

Översiktlig kartläggning av kommuners erfarenheter kring energi- och klimatstrategiarbete – en enkätstudie

Sara Gustafsson

Jenny Ivner

Lars Johansson

Jenny Palm



Linköpings universitet

TEKNISKA HÖGSKOLAN

LIU-IEI-R--11/0144--SE

Denna rapport är framtagen vid avdelningen
Industriell Miljöteknik,
Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling
Linköpings universitet
Rapportnummer: LIU-IEI-R--11/0144--SE
Rapporten finns elektroniskt publicerad på Linköping University Electronic Press

Förord

Denna undersökning är en del i ett forskningsprojekt som drivs av Sara Gustafsson, Jenny Ivner och Jenny Palm vid Linköpings universitet. Projektet, som har titeln "*Hållbara Energi- och klimatstrategier – lärdomar och utvecklingspotential*", är finansierat av Energimyndigheten inom ramen för Uthållig kommun. Det handlar om att utveckla kunskap om policyprocesserna kring kommuners framtagande och genomförande av energi- och klimatstrategier. Målsättningen med projektet är att bidra med en ökad empirisk och teoretisk kunskap kring kommunala policyprocesser samt att utforma ett processtöd för att förbättra möjligheterna för aktörer att nå de målsättningar som sätts upp i lokala strategidokument. Projektet är uppdelat i tre etapper där detta är den första. I den andra etappen kommer fallstudier att genomföras i några av kommunerna och i den tredje kommer verktyg för processtöd till kommuner att utvecklas. Projektet pågår från 1 september 2010 till 31 december 2012.

Den här rapporten är baserad på en enkätundersökning som genomfördes under december 2010- februari 2011. Rapporten, som är den första empiriska resultatpresentationen från projektet finns även att finna elektroniskt på www.ep.liu.se samt på www.energiplanera.se. Där kommer vi fortlöpande att publicera artiklar och rapporter från forskningsprojektet. Om ni är intresserade av att veta mer om forskningsprojektet och hur det utvecklas får ni gärna höra av er till projektledaren Sara Gustafsson (sara.gustafsson@liu.se eller 013-286602)

Vi vill rikta ett stort tack till alla som har ställt upp och svarat på enkätfrågorna.

Sammanfattning

Kommuner har en viktig roll i att bidra till positiv utveckling inom miljö- och hållbarhetsområdet genom myndighetsutövande, som fastighetsägare, informatör och ägare av energibolag et cetera. Alla kommuner måste också, enligt svensk lagstiftning upprätta en energiplan, men flera studier visar att efterlevnaden av denna lag är låg och att dess verkningsfullhet är ifrågasatt. Därför är det intressant att studera och analysera om och hur det energistrategiska arbetet ska utformas för att göra skillnad i lokala energiplaneringsprocesser.

Den här rapporten presenterar resultaten från en enkätundersökning som genomfördes vintern 2010/2011 som en deletapp av forskningsprojektet "Hållbara energi- och klimatstrategier – lärdomar och utvecklingspotential". Syftet med undersökningen var att ge en övergripande ögonblicksbild av Uthållig kommun-kommunernas arbetet med energistrategier. Enkätundersökningen riktades till de som står som kontaktpersoner för respektive kommun i Uthållig kommun och behandlade frågor såsom: huruvida det finns en energistrategi, vilka områden som omfattas av strategin, vilka aktörer som varit med och utarbetat den, vilka aktörer som driver energi- och klimatarbetet i kommunen, samt om energistrategiarbetet utvärderas eller följs upp. Av de 66 kommuner som kontaktades valde 60 att delta i undersökningen, vilket resulterar i en svarsfrekvens på 92 procent.

Resultaten från undersökningen visar att deltagarna i uthållig kommun inte har antagit energistrategier i större omfattning än övriga svenska kommuner och att strategierna främst tagits fram i samverkan inom kommunen och med de kommunala bolagen. Mindre än hälften av kommunerna har samverkat med externa aktörer som industri, medborgare eller handel i framtagandet av strategierna. Förankringen av det energi- och klimatstrategiska arbetet i de kommunala organisationerna tycks vara god och både politiker och tjänstemän är i stor utsträckning drivande. De vanligaste åtgärdsområdena i strategierna är energieffektivisering i kommunala fastigheter och transporter. Majoriteten av kommunerna har genomfört konkreta åtgärder för att implementera strategin och alla säger sig arbeta med uppföljning.

Ett stort antal olika benämningar på energistrategier identifierades bland enkätsvaren och variationerna på vad som uppges ingå i energi- och klimatstrategierna är också stor. Att variationerna finns kan förklaras med att det finns fördelar för förankringen av arbetet om arbetsmetoder och semantik anpassas för de lokala förutsättningarna och rådande kultur. Detta kan också leda till osäkerhet när det gäller jämförbarhet med andra kommuner och för samverkan med andra kommuner. Detta kommer att studeras vidare i projektets kommande etapp.

Summary

Local authorities play several important roles when it comes to promoting sustainable energy systems and can have a significant impact on the local development as planners, real estate owners, communicators and owners of local energy companies. According to Swedish legislation all local authorities establish a local energy plan; however several studies show that this law is poorly followed. Therefore, it is interesting to study and analyze whether and how the local strategic energy efforts could be designed in order to make a difference in local energy planning processes.

This report presents the results from a telephone questionnaire survey that was performed in the winter 2010/2011 and serves as a pre-study in a research project aimed at studying and developing methods for developing and implementing local energy strategies. The survey was addressed to the local authorities within the Swedish Energy Agency's program Sustainable Cities. The purpose of this report is to create a general overview and a snapshot of the selected local authorities approaches to energy strategies, and cover issues such as whether an energy plan or strategy is present, what issues it addresses, who took part in the development, which actors actuate work with energy issues at the strategic level, and whether follow-up is pursued. The survey was addressed to each local authority's contact person for the Sustainable City program and it resulted in a response rate of 92 percent.

A little more than 75 percent of the local authorities in the study had adopted local energy strategies. This figure is surprisingly low; given that one of the requirements for participation in the program Sustainable City was that the local authority should have an energy strategy in place. The results also show that the energy planning process generally included several parts of the local authority and municipal companies and had resulted in concrete measures. The most common theme in the respondent organization's energy strategies were related to the real estates owned and run by the local authority, while the most common measures were related to transports. Almost all local authorities in this study claimed that they performed follow-ups of the energy strategy work and that this was planned for when the plan was designed and set up.

The energy strategies used in the local authorities have been labeled differently and the focus varies. These varieties can be explained by the need to adopt the work to existing local conditions and working procedures. This may however lead to difficulties to compare energy strategies between local authorities and may inhibit collaboration with other local authorities. This will be analyzed further in the next part of the project.

The respondents of the survey, who also were the local contact persons of Sustainable City, had a wide variety of titles of which the most common was related to manager or strategist. This means that they have a central role in the organization. Men were overrepresented in this group, even though there was an even share between male and female respondents. The next most common title was coordinator (environmental-, energy-, climate-) and this group was dominated by women. The respondents were asked who the key persons or functions were regarding the energy strategy efforts and ten out of sixty answered that they alone were the main pushers. However, the most common reply to this question was that it was a combination of officials and politicians that pushed this work forward.

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning.....	5
Summary	7
Inledning	11
Metod	13
Analysmetod	13
Resultat	15
Respondenter	15
Energistrategierna och deras innehåll.....	16
Energistrategiernas innehåll och åtgärder i förhållande till Uthållig kommuns temaområden.....	18
Energistrategiprocessen och medverkande aktörer	19
Utvärdering och uppföljning	21
Kvantitativa analyser	22
Innehållet	22
Aktörer	22
Analys och diskussion	25
Slutsatser och fortsatta studier.....	29
Referenser	31
Bilaga 1 Enkätfrågor	33

Inledning

I Sverige är kommunerna centrala aktörer för att uppnå ambitiösa energi- och klimatmål. Kommunerna är nyckelaktörer i att bidra till arbetet för en mer hållbar utveckling¹. Det är kommunerna som ska omsätta visioner och mål om det hållbara samhället i en konkret praktik. Sveriges kommuner är dessutom enligt lagen om kommunal energiplanering (SFS 1977:439) skyldiga att ha en aktuell plan (fastlagd av kommunfullmäktige) för tillförsel, distribution och användning av energi. Lagen har vid ett antal tillfällen reviderats, men huvudbudskapet i lagen är att kommuner ska ta en aktiv roll i utvecklingen av det lokala energisystemet. Kommuner kan anta ett flertal roller i det energistrategiska arbetet, bland annat som offentlig aktör, informatör, fastighetsägare, arbetsgivare, eller som ägare till ett energibolag.

