dels hos Sveriges regering. Länsstyrelsens beslut motiveras primärt av strandskyddsproblematiken där bedömningen är att särskilda skäl för ett upphävande av det utökade strandskyddet i området saknas. Ur byggherrarnas perspektiv är konsekvensen av ett vidmakthållet strandskydd tydlig:

”Skulle man inte få bygga enligt [detaljplane]förslaget [...] då är det inte riktigt så attraktivt att bygga ut Grundviken.” (Byggherre Karlstad)

Byggrätterna har redan reducerats under planeringens gång, beroende på områdets känsliga karaktär. Oavsett hur regeringen så småningom beslutar är länsstyrelsen tydlig med att ytterligare svårigheter väntas när ärendet genom områdets höga naturvärden därefter ska prövas enligt Europeiska Artskydds-förordningen. Men det ligger som en senare process.

Ett lyckat misslyckande?

Konsekvensen av planarbetets fördröjningar är att tiden har kommit i fatt vad som tidigare kunde betraktas som innovativa grepp och lösningar:

”Om Grundviken ska bli ett spetsprojekt då måste vi ta [ett] omtag och lägga på en nivå för det är inte så nytt längre. Vi måste hitta på nya framkantsfrågor om man vill ha det till ett framkantsprojekt.” (Kommuntjänsteman Karlstad)

Trots att något framkantsprojekt inte har kunnat realiseras och att planarbetet kantats av en mängd svårigheter menar vi att Grundviken inte ska ses som ett misslyckande. Planarbetet har gett upphov till ett internt lärande i kommunen där det arbete som gjorts med startpunkt i Grundviken, såsom mångfunktionell dagvattenhantering och översvämningsrisker, minskad andel hårdgjorda ytor, parkeringsnormer och cykelfrämjande lösningar, naturskydd och biologisk mångfald, har kommit till nytta på annat håll:

”Det har sparkat igång mycket andra diskussioner och har spridit sig till andra projekt. På det sättet har det haft betydelse fast vi inte i [Grundviken] har nått ända fram.” (Kommuntjänsteman Karlstad)

Det som var tänkt som innovativa åtgärder anno 2013 presenteras av de intervjuade kommuntjänstemännen snarast som standard idag och en naturlig del av kommunens detaljplanering.

Slutsatser

Grundviken aktualiserar genom sitt geografiska läge och områdets karaktär en mängd svårförenliga intressen, och klimatfrågan framstår som tveeggad i processen. Det vattennära läget är en viktig drivkraft bakom bostadsplanerna. Grundviken ligger också relativt perifert i förhållande till stadskärnan, vilket försvårar för kommunala mål om hållbar mobilitet. Å andra sidan är Grundviken ett av få vattennära områden i Karlstad där klimatriskerna bedöms som hanterbara, vilket talar för området ur anpassningssynpunkt. Det vattennära läget blir dock problematiskt med tanke på strandskydd och biologisk mångfald. Planeringen har komplicerats av överklaganden och överprövningar som medför att Grundviken som ”bostadsprojekt i framkant” idag vilar på osäker grund. Trots att Grundviken som bostadsprojekt – för att låna en av intervjupersonernas ord – ”inte blev som det var tänkt”, kan planarbetet ändå förstås som en arena för lärande och förändrad planeringspraktik. Trots alla svårigheter har Grundviken givit möjligheter för kommunen att flytta fram sina positioner vad gäller miljö- och klimatsmart planering. Detta gör, menar vi, att Grundviken kan ses som ett ”lyckat misslyckande” ur lärandesynpunkt.

Exemplet detaljplanering i Grundviken visar sammanfattningsvis att:

- Detaljplaneringen är en arena där kommunala mål och ambitioner ställs på sin spets. En plats som Grundviken gynnar vissa klimatmål och missgynnar andra.
- Detaljplanering kan både begränsa implementering av klimatmål när prioritet ligger på andra intressen och, när kommunen eller byggherrar vill ha klimatsmarta framkantslösningar, öppna upp möjligheter.
- Det råder en bristande samordning mellan regionala prövningar enligt PBL och Artskyddsförordningen.
- Även om gröna framkantsprojekt inte alltid förlöper enligt planerna kan det arbete som görs i detaljplaneprocessen skapa ett lärande som stärker klimatfrågans integrering i fysisk planering.

För vidare läsning se forskningsartikeln:

Storbjörk S, Isaksson K, Hjerpe M, Antonson H och Hrelja R (kommande). Eco-district planning in Grundviken: a successful failure?

Nedslag 5: Politiskt ledarskap i proaktiva kommuner

Politiskt stöd och politiska prioriteringar framställs ofta som grundförutsättningar för klimatfrågans lokala hantering (Naess et al. 2005; Storbjörk 2007; Glaas et al. 2010; Moser och Ekstrom 2010; Measham et al. 2011; Runhaar et al. 2012). Politiker har det yttersta ansvaret för det klimatpolitiska beslutsfattandet i såväl översiktsplanering som detaljplanering liksom i andra projekt och initiativ i kommunal regi. Flera tidigare studier indikerar att politiskt ledarskap har en avgörande roll i utvecklingen av ett lokalt klimatomställningsarbete (Hjerpe et al. 2015; Hjerpe och Storbjörk 2016).

Men vad handlar politiskt ledarskap om i praktiken? Vilken erfarenhet av politiskt ledarskap finns i våra tre fallstudiekommuner? Utifrån en definition av ledarskap som en *aktivitet* som utövas i nära samspel mellan ”ledare” och ”följare” (se exempelvis Raelin 2016) har vi valt att rikta uppmärksamhet mot politikernas erfarenheter av att utöva sitt mandat i praktiken. Vad framhålls som viktiga drivkrafter och inspirationskällor för ett proaktivt politiskt ledarskap? Vilka utmaningar aktualiseras och hur kan dessa hanteras?

Personligt engagemang och ökat intresse från allmänheten

De intervjuade politikerna kommer från olika politiska partier med varierande klimatfokus. I flera fall grundas politikernas engagemang för klimatomställning i ett aktivt personligt ställningstagande. Vissa av de intervjuade säger sig ”alltid” ha haft ett intresse för klimatfrågor, medan andra beskriver startpunkten som en tillfällighet. Samtliga ser dock klimatfrågan som en fråga som de känner ett starkt personligt ansvar för att driva. Inte minst utifrån det ökade allmänna intresset för klimatfrågor. Flera av de intervjuade menar att ett påtagligt ökat intresse på senare år, både hos näringslivet och den bredare allmänheten, har gjort det politiska uppdraget betydligt enklare än tidigare. Samtidigt gäller, som en politiker i Sundsvall betonar, att inte ta klimatfrågans position för given. Det är viktigt att inte slå sig till ro utan att fortsätta det lokala arbetet och hela tiden sträva efter att höja ambitionsnivån.

Nära samarbete politik och förvaltning: tjänstemannastyre eller ’politik på delegation’?

