



# Klimatsmart samhällsplanering med sociala mervärden

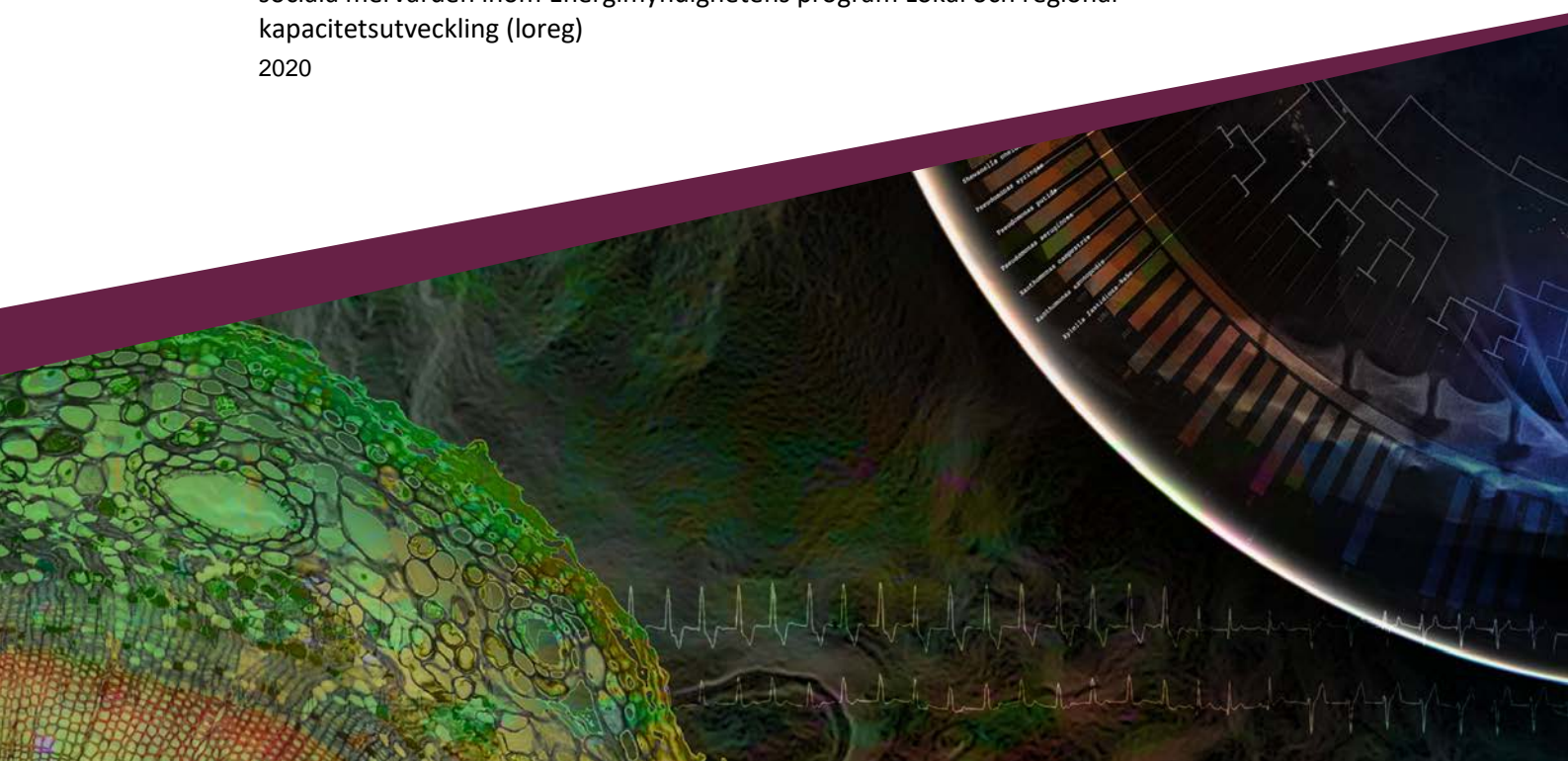
– en berättelse om samspel och hopp

---

*Climate-smart spatial planning with added social values – a story about interactions and hope*

Mari Kågström

Delrapport inför slutrapportering av projekt Klimatsmart samhällsplanering med sociala mervärden inom Energimyndighetens program Lokal och regional kapacitetsutveckling (loreg)  
2020



# Klimatsmart samhällsplanering med sociala mervärden – en berättelse om samspel och hopp

*Climate-smart spatial planning with added social values – a story about interactions and hope*

Mari Kågström

Institutionen för stad och land, Sveriges  
lantbruksuniversitet (SLU)

## Utllysning och projekt:

Delrapport till Länsstyrelsen i Västmanlands län inför deras slutrapportering av projektet Klimatsmart samhällsplanering med sociala mervärden (nr 47303-1) inom Energimyndighetens utlysning *Implementering och utveckling av energi- och klimataspekter i relation till befintlig lagstiftning*.

Utlysningen är en del av Energimyndighetens program *Lokal och regional kapacitetsutveckling (loreg)*.

Kompletterande information om projektet finns i slutrapporten som redovisas av projektledare Christina Svensson.

## Utgivningsår:

2020

## Illustrationer:

Mari Kågström (där inget annat anges)

## Nyckelord:

klimat, social hållbarhet, fysisk planering, kommun, länsstyrelse, samverkan, metod, verktyg



## Sammanfattning

Klimatfrågan kräver stora omställningar i samhället. För att nå dit behövs berättelser som kan förmedla allvaret, men också berättelser som skapar hopp. Det här projektet är främst en berättelse om hopp. Berättelsen utgår från vikten av att se klimateffektivitet och sociala mervärden som en helhet i samhällsplaneringen. Det handlar bland annat om att planera för människor på ett sätt som berikar och underlättar vardagen och främjar livsstilsförändringar utifrån gemensamma platser och minskat transportbehov. Framförallt handlar den om att ge fler kompetensområden hos kommuner och länsstyrelser möjlighet att aktivt delta i arbetet med planer. Om att utveckla arbetssätt som får deltagarna att själva känna behov av och se mervärdet av att samarbeta över sektorsgränser. Berättelsen omfattar också att tänja på tjänstepersoners handlingsutrymmen och att mötas på nya sätt. Behovet av ökad samverkan mellan sektorer och organisationer inom planering är ingen ny insikt. Kraften i berättelsen ligger istället i att genom att med relativt små insatser och med lyhördhet till befintliga processer, organisationer och regelverk bidra till att deltagarna upplever att klimat går att agera på i deras yrkespraktik, och att deras agerande har betydelse.

*Nyckelord:* klimat, social hållbarhet, fysisk planering, kommun, länsstyrelse, samverkan, metod, verktyg

## Abstract

The climate issue requires major changes in society. To get there, we need stories that can convey the seriousness, but also stories that create hope. This project is a story of hope. The story is based on the importance of addressing climate mitigation and added social values as whole in spatial planning. Among other things, it is about planning for people in a way that enriches and facilitates everyday life and promotes lifestyle changes based on common places and reduced transport needs. Above all, the story is about giving more competence areas in municipalities and county administrative boards the opportunity to actively participate in the planning work. About developing working methods that make the participants themselves feel the need for and see the added value of collaborating across sector boundaries. The story also includes stretching officials' space for action and about meeting in new ways. The need for increased collaboration between sectors and organisations in planning is not new insight. The power of the story lies instead in how we with relatively small efforts and with sensitivity to existing processes, organisations and regulations, contributed to the participants' experience that climate can be acted upon in their professional practice, and that their actions are important,.

*Keywords:* climate, social sustainability, spatial planning, municipality, county administrative board, collaboration, method, tools



# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b> .....	<b>6</b>
<b>2. Genomförande</b> .....	<b>10</b>
2.1. Medverkande och roller .....	10
2.2. Metodutveckling.....	12
2.2.1. Direkt stöd.....	14
2.2.2. Reflektion i praktiken .....	14
2.2.3. Störning av praktiken .....	15
2.3. Analytiska teman .....	19
<b>3. Resultat</b> .....	<b>20</b>
3.1. Arbetsätt.....	20
3.1.1. Reflektion om befintliga verktyg som miljöbedömning.....	22
3.2. Plan.....	23
3.2.1. Reflektion om förändring.....	26
3.3. Kommun .....	28
3.3.1. Reflektion om makt .....	31
3.4. Länsstyrelse .....	32
3.4.1. Utforska rollen "verka för" .....	35
3.4.2. Klimateffektivitet, ingripande och status .....	39
3.4.3. Reflektion om avvägningar .....	42
<b>4. Slutord</b> .....	<b>44</b>



# 1. Inledning

Klimatfrågan kräver stora omställningar i samhället. Till det behövs berättelser som engagerar, som kan förmedla allvaret, men också berättelser som skapar hopp. Det här projektet är främst en berättelse om hopp. Om vad som kan bidra till att aktörer upplever att klimat går att agera på i deras yrkespraktik och att deras agerande har betydelse. Arenan är samhällsplanering. Hur vi planerar för framtiden idag påverkar våra framtida möjligheter. Idag är frågan om klimatpåverkan, det vill säga hur utsläpp av växthusgaser kan minska, lågt prioriterat i samhällsplaneringen. Energimyndigheten menar i utlysningen att det finns stora behov av att offentliga aktörer på lokal och regional nivå ökar sin kunskap och organisatoriska kapacitet för att kunna arbeta mer effektivt och strategiskt med att integrera klimataspekter i fysisk planering.

Viktiga komponenter för kunskap och kapacitet är att ha intresse för frågan, en vilja att agera, samt att ha förmågan att göra det. En central utgångspunkt i ansökan som togs fram av länsstyrelsen i Västmanland<sup>1</sup> var antagandet att det hos kommunala politiker generellt finns ett större intresse och engagemang i att lyfta sociala frågor i planering jämfört med att jobba för klimatsmarta planer. Projektets nisch handlar därför om att öka intresset för klimatfrågan genom att lyfta den gemensamt med sociala mervärden som folkhälsa, jämställdhet, trygghet och integration. Med andra ord använda sociala mervärden som en ”murbräcka” för att öka intresset och indirekt prioriteringen av klimatpåverkan i fysisk planering. Projektet strävar både efter att redan under projektiden öka kapaciteten, samt bidra till långsiktigt lärande och implementering, i form av bland annat förändrade arbetssätt, rutiner och strategier (figur 1 och 2).

Utgångspunkterna i ansökan var att kommuner ansågs ha behov av:

- fördjupad kunskap om sakfrågan klimatsmart med sociala mervärden och relaterade metoder.
- mer integrerad planering, det vill säga att fler kompetenser arbetar tillsammans kring en helhetsbild.

---

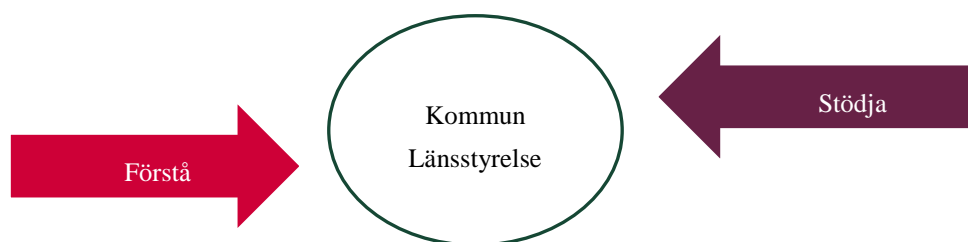
<sup>1</sup> Huvudsökande var Jan van der Horst, Länsstyrelsen i Västmanlands län. Vid projektstart gjordes en överlämning till Christina Svensson vid samma Länsstyrelse.

- stärkt stöd från länsstyrelsen

Samt att länsstyrelsen och samhället i stort hade behov av:

- en fördjupad kunskap om möjligheter och hinder för att planera klimatsmart.

Under projektets gång har detta utvecklats till att formulera det som att projektet står på två ben: förstå och stödja.