På Energimyndighetens initiativ genomfördes pilotprojektet Uthållig kommun 2003-2007 tillsammans med ett fåtal kommuner, bland annat i syfte att utveckla de lokala aktörernas arbetssätt och bredda deras kunskapsbas inom energiområdet (Energimyndigheten, 2008). Detta program förlängdes med en andra etapp 2008, som öppnade upp för fler kommuner att delta. De deltagande kommunerna inom Uthållig kommun arbetar med att arbeta fram och lokalt anta *energistrategier*² för att tydliggöra, prioritera och föreslå åtgärder inom kommunens ansvars- och verksamhetsområden.

Inför Uthållig kommuns andra etapp utvecklade Energimyndigheten en handbok för att underlätta kommuners arbete med att ta fram energistrategier. Det finns även andra handböcker med liknande syfte att tillgå, men studier har visat att detta till trots, har andelen kommuner som haft aktuella energiplaner varit relativt låg, men ökat under början av 2000-talet (Energimyndigheten, 2006; Naturvårdsverket, 2010). Därtill finns det många studier som ifrågasätter energistrategiers verkningsfullhet (Olerup, 2000; Riksrevisionsverket, 1991). Detta innebär att både teoretiska och praktiska kunskaper om verkningsfullt energistrategiskt arbete fortfarande är relativt begränsad.

Den här rapporten baseras på resultat från det första etappen av tre i ett forskningsprojekt inom Energimyndighetens Uthållig kommun. Syftet med projektet är att bidra med kunskap kring inte bara hur välformulerade planer tas fram utan också om hur dessa sedan ska omsättas i praktisk handling i kommunerna. Rapportens syfte är att teckna en övergripande ögonblicksbild av arbetet med energistrategier i de "Uthålliga kommunerna", med fokus på om en energistrategi arbetats fram, strategiernas innehåll, om strategierna omsatts i konkreta åtgärder, samt vilka aktörer som är involverade i energistrategiarbetet.

Det har gjorts ett flertal övergripande studier kring kommunalt energistrategiskt arbete (Energimyndigheten, 2002, 2006; Naturvårdsverket, 2010). Det finns flera beröringspunkter

¹ Se t.ex. Proposition 1992/93:13, FN:s konferens om miljö och utveckling år 1992 – UNCED, s 5; proposition 1993/94:111; Delegationen för en ekologisk hållbar utveckling, förslag 970618

² Inom Uthållig kommun används egentligen benämningen energi- och klimatstrategi. Men då energistrategiarbetet ser väldigt olika ut i olika kommuner ser såväl strategidokument som det praktiska arbetet också väldigt olika ut. Detta innebär att strategierna går under många olika benämningar (se tabell 2). I den här rapporten används samlingsbegreppen *energistrategi* för energi- och klimatstrategiska dokument och *energistrategiskt arbete* för arbetet som rör energi- och/eller klimatstrategiskt arbete.

mellan de tidigare studierna och den studie som ligger till grund för den här rapporten. Det som utmärker den här studien är dels att den enbart omfattar kommunerna i Uthållig kommun.

Metod

Den här rapporten presenterar resultaten från en översiktlig enkätstudie. Syftet med enkäten var att göra en översiktlig inventering av kommunerna i Uthållig kommuns arbete med att ta fram och införa energistrategier. Svaren till enkäten samlades in via telefon. Enkätundersökning genomfördes under perioden november 2010 till januari 2011 och omfattade alla 66 kommuner som ingår i Uthållig kommun (totalt 66 kommuner). Valet av telefonenkät som metod gjordes av två huvudsakliga skäl: enkät är ett relativt enkelt medel att nå en stor undersökningsgrupp samtidigt och att samla in svar via telefon underlättar en hög svarsfrekvens. Av de 66 kommunerna valde 60 kommuner att svara på enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 92 procent. Fördelningen av kommuner som svarade på rapporten är jämnt fördelade över Uthållig kommuns deltagare, vilket innebär att ingen av landets tre storstäder är representerad och att och norra Norrlands inland är svagt representerat. Nio av kommunerna i studien är även med i Klimatkommunerna, en förening för kommuner, landsting och regioner som jobbar aktivt med lokalt klimatarbete.

Enkäten ställdes till respektive kommuns kontaktperson för Uthållig Kommun enligt Energimyndighetens kontaktpersonslista. I en del fall hade kontaktpersoner bytts ut, i de fallen besvarade den nya kontaktpersonen frågorna. Enkätens respondenter har olika positioner och funktioner inom sina respektive organisationer (se tabell 1). Enkäten vände sig till tjänstemännen i kommunerna, vilket betyder att inga politiker finns bland respondenterna.

Enkäten bestod av tio frågor som handlade om kommunens energistrategiarbete (se Bilaga 2): huruvida det finns en energistrategi, vilka områden som omfattas av strategin, vilka aktörer som varit med och utarbetat den, vilka aktörer som driver energi- och klimatarbetet i kommunen, samt om energistrategiarbetet utvärderas eller följs upp. Frågeområdena valdes först och främst för att ge bra underlag för det pågående forskningsprojektet och val av objekt för fördjupade studier. Enkäten utformades också till viss del med hänsyn till att materialet ska vara jämförbart med tidigare studier som gjorts av kommuners energistrategiarbete. Till merparten av frågorna i enkäten fanns ett antal svarsalternativ att välja mellan, vilket betyder att det fanns begränsat utrymme för övriga kommentarer och beskrivningar. Detta innebär att materialet enkelt kan kvantifieras och att svaren blir jämförbara både mellan olika kommuner i denna studie och med tidigare studier. Den här studien ska ses som en ögonblicksbild för energi- och klimatstrategiarbetet i de studerade kommunerna under hösten 2010/vintern 2011. Då energistrategiskt arbete är en dynamisk, komplex och föränderlig process skulle antagligen svaren, åtminstone delvis, se annorlunda ut om undersökningen genomfördes om något år eller med andra respondenter. Men för vårt syfte, att teckna just en ögonblicksbild, fungerar enkäten tillfredsställande.

Analysmetod

Enkätsvaren har sammanställts i en databas där de kompletterats med statistiska data bland annat rörande befolkningens mängd och klustertillhörighet i Uthållig kommun. Databasen har legat till grund för de analyser som gjorts. I analysen har data i huvudsak rangordnats och sorterats med avseende på angivna svarsalternativ för att synliggöra korrelationer och icke-samband. Korrelationsanalyserna har gjorts genom att ta reda på olika samband mellan kommunernas svar på olika frågor, till exempel:

- Hur förhåller åtgärderna i energistrategierna till strategins huvudområden? Exempel: hur många av de som säger sig satsa på biogas i strategin har åtgärder för biogas?
- Hur förhåller sig åtgärderna i energiplanerna till de aktörer som varit med och tagit fram strategin? Exempel: Finns det åtgärder för industri, handel och/eller privata bolag om sådana aktörer varit involverade i framtagandet av energistrategin?