Politikerna ombads att berätta varifrån de får idéer och inspiration för klimatomställningsarbetet. Samtliga kom då spontant in på vikten av ett nära samarbete mellan politik och förvaltning, och framhåller hur beroende de är av förvaltningens kunskap, expertis och engagemang i sakfrågor. En politiker i Vellinge framhåller att:

”Det här är ju ett samarbete – ett teamwork [...] och det är inte heller så att gränsen mellan politik och tjänstemän är så väldigt knivskarp. Jag har väldigt duktiga tjänstemän som är duktiga på

området där vi kan föra diskussioner och det kommer fram många bra kreativa idéer.” (Kommunpolitiker Vellinge)

Han konstaterar att politiska förslag ofta grundar sig i en nära dialog med kompetenta tjänstemän, där parterna hjälps åt att både utveckla förslag och på olika sätt driva på för att få dem genomförda. Politiker från alla tre kommuner menar att enskilda tjänstemän i vissa fall blir mycket drivande. En politiker från Karlstad problematiserar detta utifrån ett demokratiskt perspektiv:

”I många kommuner [är det] tjänstemännen som driver utvecklingen på miljöområdet och politikerna har inte kraften att göra annat än att säga att ’det här var ett bra förslag’. Det blir alltså ett tjänstemannastyre. Och [...] jag tycker att det borde [...] vara vi som driver frågorna.” (Kommunpolitiker Karlstad)

En annan variant av det nära samarbetet mellan politiker och förvaltning är ett fenomen som vi har valt att kalla ”politik på delegation”. Det handlar om situationer då exempelvis kommunstyrelsen och kommunledningskontoret har delegerat en stor del av arbetet till förvaltning och nämnder. En politiker från Karlstad framhåller detta som en viktig förklaring till att de i sin kommun har kommit så pass långt i sitt klimatarbete och konstaterar att:

”Jag är inte alls övertygad om att det skulle ha varit samma utveckling om det hade varit mer centralstyrt [...] Då hade det blivit kanske mer avvägningar mellan olika typer av intressen. [...] och då kanske inte miljöintressen hade fått väga så stort som de faktiskt har fått gjort.” (Kommunpolitiker Karlstad)

I detta fall handlar det alltså inte om att tjänstemän blir drivande på bekostnad av ett formellt politiskt ledarskap. I stället handlar det om att ett väl etablerat samspel används som grund för att förverkliga en antagen politisk inriktning utan att behöva ta upp varje potentiellt kontroversiell fråga till behandling i kommunstyrelsen. Arbetssättet kräver tydligt utstakade handlingsinriktningar och en hög grad av tillit mellan politiker och förvaltning för att kunna fungera.

Svårigheten att utmana ohållbara livsstilar

De intervjuade politikerna framhåller också att klimatomställningsarbetet innehåller en del svårigheter. För även om mycket upplevs som väl fungerande och som betydligt enklare idag, så uppfattas det fortsatt som minerad mark att driva vissa typer av frågor i ett lokalpolitiskt sammanhang – även i dessa kommuner. En politiker i Vellinge konstaterar att de har lätt att få medborgarnas stöd för klimatomställningsåtgärder som alla ’vinner på’, exempelvis lokala energisparprojekt och strategier för återbruk och källsortering. Samtidigt finns det andra beteenden som är betydligt mer problematiska utifrån ett klimatperspektiv men som de från politiskt håll inte har några ambitioner att förändra. Det rör sig till exempel om invånarnas konsumtion. En

sundsvallpolitiker bekräftar att det är en utmaning att forma en klimatpolitik som utmanar ohållbara beteenden på ett direkt sätt. Hon berättar att hon funderar mycket på hur det skulle vara möjligt att inspirera till förändring genom att informera och visualisera effekter av olika typer av beteenden. Att göra mer direkta interventioner eller styra med hjälp av nya pålagor ser hon däremot som mindre gångbart. Flera av de intervjuade tjänstemännen bekräftar bilden av att politiker har lättast att arbeta med mer okontroversiella frågor, och att det kan finnas en tendens att undvika ställningstaganden i mer brännbara frågor. Här efterfrågar tjänstemännen ett tydligare politiskt ledarskap:

”Det finns väl en del saker som man skulle vilja att politikerna tog beslut [om] till exempel att ta ställning till hur vill vi att vår stad ska fungera med trafikfrågor, för [...] då ger ju det stöd när man sedan får en detaljplan.” (Kommuntjänsteman Sundsvall)

Men samtidigt som tjänstemännen önskar sig tydligare och djärvare politiker, noteras att politiker från både Sundsvall och Karlstad också efterfrågar tydligare och djärvare tjänstemän. Politikerna reflekterar över situationer då de har gått emot tjänstemännen i konkreta planeringsärenden, och ställt högre krav än det som tjänstemännen har förespråkat.

Övergripande målsättningar och behov av uppföljning

Både politiker och tjänstemän återkommer till betydelsen av övergripande målsättningar som skrivs fram och befästs i policys, strategier och styrdokument för kommunens verksamhet. Sådana dokument framstår som viktiga hörnstenar för kommunens klimatarbete, eftersom det blir ett sätt att fastställa vilken övergripande inriktning som gäller – även om specifika insatser och prioriteringar sedan kan skilja sig åt beroende på vilken politisk majoritet som styr. De tjänstemän som har intervjuats bekräftar betydelsen av övergripande strategier och styrdokument, och understryker vikten av att konkretisera deras innebörd så att de blir ett stöd i det dagliga planeringsarbetet. Här lyfter politiker särskilt fram vikten av att följa upp det lokala klimatomställningsarbetet i årsredovisningar och liknande, för att se vad det leder fram till för resultat.

Men även om det finns mycket som kan göras på lokal nivå för att driva ett långsiktigt proaktivt klimatarbete, så är bilden också enig hos både politiker och tjänstemän att det finns en gräns för vad som går att åstadkomma på den lokala arenan. Både politiker och tjänstemän efterfrågar klargöranden från nationell nivå om vilket ansvar som egentligen ligger på kommunerna, samt hur styrning och uppföljning av klimatarbetet är tänkt att gå till. Om kommunerna ska bidra substantiellt till att minska de svenska växthusgasutsläppen och anpassa samhället till ett förändrat klimat kommer det att behövas omfattande investeringar. Enligt de intervjuade vore det naturligt om

riksdag och regering kunde ge en tydligare bild av både den övergripande ambitionsnivån för samhällets klimatomställning i stort, samt om kommunernas roll för att realisera de övergripande målsättningarna.

Slutsatser

Studien bekräftar bilden av politiskt ledarskap som en viktig grund för en lokal klimatomställning. Politikerna eftersträvar ett samspel mellan politiker och tjänstemän där tjänstemännen är aktiva och drivande, men där politiker tydligt sätter agendan och gör prioriteringar. Det står klart att klimatfrågan i praktiken ofta är kontroversiell. Politikerna pratar om svårigheten att utmana normer och beteenden som motverkar klimathänsyn och hållbar utveckling, och efterlyser mer stöd från den nationella nivån för att kunna prioritera klimataspekter högre på den lokala arenan. Sammantaget konstaterar vi att både tjänstemän och politiker – även i dessa proaktiva kommuner – tycks kämpa en hel del med att hantera klimatomställningens mer ”obekväma” dimensioner. Det är också här som det ömsesidiga beroendet mellan politik och förvaltning framstår som starkast. Medan tjänstemännen efterfrågar mer tydliga och djärva politiker, så efterfrågar politikerna också tydligare och djärvare tjänstemän som kan stötta dem att ta nya steg eller i vissa fall helt enkelt fullfölja redan antagna målsättningar. Båda grupperna betonar vikten av långsiktiga strategier som hjälper till att klargöra viktiga övergripande mål och även presenterar tydliga handlingsinriktningar för hur de kan nås. Det framhålls som viktigt att ha mål som är konkreta och uppföljningsbara.

Exemplet med politiskt ledarskap visar sammanfattningsvis att:

- Politiskt ledarskap kräver ett välfungerande samspel mellan politiker och tjänstemän. Kunskap om arbetssätt, roller och relationer i den kommunala organisationen är nödvändig.
- Även om klimatfrågan har en självklart hög prioritet så är den fortfarande politiskt svårhanterlig när det handlar om att utmana ohållbara livsstilar eller hantera andra mer ”obekväma” aspekter.
- Både tjänstemän och politiker efterfrågar tydligare besked från den nationella politiska nivån om vilken ambitionsnivå som ska gälla för lokal klimatomställning. Detta skulle ge dem stöd i de frågor som uppfattas som politiskt svåra på den lokala arenan.
- Det finns en stor enighet om vikten av övergripande visioner och mål samt betydelsen av kontinuerliga uppföljningar och utvärderingar.

För vidare läsning se forskningsartikeln:

Isaksson K, Antonson H, Hjerpe M, Hrelja R och Storbjörk S (kommande). Climate leadership through collaborative agency. An exploration of three proactive climate communities in Sweden.

Nedslag 6: Byggherrarnas roll i klimatomställningen: en papperstiger?