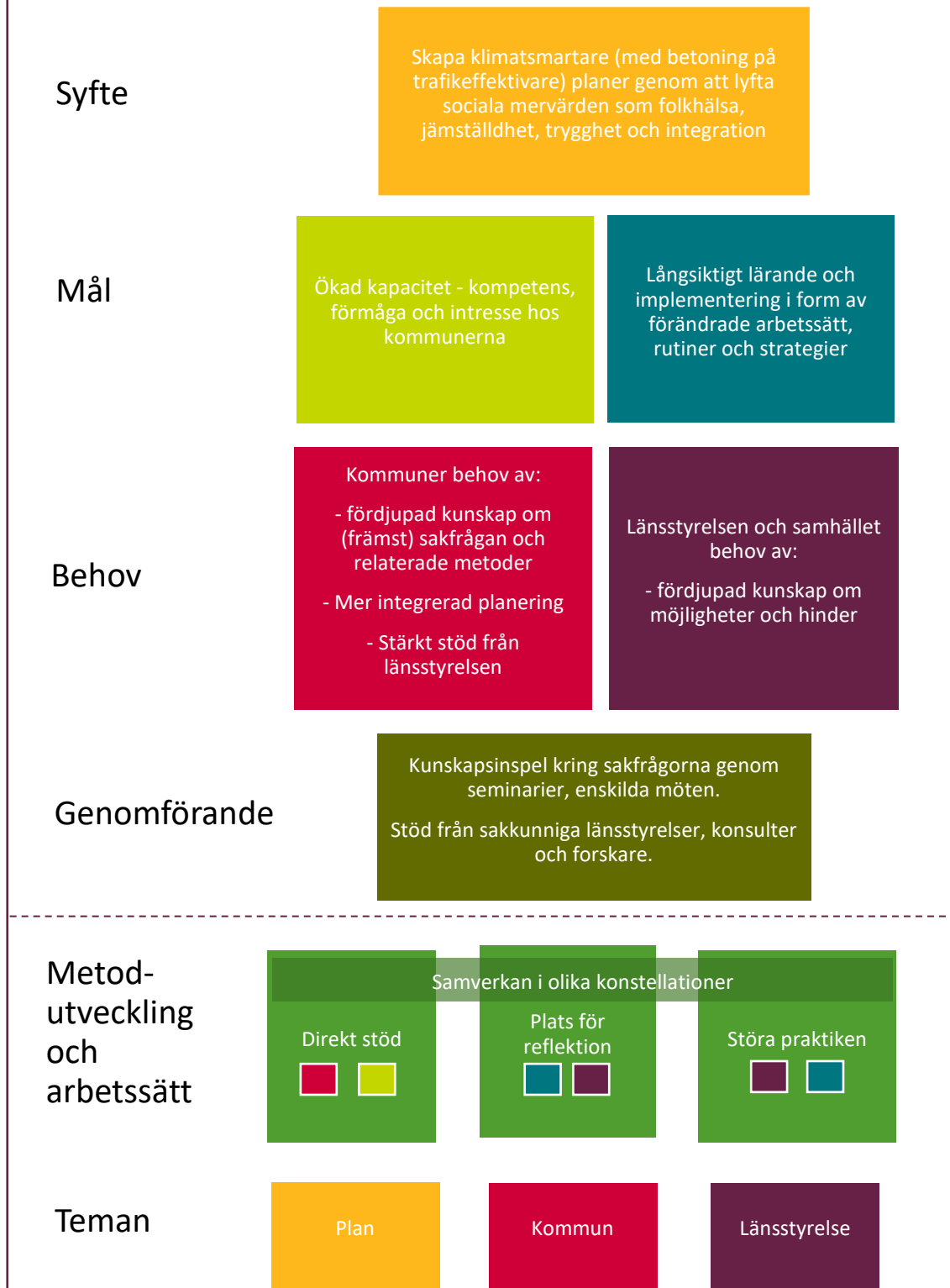
Bättre förstå dagens planeringspraktik kring klimat och sociala mervärden. Särskilt hur tjänstepersoner som utgör denna praktik agerar samt upplever sig kunna agera för frågan genom det byråkratisk-politiska system som de befinner sig i. Fokus på möjligheter och svårigheter.

På flera olika sätt stödja dagens och framtida praktik. Fokus på att synliggöra möjligheter och svårigheter samt finna sätt att bättre nyttja respektive överkomma dessa.

*Figur 1. Projektet arbetar både med att stödja dagens praktik samt att bättre förstå svårigheter och möjligheter.*



# Klimatsmart samhällsplanering med sociala mervärden



Figur 2. Principskiss.



## 2. Genomförande

Projektet har pågått under två år (nov 2018- dec 2020) och genomförts i samverkan över disciplinära och organisatoriska gränser. Utgångspunkten i ansökan var att kommunerna skulle få olika kunskapsinspel kring sakfrågorna och individuellt expertstöd från länsstyrelse, konsult och akademi i deras arbete kring en för dem aktuell plan. Kommunerna skulle upprätta en tvärsektoriell arbetsgrupp för vald plan med deltagare från olika relevanta kompetensområden/avdelningar samt, om möjligt, med politiker (figur 3). Detta arbetssätt har utvecklats under projekttiden och är ett viktigt resultat att föra vidare, se avsnitt 2.2 och 3.1.



*Figur 3. För varje kommun upprättades tvärsektoriella arbetsgrupper som samarbetade kring en aktuell plan. Längst ner i figuren presenteras vilka tjänstpositioner som deltog från kommunerna sett över hela projektet. Illustration: Christina Svensson.*

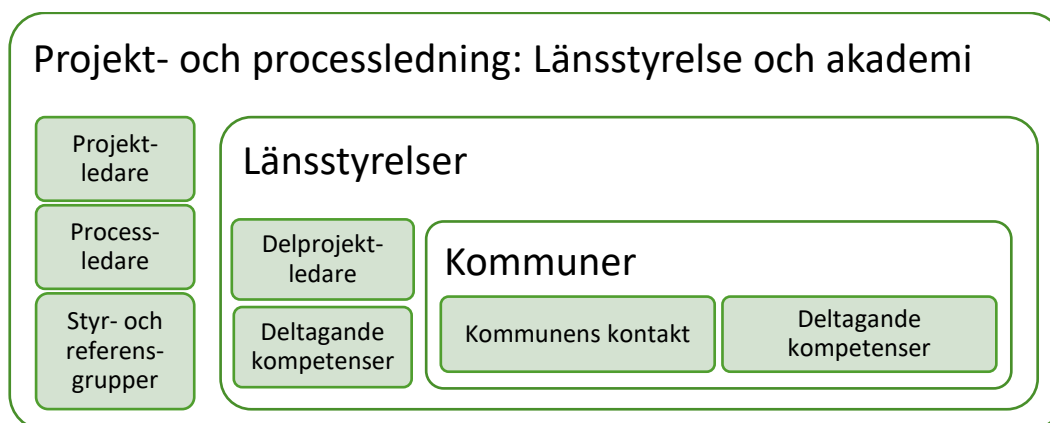
### 2.1. Medverkande och roller

I projektet deltar fyra länsstyrelser, nio kommuner, och akademi.

- Västmanland län: Köping, Sala och Västerås kommuner.
- Dalarnas län: Smedjebacken, Falu och Borlänge kommuner.

- Uppsala län: Knivsta och Håbo kommuner.
- Gävleborgs län: Ovanåkers kommun.

Projektet är ett samverkansprojekt med över 75 deltagare som alla bidragit på olika sätt. Mycket av arbetet har skett gemensamt. Nedan beskrivs de fyra bärande roller som finansierats via projektet. Till det kommer rollen som planarbetsgruppsledare som var en förutsättning för att projektet skulle kunna genomföras men som finansierats via ordinarie verksamhet för respektive kommun. De olika aktiviteter som nämns nedan beskrivs utförligare under avsnitt 2.2.



Figur 4. Roller i projektet.

### *Projektledare*

Christina Svensson, Länsstyrelsen i Västmanlands län.

Lett projektet genom att bland annat; koordinera och medverka i planeringen av alla övergripande insatser; ha huvudansvar för administration och ekonomi; delta på majoriteten av alla möten och aktiviteter; rapportera till styrgrupp och ta stöd av referensgrupp; koordinera samverkan med andra projekt från Energimyndigheten; presentera projektet externt. Dessutom även fungerat som en av två delprojektledare för Västmanland (se nedan).

### *Processledare*

Mari Kågström, Sveriges Lantbruksuniversitet

Stöttat projektets process och utvärdering genom att bland annat: utveckla metod tillsammans med projekt- och delprojektledarna; planera och leda workshops vid projektstart samt utvärderingsmöten med kommunerna respektive länsstyrelserna; delta på majoriteten av de kontinuerliga digitala mötena med kommunerna; planera

och genomföra intervjuerna; presentera forskning kring konsekvensbeskrivningar, samverkan och handlingsutrymmen för deltagarna; ta fram teman för projektets utvärdering; stötta delprosjektledarnas egna utvärderingar; verka för att matcha och koordinera potentiella samverkansvinster mellan projektet och institutionen för stad och land vid SLU; presentera projektet externt; författa denna rapport.

### *Delprojektledare*

Jakob Ebner, Länsstyrelsen i Dalarnas län

Åsa Eklund Öberg, Länsstyrelsen i Gävleborgs län

Aino Inkinen, Länsstyrelsen i Uppsala län

Victor Zakrisson, Länsstyrelsen i Västmanlands län

Stöttat kommuner, länsstyrelse, metodutveckling och utvärdering genom att bland annat: vara respektive länsstyrelses kontakt mot länets kommuner; koordinera länsstyrelsens interna samverkan; förbereda, leda, dokumentera och följa upp de kontinuerliga digitala mötena med kommunerna; ansvara för att koordinera inspel från en bredd av kompetenser från länsstyrelsen, andra kommuner, konsulter, forskningsprojekt med mera; delta i löpande utvärderingsmöten; skriva delrapport för länets insatser i projektet.

### *Kommunens kontaktperson*

Främjat intern samverkan och framdrift i respektive plan genom att bland annat: samla en tvärsektoriell arbetsgrupp; leda det interna arbetet med planen mellan projektmötena; informera och förankra projektet och planidéerna hos politiker; deltagit i startworkshops, utvärderingsmöten, webinarier, konferenser med mera genom projektet.

## 2.2. Metodutveckling

I projektet har vi genomfört en metodutveckling. Grunden med tvärsektoriella arbetsgrupper, kunskapsinspel och stöd har behållits från ansökan. Men för att kunna genomföra projektet på ett sätt som också möter bredden av mål och behov som tas upp i inledningen behövdes även aktiviteter som synliggör möjligheter och hinder och som stödjer lärande på både kort och lång sikt. Tidig insikt var också att för att inte ta för mycket tid från kommunerna så behövde vi lägga oss jämsmed ordinarie verksamhet så mycket som möjligt och vara flexibla och lyhörda till deras behov. Initialt handlade det alltså om att finna goda sätt att genomföra projektet.

Men det har också visat sig vara ett viktigt resultat som exempel på hur klimatsmart planering med social värden kan stödjas, se även avsnitt 3.1.

Tre vägledande metodologiska grundprinciper har arbetats fram (figur 2). De är i vissa fall överlappande och aktiviteterna som genomförts stöds av en eller flera av dessa principer (tabell 1): direkt stöd, reflektion och störning av praktiken.

*Tabell 1. Insatser som genomförts inom projektet. Till detta kommer analys och metodutveckling.*

<b>Erbjudna insatser</b>	
Startworkshops	Utfördes med alla kommuner på plats. Se metodbeskrivning i textruta nedan.
Återkommande digitala möten	Genomfördes med varierande frekvens. Riktvärdet var att möte skulle genomföras var sjätte vecka med respektive kommun under ca 1,5 år. Mellan dessa möten arbetade kommunerna fortsatt med sitt planarbete. Och länsstyrelserna arbetade med att finna relevanta kompetenser och aktiviteter att erbjuda.
Intervjuer med länsstyrelser	Tio intervjuer genomfördes med länsstyrelserepresentanter från kompetensområden klimat, plan eller hållbarhet på de fyra länsstyrelserna.
Utvärdering med länsstyrelser	Utvärdering skedde löpande. Gemensamma utvärderingar med projektledare, processledare och delprojektledare genomfördes digitalt vid fyra tillfällen.
Utvärdering med kommuner	Genomfördes digitalt med sju av kommunerna. Fokus låg på att deltagarna själva skulle reflektera över vad projektet inneburit för dem. Eftersom det av olika anledningar inte har varit möjligt att göra så många insatser i kommunerna i Uppsala län så bedömdes det inte relevant att kalla till utvärderingsmöten för dessa kommuner. Utvärderingen för dessa kommuner (efter startworkshops) har istället främst skett via Uppsala länsstyrelses delrapport.
Seminarier	Interna och externa webinarier, konferenser m.m. Genomfördes främst i digital form, och i vissa fall på plats.
Planering inför fortsatt lärandeinsats länsstyrelse	Utifrån identifierat utbildningsbehov under projekttiden avseende länsstyrelsens juridiska och frivilliga incitament att främja klimateffektivitet i kommunal planering. Planering av utbildningsinsatser för länsstyrelser har påbörjats genom möten mellan de fyra länsstyrelserna samt med Boverket och Naturvårdsverket.

### 2.2.1. Direkt stöd

Kommunerna har fått direkt stöd i form av kunskapsinspel, erfarenhetsutbyte, råd och tips samt i form av utökat nätverk och hjälp med processledning, framdrift, förankring av projektet med mera. Detta har till stor del skett i de återkommande digitala mötena som för de flesta kommuner hållits ungefär var sjätte vecka. Men även genom att ordna webinarier och konferensen eller underlätta kommuners deltagande i liknande aktiviteter som anordnats externt. Främst är det olika kompetenser från länsstyrelserna som stått för detta stöd.

Eftersom projektet haft struktur för återkommande möten så har en plattform eller ingång till kommunerna tillkommit och erbjudits för andra projekt. Dels inom samma utlysning men även projekt eller satsningar som grön infrastruktur, jämställdhet och barnperspektivet (inom länsstyrelsen) samt hållbar mobilitet och fritidsresor (inom akademi).

### 2.2.2. Reflektion i praktiken

Reflektion är centralt för lärande och djupare förståelse och för att öppna upp för förändrad praktik. En reflexiv kan bland annat handla om att bli varse en situations begränsningar, invanda problemformuleringar, och vad som anses vara möjligt<sup>2</sup>. Det handlar även om att fråga sig vart detta leder, om det är en önskvärd riktning, och om det hjälper för att hantera nya situationer som ökade förväntningar på förstärkt samverkan och ökad hänsyn till klimat och sociala mervärden i fysisk planering.

Att skapa plats för reflektion i praktiken är en viktig roll för forskare i samverkansprojekt<sup>3</sup>. Följande fyra huvudaktiviteter har möjliggjort reflektion om dagens och framtida praktik: startworkshops och avslutande utvärderingsmöten med varje kommun; delutvärderingsmöten med länsstyrelsernas delprojektledare; och intervjuer med representanter från länsstyrelser. Till det kommer tät kontakt (varje vecka) mellan projektledaren och processledaren där betydelsen av metod och preliminära resultat återkommande gemensamt har analyserats och reflekterats kring.