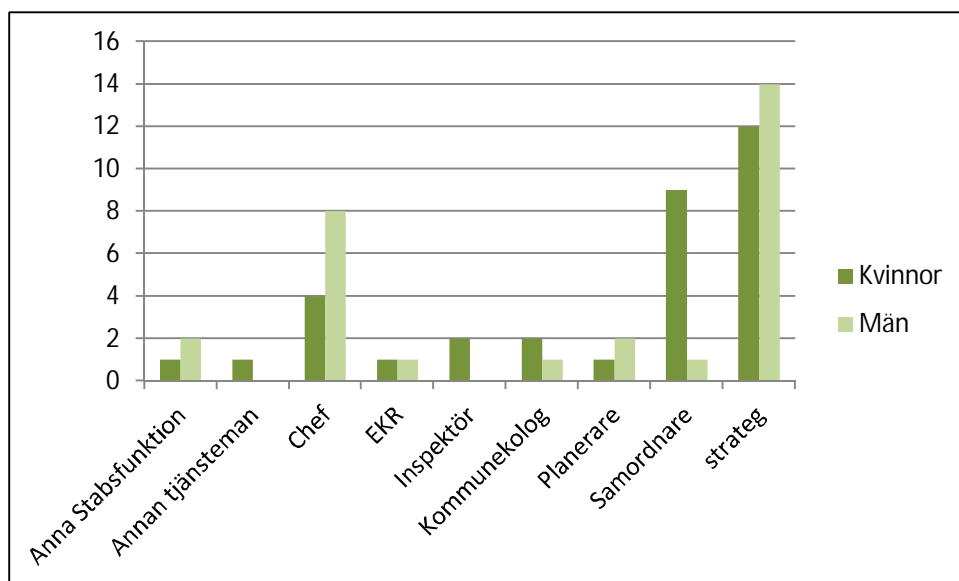
Resultat

Respondenter

De flesta som besvarade enkäten (och alltså i de flesta fall är Energimyndighetens kontaktperson) arbetar som miljöstrateger (13 av 60) eller miljöchefer (7 av 60), tabell 1. De flesta befattningarna indikerar en funktion på strategisk nivå i kommunen i form av chefsfunktion eller strateg. Det finns dock vissa skillnader mellan manliga och kvinnliga respondenter, där fler män återfinns bland chefer, strateger och andra stabsfunktioner medan nästan alla som har befattningen samordnare är kvinnor, figur 1. Av det totala antalet respondenter var hälften män och hälften kvinnor.

Tabell 1. Respondenter i enkätundersökningen, svar enligt frisvar.

Respondentens befattning	Antal
Miljöstrateg	13
Miljöchef	7
Miljösamordnare	5
Kanslichef	3
Kommunekolog	3
Energi- och klimatrådgivare (EKR)	2
Energi- och Klimatstrateg	2
Energi- och miljö samordnare	2
Energisamordnare	2
Miljö och hälsoskydds inspektör	2
Samhällsbyggnadschef	2
Agenda21-samordnare	1
Ekostrateg	1
Energistrateg	1
Kommunstrateg miljö	1
Koordinator på ledningsnivå	1
Miljö och byggchef	1
Miljö- och klimatstrateg	1
Miljöingenjör	1
Miljöplanerare	1
Näringslivsutvecklare	1
Planeringschef	1
Processledare för hållbar trafik	1
Samhällsplanerare	1
Tekniskplanerare	1
Transport & miljö strateg	1
Utvecklingschef	1
Utvecklingssekreterare	1



Figur 1. Respondenternas befattning fördelat på kön. Se tabell 1 för detaljerade benämningar på befattningarna.

Energistrategierna och deras innehåll

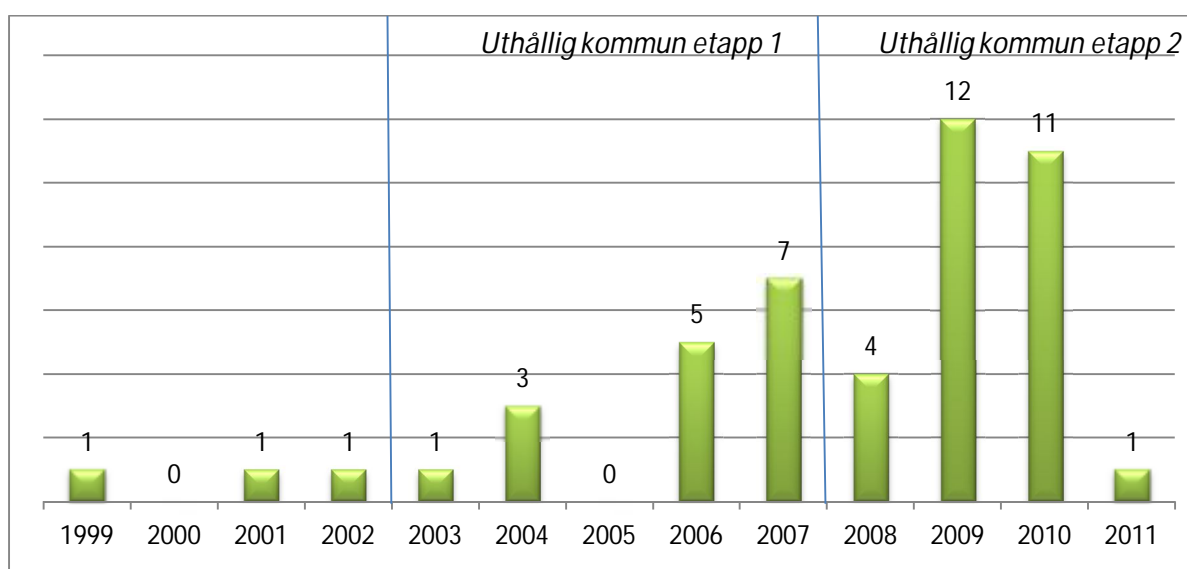
I 47 av kommunerna som deltog i undersökning angav respondenterna att det finns en antagen energistrategi. De flesta kommuner benämner sin energistrategi "klimatstrategi" eller "energi- och klimatstrategi", men ett flertal olika benämningar förekommer, tabell 2. I tio kommuner förekommer benämningen "energiplan", varav fyra av dessa anger att de har två olika dokument, både en energiplan och en klimatstrategi eller energi- och klimatstrategi.

Enkätsvaren indikerar att drygt tre fjärdedelar av kommunerna har en antagen energistrategi (och/eller energiplan). Ett stort antal olika benämningar på energistrategin nämns i enkätsvaren. Sex respondenter uppger att kommunen har två olika strategier (eller planer) för energi- respektive klimatarbete. Majoriteten av strategierna är antagna under Uthållig kommuns andra etapp (figur 1), men det är en stor tidsmässig spridning mellan de antagna strategierna. En kommun har en strategi som antogs 1999 och den kommun som hade den nyaste antog sin strategi under 2011 (enkätundersökningen gjordes i januari/februari 2011).

Ungefär hälften av kommunerna (45 procent) i den här studien angav att de använt sig av energimyndighetens handbok under energistrategiarbetet. Utav dessa hade nästan alla (27 av 28) antagit sin energi- och klimatstrategi 2008 eller senare. Några av respondenterna (7 procent) var osäkra på om handboken använts eller inte.

Tabell 2. Förekommande benämningar på kommunala energistrategier i enkätundersökningen. Svar enligt frisvar i enkätundersökningen.

Benämning på energistrategin	Antal
Klimatstrategi	9
Energi- och klimatstrategi	8
Energiplan	6
Klimat- och Energistrategi	4
Energiplan, energi- och klimatstrategi (2 dokument)	3
Energiplan med klimatstrategi	2
Energistrategi och klimatstrategi (2 dokument)	2
Energi- och klimatplan	1
Energi- och klimat	1
Energi- och klimatprogram	1
Energistrategi	1
Handlingsplan	1
Klimatstrategi inbakad i miljöprogrammet	1
klimatstrategi och energiplan (2 dokument)	1
Klimatstrategi/energiplan	1
Miljö- och energistrategi	1
Klimat- och energiplan	1
Program för hållbar utveckling och miljö	1
Strategidokument	1
Utgörs utav övriga befintliga miljöplaner	1
Summa	47