Klimatforskningen klargör att klimatomställning kräver samverkan mellan privata och offentliga aktörer, inte minst inom fysisk planering. Privata aktörer har i litteraturen presenterats som en ”outnyttjad resurs” som kan bidra med problemlösning, kapacitetsbyggande och innovationer med potential att stärka klimatarbetet (Tompkins och Eakin 2012; Schroeder et al. 2013; Bauer och Steurer 2014). Våra svenska fallstudier i bland annat Karlstad och Sundsvall visade hur privata aktörer som byggherrar spelar en avgörande betydelse för möjligheterna att realisera uppsatta klimatmål i fysisk planering. Vi valde därför att särskilt rikta fokus på byggherrarnas roll i klimatomställningen genom en studie av byggherrar aktiva i Karlstad.

Byggherrarnas innovationsbenägenhet

När vi riktar fokus på byggherrarnas klimatprofil ser vi en stor skillnad mellan vilka ambitioner som framhålls i byggherrarnas policydokument och hur de resonerar kring klimatfrågans roll i praktisk planering och byggande i Karlstad. I de nationella dokumenten ges bilden av att byggherrarna tar en innovativ och aktiv roll för att driva utvecklingen framåt med klimatsmarta lösningar som ligger i framkant samt att idéer och ambitioner blir verklighet eftersom innovationstakten för klimatsmart byggande är hög. Byggherrarna framhåller att ambitionerna ska gälla på bred front i samhället för att möjliggöra en mer hållbar livsstil, och att ett klimatsmart boende inte får vara en lyx för dyra bostadsområden. Byggherrarnas klimatarbete beskrivs som lönsam och som stärkande för företagets konkurrenskraft.

Vid intervjuer med lokala representanter för samma byggföretag noteras snarast svaga incitament att ta en tydlig roll och ledarskap i klimatarbetet. I intervjuerna framhålls återkommande synsättet att ”vi kan inte ligga i framkant och ändra samhället”. Experimenterande och innovationer presenteras som riskabelt och byggherrarna vill hellre ”gå på tredje plats” där exempelvis de kommunala bostadsbolagen banat väg. Just i Karlstad har det kommunala bostadsbolaget KBAB byggt ett antal flytande hyresrätter i framkant, vilket lyfts fram under intervjuerna. Budskapet hos de privata byggherrarna visar också, på tvärs mot vad som sägs i deras nationella strategier, ett tydligt platsberoende för klimatsmart byggande. De intervjuade byggherrarna ser inte något behov att ”ta ut svängarna” i en kommun som Karlstad jämfört med Stockholm, Göteborg och Malmö. I Karlstad finns enligt byggherrarna varken kundunderlag eller betalningsvilja för att finansiera de investeringar som ett klimatsmart boende kräver.

Kravställandets två sidor

Studien visar även diametralt motsatta bilder kring hur byggherrarna förhåller sig till kommunala klimat- och hållbarhetskrav. Karlstad beskrivs som en

kommun som ställer tydliga krav i syfte att styra byggandets inriktning. Å ena sidan ges bilden av att byggherrar anpassar sig, inte minst då kommunen äger merparten av marken i Karlstad och är försiktig med marktilldelning:

”Med tuffare krav måste vi anpassa oss. Vi ställer inte ultimatum. Här kan vi inte spela ut kommunerna mot varandra för då får vi ingen tilldelning nästa gång.” (Byggherre Karlstad)

Å andra sidan ges i samma intervjuer bilden av att de kommunala kraven är orimliga och av nödvändighet omförhandlas under planeringen för att ett byggande ska komma till stånd:

”Det är en avvägning. Kommunen har sina mål och vi våra. Stämmer inte kraven överens med ekonomin så blir det inget projekt.” (Byggherre Karlstad)

Enligt denna senare bild har kommunen minskade möjligheter att ställa krav, vilket också är något som intervjuer med kommunrepresentanter bekräftar. Tjänstemännen beskriver hur möjligheten till kravställande har minskat genom förändrad lagstiftning under senare år. Under de forskningsintervjuer vi genomförde 2012 antydde att dessa svårigheter var konjunkturberoende:

”Det är en avvägning mellan att ställa tuffa krav på exploitörer och att få dem att bygga. Byggherrarnas ord väger tungt, särskilt vid en lågkonjunktur.” (Kommuntjänsteman Karlstad)

Samtidigt märker vi under intervjuerna 2015, mitt under nuvarande byggboom att liknande farhågor uttrycks:

”De senare åren ställs krav på att det ska gå snabbt och det får inte vara några ställtider. Många politiker vill att det ska byggas mycket och billigt samtidigt som man vill vara klimatvänlig. Det går inte ihop sig alla dagar och det är svårt att ställa krav när det är så pressat” (Kommuntjänsteman Karlstad)

Möjligheten att ställa krav vid planering och byggande framstår på många sätt som en nyckelfråga.

Exploatorssamverkan i teori och praktik

Som en väg framåt laborerar Karlstad, liksom många andra svenska kommuner, med nya former för exploatorssamverkan för att stärka samspelet mellan offentliga och privata aktörer i fysisk planering och motivera nya steg i klimatarbetet. Byggherrar och kommunala projektledare betonar att denna typ av samverkan stärker såväl förankring som effektivitet och skapar ökad förståelse för varandras perspektiv, kunskapsutbyte och lärande:

”Man får en annan förståelse [...] jämfört med att vi får en färdig detaljplan som vi tycker att ’varför har man gjort på det här viset?’ [...] Det är jättebra om vi kan dra nytta av varandras erfarenheter,

att vi får ta del av kommunens erfarenheter och hur de planerar områden och de får ta del av våra synpunkter och erfarenheter hur man bäst utformar kvarter. Jag tror det är gynnsamt.” (Byggherre Karlstad)

Samtidigt vittnar vår studie om ett utmanande samspel. En svårighet gäller skalan där kommunen vill fokusera planarbetet på att skapa en profil och inriktning för det större detaljplaneområdet medan byggherrarna hellre fokuserar på de egna byggrätterna. Kommunen menar att diskussionen blev för generell och allmän utan konkreta löften. Byggherrarna menar att den ledde till bristande engagemang:

”Man hade ju kunnat tänka lite annorlunda och i ett tidigt skede gett byggherrarna var sin del som man kunde varit med att aktivt utforma men nu har ju vi fått gemensamt tycka till om alla delar och inte vetat vilken del som vi själva ska få. [...] För kommunens del så är ju fördelen att då bestämmer ju de. Det är de som fördelar byggrätterna. Hade vi [fått byggrätter] tidigt så kanske man kunde varit med och liksom gett lite mer, att den här lilla delen skulle vi vilja utforma på det här viset för det tycker vi blir bra. [...] Det blir kanske lite mer slätstruket nu” (Byggherre Karlstad)

En annan svårighet rör konkretisering av den övergripande visionen. Ju närmare processen kommer beslut om innehållet i hållbarhetsprogrammet desto mer ökar oenigheterna om vad som ska prioriteras och utrymmet för förhandling:

”Det var enklare när vi hade diskussioner kring trafik och miljö på en generell nivå men sedan när vi skulle tratta ner det till just det här kvarteret, hur man ska bygga där, blir det svårare. [...] Då närmar man sig också målet: vart ska jag få min byggrätt och hur påverkar det mitt företag?” (Kommuntjänsteman Karlstad)

I detta skede blir också en tredje svårighet märkbar; att anpassa sig till de nya roller som samverkan förutsätter. De kommunala projektledarna balanserar mellan att vara koordinator för samverkan samt att reglera och styra planeringen i riktning mot skärpta klimatambitioner. Byggherrarna balanserar mellan rollerna att vara partner i ett samverkansprojekt som kräver öppenhet och dialog, att vara konkurrenter runt ett bord där det gäller att bevaka egna intressen samt att vara försvarare av ett marknadstänkande och sina egna ekonomiska prioriteringar. Följden blir att det endast går att nå enighet om en hög klimatambition på ett övergripande visionärt plan medan det därefter handlar om att förhandla och kompromissa om konkreta åtgärder och åtaganden.