---

<sup>2</sup> Se vidare Schön, D. (1983). *The reflective practitioner: how professionals think in action*. New York: Basic Books. Se även vidare Yanow, D. (2009). Ways of Knowing: Passionate Humility and Reflective Practice in Research and Management. *The American Review of Public Administration*, vol. 39 (6): 579–601

<sup>3</sup> Se vidare Kågström, M. (2019) Bortom invanda förväntningar, in eds. Brechensbauer, A., Grafström, M., Jonsson, A. and Klintman, M. *Kampen om kunskap: Akademi och praktik*. Santérus Förlag. sidor 85-92

### 2.2.3. Störning av praktiken

För att synliggöra och förändra rådande normer är perspektivförskjutning viktigt. I det här projektet är störning av praktiken en del av att stötta en reflekterande praktik. Skillnaden är att de störande momenten har ett tydligare fokus på att rucka på vanor och det för givet tagna för att kunna få andra aspekter av planeringssituationen att framträda och ge plats för nya sätt att tänka och agera<sup>4</sup>.

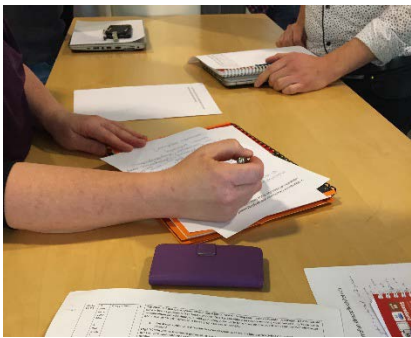
Detta har främst genomförts i de inledande startworkshopparna i respektive kommun. Viktiga inslag var att göra processen lite obekant<sup>5</sup>, använda andra ingångar till samtal och uppmuntra deltagarna att samskapa kring synergier och samspel mellan klimateffektivitet och social hållbarhet. Detta innebar även att delvis tänka och agera utanför sina traditionella roller. Många av kommunerna efterfrågade övningarna och frågorna som vi jobbat med under workshopen för att kunna jobba vidare med själva avseende andra planer.

---

<sup>4</sup> Se vidare Kalonaityté, V. (2014) *Normkritisk pedagogik – för den högre utbildningen*. Lund: Studentlitteratur AB och Wiberg, S. (2018) se nedan.

<sup>5</sup> Se vidare Wiberg, S. (2018) *Lyssnandets praktik: Medborgardialog, icke-vetande och förskjutningar*. Doktorsavhandling Stockholm: KTH Royal Institute of Technology.





Grupp- och enskilt arbete under startworkshop. Foto. Mari Kågström.

## Startworkshop

Omfattade sex moment och byggde på följande principer som tillsammans syftade till att ge deltagarna möjlighet att:

- Vara kreativa och tänka fritt.
- sätta klimat i ett sammanhang genom att utforska samspel mellan klimat och sociala mervärden.
- testa att gå utanför sin ordinarie roll, med fokus på att vara medskapande.

### *1. Kunskaps- och inspirationsföreläsningar*

Workshopen inleddes med kunskaps- och inspirationsföreläsningar av representanter från länsstyrelserna och SLU. Beroende på vilka av länsstyrelsens representanter som var med så skilde det sig lite mellan vad som presenterades. Teman som togs upp var: klimat, friluftsliv, social hållbarhet, konsekvensanalyser, tjänstepersoners handlingsutrymmen och samverkan.

### *2. Presentation av aktuell plan*

Representanter från aktuell kommun presenterade sitt planarbete, intentionerna med planen och de beslut som tagits avseende den plan de valt att arbeta med i projektet.

### *3. Skapa stödjande atmosfär och få igång tankarna*

Övningen inleddes med korta samarbetsövningar med syfte att få igång tankarna och skapa en stödjande, kreativ och öppen atmosfär. Deltagarna delades upp i par. En i paret påbörjade ett samtal med att föreslå en aktivitet. Den andra i paret hade till uppgift att lyssna på ett uppmuntrande sätt och sedan med ord och kroppsspråk bejaka och bygga vidare på det som sagt genom att inleda med orden ”ja, och...”

Exempel på ett av parens dialog vid uppvärmningen:

- Ska vi tälta?
- Ja! Och vi tar med oss kanoter.
- Ja! Och lagar mat utomhus.
- Ja! Och jag kan ta med våffelsmet.
- Ja! Och...

Efter uppvärmningen fick en i varje par uppgiften att fortsätta följande meningar medan den andra lyssnade aktivt, för att sedan fortsätta med ”ja, och...”

- Om jag skulle planera för sociala mervärden så skulle jag aldrig...

- Det som ofta glöms bort men som är viktigt för climateffektivitet är...
- Det som gör det svårt att få höjd i dessa frågor i planeringen är...
- Och ibland fungerar det riktigt bra, och då beror det ofta på...

#### *4. Egen reflektion*

Efter att i övning 3 utforskat sätt att formulera sig och lyssna till flera olika berättelser handlade nästa övning om en stunds egen reflektion. Deltagarna ombads skriva ner sina tankar kring följande två frågor:

- Vad är viktiga synergier/sampel mellan climateffektivitet och sociala mervärden?
- Vilka faktorer är viktiga (främjar/motverkar) möjligheten att få höjd i dessa frågor i planering?

#### *5. Dialogcafé<sup>6</sup>*

Deltagarna delades in i grupper för att gemensamt jobba kring följande frågeställningar:

- Vad skulle kunna vara intressanta synergier/samspel mellan climateffektivitet och sociala mervärden i planen?
- Vilka faktorer (i kommunen eller projektgruppen) påverkar möjligheten att skapa eller stärka dessa samspel/synergier?
- Vad behövs för att kunna ta arbetet vidare - och vad av detta skulle projektet kunna bidra med?

Metoden som användes var en form av så kallat Dialogcafé. Den bygger på att man vid bord arbetar i grupper och sedan byter bord för att utifrån en ny frågeställning jobba vidare på någon annans grupps material. Syftet är att få olika vinklingar på frågan, och se viktiga överlapp. Vid varje bord fanns en bordsvärd som stannade kvar vid bordet och ansvarade för att introducera nästa grupp till vad som sagts.

#### *6. Runda av*

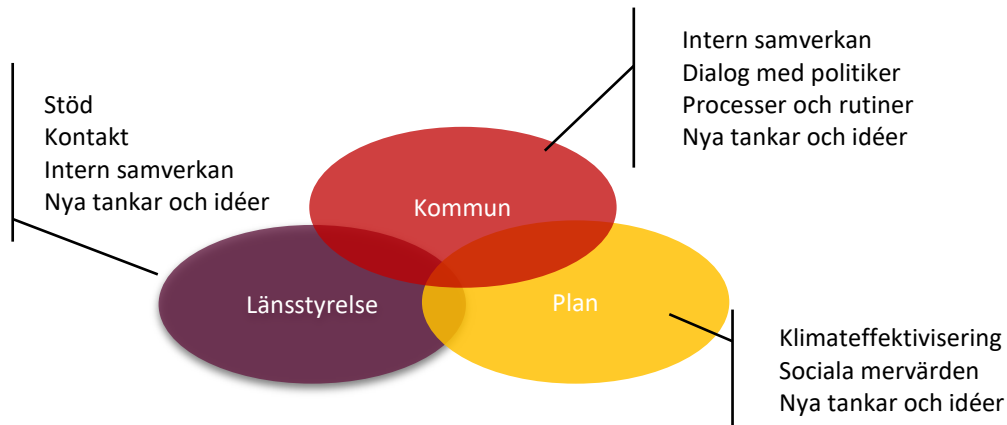
Uppstartmötena avslutades med en runda där alla deltagare berättade om vad de tog med sig från dagen.

---

<sup>6</sup> Se mer om hur metoden kan användas genom Dialogguiden <https://dialogguiden.se/article/show/411>

## 2.3. Analytiska teman

Projektet har arbetat utifrån tre teman som successivt arbetats fram: plan, kommun och länsstyrelse.



Figur 5. Projektets tre teman.

### *Plan*

Tema kommun omfattar vilka avtryck projektets inriktning 'klimateffektivisering med sociala mervärden' ger i själva planeringsmaterialet, till exempel plankarta och föreskrifter.

### *Kommun*

Tema kommun handlar om det interna samarbetet inom kommunerna. Fokus på samverkan över kompetensområden och med politiker samt relaterade arbetssätt, processer och rutiner.

### *Länsstyrelse*

Tema länsstyrelse sätter ljuset på kontakten mellan länsstyrelse och kommun, på vilka olika sätt länsstyrelsen kan stödja kommunernas planering.

### 3. Resultat

Resultatet presenteras under fyra rubriker: arbetsätt, plan, kommun och länsstyrelse. Tillsammans ger dessa teman möjlighet till att förmedla lärdomar om viktiga inriktningar i planeringen och förslag på goda arbetsätt och utveckling av roller. Varje tema avslutas men en reflektion.

#### 3.1. Arbetsätt

Vid utvärderingsmötena lyftes många vinster med projektet. Sammantaget är de oftast återkommande orden: kontakt, förståelse, samarbete, engagemang och kunskap.



Figur 6: Kommunernas (ovan) och länsstyrelsernas (höger) svar på frågan: vad har projektet inneburit för dig?

Viktiga resultat från projektet handlar alltså om uppskattade möten över olika kompetensområden och mellan kommun och länsstyrelse. Om kunskapsutbyte men också bättre relationer och ökad förståelse för andras roller och situation. Projektet har lett till ökad samverkan, både inom och mellan kommun och länsstyrelse. Det har inneburit ökad samsyn, men även ruskat om och väckt nya tankar. Gett inspiration, nya infallsvinklar, manat till eftertanke, inneburit att man till viss del vågar ifrågasätta och omprioritera. Att det har varit utmanande på ett positivt sätt. Deltagarna lyfter även att kommunerna fått länsstyrelsens hjälp att hålla fokus och riktning, samt hjälp med att förankra frågan om klimatsmart och sociala värden i organisationerna. Detta är alltså ett arbetssätt man gärna fortsätter med.

Tids- och resursbrist hos både länsstyrelse och kommun betonas av deltagarna som ett stort problem för att föra planeringspraktiken framåt. Det finns dock utrymme för förändringar så länge som nya arbetssätt och insatser upplevs som effektiva och verkningsfulla. Projektet eftersträvade därför att utveckla arbetssätt och insatser som så långt möjligt ska kunna fungera jämsmed kommunens (och länsstyrelsens) ordinarie verksamhet och planeringsprocesser. De tre insatser som framkommer som viktigast (figur 7) och som deltagarna gärna vill jobba vidare med är:

#### *Tvärsektoriell samverkan*

En viktig slutsats från projektet är att det finns mycket kompetens inom kommun och länsstyrelse som kan stödja arbetet kring klimatsmart planering med sociala mervärden. Men att denna kompetens av olika anledningar inte alltid nyttjas. Det upplevdes som positivt hos både kommuner och länsstyrelser med utökad samverkan tvärs kompetenser. Att arbeta tvärsektoriellt har bland annat gett kunskap, nya infallsvinklar, hjälp att ta fram underlag, göra förutsättnings- och konsekvensanalyser och svara på vad som är viktigt för att mål ska kunna uppfyllas.

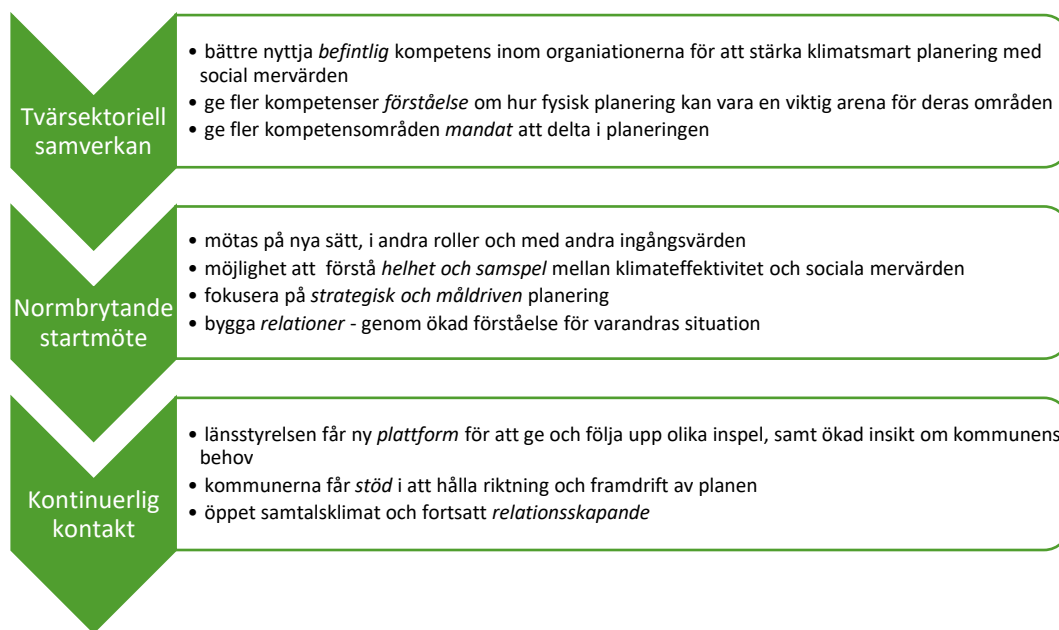
#### *Normbrytande startmöte*

Samverkan över kompetens- och organisationsgränser är utmanande och arbetssättet behöver stöd. För att starta upp och underlätta samverkan kring en plan betonade deltagarna vikten av den startworkshop som inledde arbetet i respektive kommun. Särskilt lyftes möjligheten att tänka mer fritt och gå lite utanför sina ordinarie roller där länsstyrelsen och kommunen hamnade på samma nivå med gemensamma arbetsuppgifter. Detta gav möjlighet att diskutera vad som är viktigt mer förutsättningslöst, ta fasta på helheten, finna viktiga samspel, tänka mer strategiskt och fokusera på mål för planen. Detta inkluderar även att till viss grad ifrågasätta tidigare grundantaganden som kan finnas för planen. Till exempel betydelsen av attraktivt boende, om genomgående väg för biltrafik verkligen är nödvändigt, och värdet av gröna miljöer.