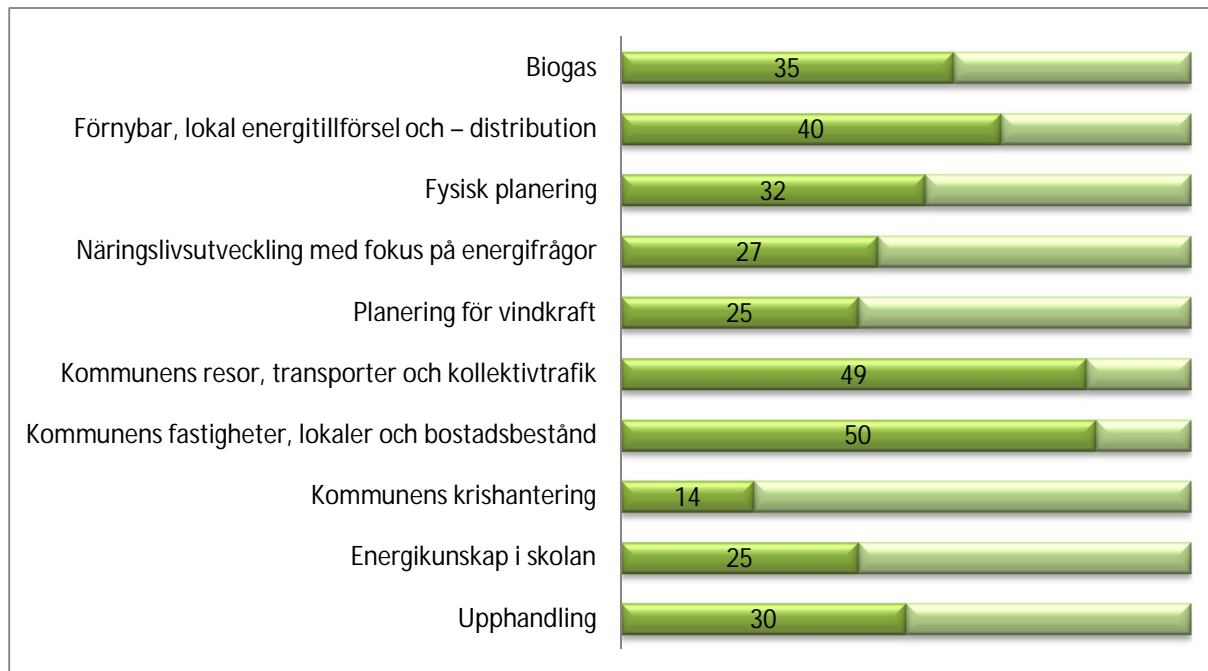


Figur 1. År för antagande av de studerade kommunernas energi-och klimatstrategier.

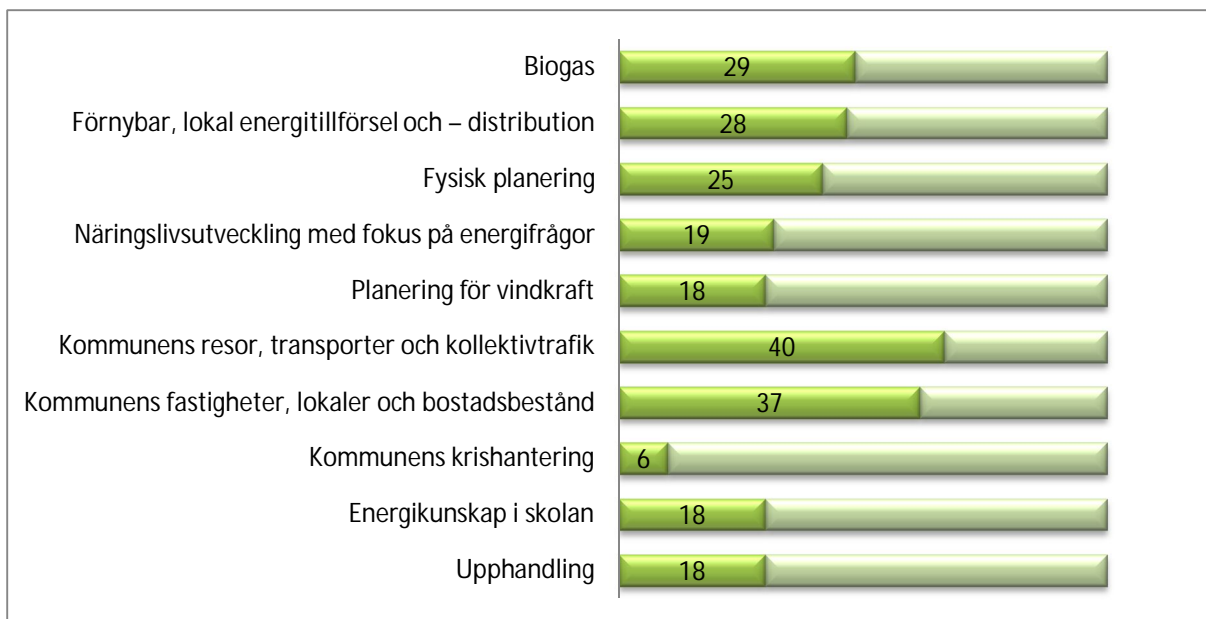
Energistrategiernas innehåll och åtgärder i förhållande till Uthållig kommuns temaområden

I enkäten ingick frågor om energistrategiernas innehåll relaterat till Uthållig kommuns åtta temaområden. Figur 2 visar att de flesta av kommunernas energistrategier berör temaområdet "Kommunens fastigheter, lokaler och bostadsbestånd". "Kollektivtrafik, resor och transporter" är också vanligt förekommande. "Krishantering" är det minst vanligt förekommande temaområdet (förekommer i 14 av 47 energistrategier). På frågan om strategierna omfattar annat än de angivna temaområdena inom Uthållig Kommun lyfte flera respondenter fram energieffektivisering, fjärrvärme, avfallshantering och transporter. Områden som lyfts fram i mindre utsträckning är mat och konsumtion samt beteende och attitydpåverkande arbete.

Enkäten behandlade även åtgärder knutna till energistrategierna. Fyra kommuner uppger att energistrategiarbetet ännu inte resulterat i några konkreta åtgärder. Av dessa kommuner saknar en antagen energistrategi, medan de tre andra kommunerna antagit strategier under 2010 och 2011. Bland övriga kommuner var "kommunens resor, transporter och kollektivtrafik", följt av "Kommunens fastigheter lokaler och bostadsbestånd" de vanligaste temaområdena för åtgärder i energistrategin, figur 3. Några respondenter angav åtgärder som de ansåg inte rymas inom ramen för Uthållig kommuns temaområden. Dessa åtgärder innefattade exempelvis energieffektivisering, fjärrvärme och avfallshantering.



Figur 2. Innehållet i kommunernas energistrategier kopplat till Uthållig kommuns temaområden. Staplarna visar antalet kommuner som täcker in respektive temaområde.

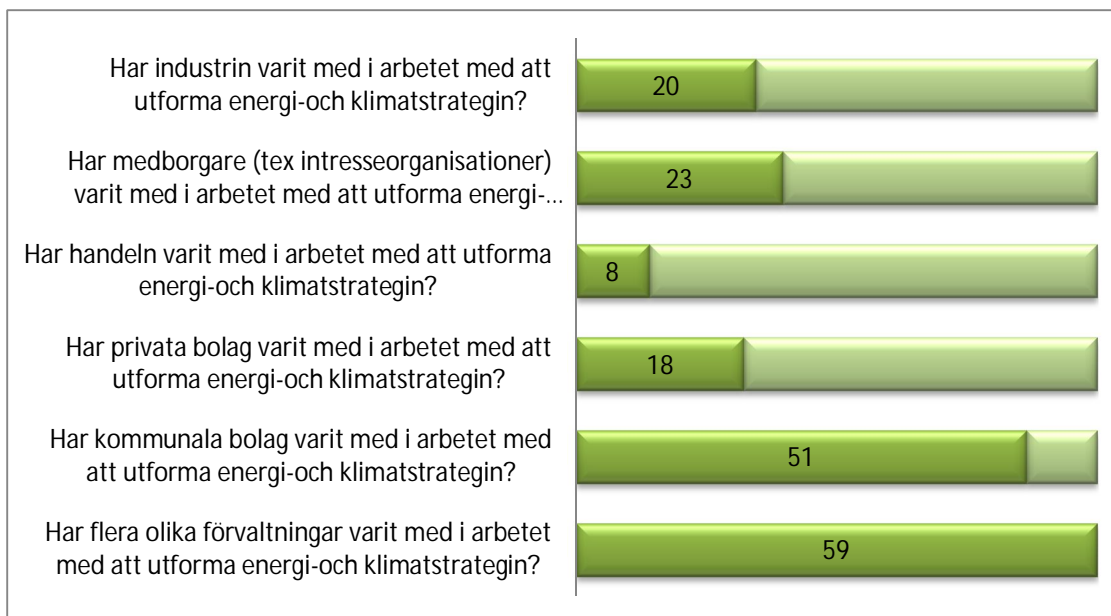


Figur 3. Temaområden inom vilka kommunerna angett att de har gjort/gör åtgärder för sitt energi- och klimatstrategiarbete. Staplarna visar hur många kommuner som har åtgärder inom respektive temaområde.