Slutsatser

Byggherrarnas roll i klimatomställningen är långt ifrån given. Policydokumentens fokus på klimatfrågan som drivande för innovationer och byggverksamhet i framkant rimmar illa med de pragmatiska förhållningssätt som framträder i praktisk planering och byggande i Karlstad. Byggherrarna ger uttryck för svaga och osäkra incitament att driva förändringsarbete och tveksamheter kring bärigheten hos nya investeringar. Det finns en tudelad beskrivning hos dem gällande kommunala krav där de å ena sidan betonar hur de anpassar sig efter kommunens krav, samtidigt som de å andra sidan beskriver sig själva som tydliga gränssättare med en självpåtagen roll att markera och tona ner krav som de finner orimliga. Vem som styr samhällsutvecklingen framstår som osäkert. Byggherrarna är i mångt och mycket kritiska till kommunens klimat- och hållbarhetsambitioner som de menar mer hör hemma i de större städerna där det finns kundunderlag och betalningsvilja för klimatsmarta lösningar. Detta platsberoende, där klimatsmart byggande bara lämpar sig på vissa platser, återkommer i deras resonemang vilket antyder att förutsättningarna varierar stort över landet. Kommunen å sin sida problematiserar den egna möjligheten att ställa krav och pekar på det stora inflytandet som byggherrarna har i detaljplaneringens förhandlingspraktik. Studien ger för handen att vi behöver nyansera förståelsen av den roll privata aktörer som byggherrar kan spela i det pågående kommunala klimatomställningsarbetet.

Exemplet med byggherrarna visar sammanfattningsvis att:

- Möjligheten för landets kommuner att ställa klimatkrav i planering och byggande behöver ses över i ljuset av förändrad lagstiftning.
- Konsekvenserna av den utbredda uppfattningen om ett platsberoende, där klimatsmart byggande endast lämpar sig i storstäderna, behöver genomlysas ytterligare.
- Befintliga former för offentlig-privat samverkan behöver tydliggöras och stärkas på ett sätt som gynnar klimatfrågans hantering.

För vidare läsning se forskningsartiklarna:

Storbjörk S, Hjerpe M och Isaksson K (under granskning). ”We cannot be at the forefront, changing society” Exploring the role of property developers in responding to climate change.

Storbjörk S och Hjerpe M (under granskning). Rethinking public-private interplay in urban planning for climate change? Exploring the practice of collaborative arrangements.

Nedslag 7: Processer för kommunal klimatomställning

Internationellt sett ökar kunskapen om urban klimatomställning snabbt och flera studier har identifierat tänkbara faktorer som möjliggör klimatomställning i städer i Nederländerna (Loorbach och Rothmans 2010), Kanada (Burch et al. 2014), Belgien (Neuens och Roorda 2014) och Australien (Moloney och Horne 2015). Studierna pekar på att det ofta är för tidigt att säga hur klimatomställning har landat och huruvida kommuner faktiskt håller på att ställa om. Slutsatserna är att mer forskning behövs kring kommunala omställningsprocesser. Vi har genomfört en systematisk jämförelse av klimatanpassningsarbetet i våra tre fallstudiekommuner och mer specifikt riktat fokus på var i en klimatomställningsprocess våra fallstudiekommuner befinner sig. Vi testar om faktorer för klimatomställning som identifierats i internationella studier kan ge oss en mer samlad bild för att kunna bedöma hur kommunernas klimatomställning utvecklas. Fokus ligger således på hur omställning som process går till och vilka faktorer som förklarar hur processen fortskrider eller utvecklas.

Faktorer som möjliggör klimatomställning

Med hjälp av internationella studier om urban klimatomställning har vi urskilt nio faktorer som i litteraturen presenterats som avgörande i meningen att de påverkar och möjliggör städers arbete med klimatomställning.

Tabell 2. Nio faktorer som påverkar städers arbete med klimatomställning.

Faktor:	Innebär:
Förstå behovet av klimatomställning	Tycker vi att klimatomställning är viktigt för vår kommuns utveckling?
Politisk legitimering	Är politiken tydlig? Finns det en vision om den klimatomställda staden? Detta är särskilt viktigt för nya frågor.
Tydlig prioritering och ansvar	Finns det en tydlig prioriteringsordning? Är ansvaret tydligt fördelat? Finns det principer, nyckeltal?
Skapa arenor	Finns det en ändamålsenlig organisation? Skapar klimatarbetet nya mötesplatser för klimat- och planeringsfrågor?
Peka ut föregångare	Finns det föregångare tydligt utpekade, t.ex. en viss sektor eller en kommunövergripande process?
Experimentera	Prövar och letar vi efter nya tekniska lösningar, arbetssätt och tänkesätt?
Mobilisera	Finns det resurser tillgängliga för att genomföra klimatomställning/de åtgärder som behövs? Använder vi de principer vi själva har utvecklat?
Redo att lära	Är systemet, dvs. organisationen i stort, redo att lära av experimenten?
Bädda in/skala upp	Vilka andra delar av kommunens verksamhet berörs? Vilka andra samhällsaktörer behöver vara med?

Vår undersökning fann såväl att behovet av klimatomställning liksom var i en klimatomställningsprocess de tre kommunerna befinner sig varierade kraftigt.

Vellinge: stegvis anpassning med förhinder

I fallet Vellinge, låg fokus på att bevara det befintliga. Det innebär att värna om dagens livsstil och tänkesätt samt att skydda den lågt liggande bebyggelsen från stigande vattennivåer. Alltså finns det här väldigt begränsat utrymme för klimatomställning, som det framställs i forskningslitteraturen. Klimatomställning blir i detta fall en omfattande klimatanpassningsåtgärd; ett system av skyddsvallar. Trots att man har en god bild av hur klimatförändringarna kommer att påverka kommunen, är politiken tydlig att detta inte innebär något nytt eller besvärligt utan levererar ett mycket tydligt budskap:

”För en sak är helt säker: Vi trivs här och kommer inte att flytta från Falsterbonäset!” (Vellinge ÖP 2013, s.13)

Detta åstadkoms via en stegvis anpassning med känd teknik. De vallar med cykelbanor på toppen som byggts uppfattas som enkla och effektiva och politiken är tydlig om att detta är vägen att gå för att visa handlingskraft:

”Det ska byggas en skyddsvall innan nästa val. [...] Det har varit politiskt viktigt att det ska synas för medborgarna att vi faktiskt jobbar med frågan. Det är inte bara planer och visioner och så utan det händer något också.” (Kommuntjänsteman Vellinge)

När vi gjorde studien fann vi samtidigt tydliga svårigheter med att genomföra vissa av de kommunala anpassningsåtgärderna. Åtgärderna behöver göras i skyddade områden där utpekade natur- eller kulturvärden framträder som starkt begränsande för den klimatanpassning kommunen vill genomföra. Intervjuer med tjänstemän på länsstyrelsen pekar också på att de ser många svaga länkar i systemet med skyddsvallar som också har att göra med individens ansvar för sin egen bebyggelse kontra samhällets ansvar och vad kommunen kan göra för att skydda enskildas egendom. Sammantaget är bilden av en planerad stegvis klimatanpassning med olösta förhinder tydlig.

Sundsvall: Singulär omställning med förhinder

I fallet Sundsvall låg fokus på att stödja ambitionen att bli Norrlands huvudstad 2021. Utifrån en omfattande kartläggning inom projektet ”Klimatanpassa Sundsvall” bedömdes staden vara ”i stort sett klimatanpassad” med undantag av dagvattenhanteringen. Även det pekar på en begränsad klimatomställning där klimatarbetet inriktas mot att förändra ett specifikt system, dagvatten, snarare än ett vidare omställningsbehov som påverkar samhällsutvecklingen i stort. Både en anpassningsstrategi och en handlingsplan förbereddes vilket satte Sundsvalls klimatanpassningsarbete på kartan. Vid valet 2010 skiftade dock en tidigare långvarig politisk majoritet,

Tjänstemännen efterfrågar även ännu tydligare prioritering från politiken som de ibland säger vill vara bäst på allt:

”Alltså det finns nog säkert många ljus som brinner och de får brinna, men det kanske saknas lite grand fokusering, alltså den där solen.” (Kommuntjänsteman Karlstad)

Man har således skapat förutsättningar för att ta ytterligare steg mot en mer omfattande klimatomställning men implementeringsarbetet är dock ännu i sin linda. För att låna Churchills ord så beskrivs klimatomställningsarbetet i Karlstad bäst som att den är i ”slutet av början”.