Det gav även en bättre förståelse för varandras kompetenser och situationer vilket stärkte relationerna både internt samt mellan kommun och länsstyrelse. Många framhåller att detta med att störa, eller rucka på vanliga former var centralt för att tänka och göra annorlunda. Fler framhöll att detta underlättas av en extern processledare. Men kan givetvis genomföras ändå.

### *Kontinuerlig kontakt*

Förutom startworkshopen så var det främst de kontinuerliga mötena med länsstyrelsen som uppskattades av deltagarna. För länsstyrelserna fungerade de som en ny plattform för att ge och följa upp olika inspel och få djupare insikt om kommunernas behov och orsaker och tankar bakom planerna. För kommunen underlättades att hålla riktning. Mycket viktigt var den informella stämningen vilket möjliggjorde ett öppet och tillåtande samtalsklimat för att testa tankar och dela med sig av svårigheter, vilket också gynnar fortsatt relationsskapande mellan länsstyrelse och kommun.



Figur 7. Tre typer av insatser som stärker klimatsmart planering med sociala mervärden.

### 3.1.1. Reflektion om befintliga verktyg som miljöbedömning

Det är intressant att stanna till ett tag och fråga sig vad som är nytt i det här. Behovet av samverkan i planering är ständigt återkommande i dagens debatter om förbättrad praktik. Generellt är mycket av det som tas upp komponenter av processer och roller som redan finns, men som idag inte används fullt ut. Ett intressant exempel är strategisk miljöbedömning som är ett lagstadgat

policyverktyg med syfte att främja hållbar planering. Strategisk miljöbedömning omfattar, i teorin, mycket av det som efterfrågas av deltagarna. Detta lyfts dock inte av kommunens deltagare, annat än att strategisk miljöbedömning är något annat, något som kommer senare. Att tillsammans med flera kompetenser tänka kring möjliga planförslag och belysa dessa utifrån olika aspekter är grunden för miljöbedömning<sup>7</sup> och den växande familjen av olika konsekvensbedömningar<sup>8</sup>. Likaså ingår i strategiska miljöbedömningar enligt att vara proaktiv och främja hållbarhet i planerna, generera alternativ och stödja uppfyllelse av mål.

Internationellt lyfter betonas även att strategisk miljöbedömning omfattar att stödja kontexten kring planering så att det stärker möjligheten att fatta hållbara beslut<sup>9</sup>. Detta skulle kunna handla om kommunernas organisation, samverkan, dialog och beslutsfattande vilket är ett av projektets teman. Samt länsstyrelsens ingripande och stöd till kommunerna, som är det andra temat.

En intressant potential som projektet för med sig är alltså att deltagarna själva nu starkare upplever ett *behov* av och ser vinster med denna typ av verktyg och arbetssätt (även om de idag inte benämner det strategisk miljöbedömning). Dessutom att de provat att arbeta tillsammans över kompetens och organisationsgränser på ett mer *fördjupat* sätt. Med andra ord har det skett en kapacitetsförhöjning när det gäller att vilja och ha förmåga att arbeta med verktyg som främjar klimatsmart planering med sociala värden. Det innebär att det kan stärka viljan att nyttja (och utveckla) redan befintliga erfarenheter och verktyg inom bland annat fältet strategisk miljöbedömning. Ett verktyg som idag är underutnyttjat<sup>10</sup>. Att nå förändring är dock svårt, vilket belyses mer i reflektionerna för kommande avsnitt.

## 3.2. Plan

En huvudfråga i projektet var vad som egentligen gör en plan klimatsmart med sociala mervärden. Vad en sådan plan består av, och hur den ser ut. Tydligt är att det inte finns bara ett svar på den frågan. Utgångspunkten i ansökan var att det

---

<sup>7</sup> Se vidare Naturvårdsverkets och Boverkets webbaserade vägledningar om miljöbedömning.

<sup>8</sup> Under startworkshopen presenterades bland annat erfarenheter från miljöbedömning, barnkonsekvensanalys, hälsokonsekvensbedömning, social konsekvensanalys och jämförbarhetskonsekvensbeskrivning. Enbart miljöbedömning är lagstadgad för planer idag.

<sup>9</sup> Se bland andra Maria do Rosário Partidário (2012) *Strategic environmental assessment better practice guide: methodological guidance for strategic thinking in SEA*. [http://www.civil.ist.utl.pt/shrha-gdambiente/SEA\\_Guidance\\_Portugal.pdf](http://www.civil.ist.utl.pt/shrha-gdambiente/SEA_Guidance_Portugal.pdf)

<sup>10</sup> Se vidare Naturvårdsverket (2015) *Mot en hållbar stadsutveckling – med fokus på miljömålen i planeringsprocessen*. Rapport 6664.



politiskt finns ett större intresse för social hållbarhet än klimatfrågor. En orsak till det är att klimatmål anses svåra att greppa och veta hur man ska agera på. Projektet visar att genom att fokusera på synergier eller samspel mellan klimat och sociala mervärden så ges en ingång till klimatfrågan som upplevs som mer konkret vilket gör att det upplevs som lättare att agera på klimatfrågan och se möjliga lösningar.

Alla kommuner har jobbat utifrån en plan. I de flesta fall detaljplaner som initialt haft huvudinriktning på bostäder. Överlag har arbetet haft väldigt olika förutsättningar vad gäller platsens organisation, tid, resurser, rutiner, vana, politiska stöd, intresse från byggaktörer och platsens förutsättningar. Under projektets gång är det dock möjligt att se tre gemensamma inriktningar, som alla hänger samman med varandra.

#### *Människors vardag*

Den första handlar om att sätta människors vanor, vardagsbehov och drömmar i fokus för planeringen. Att fundera brett över vad som krävs för det, och hur planen hänger ihop med resten av staden, orten eller omgivningen. Vad området ska ha för roll.

#### *Attraktiv närmiljö*

Den andra handlar om att erbjuda goda möjlighet till natur, möten och flera olika utomhusaktiviteter. Inte bara för de som ska bo inom planområdena utan också för en bredare allmänhet som ska kunna finna intressanta saker. Barnperspektivet, möjlighet till lek och friluftsliv har varit viktiga delar.

#### *Livsstilsförändringar*

Den tredje tar fokus på beteende-, eller livsstilsförändringar. I planen strävar man efter att möjliggöra och främja ”hållbara val”, prioritera gång-, cykel- och kollektivtrafik samt minska behovet av att transportera sig med bil.

Människors vardag	Attraktiv närmiljö	Livsstilsförändringar
samspel och helhetstänk med människors vanor, vardagsbehov och drömmar i centrum.	erbjuder möjlighet till natur, lek, möten och olika utomhusaktiviteter för många	möjliggör och främjar ”hållbara val”, prioriterar gång- cykel och kollektivtrafik samt minskar transportbehovet

Figur 8. Tre planinriktningar som stödjer klimatsmart planering med sociala mervärden utifrån det material som kommunerna tagit fram.

Nedan följer några exempel på hur kommunerna och länsstyrelser resonerat vid utvärderingsmötena vid frågan om vilka avtryck projektets tema har gjort i planen. Det första exemplet beskriver hur attraktiv närmiljö och minskat transportbehov hänger samman.

- Projektets fokus på klimatsmart med sociala mervärden. Där har vårt arbete med grönstruktur handlat om att människor ska stanna där, de ska få det de behöver där (...) (kommun ekologi)
- inte behöva ta bilen. (kommun plan)
- ja, att man ska kunna gå och cykla till det man behöver. Begränsa behovet av bilresor. (kommun ekologi)
- ja, begränsa behovet av fritidsresor. (kommun plan)

I det andra exemplet beskriver en planerare sin förändrade syn på vikten av helhetsperspektiv och samspel:

- Tidigare har vi planerat i separata sektorer. Till exempel så har gröna ytor hanterats utifrån natur och estetik. Men nu har vi även ett socialt perspektiv på grönytorna, att de hjälper i hälsa och integration. Det är en förändring i hur vi ser på plan. Projektet har gett mig nya tankar, hur vi kan koppla ihop aspekter – samspelet dem emellan. Att vi inte tänker på dem separat. (kommun plan)

Det tredje exemplet handlar om att omvärdera vad som menas med attraktivt eller exklusivt boende. Från att ha tolkat exklusivt som exkluderande så lägger de idag in betydelsen att skapa attraktivitet för många (inte bara de som ska bo i de nya husen) genom att lyfta hela områdets friluftsvärden, mötesplatser och därmed även få ökat underlag för att kunna bygga ut för gång- och cykeltrafik.

- Vi hade en standardstart med planen. Men med projektet har vi breddat oss. (kommun plan 1)
- I början så var fokus att planera för fina tomter. Med projektet så har vi kopplat på andra värden och tomt-tänket fick stå tillbaka lite. Vi har ett bredare perspektiv nu. (kommun planchef)
- Visst sa ni tidigt att ett fokus för planen var att leta tomter i attraktiva lägen? Vad var attraktivitet då och hur tänker ni nu? (länsstyrelse klimat)
- Då var det snävt, handlade kort om utsikt och nära vatten. Inget annat. Nu handlar det också mer om att behålla motionsspår, koppla in friluftslivet. (kommun planchef)
- då har jag för mig att vi pratade exklusivitet, som jag tänkte handlade om att skapa bostäder för några få. Nu mer att exklusivt handlar om att få komma till ett speciellt område, också allt runtomkring. (kommun plan 2)
- vi har pratat om tillgänglighet till och från området med gång- och cykelväg. Men det är problematiskt med andra aktörer, med Trafikverket som inte riktigt tycker att det går att göra som vi tycker blir bra. (kommun plan 1)
- ja, det sätter käppar i hjulet. Vi har en idé om att göra om nuvarande port till en gång- och cykelport. (kommun planchef)
- ja, förbättra möjligheten till gång- och cykel skulle verkligen vara bra för sociala mervärden, tillgänglighet, folkhälsa. (kommun folkhälsa)

Det fjärde exemplet visar hur arbetsgruppen försöker flytta fokus från villor till andra värden.

- ja, jag tycker att det har gett avtryck. Det syns i formuleringen av planuppdraget. Vi har tänkt mycket kring optimerad markanvändning – bygga på höjden, fånga solen, takvinklar och så vidare. Tidigare planer har mest haft fokus på villamattor. I den här planen går vi åt ett annat håll, vi tänker kring hur vi ska få ut det mesta av marken och hur vi ska nå blandande grupper genom blandad bebyggelse. Vi har inventerat möjliga sociala ytor, där man vill samlas för att kunna göra det möjligt för fler möten. Vi har tänkt på friluftsliv och rekreation. Jag kan se flera spår i planen. (kommun miljö)

– jag instämmer. Ni har haft som tema att bygga underifrån. (...) jag ser det som att ni har jobbat med helikopterperspektiv, hur området ligger i staden. Att ni ser det som en helhet. Knyt samman med cykelbanor, fjärrvärme med mera. (länsstyrelse plan)

– ja, precis vi började i den änden. Men också att vi jobbat med ekosystemtjänster. Att förstärka naturvårdsperspektivet. Utveckla de som finns och komplettera med de som inte finns. Vi vill lägga till och förstärka friluftsmöjligheter, t.ex. genom att anlägga hinderbana som saknas. (kommun miljö)

En av deltagarna från länsstyrelsen sammanfattar det som skett i länets kommuner genom att relatera till trender inom stadsutveckling. Medan två av kommunens deltagare är lite mer osäkra på om det kommer att bli som det är tänkt.

– Alla [kommunerna] fokuserar på grönområde, mötesplatser, på att göra det mysigt och intressant, och man ser att folk vill umgås mer. Det ligger helt i linje med hur man tänker kring större stadsutveckling, men ni går det på planområde-nivå. För mig handlar det jobbet om att jobba för att förändra vår livsstil – det blir ju en jätteklimatinsats.

– ja, vi försöker skapa attraktiva närmiljöer. Det är ju lite av ett standardförfarande. (kommun ekolog)

– jo, men jag är kanske lite mer skeptiskt lagd. Vi kan ju inte redan nu veta om det innebär att det blir, att vi är på väg mot, livsstilsförändringar. Det kan vi inte veta förrän det är byggt och se vad som händer då. (kommun plan)

Även om många deltagare anser att man kommit framåt i både de enskilda planerna och frågan kring vad som gör en plan klimatsmart med sociala mervärden, så kvarstår alltså svårigheter och frågor att jobba vidare med. Mycket bottnar i en fortsatt osäkerhet i vad som är det bästa ur klimatsynpunkt. Generellt upplever deltagarna att det finns få säkra svar när det gäller vad som gör en plan klimatsmart. Det finns även funderingar om stort fokus på sociala mervärden innebär att man glömmer frågan om klimat, och vice versa. Till sist handlar det om planens roll i samhällsbyggnadsprocessen, det vill säga vad som är möjligt att förvänta sig att man ska kunna möjliggöra respektive säkerställa med planverktyget.

### 3.2.1. Reflektion om förändring

Det är positivt att det upplevs som lättare att agera på klimatfrågan genom att använda sociala mervärden som jämställdhet, folkhälsa, trygghet och integration som ingång till arbetet. Som beskrivs ovan så landar många av dessa diskussioner i

att skapa möjligheter för mötesplatser, aktiviteter i närområdet och livsstilsförändringar. Som också beskrivs så finns osäkerheter i dels om detta är klimatsmart och dels om det som planeras innebär verklig förändring eller om det är ungefär som man gjort förut. Det vill säga att man inte når de stora omställningarna.