Samtliga respondenter som angav att kommunen har en antagen energistrategi uppger att den är implementerad. På frågan om kommunen har, eller har påbörjat, genomförande av konkreta åtgärder enligt energistrategins åtgärdsförslag angav 55 av kommunerna att så var fallet. Således har tre kommuner inte påbörjat eller genomfört några konkreta åtgärder för att implementera energistrategin. Respondenten från en av dessa kommuner uppgav att det är svårt att få till konkreta åtgärder då man är en liten kommun och har begränsade resurser som svar på denna fråga.

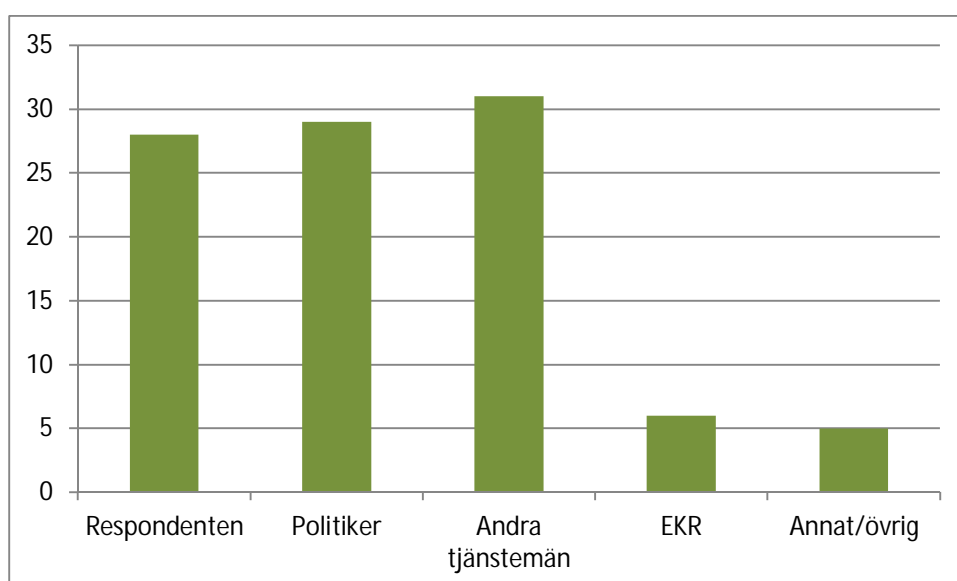
Energistrategiprocessen och medverkande aktörer

För att få en större förståelse för processen att ta fram energistrategier i kommunerna undersökte vi vika som varit delaktiga vid utformningen. Det visade sig att i alla de studerade kommunerna som har antagna energi- och klimatstrategier och som svarade på den här frågan, har flera förvaltningar varit involverade i framtagningsprocessen (se figur 4). I nästan alla kommuner har dessutom de kommunala bolagen varit delaktiga (51 av 60). Figur 4 visar att det är mindre vanligt att involvera industrin, privata bolag samt handel vid utformningen av lokala energistrategier.



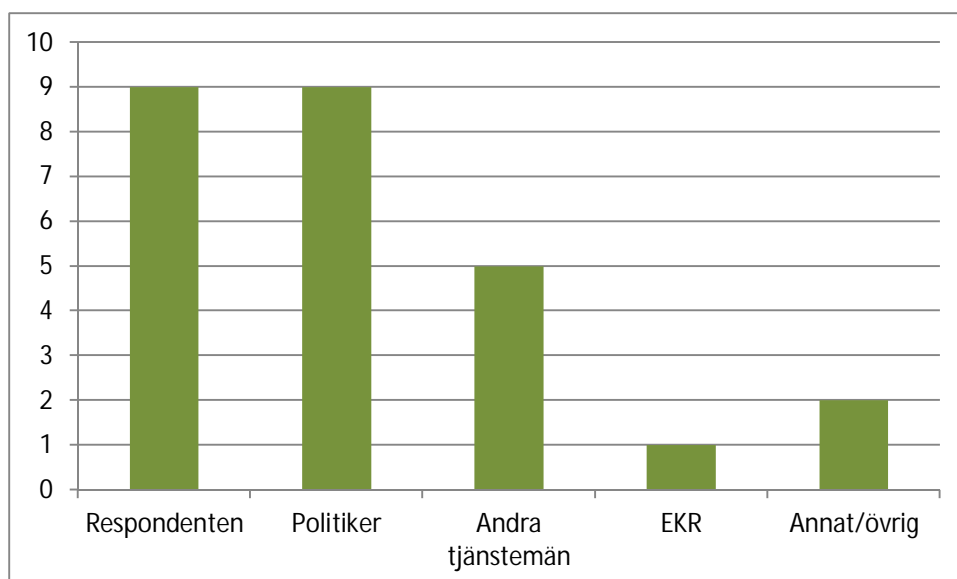
Figur 4. Aktörer i utformningen av kommunernas energi-och klimatstrategier.

Respondenterna tillfrågades också vem eller vilka som de ansåg vara mest drivande i energi- och klimatarbetet i kommunen, figur 5.



Figur 5. Respondentens uppfattning om vem eller vilka som är drivande i energi- och klimatarbetet i kommunen.

I nästan hälften av kommunerna uppger respondenten att en enskild person eller grupp av personer som huvudsaklig drivande i arbetet. Vanligast är att respondenten själv anser sig själv vara den som driver frågorna (9 av 60) eller att politiker driver arbetet (9 av 60), figur 6. Det går inte att se några samband mellan respondentens befattning och om den uppfattar sig som ensam drivande av kommunens energi- och klimatarbete. I drygt en fjärdedel av fallen (17 av 60) anger respondenten att både politiker och tjänstemän är drivande i arbetet. En kommun (som inte har någon antagen energi- eller klimatstrategi) svarade att det är otydligt vem som driver den här typen av frågor.



Figur 5. Respondentens uppfattning av vem som driver energi- och klimatarbetet i kommunen i de fall endast en person eller grupp angetts som drivande.

I de 22 kommuner där privata bolag, handel och/eller industri anges ha varit involverade i utformningen av energistrategin uppger 13 (22 procent) att de finns konkreta åtgärder inom temaområdet näringslivsutveckling och 19 (32 procent) att de har åtgärder inom temaområdena biogas respektive förnybar energi.

Nästan alla kommuner angav att kommunala bolag varit involverade i processen att ta fram kommunens energistrategi. Bland de åtta som inte involverade de kommunala bolagen i utformningsprocessen analyserades om de hade några åtgärder inom de områden som ofta är de kommunala bolagens arenor. Tabell 3 visar att det inte är helt ovanligt med åtgärder inom till exempel biogas, förnybar och lokalt producerad energi, resor, transporter och kollektivtrafik samt kommunens fastigheter, lokaler och bostadsbestånd.

Tabell 3. Översikt av åtgärder för de kommuner som inte involverat de kommunala bolagen i utformningen av sin energi- och klimatstrategi.

Temaområde i energistrategin	Antal kommuner med åtgärder inom området
Kommunens fastigheter, lokaler och bostadsbestånd	5
Resor, transporter och kollektivtrafik	4
Biogas	4
Förnybar lokal energitillförsel	3

Utvärdering och uppföljning

För att veta om de strategier som utformas samt de åtgärder som kopplas till strategierna är verkningsfulla är utvärdering och uppföljning en viktig komponent i arbetet för att minska miljö- och klimatpåverkan. Därför tog vi med en fråga kring detta. Alla kommuner utom fyra angav att de följer upp energi- och klimatstrategiarbetet. De flesta kommunerna (92 procent) svarade att uppföljning var något man planerade för redan när strategin utformades. Det var bara tre som inte planerade för uppföljning när strategin togs fram.

Kvantitativa analyser

I den här delen av rapporten presenteras resultaten från de dataanalyser som gjorts kring exempelvis korrelationer mellan vilka som uppges ha deltagit vid framtagandet av energistrategin och energistrategins innehåll.