Slutsatser

Vår systematiska genomgång av faktorer som påverkar städers arbete med klimatomställning stödjer en syn på klimatarbete som stigberoende och starkt påverkat av i vilken grad den lokala politiken uppfattar klimatförändringar som en väsentlig fråga i den egna kommunen.

Exemplet med de tre kommunernas klimatomställningsarbete visar sammanfattningsvis att:

- Kommunernas klimatarbete ser väldigt olika ut och sträcker sig från stegvis anpassning genom fysiska anpassningsåtgärder till att klimatomställning initierats med hjälp av strategisk planering.
- Politiskt stöd och legitimering kan både gynna och försvåra klimatomställning.
- Kommunerna experimenterar både med tekniska lösningar, nya arbetssätt och organisationer, men är sämre på att bädda in resultaten i den befintliga verksamheten och genomföra systemiska förändringar i arbetssätt.
- Kommunerna ser svårigheter i att genomföra mer omfattande samhällsförändringar, t.ex. ett nytt resecentrum, vilket begränsar klimatomställningen.
- Kommunerna styr överlag inom den egna ”kommunkoncernen”, men få kommuner har involverat allmänhet och företag i klimatarbetet. Detta ser de som ett viktigt nästa steg i sitt klimatomställningsarbete.

För vidare läsning se forskningsartikeln:

Hjerpe M, Storbjörk S och Hrelja R (under granskning). Enabling urban climate transitions? Pathways for climate adaptation in three forerunner municipalities in Sweden.

Kap 3. Lärdomar om klimatfrågans integrering i lokal policy och planering

Genomgången av de olika nedslagen har lett fram till ett antal specifika resultat vilka presenterats i rapportens tidigare delar. Men vilka övergripande lärdomar kan dras om klimatfrågans integrering i lokal policy och planering? Vad framstår som nyckelåtgärder för ett mer effektivt klimatomställningsarbete? I detta avsnitt sammanfattas de viktigaste slutsatserna från vårt arbete.

Integrering ställer olika krav över tid

Utifrån fallstudierna kan fastslås att integrering av klimatperspektiv ställer olika krav beroende på var kommunerna befinner sig i en policyprocess. Resultaten från CLIPP fördjupar och vidareutvecklar den tidigare kunskap som har funnits kring kommunalt klimatarbete. Tidigare svenska studier av klimatfrågans hantering identifierade hur kommunerna, som från 2005 och framåt stod i startgroparna med att ta sig an klimatanpassning, hade tydliga svårigheter med att få upp frågan på dagordningen. I detta skede påtalades exempelvis betydelsen av enskilda eldsjälar samt vikten av ett politiskt ledarskap som tydligt markerar klimatfrågans vikt och angelägenhet. Samtidigt var det tydligt att klimatanpassning under denna period tenderade att bli en fråga för ett fåtal invigda åtföljt av ett utpekat behov av tvärspektoriell spridning (Granberg och Elander 2007; Storbjörk 2007; Glaas et al. 2010; Storbjörk 2010). Inom transportområdet, där arbetet med utsläppsminskningar har pågått en längre tid, vittnar tidigare studier återkommande om svårigheter att åstadkomma en samordnad transport- och bebyggelseplanering för att främja klimateffektiva urbana transportsystem (Thoresson och Isaksson 2013; Finnveden och Åkerman 2014). Forskningen har även påpekat vikten av en ökad strategisk förmåga, med konsekvenser för såväl formulering och operationalisering av övergripande mål och visioner, som regler för upphandling samt rutiner för uppföljning och utvärdering (Smidfelt-Rosqvist och Ljungberg 2009; Hrelja och Nyberg 2012; Thoresson och Isaksson 2013).

I CLIPP kommer vi in i det kommunala klimatarbetet när detta har pågått ytterligare ett antal år. Vi fångar således en mer samtida situation. Likaså har vi haft fokus på tre jämförelsevis ”proaktiva” kommuner dvs. kommuner som haft ett långvarigt fokus på klimatfrågan och har aktuella strategiska mål och ambitioner för såväl utsläppsminskningar som klimatanpassning i fysisk planering. Att de tre kommunerna har en historik av klimatarbete märks tydligt och ger nya insikter om vad som krävs för klimatfrågans hantering över tid. Skälen till att klimatfrågan har prioriterats varierar men i ingen av kommunerna har klimatfrågan pådyvlats uppifrån eller utifrån. Det är kommunernas egna erfarenheter av konkreta problem och risker som har varit

den främsta drivkraften för klimatfrågans ställning, vilket framstår som en viktig förklaring till de strategiska ansatser som kommunerna har utvecklat. Utifrån intervjuerna framträder en bild av ett långsiktigt lärande om klimatfrågan internt i kommunerna, bland både tjänstemän och politiker. Klimatfrågan framstår som genomarbetad och som en angelägenhet för flera sektorer. Klimatfrågan har integrerats i kommunernas strategiska arbete på så vis att den inte bara beskrivs som viktig ”i största allmänhet” utan presenteras som en oundgänglig förutsättning för möjligheten att upprätthålla och vidareutveckla en attraktiv stad. Den sammanlänkas således tydligt med den kommunala stadsbyggnadsinriktningen i stort i kommunerna. I Karlstad och Sundsvall är målbilden en starkt växande stad med tillväxt och konkurrenskraft som övergripande paradig via deviserna ”Livskvalitet Karlstad 100 000” och ”Sundsvall Norrlands huvudstad”. I Vellinge är det snarast en måttfullt och hållbart växande stad med fokus på att säkerställa befintliga värden och miljöer som eftersträvas. I samtliga tre fall framstår klimat-anpassning och utsläppsminskningar som viktiga nycklar till framgång. För våra kommuner blir utmaningarna således varken att få upp klimatfrågan på den kommunala dagordningen eller att den blir ett eget isolerat sidospår. Istället handlar det om att stärka möjligheten att gå från övergripande mål till konkret handling. Det handlar för kommunerna om att aktivera och mobilisera förmåga i syfte att säkerställa klimatfrågans löpande prioritering och genomförande. Kort sagt den så avgörande implementeringen. I detta skede av arbetet aktualiseras en annan typ av utmaningar, varav vi särskilt identifierar tre gemensamma knäckfrågor för att upprätthålla ett effektivt klimatomställningsarbete.

Att fatta obekväma beslut

En sådan knäckfråga handlar om förmågan till praktiskt beslutsfattande och klarhet i prioriteringar. I våra fallstudiekommuner ser vi en återkommande tveksamhet kring hur styrande de uppsatta målen blir i praktiken. Trots att kommunernas översiktsplaner ska ”ge ledstänger i vardagen” blir det tydligt att de sällan levererar sådan handfast vägledning. Stormarna kring Vellinges översiktsplan byggde bland annat på en kritik mot att de förslag på inriktning och åtgärder som skisseras i översiktsplanen för att säkerställa såväl utsläppsminskningar som klimatanpassning vilar på osäker grund. Länsstyrelsen bedömde dels att föreslagna åtgärder var otillräckliga (i vissa fall kontraproduktiva), dels påtalas hur översiktsplanen inte ger tillräcklig vägledning för framtida detaljplanering. Vi ser i samtliga kommuner tydliga exempel på att den praktiska planering som följer på en översiktsplan synliggör en mängd olika – ibland direkt motstridiga – tolkningar av vad kommunala mål som exempelvis attraktivitet innebär konkret och i relation till andra uppsatta mål. Kommunala planerare betonar återkommande svårigheter med att tillämpa såväl översiktsplaner som andra strategiska

dokument i praktiken. Detta skapar osäkerheter samtidigt som det öppnar upp för förhandlingar under planarbetet där motstridiga intressen och olösta målkonflikter försvårar ett säkerställande av klimathänsyn.