För att återgå till litteratur om strategiska miljöbedömningar som lyfts i reflektionen i förra avsnittet, så syftar dessa miljöbedömningar till att rikta planering mot problemformuleringar, mål och alternativ som är hållbara<sup>11</sup>. Det innebär att det behöver lyftas in nya perspektiv som kommer med andra förståelsesramar. Det behövs även en kontext där det går att ta sådana beslut. Liknande lyfts i litteratur om hållbar stadsutveckling. Här betonas att verklig förändring kräver att deltagarna först blir aktivt medvetna om och börjar ifrågasätta etablerad praktik om hur man brukar formulera problem och lösningar, för att sedan bli nyfikna på andra tillvägagångssätt och nya problembeskrivningar<sup>12</sup>. Här ingår även att bli medveten om och nyfiken på utifrån vilka bedömningsgrunder som man tar beslut. Det vill säga utifrån vad man avgör vad som har ett värde, för vem det är värdefullt, och vilka positiva och negativa konsekvenser som olika planalternativ medför. För att nå dit är det viktigt med olika former av samverkan, bland annat mellan olika kompetensområden.

I projektet så har det gemensamma arbetet inneburit att det lösningsinriktade betonats över det perspektivskapande kritiska. Det innebär att planerare fått stöd i att lösa det som idag anses som ett problem, på de sätt som idag antas lämpliga. Det innebär mindre stöd i att kritiskt utvärdera om de möjligheter som planeras för är verkningfulla, och att förstå problem och dess lösningar på annat sätt. Vilket också behövs för att nå större förändringar. Det betyder att det fortfarande finns behov av stöd i att få syn på och bryta normer. Till det behövs både de djärva idéerna, men också att de landar i det konkreta, direkt tillämpbara. Vilket i sin tur innebär behov av inspel från flera aktörer.

Samverkan har förstärkts under projekttiden. Främst inom och mellan kommun och länsstyrelse. Men att samverka över kompetensområden med olika ansvarsområden väcker frågor om hur samverka ska fungera. Om vad som är lämpligt agerande för

---

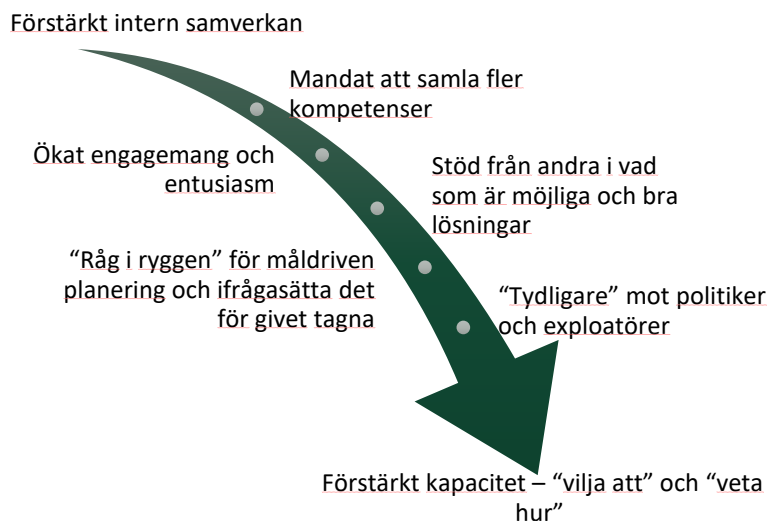
<sup>11</sup> Se vidare Bina, O. (2007) A critical review of the dominant lines of argumentation on the need for strategic environmental assessment, *Environmental Impact Assessment Review* 27(7):585-606.

<sup>12</sup> Se vidare Bladini, F., Jensen, C., Palm, K., Sandoff, A., & Williamsson, J. (2015). Planerarens roll i förändring. Boverket & Tillväxtverket Tillväxt kräver planering: en antologi om samverkan i den fysiska planeringen.

olika deltagare och vad planeraren ska ha för roll i detta. Detta utvecklas i reflektionerna för nästa tema om kommunernas arbete.

### 3.3. Kommun

Tillsammans med det som lyfts i avsnittet ovan så bedöms det finnas en stark vilja hos tjänstepersonerna att planera klimatsmart med sociala mervärden. Under projektets gång stärks även deras förmåga att göra det. Grunden är det kommunernas fördjupande eller utökade interna samverkan, som ger flera fördelar (figur 9).



Figur 9. Värden som vuxit fram inom kommunerna genom projektet och som stärker kapaciteten att planera klimatsmart med sociala mervärden. Viljan att planera klimatsmart var redan utbredd hos deltagarna. Den största förstärkningen handlade om att öka sin förmåga att göra detta.

Kommunerna upprättade tvärssektoriella projektgrupper som gemensamt skulle arbeta kring planen. I tre av kommunerna deltog även politiker vid startworkshopen. Projektet innebar förstärkt intern samverkan, dock i varierande grad beroende på hur arbetet normalt bedrivs vid kommunen. Som nämns ovan så skiljer det sig mycket mellan kommunerna vad gäller organisation, tid, resurser, rutiner, vana, politiskt stöd med mera. Det innebär att vissa kommuner redan idag har upparbetade rutiner för bred samverkan, medan det för andra är mer nytt.

Arbetsättet innebär att kommunala planerare upplever att de fått mandat att samla fler kompetenser till planeringsprocessen. Detta gäller särskilt kompetens social hållbarhet och folkhälsa. I alla projektgrupper så har kompetensen social hållbarhet och/eller folkhälsa deltagit. Detta är enligt kommunerna ovanligt, även i de

kommuner som säger sig redan ha en bred samverkan kring planering. Det är alltså vanligare att det är med någon från kompetensområde natur, miljö och klimat än social hållbarhet/folkhälsa.

Samverkan tar tid och resurser som det på grund av rådande organisation, stuprör och rutiner med mera är svår att få gehör för:

- sen är det ju så att samverka är administrativt tungt. Vi kan inte bjuda in andra hur mycket som helst, vi kan inte lite grovt uttryckt ”lägga beslag på deras tid”. (kommun plan)
- precis, vi har ju exemplet med [ett annat projekt]. Där hade vi inte tillräcklig politisk förankring. Det innebar att vi fick ”på moppo” för att vi tog andra kompetensers tid i anspråk utan att ha ett särskilt uppdrag för att göra det. Att varje liten grej ska vara politiskt förankrat gör det jobbigt och trögrbetat. Vi vill ju att det ska vara en stämning av ”vi hjälper er, ni hjälper oss”. Men detta fungerar särskilt dåligt med de kommunala bolagen. Där ska allt in i en beställning där det ska skrivas in timmar som ska tas i anspråk, gärna minst ett år innan. Det blir väldigt trögt. (kommun ekolog)

Samverkan har även inneburit att planerare fått stöd från de andra kompetenserna i vad som är bra och möjliga lösningar. För planerare handlar det mycket om att få stöd med nulägesanalyser, samt hjälp med att plocka ner mål och visionära strategier och formuleringar till konkreta åtgärder, planer och planbestämmelser. Det handlar också om att andra kompetensområden bättre förstår att och hur det som möjliggörs i en plan kan ha betydelse för klimat och människors vardag. Detta speglas i en dialog under ett av utvärderingsmötena där det resoneras kring svårigheterna om att konkretisera mål.

- Jag sitter nu med planbeskrivningen. Där är det lätt att hänge sig åt fina beskrivningar. Men vad är egentligen social hållbarhet. Jag tampas med frågor som om man kan skriva något så enkelt som att man avsätter ytor. Känner att man inte riktigt vågar, det känns som en för enkelt lösning. Samtidigt är det dit vi måste komma, att göra det konkret. (kommun plan)
- det är det som är hemligheten. Att översätta finare ord till ytor och möjligheter i planen. (kommun planchef) (...)
- Det har varit jättebra för folkhälsa att delta, att se att också plan har behov av dialog med oss. Håller också med om att man slänger sig med fina ord, vilket också är viktigt att ha de orden, men att det också måste ske en återkoppling i det man gör. (kommun folkhälsa)
- Kanske kan du hjälpa till med det [som] tidigare togs upp, att kunna visa på, ge argument för att det enkla är ok – visa att det är bra ur folkhälsosynpunkt? (forskare)
- ja, jag kan stötta i känslan av det futtiga! Jag kan visa att, hur det ni föreslår är bra för folkhälsa. (kommun folkhälsa)
- det låter jättebra! (kommun plan)

Samverkan och den tydliga inriktningen mot klimateffektivitet och sociala mervärden upplever flera kommuner har gett dem ”råg i ryggen”. Gett kraft i att fortsätta arbetet och en möjlighet att vara tydligare mot politiker och exploitörer. Samverkan har också, i alla fall initialt, inneburit ökat engagemang och entusiasm kring planeringen. Några av deltagarna nämner till och med att de fått hopp om

framtiden. Alla dessa aspekter är mycket viktiga. Dock finns också tecken på att det är svårt att hålla i engagemanget och entusiasmen över tid.

– jag har alltid jobbat så att jag samlar alla tidigt. Försöker även få med kultur och tekniska. Men det är svårt att få ett tidigt engagemang. Det är inte förrän det finns en färdig plan, när det är allvar som de blir alerta. (...) Man får ligga på, de brukar komma på mötena när de bjuds in, men sen så släpper de det. Så var det även när vi hade startworkshopen i det här projektet, de kom då, men sen släpper de, tyckte att det var lite flummigt. Projektet har dock gett mig råg i ryggen att det här är rätt väg framåt, så jag känner mig starkare i att det är viktigt att fortsätta så. (kommun plan)

Här betonar kommunerna både individens och de formaliserade rutinernas betydelse. Alla är överens att samverkan och dess resultat är starkt individberoende. Men även att individer kommer och går och för att säkerställa samverkan behöver den formaliseras på något sätt. Flera av de deltagande kommunerna har redan förändrat eller börjat fundera på om det är något som behöver förändras i rutiner. Bland annat handlar det om att bjuda in brett till kreativa startmöten vid uppstart av plan, att ha startmöten på plats, och att oftare bjuda in kompetensområde social hållbarhet och folkhälsa till planeringen. Det handlar också om att oftare informera varandra vad olika kompetenser håller på med för att finna synergier, till exempel när social hållbarhet gör olika dialoger med barn och unga. Här framhålls också de kontinuerliga mötena med länsstyrelsen inom projektet som viktiga för att hålla riktning och behålla engagemang och framdrift.

Generellt vill tjänstepersonerna ha en närmare kontakt med politikerna. I tre av arbetsgrupperna deltog politiker i de inledande mötena. Tjänstepersoner uttrycker det ofta som att det finns ett avstånd, ett gap till politikerna. De framför också idéer om hur minska detta avstånd. Kommuner betonar att det från tjänstepersonernas sida är viktigt att ta fram bra beslutsunderlag till politikerna. Här ser kommuner att detta underlättas genom den bredare samverkan över kompetensområden som genomförts i projektet. Att det finns möjlighet att ge en tydligare bild av vad som vinn och förloras med planen. Från politiskt håll önskar några av deltagarna mer engagemang av politikerna i de stora frågorna, inriktningsbeslut om att planera klimatsmart, samt att de sedan har tillit till att planerarna arbetar vidare utifrån detta.

– Jag tror inte att vi har tradition att förankra strategier, där har vi aldrig haft politiken med. (kommun ekolog)

– men om strategierna var förankrade, då skulle det innebära att vi får jobba lite mer ifred, att politikerna inte behöver gå in på detaljer. (kommun plan)

– vi vill jobba med tillitsbaserad modell, som börjar användas i andra kommuner, bland annat Hallstahammar. Det vore bra om det kunde fungera så att vi presenterar en strategi, politikerna tycker den är bra, vi jobbar vidare och de slipper lägga sig i detaljerna. (kommun ekolog)

– ja, det blir som en reaktion på new public management där man ska möta allt på hundra olika sätt. Det skulle innebära mer tillitsbaserad målstyrning. Men vi har inte nått dit än i vår kommun. (kommun plan)

– vi får hjälpa politikerna i detta, visa att de skulle slippa stämma av småsaker. (kommun ekolog)

En annan viktig aktörsgrupp är byggaktörer. I en av kommunerna ingick en byggaktör. Förutsättningarna att locka byggaktörer ser väldigt olika ut för kommunerna. Här lyfter deltagarna framförallt behovet av erfarenhetsutbyte mellan kommuner om olika sätt att samverka och säkerställa åtaganden och engagemang kring klimat och sociala mervärden hos byggaktörer, genom till exempel markanvisningar och framtagande av hållbarhetsprogram.

Även om projektet initierat kapacitetsförstärkning så finns det alltså frågor som behöver jobbas vidare med. Alla handlar om samverkan; tvärs kompetenser samt med politiker och byggaktörer.

### 3.3.1. Reflektion om makt

Samverkan innebär ett gemensamt handlande för ett visst syfte. Trots att begreppet är vanligt förekommande så är det ofta otydligt hur denna samverkan ska genomföras, och hur maktrelationerna ska se ut. I ett planärende medverkar olika kompetensområden. I samverkanssituationer finns föreställningar om deltagarnas sociala positioner och vad som anses vara lämpliga handlingar<sup>13</sup>. Med andra ord finns föreställningar om vilka personer och vilka perspektiv som har möjlighet att agera och i vilken grad man kan agera tillsammans.