Innehållet

För att få en uppfattning om de områden som energi- och klimatstrategierna omfattar speglar de områden kommunerna har konkreta åtgärder för gjordes en korrelationsanalys för detta, tabell 4. Den största överensstämmelsen mellan energistrategins inriktning och konkreta åtgärder fanns inom området resor, transporter och kollektivtrafik (57 procent av de strategier som berör området innehåller också åtgärder inom området). Det området som har lägst grad av samstämmighet mellan fokusområde och åtgärder är krishantering (åtta procent).

Tabell 4. Grad av samstämmighet områden som energistrategin omfattar och konkreta åtgärder i desamma.

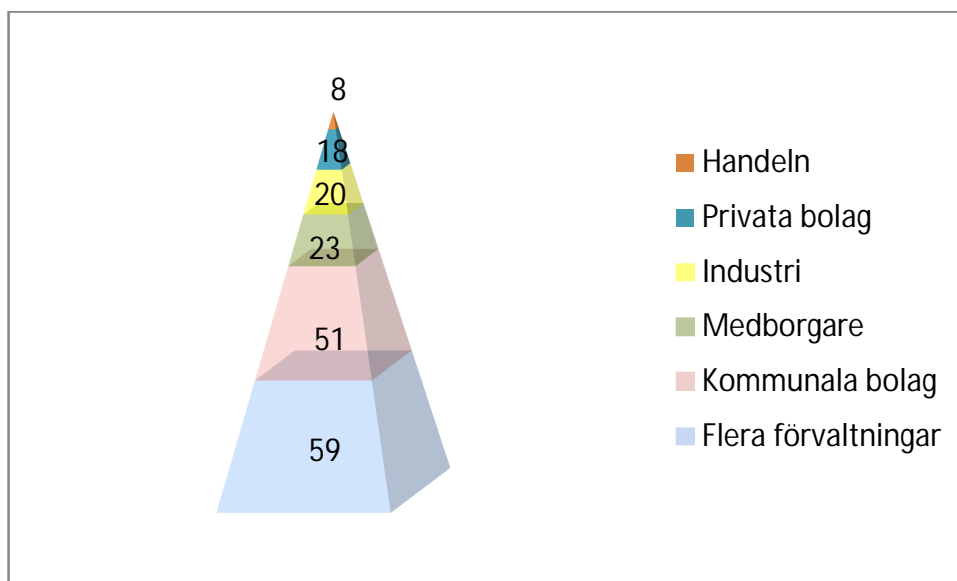
Temaområde i energistrategin	Andel strategier med åtgärder inom området [%]
Resor, transporter och kollektivtrafik	57
Kommunens fastigheter, lokaler och bostadsbestånd	53
Biogas	40
Förnybar lokal energitillförsel	40
Upphandling	28
Näringslivsutveckling	28
Energikunskap i skolan	22
Planering för vindkraft	20
Krishantering	8

Det går inte att urskilja några tydliga mönster eller samband mellan olika kluster eller temaområden inom Uthållig kommun och vilken typ av åtgärder som finns i energistrategierna. Inte heller skiljer de nio kommuner som är medlemmar i Klimatkommunerna i datamaterialet.

Aktörer

Vid den kvantitativa analysen undersöktes också om det finns några kopplingar mellan vilka som deltagit i energistrategiarbetet och energistrategiernas innehåll. Det gick varken att påvisa några samband mellan vilka som deltagit i framtagandet av energistrategin och vilka områden strategin tar upp, eller vilka åtgärder som finns med i strategin. Det gick däremot att se en hierarki i vilka aktörer som varit med i utformningen av energistrategin där kommunala bolag deltagit i de flesta kommuner (51 av 59) och handeln är den aktörsgrupp som deltagit i minst antal fall (8 av 59). I mindre än hälften av fallen har antingen en eller flera av medborgare, industri och privata bolag deltagit i strategiprocessen, figur 7. Ett intressant samband är att det bara är kommuner som har involverat flera andra aktörer som

också involverat handeln. I de fall endast en grupp av aktörer utanför den kommunala organisationen deltagit är det främst kommunala bolag som varit med i processen.



Figur 7. Externa aktörers deltagande i framtagandet av energistrategier i de 59 kommunerna.

Analys och diskussion

Enkäten ställdes till dem som var kontaktpersoner i varje kommun gentemot Uthållig kommunprogrammet. Av dessa är hälften kvinnor och hälften män, men vid en närmare analys har de manliga kontaktpersonerna i större utsträckning chefs- eller strategiska positioner i kommunen. Av dem som har någon typ av befattning som benämns "samordnare" är nio av tio kvinnor. Även om befattningen samordnare kan finnas i en stabsfunktion, ger ändå detta resultat vissa signaler om att de manliga kontaktpersonerna generellt har en mer central roll i kommunen än vad motsvarande kvinna har. Bland mer traditionella tjänstemannarollerna som miljöinspektör och kommunekolog är de flesta (3 av fyra) kvinnor. Tidigare forskning har visat att det finns ett samband mellan en aktörs funktion/formella roll och hur starkt drivande denna aktör kan bli i sin kommun (Palm, 2004). I femton procent av fallen i den här studien uppger också respondenterna sig själva som den som i huvudsak driver energi- och klimatstrategiskt arbete i kommunen. Inom policyforskningen framhävs aktörer som har, eller har skapat sig en central funktion i policyprocessen som policyentreprenörer. Dessa personer kan vara både politiker och tjänstemän. Policyentreprenörerna mobiliserar stöd för sina intressen och försöker lyfta in och få sina frågor prioriterade på agendan (Kingdon, 2003). Falde (2011) visar i sin avhandling att policyentreprenörer som kan agera som gränsgångare och driva sina intressen genom att söka sig över gränserna för det "egna" policyområdet, det vill säga aktörer som skapat nätverk mellan policyområdena, kan få stor makt att driva och även genomföra idéer och beslut i den kommunala organisationen.

Även betydelsen av att ha politisk förankring och legitimitet har visat sig central i förhållande till arbetet med energi- och klimatfrågor (Fell, 2008). Drygt en fjärdedel av respondenterna i studien uppger att både tjänstemän och politiker är drivande i energi- och klimatarbetet och en sjättedel av respondenterna angav att det främst är politiker som är drivande i arbetet. Antagligen kan det finnas vissa problem om vissa frågor främst drivs enbart från politiskt nivå, då det i tidigare studier av energistrategiarbete visat sig att chefstjänstemännens engagemang i arbetet är en nyckel till framgångsrikt arbete, då de har stor inflytande över resursfördelningen inom förvaltningarna (Ivner och Westerberg, 2011). Vilka aktörer som är drivande och hur de driver klimat- och energistrategiskt arbete, tillsammans med hur den politiska förankringen ser ut, blir intressanta frågor att ta med in i de kommande fallstudierna.

Resultaten från enkätundersökningen visar att 77 procent av deltagarna i Uthållig kommun har en antagen energistrategi. Detta innebär att dessa kommuner inte har antagit energistrategier i större utsträckning än riksgenomsnittet som 2006 var 73 procent (Energimyndigheten, 2006) och 2010 88 procent (gäller klimatstrategier eller motsvarande) (Naturvårdsverket, 2010). Värt att notera är också att en energistrategi var ett krav från Energimyndighetens sida för deltagande i Uthållig Kommuns andra etapp. Sett till detta krav är det intressant att en fjärdedel av kommunerna ännu inte antagit en energistrategi vid etappens utgång.

Enkäten visar också på att det förekommer ett stort antal olika benämningar på lokala energistrategier, där klimatstrategi är den vanligaste (9 av 47). I tretton fall förekommer benämningen "energiplan", varav fyra av dessa har både en energiplan och en energi- och klimatstrategi. Detta innebär att tre fjärdedelar av kommunerna har valt att inte kalla sitt strategiska dokument energiplan, trots att det finns en lag som kräver att alla kommuner ska

ha en energiplan. Det empiriska underlaget i denna studie är inte tillräckligt för att svara på varför kommunerna valt att inte använda sig av begreppet energiplan. En anledning skulle kunna vara att Energimyndigheten genom Uthållig kommunprogrammet valt att använda begreppet energistrategi eller energi- och klimatstrategi för kommunens energistrategiska dokument. En anledning att ett stort antal kommuner använt begreppet klimatstrategi kan vara kravet på antagna strategier som fanns i samband med klimatinvesteringsprogrammen. De andra olika namnkombinationerna som förekommer är svårare att förklara.