Det blir tydligt att klimatfrågan sällan tillåts att i grunden utmana pågående urbana utvecklingstrender, normer och perspektiv. Ett exempel är den samtida vurmen för vattennära byggande som i praktiken omkullkastar försiktighetsprincipen och förstärker inslagen av förhandling, kompromiss och pragmatism i beslutsfattandet. Att genomföra åtgärder för att åstadkomma energieffektivisering av byggnader och befintligt transportsystem framstår som betydligt mer legitimt och brett accepterat hos både politiker och marknadsaktörer än åtgärder som utmanar invanda livsstilar. Utifrån våra analyser ser vi behov av ett politiskt ledarskap som förmår hantera även obekväma frågor och stimulerar ett mer klimatorienterat beslutsfattande. Detta framstår som en av de största och viktigaste, men också mest krävande uppgifterna, eftersom det handlar om att ta ställning för klimatfrågan även i sammanhang då den står i strid med exempelvis kommunala ambitioner att växa genom ett attraktivt men riskfyllt vattennära byggande eller invanda mobilitets- och livsstilsmönster. En tydlighet och transparens i politiska prioriteringar och ställningstaganden blir viktig, särskilt i mer uppenbart kontroversiella och krävande beslut som utmanar etablerade normer och prioriteringar. Det gäller även att faktiskt tillämpa befintliga verktyg såsom restidskvoter, strategisk miljöbedömning och riktlinjer för vattennära byggande också när detta blir obekvämt.

Både politiker och tjänstemän vittnar även om att det behövs stöd från regional och nationell nivå för att stötta en proaktiv ansats – särskilt i frågor då en sådan hållning i praktiken är obekvämt och politiskt svårhanterlig. Resultaten här är dock i viss mån tvetydiga, för samtidigt som både politiker och tjänstemän efterfrågar mer stöd ovanifrån, så visar exemplet Vellinge att situationen med en aktiv länsstyrelse ställer en tidigare etablerad rollfördelning i fysisk planering på sin spets. Klimatfrågan utmanar flera av de saker som vi idag tenderar att ta för givet när det gäller ansvarsfördelningen mellan nationella, regionala och lokala aktörer. För att komma vidare och se hur aktörer på olika administrativa nivåer kan stötta varandra krävs en mer övergripande analys av roller, relationer och mandat som kan stärka klimatfrågans integrering i fysisk planering.

Att kraftsamla internt

En andra knäckfråga rör förmågan till intern kraftsamling. I fallstudiekommunerna finns eldsjälar, till och med i flera olika roller, vilket vanligtvis utpekas som en viktig drivkraft för konkret klimatarbete. Det blir samtidigt tydligt att detta inte alltid är tillräckligt. En av våra intervjupersoner menade att det kan uppstå problem när ”det finns många ljus som brinner men ingen

sol". Även om ett aktivt klimatarbete bedrivs gäller det att synliggöra riktning och fokus för hur arbetet sammantaget ska tas vidare mot ett genomförande. Först då blir det möjligt att kunna mobilisera klimatfrågan inom en bred och mångsidig kommunal organisation. Våra studier vittnar om vikten av kontinuerliga mötesplatser som utvecklar och vidmakthåller ett långsiktigt lärande och ger möjligheter till gemensam reflektion över etablerade sektorsgränser. Som en av våra intervjupersoner uttryckte det hela: "hellre mer tid att träffas än väldigt tydliga mål". Ett exempel på konstruktiva arbetsmetoder från Sundsvall gäller etableringen av informella skissverkstäder där tjänstemän från olika sektorer möts för att diskutera och prata sig samman och hitta konstruktiva lösningar på svårhanterliga planärenden.

Trots att våra fallstudiekommuner på många sätt uppvisar ett kontinuerligt och gradvis ökande klimatarbete är samtidigt risken för avbrott närvarande i två av kommunerna. I Sundsvall framgick att klimatarbetets praktiska genomförande begränsades av en plötslig förändring av en tidigare stabil politisk majoritet i samband med valet 2010. Enligt kommuntjänstemännen innebär detta att flera år av förberedande klimatarbete, vid tillfället i framkant, lades på is. I det senaste kommunvalet såg det även ut som om ett majoritets-skifte var att vänta i Karlstad, vilket tjänstemännen såg med oro på. Att ha ett politiskt parti i stabil majoritet som aktivt vill stärka kommunens miljö- och klimatprofil, lyftes under fokusgruppsintervjuerna i Karlstad fram som en viktig anledning till kontinuiteten i klimatarbetet. Ett annat sätt att arbeta är att sträva efter blocköverskridande överenskommelser när det gäller de långsiktiga klimatpolitiska ambitionerna.

Att kraftsamla externt

En tredje knäckfråga rör förmågan till extern kraftsamling. I ett implementeringsskede är det för de offentliga aktörerna viktigt att få privata aktörer med på banan. I både Sundsvall och Karlstad lyfter kommunpolitikerna fram industriaktörer som inspirerande föregångare som kan driva på ett lokalt omställningsarbete. Samtidigt betonas i samma kommuner hur privata byggherrar spelar en avgörande roll för möjligheten att hävda klimathänsyn i detaljplanering. Avvägningen mellan att ställa tuffa klimatkrav eller att lätta på kraven för att öka byggherrarnas benägenhet att bygga beskrivs som problematisk, såväl i låg- som högkonjunktur. Slutsatsen är att privata aktörer såsom byggherrar och allmänhet behöver bli medskapare av klimatomställning. Vår delstudie om privata aktörer i Karlstad ger dock en tydlig bild av att detta medför svårigheter. Studien visar att byggherrarna, tvärtemot företagens nationella miljöstrategier, menar sig sakna incitament till att ta en drivande roll för att stärka klimatfrågan i etableringen av nya bostäder. De talar i termer av ett platsberoende där ett klimatsmart byggande i deras mening kan realiserats i städer som Stockholm, Göteborg och Malmö men är betydligt svårare på en plats som Karlstad. Byggherrarna omtalar kommunens

höga klimatambitioner som ”orimliga” vilket leder dem till att försöka begränsa och förhandla fram lösningar som de bedömer är mer ekonomiskt försvarbara och som inte påverkar säljbarheten negativt. När vi särskilt studerar exploatörssamverkan i detaljplaneringen av stadsdelen Grundviken i Karlstad ser vi att både de offentliga och privata aktörerna har svårt att axla de nya roller som en samverkan kräver. Kommunen pendlar mellan att agera koordinator och reglerare samtidigt som byggherrarna pendlar mellan att vara partner i en samverkansprocess, konkurrenter och försvarare av byggbranschens marknadstänkande. Förutom det kommunala bostadsbolaget KBAB:s flytande hyreshus ges få exempel på innovativa och nydanande lösningar som kommit från byggbranschens aktörer i detta fall. Det blir tydligt att det är de offentliga aktörerna som förväntas gå i bräschen för klimatomställningen.

Klimatfrågans integrering – en ständigt pågående process

Analyserna visar sammantaget en mängd komponenter som kan främja och effektivisera en integrering av klimatfrågan i lokal policy och planering. I våra fallstudiekommuner finns det drivande eldsjälur, en tydlig rollfördelning och spridning i den kommunala organisationen samt ett politiskt ledarskap som betonat klimatfrågans vikt under flera års tid. Klimatfrågan framställs som en integrerad del av en vidare urban utvecklingsagenda där kommunerna har tydliga strategier på plats. Akilleshälen gäller snarast aktivering och mobilisering av förändringskraft samt att göra den robust över tid. Detta kräver arbete på flera parallella fronter. Det blir viktigt att:

- Utveckla konstruktiva former för samverkan nationellt-regionalt-lokalt samspel. I viss mån behöver detta innebära en omprövning av befintliga roller, relationer och mandat.
- Säkerställa en mer konsekvent tillämpning av befintliga strategiska verktyg som syftar till att stärka klimathänsyn i fysisk planering.
- Utveckla konstruktiva former för intern kraftsamling i en bred och mångsidig kommunal organisation. Vi ser ett särskilt värde i etableringen av kontinuerliga och framåtsyftande mötesplatser mellan tjänstemän och politiker över sektorsgränser.
- Stärka transparens och tydlighet i det politiska beslutsfattandet. Framtidens politiska ledarskap behöver utveckla kapacitet att utmana etablerade normer och värderingar när dessa försvårar ett klimatorienterat beslutsfattande.
- Utveckla konstruktiva former för att interagera med medborgare och privata aktörer så att de blir aktiva medskapare av klimatomställning.
- Utveckla rutiner för att granska och följa upp den kommunala fysiska planeringens resultat utifrån ett klimatperspektiv.