Centralt blir frågor om vilka perspektiv och problemformuleringar som ska få gehör, hur beslut ska tas och vem som ska göra vad. Vem ska till exempel bidra med expertis, vem ska samordna, och vem ansvarar för processen? Detta omfattar bland annat att skapa engagemang hos de andra kompetensområdena för att delta i planeringen, få detta engagemang att hålla över tid, samt bidra till att ordna så att dialog och gemensamt arbete är möjligt. I kommunal planering handlar det även om hur och vem som ska ha kontakt med politiker om planärenden, samt hur denna samverkan ska se ut vad gäller tillit och handlingsutrymmen. Som beskrivs ovan lyfts också samverkan med byggaktörer som viktigt för att bland annat säkerställa att de möjligheter som skapas i planen säkerställs i genomförande- och förvaltningsskeden. Här tillkommer frågan om hur samverkan mellan kommun och näringsliv ska ske, vilka roller som ska tas, hur mycket kontroll som ska lämnas

---

<sup>13</sup> Se vidare Westin, M., Hellquist, A., Johansson, L. (2020) Att utveckla samverkanskompetens genom utbildning: praktisk klokhet och reflekterande praktik, *Socialmedicinsk tidskrift* 4:640-650.



över och hur ansvar ska fördelas<sup>14</sup>. I vissa kommuner är mycket av detta planerarens uppgift, hos andra är det fördelat på annat sätt. Ett ökat fokus på samverkan och det närliggande fältet hållbar stadsutveckling innebär även att nya tjänster växer fram. Ett exempel är hållbarhetssamordnare, som har till uppgift att leda processer som överbrygger disciplinära och organisatoriska gränser<sup>15</sup>.

I ett större perspektiv handlar det om behovet av att stötta kommuner (och länsstyrelser) i hantera de olika ideal eller ideér om planering som idag råder parallellt och berör hur planeringsprocesser ska genomföras och vad samverkan ska omfatta. Idéerna handlar om förutsebarhet, kommunikation, samverkan och innovation. Avvägningar mellan dessa belyses i nästa reflektion om länsstyrelsen.

### 3.4. Länsstyrelse

Länsstyrelsen är en nyckelaktör i klimatarbetet och har enligt lagar, förordningar och regleringsbrev en bred palett av olika uppgifter som pekats ut som länsstyrelsens ansvar i förhållande till klimat och kommunal planering (figur 10). Länsstyrelsen ska bland annat *samordna* och *leda* det regionala klimatarbetet, bland annat genom att stärka integreringen av nationella klimat- och energimål i kommunernas arbete<sup>16</sup>. En viktig arena för kommunal klimateffektivisering är den fysiska samhällsplaneringen som översikts- och detaljplanering. I det arbetet spänner länsstyrelsens ansvar från att *samordna* statens intressen, *bevaka* särskilda frågor, *granska*<sup>17</sup>, *utöva tillsyn*, ha möjlighet till att *överpröva* kommunens beslut till att *samråda* med kommunerna och i samband med det *ge råd*<sup>18</sup> om bland annat hur klimataspekter kan främjas. Samt överlag *verka för* att generationsmålet och

---

<sup>14</sup> Se vidare Kågström, M. (2020) EXPECTATIONS. Hope and despair: professionals' struggle to navigate multiple planning ideas in public-private collaboration, in eds. Metzger, J. and Lindblad, J. Dilemmas of Sustainable Urban Development: A View from Practice. Routledge.

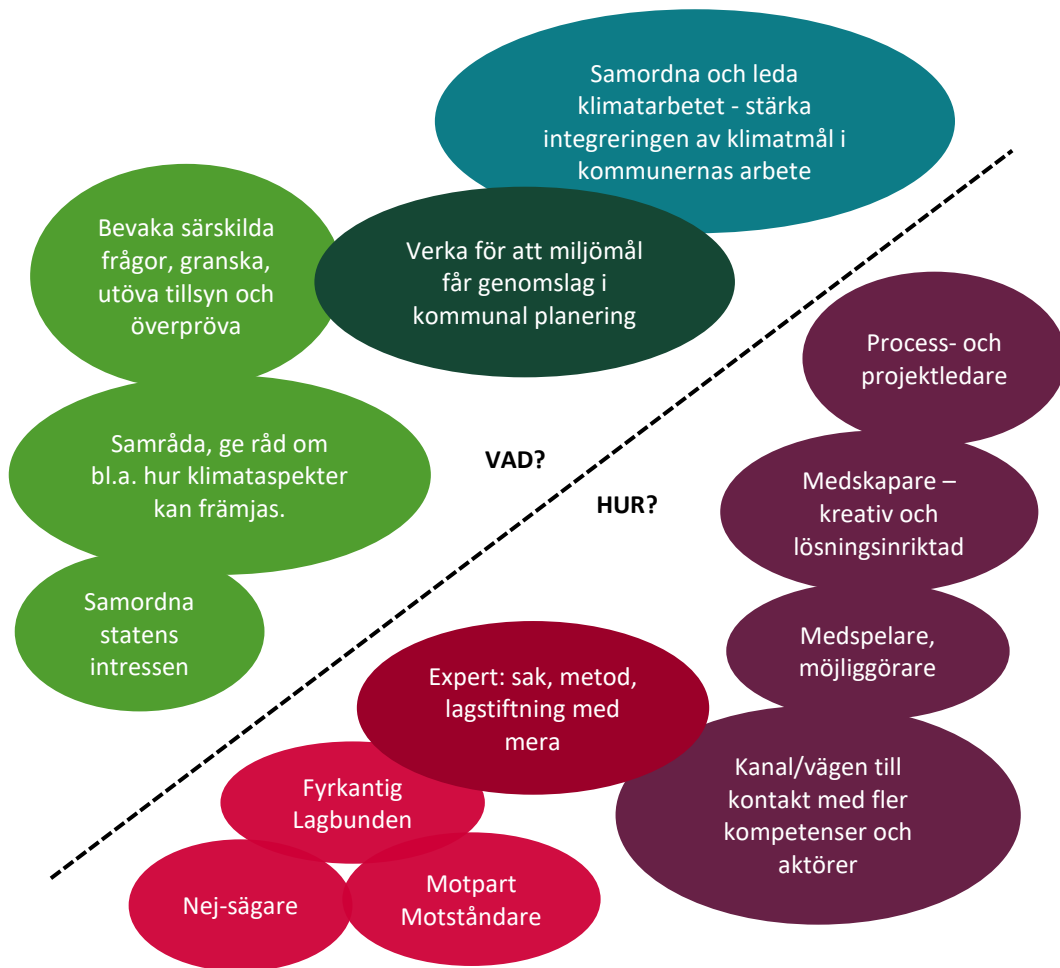
<sup>15</sup> Se vidare Kågström, M. (2020) EXPECTATIONS. Hope and despair: professionals' struggle to navigate multiple planning ideas in public-private collaboration, in eds. Metzger, J. and Lindblad, J. Dilemmas of Sustainable Urban Development: A View from Practice. Routledge

<sup>16</sup> Regleringsbrev för budgetår 2018-2020 avseende länsstyrelserna

<sup>17</sup> Enligt ändring av 3 kap 16 § i Plan- och bygglagen från och med 1 april 2020 har formuleringen av vad som ska framgå av Länsstyrelsens granskningsyttrande skärpts till att länsstyrelsen enbart ska ange om förslaget inverkar på 5 punkter. Varken i de nya eller gamla skrivningar ingår klimateffektivitet som en av de 5 – men de tidigare formuleringarna skulle kunna tolkas som att de gav möjlighet att även yttra sig över andra aspekter, som t.ex. klimat, vilket då försvunnit i och med ändringen.

<sup>18</sup> Boverkets tolkning av Länsstyrelsens roll i översikts- och detaljplanering enligt Plan- och bygglagen <https://www.boverket.se/sv/pbl-kunskapsbanken/planering/detaljplan/roller-och-ansvar/lansstyrelsen/>

miljökvalitetsmålen får genomslag i den lokala samhällsplaneringen<sup>19</sup>. Denna breda palett kräver olika sätt att agera och ansvaret är delvis fördelat över olika avdelningar som ofta har låg samverkan. Att både bevaka och främja upplevs av vissa som svårt att balansera.



Figur 10. Länsstyrelsens uppgifter (vad) avseende klimateffektiv planering och de roller (hur) länsstyrelsen tar och uppfattas ta för att utföra dessa.

Det är vanligt att i relation till fysisk planering uttrycka det som att länsstyrelsen har dubbla roller: en rådgivande och granskande/överprövande. Det görs till exempel nyligen i Boverkets<sup>20</sup> förstudie om länsstyrelsers behov avseende arkitektur och gestaltad livsmiljö. I förstudien lyfts att det finns behov av vägledning för både dessa roller, dock särskilt om länsstyrelsernas rådgivande roll

<sup>19</sup> Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

<sup>20</sup> Boverket (2019) Förstudie för Arkitekturuppdrag C: stödja länsarkitekterna, eller motsvarande funktion, i arkitektur- och gestaltningsfrågor.

mot kommunerna. Detta omfattar att beskriva hur den rådgivande rollen fungerar i förhållande till den juridiskt formella rollen samt tydliggöra och utveckla metodik för rådgivning och lyfta fram goda exempel där dialogen med kommunen fungerat bra. Projektet knyter an till detta på fler sätt. Främst arbetas med att utforska hur den rådgivande rollen kan utvecklas (se 3.4.1). Till mindre del utforskades även vad som ingår i länsstyrelsens ”ingripande” roll avseende klimateffektivitet och sociala mervärden (se 3.4.2), samt hur balansen mot den rådgivande rollen idag hanteras och förstås.

Under projektiden har det framkommit många olika åsikter och föreställningar om länsstyrelsens roll i fysisk planering, samt olika upplevelser hur väl det brukar fungera. Det finns både positiva och negativa erfarenhet, samt en utbredd förståelse hos kommunerna för att länsstyrelsen har många olika uppgifter och roller att balansera.

- Men jag kan också förstå hur det är. Vi sitter ju i samma typ av roll gentemot exploatörer. Då ska vi både vara myndighet och rådgivare och inspiratör. Och då blir det så att när man är osäker så backar man gärna tillbaka till myndighetsrollen. Drömscenariot är ju att alla diskuterar tillsammans. Men jag vet inte om det går. (kommun plan)

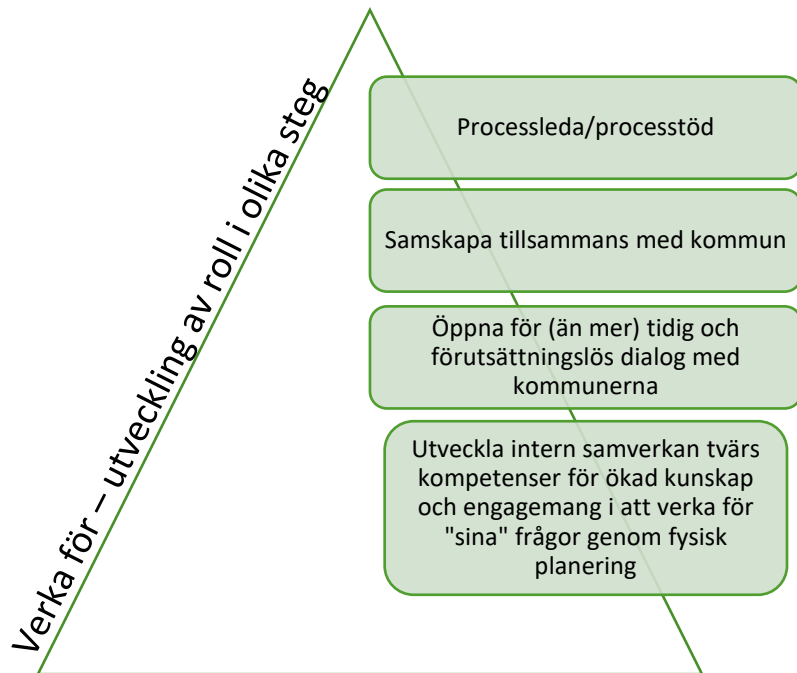
Inledningsvis i projektet framkommer främst att kommunerna uppfattar att det finns ett avstånd till länsstyrelsen. Dels handlar det om att det är en stor organisation vilket gör det svårt att veta vem man ska ta kontakt med. Dels handlar det om att länsstyrelsen uppfattas som en stelbent organisation med stor makt. Ord som myndighetsskräck, storebror, granskare, bromskloss, fyrkantig, de som är ”mot” istället för med, nej-sägare, någon som man behöver brottas med (figur 10). Upplevelsen att ”man står med mössan i hand” när man ska ställa en fråga och att man redan måste vara klar och ha saker färdigt innan man tar kontakt. Samtidigt betonar många att länsstyrelsen försöker bjuda in, att de eftersöker tidig dialog. Ibland nyttjar kommunerna inte det på grund av egen tidsbrist, men också för att man inte vill ”störa” i onödan. Det uppkommer även att det är stora skillnader, mellan kommuner och länsstyrelser, och starkt individberoende, där vissa ser kontakten som självklar.

- För mig har länsstyrelsen varit som en andra arbetsplats redan från min första dag här på kommunen. Dels handlar det om att jag sitter med i länsstyrelsens miljö- och klimatråd. Och sen är det personbundet, jag har många goda kontakter. Det känns som att ringa en kollega när jag ringer länsstyrelsen. Länsstyrelsen i Västmanland är bra på samverkan. (kommun miljö)

Ett tydligt resultat är dock att under projektet har deltagarna från länsstyrelsen tagit en mängd nya roller, eller betonat olika delar av sitt uppdrag på ett nytt sätt (figur 10). Detta har varit mycket uppskattat att både kommuner och länsstyrelser och kan ses som ett led i att utveckla metodik för sin mer rådgivande roll.