Tidigare forskning har visat att det på många sätt kan vara bra att anpassa det lokala energi- och miljöstrategiska arbetet till den kultur som råder och de arbetsätt som tillämpas i den enskilda kommunen (Emilsson och Hjelm, 2009; Ivner, 2009a; Jank, 2000). Genom att anpassa arbetsättet till den egna kulturen får det strategiska arbetet lättare acceptans och kommer också enklare in i de vardagliga rutinerna. Men om anpassningen går så långt att man mer eller mindre uppfinner ett helt nytt system att arbeta efter kan det innebära onödiga svårigheter. Ett exempel kan vara att om man har egna benämningar på dokument och processer kan det vara svårt att se paralleller med andra kommuners arbete och dra nytta av deras lärdomar. Ett annat exempel är att handböcker och verktyg som redan finns är anpassade efter standardiserade arbetsätt och tillämpningen av dessa kan bli mycket svårare om man först måste lägga mycket kraft på att "översätta" handbokens metoder till den egna kontexten. Kanske är detta en anledning till att bara en tredjedel av kommunerna som antagit sina energistrategier 2008 eller senare säger sig ha använt Uthållig kommuns handbok.

En annan aspekt på användandet av olika benämningar på de lokala energistrategiska dokumenten är att det är svårt att bedöma kvaliteten på ett dokument som följer sin egen "standard". Ett exempel på något som blir oklart är kravet på miljöbedömning som gäller för energiplaner. I lagstiftningen anges tydligt det bör ingå en miljöbedömning av en plan som kan antas ha påverkan på människor och miljö. Då en förändring av det lokala energisystemet alltid kan antas leda till förändrad miljöpåverkan ("positiv" förändring är också en förändring) borde rimligtvis även energistrategier och klimatstrategier innehålla miljöbedömningar. Något som i dagsläget är ovanligt (Ivner, 2009b).

När det gäller innehållet i energistrategierna finns en diskrepans mellan vilka områden som strategin behandlar och vilka områden som det finns konkreta åtgärder för. Tyngdpunkterna bland åtgärderna är något mer tekniska än strategiernas innehållsliga fokus. Detta är inte särskilt förvånande då det är lättare att genomföra tekniskt orienterade åtgärder (Ivner, 2009b; Stenlund, 2006). Men om man jämför med tidigare kartläggningar av energistrategiers innehåll kan man ana att energistrategierna i kommunerna i denna studie har ett bredare fokus. Framförallt med ett större fokus på transporter. Detta kan antagligen till viss del förklaras med att Energimyndigheten lyfter fram transporter som ett viktigt område inom Uthållig kommun.

Mindre än hälften av kommunerna uppger att de haft med respektive grupp av intressenter (medborgare/industri/handel). I tidigare forskning har två huvudanledningar till bristen på intressentdeltagande identifierats: brist på tradition och snäv syn på deltagandets möjligheter. Den svenska planeringstraditionen bygger till stor del på samråds- och remissförfarande, vilket också gäller energisektorn (Khan, 2004). Det finns också studier som

visar att deltagande processer är svårhanterliga och tidskrävande (Ivner, 2009a). I en studie gjord vid Linköpings universitet om kommundienstjänstemäns syn på breddat deltagande visade det sig att man hade en snäv syn på vilket bidrag olika intressenter kan ge i energi energistrategiprocess. Att involvera medborgare och industri sågs som ett sätt att underlätta implementering (genomförande av åtgärder) snarare än en chans att bredda kunskapen eller stärka legitimiteten för arbetet (Ivner et al., 2010).

Från Energimyndighetens sida har man lyft fram vikten av att samverka med det omgivande samhället (Energimyndigheten, 2008). Denna typ av samverkan kan både leda till lärande och bättre förutsättningar för implementering av strategierna genom att många aktörer delar gemensamma visioner för framtiden (Ling et al., 2002). Det finns dock få handfasta råd i hur det breddade deltagandet ska gå till i de handböcker som finns tillgängliga.

Bland de kommuner som uppgett att en bredd av aktörer deltagit i arbetet med att ta fram energistrategin finns inte någon tydlig korrelation mellan vilka aktörer som varit med i processen att ta fram energistrategin och vilka åtgärdsområden som tagits fram. Vad detta beror på kan inte besvaras med det empiriska underlaget i denna studie, men en förklaring skulle kunna vara att kommunerna trots ett brett deltagande i processen satsat på att föreslå åtgärder som man själva har kompetens att genomföra. Detta är också något som lyfts fram i handboken för uthållig kommun (Energimyndigheten, 2008). Dock bör det påpekas att det inte nödvändigtvis är exakt vad som står i energistrategins åtgärds paket som är avgörande för om det lokala arbetet kommer att lyckas. Tidigare studier har visat att det snarare är brett deltagande i processerna som varit avgörande för att arbetet blivit kontinuerligt (Ivner, 2009b; Ling et al., 2002).

De allra flesta av kommunerna uppger att man planerade för uppföljning av energistrategin då den togs fram och att man genomför uppföljningar. Detta är ett intressant resultat då tidigare forskning om energi- och miljöstrategiskt arbete i svenska kommuner visar att detta skötts sporadiskt eller inte alls (Ivner och Gustafsson, 2011; Ivner och Sonesson, 2010). Utan en tydlig och väl genomtänkt uppföljning är det svårt att få kontinuitet i detta arbete. Bristande kontinuitet har visat sig varit ett problem i många svenska kommuners miljöstrategiska arbete (Gustafsson och Hjelm, 2011). Ett problem kopplat till detta är att det är vanligt att den här typen av arbete sker i projektform, vilket underförstått har en definierad start och ett definierat avslut (något som undergräver kontinuiteten). Uppföljningen har inte bara betydelse för att dokumentera utvecklingen, utan även för att kommunicera de resultat som uppnås för att engagera och motivera till ytterligare förbättringar och därmed bidra till kontinuitet i arbetet (Emilsson och Hjelm, 2005, 2009).

Kommunerna i Uthållig kommun kan ta hjälp av Uthållig kommuns handbok för att få stöd att utforma uppföljningen av energistrategiarbetet. I den läggs stor vikt på uppföljning och det har även tagits fram särskilda indikatorer för att underlätta arbetet. Hur detta uppföljningsarbete fungerat i praktiken och konkreta resultat i form av eventuell bättre styrning och kontinuitet blir intressanta aspekter att analysera i projektets fortsatta forskning.

Slutsatser och fortsatta studier

Den här rapportens syfte var att teckna en övergripande bild av arbetet med energistrategier i deltagarkommunerna i Uthållig kommun, med fokus på om en energistrategi arbetats fram, strategiernas innehåll, om strategierna omsatts i konkreta åtgärder, samt vilka aktörer som är involverade i energistrategiarbetet. Resultaten visar att nästan samtliga följer upp sina energistrategier. Resultaten visar också på att kommunerna haft utbredd samverkan inom den kommunala organisationen och de kommunala bolagen och att de flesta omsatt arbetet i konkreta åtgärder. Externa aktörer, såsom industri och medborgare, har deltagit i mindre än hälften av kommunerna. Det går dock inte att visa på några tydliga kopplingar mellan vilka externa aktörer som varit involverade i processen, eller vilka temaområden i Uthållig Kommun-programmet kommunen varit med i, och fokus för energistrategins åtgärder. Till exempel kan vi inte se något samband med att kommuner som har haft med industrin i sina arbetsgrupper i högre utsträckning än andra kommuner valt att arbeta med näringslivsfrågor.

Respondenterna i den här undersökningen visar på en stor variation vad gäller titel och position i kommunen. Hälften av respondenterna var kvinnor och hälften var män. Det är intressant att notera att det var övervägande män som hade titlar relaterade till chefs- och strategiska positioner medan det var flest kvinnor som hade titlar kopplade till samordningstjänster. Detta indikerar att de manliga respondenterna i högre utsträckning har centrala positioner i kommunerna jämfört med sina kvinnliga motsvarigheter, vilket i sin tur kan påverka möjligheten att skapa legitimitet och acceptans för arbetet.