Våra analyser visar även på vikten att skilja mellan proaktivt arbete, vilket vi menar bör förstås som planering *och* implementering av åtgärder som främjar en strategisk klimatomställning, och det slags förberedande arbete som vi dokumenterar i våra fallstudiekommuner. Teoretiskt har det senare kallats preaktivt arbete (Albrechts 2010) som snarast förbereder och förhoppningsvis – beroende på vilka beslut som fattas och vilka åtgärder som vidtas – kan bana väg för mer genomgripande förändringar mot en urban klimatomställning. Av detta följer också slutsatsen att vi behöver se klimatfrågans hantering i lokal policy och planering som en ständigt pågående process snarare än som något som kan ”bockas av” en gång för alla. Klimatfrågan kräver för sin hantering att överväganden hålls aktuella i det kommunala beslutsfattandet och en ständig beredskap att identifiera nästa steg för klimatarbetet. Klimatfrågan behöver både vara en strategisk fråga där den synliggörs som en förutsättning från början exempelvis i översiktsplanarbetet och som en viktig del i konkreta avgöranden i enskilda fall.

Sammantaget leder detta oss fram till slutsatsen att fysisk planering tydligt har en potential att sammanlänka frågor, samt balansera och medla mellan intressen och perspektiv på ett sätt som kan främja ett mer klimatorienterat samhällsbyggande. Men – och detta är avgörande – vi måste också ha en realistisk syn på både styrkor och svagheter i samtida fysisk planering och öppet diskutera dessa och i vilken riktning våra dagliga beslut faktiskt tar samhället. Planeringen kan således både vara ett verktyg för kommunerna att strategiskt stärka sin förmåga till klimatomställning men den kan även bidra till upprätthållandet av ohållbara utvecklingsmönster och förstärka stigberoenden på ett sätt som snarast ökar sårbarheten och vidmakthåller en hög klimatpåverkan. Vilket det blir är beroende på hur den pågående mobiliseringen framskrider och vilka konkreta beslut som fattas i samhällsplaneringens praktik. För att motverka att samhällsutvecklingen styrs av kortsiktiga och fragmenterade beslut som sker inkrementellt från fall till fall, efterfrågar vi slutligen nya former för uppföljning och utvärdering via en förstärkt urban reflexivitet, där motstridigheter, handlingsalternativ och konsekvenser synliggörs och som hjälper till att tydliggöra hur det som föreslås i enskilda detaljplaneärenden antingen främjar eller motverkar långsiktiga strategiska mål för en attraktiv och klimatorienterad samhällsutveckling.

Referenser

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.

Andersson L, Bohman A, van Well L, Jonsson A, Persson G och Farelus J (2015). *Underlag till kontrollstation 2015 för anpassning till ett förändrat klimat*. SMHI Klimatologi Nr 12. SMHI: Norrköping.

Antonson H, Isaksson K, Storbjörk S och Hjerpe M (2016). Negotiating climate change responses: Regional and local perspectives on transport and coastal zone planning in South Sweden. *Land Use Policy* 52: 297-305.

Banister D (1998). *Transport policy and the environment*. London: E & FN Spon.

Biesbroek G R, Swart R J och van der Knaap W G M. (2009). The mitigation–adaptation dichotomy and the role of spatial planning. *Habitat International* 33 (3): 230-237.

Blok A (2012). Greening cosmopolitan urbanism? On the transnational mobility of low-carbon formats in Northern European and East Asian Cities. *Environment and Planning A* 44: 2327-2343.

Boverket (2009). *Bygg för morgondagens klimat. Anpassning av planering och byggande*. Karlskrona: Boverket.

Boverket (2010). *Klimatanpassning i planering och byggande – analys, åtgärder och exempel*. Karlskrona: Boverket.

Betsill M M och Bulkeley H (2007). Looking Back and Thinking Ahead: A Decade of Cities and Climate Change Research. *Local Environment* 12 (5): 447-456.

Bulkeley H och Betsill M M (2013). Revisiting the urban politics of climate change. *Environmental Politics* 22 (1): 136-154.

Burch S (2010). Transforming barriers into enablers of action on climate change. *Global Environmental Change* 20: 287-297.

Burch S, Shaw S, Dale A och Robinson J (2014). Triggering transformative change: A development path approach to climate change response in communities. *Climate Policy* 14 (4): 467-487.

- Campbell H, Tait M A och Watkins C A (2014). Is there space for better planning in a neoliberal world? Implications for planning practice and theory. *Journal of Planning Education and Research* 34 (1): 45-59.
- Dannevig H och Aall C (2015). The regional level as boundary organization? Analysis of climate change adaptation governance in Norway. *Environmental Science & Policy* 54: 168-175.
- Davoudi S, Crawford J och Mehmood A (2009). *Planning for climate change*. London: Earthscan.
- Dovers S R och Hezri R (2010). Institutions and policy processes. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 1 (2), 212-231.
- Finnveden G och Åkerman J (2014). Not planning a sustainable transport system. *Environmental Impact Assessment Review* 46: 53–57.
- Fitzgerald J and Lenhart J (2016). Eco-districts: Can they accelerate urban climate planning? *Environment and Planning C: Government and Policy*: 1-17.
- Glaas E, Jonsson A, Hjerpe M och Andersson-Sköld Y (2010). Managing climate change vulnerabilities. *Local Environment* 15: 525-539.
- Glaas E och Juhola S (2013). New levels of climate adaptation policy: analyzing the institutional interplay in the Baltic Sea region. *Sustainability* 5 (1): 256-275.
- Granberg M och Elander I (2007). Local governance and climate change: Reflections on the Swedish experience. *Local Environment* 12(5): 537-548.
- Gunn S och Hillier J (2012). Processes of innovation: Reformation of the English strategic spatial planning system. *Planning Theory and Practice* 13 (3): 359-381.
- Hanssen G S, Mydske P K och Dahle E (2013). Multi-level coordination of climate change adaptation: by national hierarchical steering or by regional network governance? *Local Environment* 18 (8): 869-887.
- Healey P (2007). *Urban complexity and spatial strategies. towards a relational planning for our times*. London: Routledge.
- Healey P (2009). In search of the “strategic” in spatial strategy making. *Planning Theory & Practice* 10: 439-457.
- Hjerpe M, Storbjörk S och Alberth J (2015). “There is nothing political in it”: triggers of local political leaders’ engagement in climate adaptation. *Local Environment* 20 (8): 855-873.

Hjerpe M och Storbjörk S (2016). Climate Adaptation and the Significance of Different Modes of Local Political Leadership: Views of Swedish Local Political Leaders: 131-154. I: Joerg Knieling et al. *Climate Adaptation Governance – Theoretical Fundamentals and Practical Evidence*. John Wiley & Sons Inc.

Hjerpe M, Storbjörk S och Hrelja R (under granskning). Enabling urban climate transitions? Pathways for climate adaptation in three forerunner municipalities in Sweden.

Hodson M and Marvin S (2010). Urbanism in the Anthropocene: Ecological urbanism or premium ecological enclaves? *City* 14 (3): 298-213.

Hrelja R (2011). The tyranny of small decisions. Unsustainable cities and local day-to-day transport planning. *Planning Theory & Practice* 12 (4): 511–524.

Hrelja R, Isaksson K och Richardson T (2012). IKEA and small city development in Sweden. Planning myths, realities and unsustainable mobilities. *International Planning Studies* 17 (2): 125-145.