### 3.4.1. Utforska rollen ”verka för”

På liknande sätt som för kommunerna har kapaciteten att stödja kommunerna i att planera klimatsmart med sociala mervärden stärkts. Dels beror det på ökad *intern samverkan* (figur 11) där fler kompetensområden under projektets gång fått en bättre förståelse för hur planering kan påverka och skapa möjligheter för olika värden. Det handlar även om att kompetensområde plan fått inspiration och verktyg från kompetensområden som klimat, social hållbarhet, folkhälsa och barnperspektiv i vad dessa frågor kan omfatta, hur man kan ta sig an dem, och vilka åtgärder som ger positiva respektive negativa effekter. Länsstyrelserna har bland annat bidragit med idéer om hur grön infrastruktur och minskat transportbehov kan samspela, om jämställdhet och barnens plats i staden, checklistor för klimatsmart planering, gröna ytors ekologiska, sociala och hälsofrämjande funktion samt råd om samråd med svagare grupper i samhället som barn, äldre, funktionsnedsatta.



Figur 11. Olika steg som togs i projektet som skulle kunna fungera för att utveckla länsstyrelsens roll att ”verka för” klimat i fysisk planering. Ger chans att erbjuda fler verktyg till kommunerna och delta mer (pro)aktivt i själva skapandet av planen. Med dessa följer dock osäkerheter om detta ingår i länsstyrelsens mandat och hur detta kan/ska balanseras mot myndighetsrollen att ”ingripa”.

Länsstyrelserna har givetvis samverkat internt förut, men alla betonar att denna stärkts till följd av projektet. Mycket på grund av att de mer aktivt behövt leta upp de kompetenser som behövts och ”pitcha” projektet internt. Detta har i vissa av länsstyrelserna även fått den positiva effekten att flera kompetenser visar intresse för att aktivt delta i hur deras frågor kan komma in i planering.

– Jag har märkt under mina 20 år, där bara de senare har varit som anställd på länsstyrelsen, så har berättelsen om länsstyrelsen varit att de kan allt, de bestämmer. En expertmyndighet.

Det som jag tycker har varit så bra med det här projektet är att det gav oss mandat tänka lite friare, att gå runt till våra kollegor och pitcha projektet och säga att ”kom med här, nu gör vi inte som vanligt, nu får vi tänka friare”. Det Mari kickade igång på start-workshopparna. Jag ser att vi är mer kreativa idag. Ett fint exempel är att idag är det fler kompetenser som vill vara mer på våra fredagsmöten [plansamråd], det har blivit lite känslan av ”det är där det händer”. (länsstyrelse plan)

Det skiljer sig rätt mycket mellan länsstyrelserna i hur de samverkar med kommunerna och hur aktiva de är i att bjuda in till *tidig dialog* (figur 11). Genom projektet har länsstyrelserna dock kunnat delta mer än vanligt i mer *förutsättningslösa möten*. Dels har det inneburit en tätare kontakt, men formatet har också inneburit att man kunnat föra andra typer av samtal. Bland annat har länsstyrelserna och kommunerna fått en bättre förståelse för varandras situation. Från länsstyrelsens sida framhålls att de har fått en chans att bättre förstå kommunens tankar bakom planerna och svårigheterna att nå dit. En viktig effekt är alltså att det påverkat förståelse och relationer. I en av kommunerna reflekterar deltagarna om hur relationerna fördjupats och att det finns plats för känslor.

- jag har inte tidigare haft nära kontakt med länsstyrelsen, nu har jag fått fler ansikten på de som jobbar där. (kommun plan)
- ja, man har ju haft lite myndighetsskräck, att länsstyrelsen känns som en storebror. (kommun miljö och klimat)
- länsstyrelsen har tidigare varit mina granskare. Nu ser jag det lite annorlunda – mer samarbete, mer diskussion, men också mer känslor. (kommun plan)
- ja, nu känner man mer att de är som oss, att man kan ringa och bolla. Tidigare har man känt att man måste vara klar innan man tar kontakt. (kommun miljö och klimat).

Att den öppna stämningen och tätare kontakten förenklat relationerna lyfts av både kommun och länsstyrelse, som i konversationen nedan.

- framförallt har det även inneburit mer kontakt under detta år. Det är positivt. Som du sa [riktat till deltagare från länsstyrelsen], så är det mer en känsla av att vara kollegor. Även när vi var på länsstyrelsen i ett annat ärende så känner man sig trygg med att det finns en grupp där som man känner. (kommun plan)
- ja, vi känner ju också att det finns en trygghet i att diskutera. När jag och en kollega var på besök hos er tidigare, innan projektet, så var det första gången vi sågs, och man skulle vara sådär professionell. Men nu så känner man att man vågar mer, vara lite mer fri i tankarna. (länsstyrelse plan)
- ja, när jag och en kollega var hos er någon fredag nyligen så var ni ett stort gäng, kanske tio stycken. Hade vi inte träffat någon av er tidigare så hade det blivit spänt. Men nu så kände vi ju några av er, då kunde vi mer bladdra på och det blev inte så himla formellt. (kommun plan)
- precis, man känner det som att man sitter mer i samma båt. (länsstyrelse plan)

En relaterad aspekt som lyfts som värdefull av deltagarna är möjligheten till länsstyrelsens *medskapande*, *samskapande* med kommun (figur 11). Bland annat upplevs det från båda sidor inspirerande att jobba tillsammans mot ett gemensamt mål. Från länsstyrelsens sida fick man chansen att vara mer kreativ och delta i

planeringen på ett annat sätt, genom att aktivt vara med och formulera problembilden, mål och möjliga lösningar. Detta var främst en viktig del av de inledande startworkshoparna. Under de återkommande digitala mötena tog länsstyrelserna ofta en peppande, coachande roll. Bland annat såg några av deltagarna från länsstyrelsen det som sin uppgift att vara den som inspirerar kommunen genom att argumentera för på vilket sätt hen anser att kommunens plan främjar klimatsmart planering. Med andra ord stötta och medskapa genom att påvisa och formulera värden med planen. Vilket på sätt och vis är lite som en omvänd situation mot traditionella plansamråd. I dialogen nedan uttrycker en deltagare från av kommunens deltagare känslan av att vara samhällsbyggare tillsammans.

– ja, förut har man haft känslan att länsstyrelsen varit en bromskloss. Och ibland har man känt sig lite trött från kommunens sida och tänkt att det är inte bara staden som ska vara samhällsbyggare, länsstyrelsen ska också vara samhällsbyggare. Det som jag uppskattat i projektet är att vi har haft den här nära kontakten, att vi har kunnat prata av oss med länsstyrelsen om våra svårigheter här, med politiken. Och det har ju också gett er insyn i vår situation. (kommun plan 1)

– den här rådgivande rollen uppskattar vi hos länsstyrelsen (kommun plan 2)

Många av kommunerna har också upplevt det som positivt att länsstyrelsen tagit något av en *processledande* eller *processstödjande* roll (figur 11). Vilket underlättade både att hålla fokus och få framdrift i projektet. En deltagare från länsstyrelsen reflekterar över vikten av att stötta process och hur länsstyrelsens krav på kommunen att inrätta tvärsektoriella grupper uppfattades som att det gav legitimitet eller mandat till planerarna att ta med fler kompetenser.

– det är vanligt att vi fungerar som expertstöd. Mindre vanligt att vara processstöd. Rätt förvånande att kommunerna behövde så mycket hjälp med att leda processer, få till möten. De var glada att vi strukturerade och anordnade mötena. Jag trodde det fanns rutiner kring detta. (...) har inte jobbat med plan förut. Vi har inte tidigare haft rollen att tvinga kommunerna att samverka internt. I det här projektet har det visat sig att en väldigt viktig roll var att vara kravställare ”vi vill att ni skapar en grupp”. Att vi genom att vara kravställare gav dem mandat och legitimitet. Det handlar om att gå in i hur de ska arbeta. Jag var den som möjliggjorde att de träffades och genomförde tvärsektoriellt arbete. (länsstyrelse hållbarhet)

Ett annat perspektiv på att leda klimatarbetet är att tjänster och arbete kring länsstyrelsernas klimatarbete ofta är kopplade till olika projekt, precis som det här, och därav till viss del ligger utanför ordinarie verksamhet. En fördel med detta framhålls vara att det ger länsstyrelsen möjlighet att leda utvecklingen genom att tänka och agera utanför boxen, vilket skapar nya möjligheter som inte annars skulle kunna genomföras. Som i det här projektet, genom att testa nya roller och samarbeten.

- Men har man ett projekt som är också alltid något sorts utvecklingsarbete, då är det något helt annat. Då har jag en annan roll också. ”Nu ska vi utveckla det här tillsammans. Vill du vara med?” ”Jo.” Och det är inte ”Jag kommer att granska det här nu. Akta dig vad du säger.”

[skratt] Nej, så är det inte, men lite ... det är mycket enklare med såna projekt att skapa kontakt med kommunerna. Och de får någonting tillbaka också direkt. De får ett mervärde. Så de här projekten är ovärderliga på det viset att skapa just den här kontakten och det här samarbetet. (länsstyrelse hållbarhet)

En viktig fråga här är hur lärdomar från projekt kan bli del av ordinarie verksamhet. Samt om det man ser som önskvärt att göra passar med sina traditionella roller och arbetssätt. Återkommande i samtalen med länsstyrelserna är att alla är öppna för och ser positivt på att ta en mer medspelande, samskapande, ledande roll. Det finns dock en osäkerhet kring hur långt man kan gå för att inte gå utanför sitt mandat. Särskilt inom kompetensområde plan finns en ängslighet i att veta vad man får göra för att inte försvåra senare agerande där länsstyrelsen har en mer granskande och överprövande roll. Hur mycket kompis får man vara, som en av deltagarna uttrycker det? Nedan reflekterar en annan om hur hen såg detta både förändras och återkomma under projektets gång.

- Ja, men det är det som jag också hör från mina plankollegor hela tiden, att initialt blir man lite ängslig, för vi har den här granskande rollen och överprövande, och ”vi kan inte säga”, och ”sen så har vi sagt det, och sen kommer det hit och vi säger nej, och då säger de att ’men ni sa att’”. Den situationen finns det djupt förankrad att man är inne i sin myndighetsroll. (...)

Däremot så har det här projektet tack vare de startmöten vi hade tillsammans med dig, legitimerat att vi får prata friare i det här forumet. Och att vi är tydligare med det. Jag kan tycka att under startmötet kunde man se hur deltagarna förändrades från rollen som ängsliga och ”usch vad läskigt, nu är de här som ska granska oss”, medan vi satt och tänkte ”usch, vi får inte säga för mycket, för då tar de det för sanning”. Till här forumet där man faktiskt får prata lite friare, och tänka smarta tankar utan att få den där Plan- och bygglagen-boken i huvudet hela tiden. Någonting sånt. Det kom en nu från plan in i projektet förra veckan, och där möttes jag av precis den ängsligheten också. (länsstyrelsen plan)

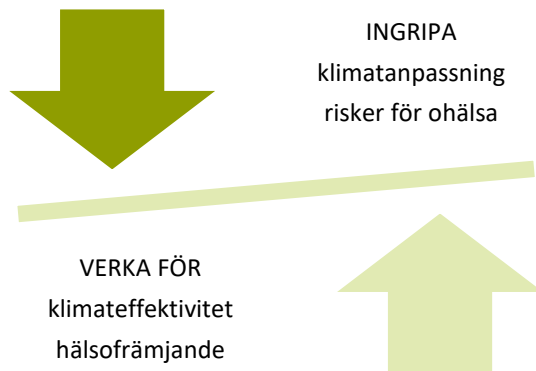
Från kompetensområde plans sida så framhålls att balansen mellan att rådgiva och ingripa mycket handlar om att på ett pedagogiskt sätt förklara för kommunen vilken roll länsstyrelsens kan ta i processen. Samt vilka roller olika kompetenser på länsstyrelsen har. Möjligen kan det underlättas av att klimateffektivitet inte är en ingripande grund, vilket utvecklas nedan.

På liknande sätt går att ifrågasätta om det är att gå utanför sitt mandat att länsstyrelsen har synpunkter på kommuners interna arbetssätt genom att kontinuerligt kalla till möten och be om tvärsektoriella arbetsgrupper samt förankra behovet av inriktningen klimatsmart planering med sociala mervärden hos kommunala politiker. Det vill säga just det som kommunerna ser som ett viktigt stöd i detta projekt.

### 3.4.2. Klimateffektivitet, ingripande och status

En detaljerad genomgång av lagstiftningen ligger utanför avgränsningen av detta projekt. Nedan görs istället några nedslag för att bättre kunna förklara de svårigheter som länsstyrelsen upplever med dagens regelverk och dess praktik.

Klimat och hälsoaspekter är enligt både plan och bygglagen och miljöbalken viktiga i fysisk planering. Men alla dimensioner av dessa aspekter har inte samma regler. En viktig uppdelning enligt plan- och bygglagen är hälsofrämjande respektive risk för ohälsa, samt klimateffektivisering respektive klimatanpassning. De statliga intressen som länsstyrelsen har tillsyn över brukar kallas länsstyrelsens ingripandegrunder. Viktiga ingripandegrunder är om bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet, eller till risken för bland annat översvämning. I Boverkets<sup>21</sup> tolkning av plan- och bygglagen handlar hälsa och säkerhet i detta fall om direkt negativ påverkan på människans hälsa, det vill säga risker för ohälsa. Medan översvämning även är kopplad till förändrat klimat. Idag gäller därför att det är kommunerna själva som bestämmer hur frågor kring klimateffektivitet och hälsofrämjande ska avvägas, prioriteras och hanteras i relation till andra allmänna intressen. Länsstyrelsen kan rådge och stödja kommunerna i dessa frågor, men inte överpröva (figur 12).



Figur 12. Länsstyrelsen kan ingripa i frågor om risker för ohälsa och klimatanpassning som översvämningsfrågor. Minskade klimatutsläpp och hälsofrämjande är frågor de enbart kan verka för genom att samråda, ge råd och så vidare. .