Att kommunerna i stor utsträckning samverkat vid framställningen av energistrategier och arbetat med uppföljning i så stor utsträckning som enkätsvaren indikerar går helt i linje med de riktlinjer som Energimyndigheten kommunicerat inom Uthållig Kommun (bland annat genom Handbok Uthållig kommun). Något som gör detta extra intressant är att resultaten står i kontrast mot tidigare forskningserfarenhet från energi- och miljöstrategiskt arbete i svenska kommuner, där samverkan inte varit särskilt utbrett och uppföljning varit en akilleshäla. Antagligen tyder detta på att det skett en utveckling av deltagarkommunernas energistrategiska arbete under deltagandet i Uthållig Kommun programmet. Fortsatta studier kommer därför att närmare analysera det energistrategiska arbetet i sex kommuner med syfte att förstå hur det lokala arbetet genomförs idag och vad som påverkat eventuella förändringar från tidigare rutiner och arbetssätt. Studierna kommer också att analysera om några tydliga vinster med ett utvecklat arbetssättet kan identifieras.

Referenser

- Emilsson, S., Hjelm, O., 2005. Development of the use of standardised environmental management systems in local authorities. Corporate social responsibility and environmental management Vol: 12, 144-156.
- Emilsson, S., Hjelm, O., 2009. Towards sustainability management systems in three Swedish local authorities. Local Environment Vol.
- Energimyndigheten, 2002. Kommunal energiplanering - En enkätundersökning av Sveriges kommuner. Statens energimyndighet, ER 16:2002, Eskilstuna.
- Energimyndigheten, 2006. Kommunal energiplanering - En enkätundersökning av Sveriges kommuner. Statens Energimyndighet, ER 2006:40, Eskilstuna.
- Energimyndigheten, 2008. Handbok Uthållig kommun. Elektronisk artikel tillgänglig från: <http://www.energimyndigheten.se/sv/Om-oss/Var-verksamhet/uthallig-kommun/handbok-uthallig-kommun/>, nedladdad: 7 October 2008.
- Falldé, M., 2011. Miljö i tanken? Kommunala policyprocesser vid införandet av alternativa drivmedel i kollektivtrafiken i Linköping och Helsingborg, 1976-2005. Doctoral thesis. Linköping University,
- Fell, A., 2008. Nätverksstyrning för en hållbar utveckling: En fallstudie av Energimyndighetens program Uthållig kommun 2003-2007. Institutionen för industriell ekonomi och samhällsvetenskap, Luleå Technical University, Luleå.
- Gustafsson, S., Hjelm, O., 2011. Strategiskt och verkningsfullt? – en studie om ledningsverktyg kan bidra till ett mer strategiskt och verkningsfullt hållbarhetsarbete i kommuner. Centrum för kommunstrategiska studier, Linköping University, Linköping.
- Ivner, J., 2009a. Energy planning with decision-making tools:experiences from an energy-planning project. Local Environment Vol: 14, 833-850.
- Ivner, J., 2009b. Municipal Energy Planning: Scope and Method Development. Thesis (PhD). Linköping University, Linköping.
- Ivner, J., Gustafsson, S., 2011. Follow-up of local energy and climate strategies: A study of six small Swedish municipalities. World Renewable Energy Congress 2011, 8-11 May 2011, Linköping, Sweden,
- Ivner, J., Sonesson, M., 2010. Uppföljning av energiplaner: Erfarenheter från sex svenska kommuner. Linköping University, LIU-IEI-R; 0107, Linköping.
- Ivner, J., Westerberg, K., 2011. Energiplanering i Östergötland – ett samverkansprojekt för att stötta framtagande av kommunala energiplaner/klimatstrategier. Slutrapport. Linköping university, LIU-IEI-R--11/0137--SE, Linköping.
- Ivner, J., Westerberg, K., Ljung, S., 2010. Approaches to participation in local energy-planning: Examples from a swedish region. 2010 ERSCP-EMSU Conference, Delft & Cape Town October 25-29,
- Jank, R. (Ed.), 2000. Advanced Local Energy Planning (ALEP) - a Guidebook. International Energy Agency.

- Khan, J., 2004. Local Politics of Renewable Energy. Project Planning, Siting Conflicts and Citizen Participation. Doctoral thesis. Environmental and Energy Systems Studies, Lund University, Lund.
- Kingdon, J., 2003. Agendas, Alternatives and Public Policies. Longman, New York.
- Ling, E., Mårtensson, K., Westerberg, K., 2002. Mot ett hållbart energisystem. Fyra förändringsmodeller. Malmö Högskola, Rapporter i flervetenskap 1, Malmö.
- Naturvårdsverket, 2010. Gör arbetet med klimatstrategier någon skillnad? En utvärdering av lokalt klimatstrategiarbete. Stockholm.
- Olerup, B., 2000. Scale and scope in municipal energy planning in Sweden. Journal of Environmental Planning & Management Vol: 43, 205-221.
- Palm, J., 2004. Makten över energin - policyprocesser i två kommuner 1977-2001. Thesis (PhD). The Tema Institute - Department of Technology and Social Change, Linköping university, Linköping.
- Riksrevisionsverket, 1991. Kommunal energiplanering, Revisionspromemoria. Riksrevisionsverket, Stokholm.
- SFS 1977:439, 1977. Lag om kommunal energiplanering. Riksdagstryck, Stockholm.
- Stenlund, J., 2006. Plan and Reality - Municipal energy plans and development of local energy systems. Thesis (Licentiate). Environmental Technology and Management, Department of Mechanical Engineering, Linköping Universtity, Linköping.

Bilaga 1 Enkätfrågor

Bakgrundsfråga: kommunens namn, respondentens namn, respondentens kontaktuppgifter

1. *Vilken funktion har du i kommunen?*

Miljöchef
Miljösamordnare
Miljöstrateg
Klimatstrateg
Klimatkommunikatör
Agenda 21-samordnare
Annan tjänsteman
Politiker
Annat (fritextsvar)

2. *Finns en antagen energi-och klimatstrategi?*

Ja Om ja, vilket år antogs den, vilket typ av dokument (energiplan, energistrategi, klimat strategi, annat (frisvar)

Nej

Om ja på 2: Har energi och klimatstrategin implementerats?

Ja

Nej

Om ja på 2: Vilka UK-teman omfattar strategin?

Upphandling
Energikunskap i skolan
Kommunens krishantering
Kommunens fastigheter, lokaler och bostadsbestånd
Kommunens resor, transporter och kollektivtrafik
Planering för vindkraft
Näringslivsutveckling med fokus på energifrågor
Fysisk planering
Förnybar, lokal energitillförsel och -distribution
Biogas
Annat (frisvar)

3. *Har klimatarbetet lett till konkreta åtgärder för kommunen?*

Ja (om ja, inom vilka UK-kommunteman har åtgärder genomförts?)

Nej

4. *Vem är det som främst driver klimatfrågorna inom kommunen?*

Miljöchef

Miljösamordnare

Miljöstrateg

Klimatstrateg

Klimatkommunikatör

Agenda 21-samordnare

Annan tjänsteman

Politiker

Annat (fritextsvar)

5. *Vilka driver energi-och klimatfrågor i kommunen internt*

Fritextsvar

6. *Andra aktörer i kommunen som driver energi-och klimatfrågor*

Fritextsvar

7. *Aktörer i utformningen av energi-och klimatstrategin*

Har flera olika förvaltningar varit med i arbetet med att utforma energi-och klimatstrategin? Ja/ Nej

Har kommunala bolag varit med i arbetet med att utforma energi-och klimatstrategin?
Ja/ Nej

Har privata bolag varit med i arbetet med att utforma energi-och klimatstrategin? Ja/
Nej

Har handeln varit med i arbetet med att utforma energi-och klimatstrategin? Ja/ Nej

Har medborgare (tex intresseorganisationer) varit med i arbetet med att utforma
energi-och klimatstrategin? Ja/Nej

Har industrin varit med i arbetet med att utforma energi-och klimatstrategin? Ja/Nej

8. *Har Energimyndighetens handbok använts vid utformningen av energi-och
klimatstrategin? Ja/Nej*

9. *Utvärderas eller följs energi-och klimatstrategiarbetet upp på något sätt? Ja/Nej*

10. *Planerades det för att strategin skulle följas upp när den utformades? Ja/ Nej*