Hrelja R, Isaksson K och Richardson T (2013). Choosing conflict on the road to sustainable mobility: A risky strategy for breaking path dependency in urban policy making. *Transportation Research Part A* 49: 195-205.

Hrelja R och Nyberg J (2012). *Samordning av trafik- och bebyggelseplanering: förutsättningar för hållbar mobilitet*. Linköping: VTI.

Hrelja R, Hjerpe M och Storbjörk S (2015). Creating Transformative Force? The Role of Spatial Planning in Climate Change Transitions Towards Sustainable Transportation. *Journal of Environmental Policy and Planning* 17 (5): 617-635.

Hurlimann A C och March A P (2012) The role of spatial planning in adapting to climate change. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 3 (5): 477-488.

Isaksson K (2006). Fernissa eller förändring? Om hållbar utveckling i svensk planering. I Blucher G och Graninger G (red). *Planering med nya förutsättningar. Ny lagstiftning, nya värderingar*. Stiftelsen Vadstena forum för samhällsbyggande.

Isaksson K och Storbjörk S (2012). Strategy making and power in environmental assessments. Lessons from the establishment of an out-of-town shopping centre in Västerås, Sweden. *Environmental Impact Assessment Review* 34: 65-73.

Isaksson K (2014). Mobility transitions: the necessity of utopian approaches. I Bradley K och Hedrén J (red). *Green Utopianism. Perspectives, Politics and Micro-Practices*. Routledge: London: 115-130.

Isaksson K, Antonson H och Eriksson L (2017). Layering and parallel policymaking – Complementary concepts for understanding implementation challenges related to sustainable mobility. *Transport Policy* 53: 50-57

Isaksson, K et al (manuscript) Climate leadership through collaborative agency. Lessons from three proactive Swedish municipalities.

Jonsson A C, Hjerpe M, Andersson-Sköld Y, Glaas E, André K och Simonsson L (2012). Cities' capacity to manage climate vulnerability: experiences from participatory vulnerability assessments in the lower Göta Älv Catchment, Sweden. *Local Environment* 17 (6-7): 735-750.

Joss, S. (2011). Eco-city governance: a case-study of Treasure Island and Sonoma Mountain Village. *Journal of Environmental Policy and Planning* 13 (4): 331-348.

Kasa S, Leiren M D och Kahn J (2012). Central government ambitions and local commitment: Climate mitigation initiatives in four municipalities in Norway and Sweden. *Journal of Environmental Planning and Management* 55 (2): 211-228.

Kates R W, Travis W R och Wilbanks T J (2012). Transformational adaptation when incremental adaptations to climate change are insufficient. *Proceedings of the National Academy of Science of the United States of America* 109: 7156-7161.

Lo K (2014). Urban carbon governance and the transition toward low carbon urbanism. *Carbon Management* 5 (3): 269-283.

Loorbach D och Rotmans J (2010). The practice of transition management. *Futures* 42: 237-246.

Lundkvist L J och Kasa S (2016), Between national soft regulation and strong economic incentives: local climate and energy strategies in Sweden. *Journal of Environmental Planning and Management*. DOI: 10.1080/09640568.2016.1197827.

Measham T G, Preston B L, Smith T F, Brooke C, Gorddard R, Withycombe G och Morrison C (2011). Adapting to climate change through local municipal planning: barriers and challenges. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 16 (8): 889-909.

Moloney S and Horne R (2015). Low carbon urban transitioning? *Sustainability* 7: 2437-2453.

- Moser S C och Ekstrom J A (2010). A framework to diagnose barriers to climate change adaptation. *Proceedings of the National Academy of Science* 107: 22026-22031.
- Næss L O, Bang G, Eriksen S och Vevatne J (2005). Institutional adaptation to climate change: flood responses at the municipal level in Norway. *Global Environmental Change* 15 (2): 125-138.
- Nevens F and Roorda C (2014). A climate of change: A transition approach for climate neutrality in the city of Ghent (Belgium). *Sustainable Cities and Society* 10: 112-121.
- Norell Bergendahl A (2016). *Den ohållbara resan mot det hållbara resandet: En studie av institutionella förutsättningar för att bedriva planering för hållbart resande i Stockholmsregionen*. Kungliga Tekniska högskolan, 2016. Stockholm.
- O'Brien K (2016). Climate change and social transformations. *WIREs Climate Change*. <http://dx.doi.org/10.1002/wcc.413>.
- O'Brien K och Sygna L (2013). Responding to climate change. *Proceedings from the International conference transformations in a changing climate*, Oslo, Norway 19-21 June 2013, pp. 16-23.
- Pettersson F (2014). *Swedish infrastructure policy and planning: conditions for sustainability*. Diss. Lund: Lunds universitet.
- Raelin J A (2016). Imagine there are no leaders: Reframing leadership as collaborative agency. *Leadership* 12 (2): 131-158.
- Rapoport, E (2014). Utopian Visions and Real Estate Dreams: The Eco-city Past, Present and Future. *Geography Compass* 8 (2): 137-149.
- Runhaar H, Mees H, Wardekker A, van der Sluijs J och Driessen P P J (2012). Adaptation to climate change-related risks in Dutch urban areas: stimuli and barriers. *Regional Environmental Change* 12 (4): 777-790.
- SKL (2016). *Klimatanpassning och nybyggnation. Tips och råd från kommuner som visar vägen*. SKL: Stockholm.
- Smidfelt-Rosqvist L och Ljungberg C (2009). *Bättre införande av åtgärder för ett hållbart transportsystem. Sammanfattande råd från tre års tvärvetenskaplig forskning om implementering*. Trivector Traffic.
- SOU 2007:60 *Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter*. Fritzells: Stockholm.

Storbjörk S (2007). Governing Climate Adaptation in the Local Arena: Challenges of Risk-Management and Planning in Sweden. *Local Environment* 12 (5): 457-469.

Storbjörk S (2010). "It takes more to get a ship to change course". Barriers for organisational learning and local climate adaptation in Sweden. *Journal of Environmental Policy and Planning* 12 (3): 235-254.

Storbjörk S och Hedrén J (2011). Institutional capacity-building for targeting sea level rise in the climate adaptation of Swedish coastal zone management. Lessons from Coastby. *Ocean and Coastal Management* 54 (3): 265-273.

Storbjörk S och Hjerpe M (2014). "Sometimes Climate Adaptation is Politically Correct": A Case Study of Planners and Politicians Negotiating Climate Adaptation in Waterfront Spatial Planning. *European Planning Studies* 22 (11): 2268-2286.

Storbjörk S och Uggla Y (2015). The practice of settling and enacting strategic guidelines for climate adaptation in spatial planning. Lessons from ten Swedish municipalities. *Regional Environmental Change* 15 (6): 1133-1143.

Storbjörk S, Hjerpe M och Isaksson K (under granskning). "We cannot be at the forefront, changing society" Exploring the role of property developers in responding to climate change.

Storbjörk S och Hjerpe M (under granskning) Rethinking public-private interplay in urban planning for climate change? Exploring the practice of collaborative arrangements.

Storbjörk S, Isaksson K, Hjerpe M, Hrelja R och Antonsson H (manus). The Grundviken eco-district: a successful failure?

Thoresson K (2014). *Mitigering och klimatanpassning i svenska kommuner. En förstudie av goda exempel*. VTI Notat 16-2014.

Thoresson K och Isaksson K (2013). *Kommunala erfarenheter av samordnad kollektivtrafik- och bebyggelseplanering*. SKL-rapport, Stockholm.

Thörn P, Bonnier E och Roth S (2016). *Klimatanpassning 2016 – Så långt har Sveriges kommuner kommit. En enkätundersökning och kommunranking*. IVL Rapport NR B2261. IVL Svenska Miljöinstitutet: Stockholm

Wilson E och Piper J (2010). *Spatial planning and climate change*. London: Routledge.

Winston N (2009). Urban Regeneration for Sustainable Development: The Role of Sustainable Housing? *European Planning Studies* 17 (12): 1781-1796.

Young O R (2006). Vertical interplay among scale-dependent environmental resource regimes. *Ecology and Society* 11 (1): 27.