<sup>21</sup> PBL kunskapsbanken: en handbok om plan- och bygglagen. Begreppen hälsa, säkerhet och risk i PBL. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/halsa-sakerhet-och-risker/begreppen-halsa-sakerhet-och-risk-i-pbl/>



Denna uppdelning är inte riktigt lika tydlig i miljöbalkens regler om miljöbedömning. Enligt Naturvårdsverkets<sup>22</sup> vägledning kring miljöbedömning ska en miljöbedömningsprocess:

”inte bara undvika faktiska negativa konsekvenser för människors hälsa utan också främja positiva effekter. Det kan handla om alternativa lösningar som kan bidra till att det finns tillgång till bostadsnära natur, friluftsliv, goda ljudmiljöer, tillräckligt stora skolgårdar för barns utveckling, gång- och cykelvägar, frisk luft etc.”

När det gäller klimat betonar Naturvårdsverket<sup>23</sup> att det både handlar om att identifiera, bedöma och beskriva klimatpåverkan som växthusgasutsläpp samt områdets utsatthet för klimatförändringar och de anpassningar detta kräver. Men i miljöbedömningar för kommunala planer har länsstyrelsen inte heller en överprövande utan mer samrådande roll. Ett viktigt processelement som lyfts i projektet är undersökningssamrådet. Under detta har länsstyrelsen möjlighet att tidigt i processen lyfta och rådge kring hur klimat- och hälsoaspekter bör tas med och huruvida konsekvenserna för dessa kan antas innebära att planen medför betydande miljöpåverkan.

I många av intervjuerna uppkommer att länsstyrelsen upplever ett glapp mellan de klimat- och miljömål de har ansvar att verka för att de ska implementeras, och det lagstöd de har för att göra detta. Just möjligheten att ingripa för enbart vissa frågor betonas ofta som en stor skillnad som kan innebära att klimat och sociala frågor inte får lika mycket uppmärksamhet, eller tyngd i processen.

- De där överprövningsgrunderna, de är så himla ... det är så konkret och det är så tydligt, ”det här ska länsstyrelsen jobba med, och det här ska de överpröva och så”. Ja, men de här målen står inte lagstiftningen lika tydligt, förutom att vi ska verka för och lite mer ... (länsstyrelse plan 1)

- Nej, så det kan man säga, på något sätt så hänger det inte ... det är inte synkat riktigt då. Tiden förändras, och då borde kanske lagstiftningen förändras. (...) ja, det är som att inte kanske lagstiftningen har hängt med i samhällsutvecklingen. Eller inte uppdaterats eller förändrats utifrån den (länsstyrelse plan 2)

- Så det blir också ibland konstigt om man säger ... om man tar ett exempel. Någon kommun vill bygga ... vi har bostadsbrist och de har velat bygga hyresrätter till och med centralt nära resecentrum. Och då är det något ... för det förorenad mark, så det kanske ... nej, det är hälsosäkerhet, eller det är ett riksintresse, så säger jag ”nej, det går tyvärr inte. Så lägg det en kilometer bort. Där finns det plats”. Men då tänker jag, ja, ur ett klimatperspektiv så var det väl... och ur ett bostadsförsörjnings... socialt perspektiv, det var det bästa läget egentligen.

---

<sup>22</sup> Naturvårdsverkets digitala vägledning om miljöbedömning. Begreppen hälsa och befolkning. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Strategisk-miljobedomning/Miljoaspekter-i-miljobedomning/Befolkning-och-halsa/>

<sup>23</sup> Naturvårdsverkets digitala vägledning om miljöbedömning. Klimat i miljöbedömningar. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Strategisk-miljobedomning/Miljoaspekter-i-miljobedomning/Klimat/>

Men då kommer vi med våra provningspunkter som är ganska stela. Så det på något sätt blir nästan motsägelsefullt med det övriga, det jag jobbar med. (...) Och det är som du säger också, för vi kan också under de här goda råden som vi ger ... eller bör säga "Nu har ni glömt bort de oskyddade barnen i den här planen". Eller "Hur blir det med jämställdheten?" Men sen när det ställs till sin spets så är det ju nån som, "ja, det får kommunen hantera som de vill", och det är de här överprövningsgrunderna som råder över, så det är dem som jag särskilt tittar på. (länsstyrelse plan 2)

En medarbetare med kompetens klimat lyfter ett annat perspektiv på att energi- och klimat och de aktörer som företräder dessa, har lägre status mot andra tillsynsfrågor.

- Klimatlagen och den lagstiftning som finns runt klimat, den är ju tandlös. Den har inte plockats in tillräckligt starkt tror jag i ... ja, kopplingarna i annan lagstiftning finns inte tillräckligt och vi ser det i andra sektorer också. Om vi pratar tillsynsfrågor till exempel.

- De tillsynsfrågor som Naturvårdsverket ansvarar om, de får alltid prioritet över energifrågor som också är en tillsynsfråga, lagstiftad, men som Energimyndigheten ansvarar för. Men Energimyndigheten anses inte vara en ... ja, vad vet jag, de har inte samma status helt enkelt som Naturvårdsverket hos tillsyningspersonalen. Och det finns inte samma ... det är inte lika moget att jobba med de frågorna. Som dom trycks, ja, de nedprioriteras helt enkelt. Jag tycker att det är lite samma med klimatet, de är fortfarande lite ... ja, lite marginellt, att, "ja, det är bra om vi kan få med det, men nu är det här faktiskt viktigt". (länsstyrelse klimat)

Liknande tongångar finns det när det gäller miljöbedömningar. En medarbetare från miljö och klimat för fram att klimat idag troligen inte som ensam aspekt skulle kunna vara avgörande för att ta beslut om en plan kan antas medföra betydande miljöpåverkan, och att en miljöbedömning därmed ska genomföras.

Lite tveksam. Jag tänker att det kanske krävs mer än bara det. Alltså, buller till exempel som är enklare, vet man att det kommer påverka så blir det ju automatiskt inte betydande miljöpåverkan ändå i frågorna. Så att det är nog sammanvägningen mellan den problematik som kan finnas och det styrs också i miljöbalken där då, vad som ... när det skulle vara MKB och inte. Och sen kan vi så klart göra fler tolkningar utifrån de punkterna då. Men om det är en sakfråga som blir tydlig så är det nog inte så att det skulle ... ja, det blir svårt att bedöma att det skulle kunna innebära betydande miljöpåverkan enbart på grund av det. (länsstyrelse miljö och klimat)

Sammanfattningsvis så upplevs det inte finnas skarpa eller tunga krav på att lyfta klimateffektivitet, samt att de som finns inte ageras på tillräckligt starkt. Det finns önskemål om att lagen behöver förändras. Dock få konkreta förslag på hur, utöver att klimat behöver få mer tyngd. Några av deltagarna från länsstyrelsen reflekterar om vad det skulle innebära att ha klimateffektivitet som ingripandegrund, vilket skulle ge dem incitament att agera mer "tvingande". De svårigheter de lyfter fram handlar dels om politik, men främst om det tekniska, det vill säga att idag inte förstå hur det skulle kunna hanteras på ett bra sätt.

- Planera för minskade klimatutsläpp anses av vissa som en tillväxtkritik vilket gör att frågan blir politisk.

- Begrepp som klimateffektiv och klimatsmart betyder olika för olika människor och sektorer och behöver i så fall tydliggöras.
- De ingripande grunder som redan finns, som miljö kvalitetsnormer, är redan idag svåra att hantera. Med klimateffektivitet betonas vikten av att hantera kumulativa effekter över långa tidshorisinter, vilket gör detta särskilt svårt att jobba med.

### 3.4.3. Reflektion om avvägningar

Länsstyrelsens roll i planering beskrivs som sagt ofta som dubbel, i behov av avvägningar mellan ingripande och rådgivande. Särskilt finns behov av att stärka den rådgivande rollen. I projektet utforskades vad rådgivande, eller verka för kan innebära och det anses positivt att ta mer medspelande, samskapande, ledande roller. Samtidigt som det finns en osäkerhet kring vad man kan göra för att inte gå utanför sitt mandat. Att söka efter vad som är lämpligt är agerande utifrån hur man förstår sitt ansvar är naturligt. Dilemman uppstår dock om vad man anser vara bäst för situationen inte stämmer överens om det man anser vara lämpligt att göra<sup>24</sup>. I dessa situationer behöver man göra avväganden. Ett sätt att förstå dessa avvägningar är att belysa mikropraktiken, det vill säga vad deltagarna i projektet gör och säger att de vill göra, utifrån rådande planeringideal.

En planeringsidé kring planering handlar om robusthet, formella processer och tydliga ramar. Planering ska bedrivas i enlighet med gällande lagstiftning och regler. Som beskrivs ovan så regleras länsstyrelsens uppgifter ibland andra plan- och bygglagen, miljöbalken och olika förordningar och regleringsbrev. Till stor del handlar det om formella processer. Denna typ av administration, eller byråkrati har utvecklats under lång tid för att skapa tydlighet förutsebarhet och begränsa godtycke<sup>25</sup>. För länsstyrelsen handlar det både om att ge råd vid rätt tillfälle kring rätt frågor, samt att särskilt bevaka och ingripa vissa frågor i vissa fall med möjlighet till överprövning.

Den andra planeringsidén handlar om samverkan. Samverkan i planering har bland annat sin grund i de idéer som framkom redan på 1980-talet under namnet

---

<sup>24</sup> Se vidare Kågström, M., Dovlén, S. (2019) Barriers and Openings for Transforming Swedish Planning Practice – Examples of Landscape and Health Policy Integration. Planning Theory and Practice.

<sup>25</sup> Se vidare Bladini, F., Jensen, C., Palm, K., Sandoff, A., & Williamsson, J. (2015). Planerarens roll i förändring. Boverket & Tillväxtverket Tillväxt kräver planering: en antologi om samverkan i den fysiska planeringen.

”collaborative planning”<sup>26</sup>, som är ett paraplybegrepp för många olika inriktningar. I många av inriktningarna är följande värderingar centrala; inkludering, öppenhet, rättvisa, empati, lika möjligheter och kraften i det bättre argumentet<sup>27</sup>. Dessa har dock kritiserats för att bland annat inte erkänna den inneboende maktdynamiken och den politiska karaktären av planering<sup>28</sup>. Gemensamt för många av inriktningarna är dock att de betonar en nätverksbaserad förståelse av planering där kunskap, roller och ansvar skapas i sociala relationer. Hur man förstår vad som händer och vad som bör göras åt det är således ett resultat av relationer mellan individer, arbetsgrupper, institutioner och organisationer, samt de formella och informella normer och utrymmen för olika tolkningar som finns i dessa sammanhang<sup>29</sup>. För länsstyrelsen skulle detta kunna innebära ett behov av att gå utanför formella roller för att istället fokusera på hur de på bästa sätt kan stötta kommunernas planering, på liknande sätt som de gjort i projektet.

Detta hänger samman med den tredje idén om planering som handlar om behovet av innovation för att lösa problem med hållbarhet, klimat med mera. Vilket bland annat hänger samman med länsstyrelsens uppgift att leda arbetet med klimat. Innovationsarbete handlar bland annat om att ifrågasätta invanda mönster och främja nytänkande, att man ska tänka ”tänka utanför boxen”<sup>30</sup>. Av det följer att det också måste finnas rum för misslyckanden. Vilket är att synsätt som kan vara svårt att förena med idén om robusthet och förutsebarhet.

Viktigt att komma ihåg är att det inte handlar om antingen eller. Klimatsmart samhällsplanering med sociala mervärden behöver nås både genom att ifrågasätta och bryta mot etablerade regler och normer, och genom byråkrati, formella processer och förutsebarhet<sup>31</sup>. Det som detta avsnitt vill visa är att för att komma vidare i frågan om länsstyrelsens dubbla roller (och utveckla den rådgivande) är det intressant att titta på mikropraktiken, och belysa det utifrån olika idéer om hur arbetet ska genomföras.

---

<sup>26</sup> Se vidare Healey, P. (2007). *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times*. New York: Routledge.

<sup>27</sup> Se vidare Sager, T. (2009). Planners’ role: Torn between dialogical ideals and neo-liberal realities. *European Planning Studies*, 17(1), 65–84.

<sup>28</sup> Se vidare Healey, P. (2007), se ovan.

<sup>29</sup> Se vidare Healey, P. (2007), se ovan.

<sup>30</sup> Se vidare Bladini, F., Jensen, C., Palm, K., Sandoff, A., & Williamsson, J. (2015). Planerarens roll i förändring. Boverket & Tillväxtverket *Tillväxt kräver planering: en antologi om samverkan i den fysiska planeringen*.

<sup>31</sup> Jämför med Bladini et al (2015), se ovan.

## 4. Slutord

Berättelser har förmågan att vara mångdimensionella och att väcka känslor. På samma sätt har det här projektet många lager och väcker känslor. Deltagare har känt frustration över resursbrist och att inte hinna med, besvikelse över att inte få tillräckligt med gehör från dem man önskat och oro över att det som görs inte är tillräckligt. Mest framträdande under projektiden har dock varit känslor av kontakt, förståelse, engagemang och tillit. För några framtidshopp. Överlag märks en stark vilja och öppenhet hos deltagarna för att planera för minskad klimatpåverkan. Givetvis behövs större omställningar för klimatet än vad som nås genom detta projekt. Men det är en viktig pusselbit som bidrar till att aktörer upplever att klimat går att agera på i deras yrkespraktik. Upplevelsen av att deras kunskaper och agerande har betydelse för att nå klimatsmart samhällsplanering med sociala mervärden. Det är viktigt, och en bra grund att bygga vidare på. Nästa steg är att de lärdomar som fåtts genom projektet kommer att inkluderas i Energimyndighetens kommande vägledning om fysisk planering.

