



Tänk Globalt, Samverka Regionalt och Agera Lokalt

– En kvalitativ studie av Länsstyrelsens
roll i arbetet med regionala klimat- och
energistrategier

Magnus Strand

2013

Tillämpad Klimatstrategi
Examensarbete för masterexamen 30 hp
Lunds universitet

Tänk Globalt,
Samverka Regionalt,
Agera Lokalt

En kvalitativ studie av Länsstyrelsens roll i arbetet med
regionala klimat- och energistrategier

Magnus Strand
2013

Handledare

Nora Smedby

*International Institute for Industrial Environmental Economics Lunds
Universitet*

Lena Neij

*International Institute for Industrial Environmental Economics Lunds
Universitet*



LUNDS UNIVERSITET

Abstract

The interaction between stakeholders from different levels and different sectors of society is a key aspect of strategic climate and energy work. The regional administrative level in Sweden is in this regard important since the regional actors have a coordinating function and are working strategically with the overall aspects of climate and energy issues. The purpose of this thesis is to examine the county administrative board's (CAB) (på svenska Länsstyrelsen) role as one of several regional actors in the strategic climate and energy work, and how the regional climate and energy strategies has come to be used by players as the CAB, municipalities and regional cooperation bodies. This is performed through a qualitative analysis of the CAB's strategic climate and energy work based on the government commission from 2008 to develop regional climate and energy strategies. The thesis comprises the four counties of Stockholm, Södermanland, Västmanland and Östergötland and the analysis is based primarily on interviews with officials working with climate and energy issues and spatial planning at the CAB, municipalities, regional cooperation bodies and a regional council (Landsting).

The results show that the regional climate and energy strategies have come to limited use in the various stakeholders' climate work. However, the processes that the strategies have contributed to have led to a development of the strategic climate and energy work in the counties through increased collaboration between stakeholders. The study also shows that there is a lack of clarity about the roles of regional actors, although the players themselves do not perceive the ambiguity as an obstacle. The fuzzy roles may rather lead to increased dialogue between the actors. Moreover, the thesis exposes other aspects that are perceived as obstacles in the strategic climate and energy work. Many stakeholders experience a lack of resources for collaboration between the organisations and an inadequate concurrence between different sectors at the national level, which is perceived by the actors to obstruct the regional and local climate work. Finally, the CAB has an important role in the continued strategic climate and energy work at the regional and local level. In the near future, several of the regional strategies will be concretized by the development of action programs. This will put great demands on the county administrative boards to continue to develop the external dialogue with stakeholders and to provide a cross-sector consensus internally in the strategic climate and energy work.

Sammanfattning

Samverkan mellan aktörer från olika samhällsnivåer och sektorer är en central aspekt i strategiskt klimat- och energiarbete. Den regionala administrativa nivån är viktig i detta sammanhang då dess aktörer i stor utsträckning arbetar samordnande och strategiskt med övergripande aspekter av klimatfrågor. Syftet med denna uppsats är att studera Länsstyrelsens roll som en av flera regionala aktörer i det strategiska klimat- och energiarbetet, samt hur regionala klimat- och energistrategier i praktiken har kommit att användas av aktörer som Länsstyrelsen, kommuner och regionala samverkansorgan. Studien är en kvalitativ analys över Länsstyrelsens strategiska klimat- och energiarbete utifrån regeringsuppdraget från 2008 att ta fram regionala klimat- och energistrategier. Arbetet omfattar de fyra länen Stockholm, Södermanland, Västmanland och Östergötland och analysen bygger framförallt på intervjuer med tjänstemän som arbetar med klimat- och energifrågor eller fysisk planering på Länsstyrelsen, kommuner och regionala samverkansorgan samt ett Landsting.

Resultaten av studien visar att de regionala klimat- och energistrategierna har kommit till begränsad användning i de olika aktörernas klimatarbete. Emellertid har arbetsprocesserna kring strategierna bidragit till att det strategiska klimat- och energiarbetet utvecklats i länen bland annat genom ökad samverkan mellan berörda aktörer. Studien visar även att det finns otydligheter kring de regionala aktörernas roller, dessa otydligheter upplevs dock av aktörerna själva inte som något hinder i arbetet. De otydliga rollerna kan snarare tänkas leda till ökad dialog mellan aktörerna. Resultaten av studien visar likväl på andra aspekter som aktörerna upplever som hinder i deras strategiska klimat- och energiarbete. Något som delas av flera aktörer är bristande resurser för samverkan mellan aktörer och sektorer samt de nationella stuprör som genomsyrar den offentliga förvaltningen i Sverige. Avslutningsvis kommer länsstyrelsen ha en fortsatt viktig roll i det strategiska klimat- och energiarbetet. Inom snar framtid kommer flera av de regionala strategierna att konkretiseras genom att åtgärdsprogram tas fram. Ett arbete som kommer ställa stora krav på Länsstyrelserna att fortsätta utveckla den externa dialog som förs med berörda aktörer samt att man får en tvärsektoriell samsyn internt i det strategiska klimat- och energiarbetet.

Förord

Denna uppsats är ett examensarbete på masternivå som är gjort inom det tvärvetenskapliga master-programmet *Tillämpad Klimatstrategi* vid Lunds Universitet och är utfört under våren 2013.

Jag vill börja med att rikta ett stort tack till mina handledare doktorand Nora Smedby och professor Lena Neij vid det Internationella Miljöinstitutet vid Lunds Universitet. Utan er hjälp och stöttning hade denna uppsats strandat halvvägs och utan era kommentarer under resans gång hade slutprodukten inte blivit det den nu är.

Jag vill även rikta ett stort tack till Länsstyrelsen i Skåne som har varit initiativtagare till uppsatsens ämne. Med förhoppning om att slutresultatet inte hamnat för långt bort från era förväntningar och det tilltänkta arbetet. Tack Åsa Skillius!

Sist men inte minst vill jag rikta ett stort tack till alla tjänstemän på Länsstyrelserna i Stockholm, Södermanland, Västmanland och Östergötland, på kommunerna Botkyrka, Eskilstuna, Hallstahammar, Katrineholm, Mjölby, Motala, Stockholm, Västerås, på regionförbunden Östsam och Sörmland samt Landstinget och Kommunförbundet i Stockholms län. Ni har varit väldigt tillmötesgående och tack för att ni ställt upp och låtit er intervjuas. Utan er hade detta blivit en torftig sammanställning.

Magnus Strand, Mölnlycke den 6 juli 2013

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Abstract	V
Sammanfattning	VI
Förord	VII
1. Inledning	1
1.1 Problembeskrivning	1
1.1 Syfte och mål	2
1.2 Frågeställningar.....	2
1.3 Metod.....	3
1.3.2 Avgränsningar	4
1.4 Uppsatsens upplägg och läsanvisningar	5
2. Bakgrund	7
2.1 Vad? – klimat- och energi i strategisk samhällsplanering.....	7
2.1.1 Klimatet som ett exempel på den tredje generationens politikområde.....	7
2.1.2 Strategisk samhällsplanering	8
2.2 Vem? – Regionala administrativa nivåer och dess aktörer	11
2.3 Hur? – Strategisk planering och regionala strategier.....	14
2.3.1 Klimat- och energistrategi	16
2.3.2 Andra viktiga regionala planer och program.....	17
2.4 Sammanfattning	18
3. Klimat- och energistrategier i praktiken - exempel från fyra län	20
3.1 Västmanlands län.....	21
3.1.1 Klimat- och energistrategi	21
3.1.2 Genomförande, samverkan och uppföljning	22
3.1.3 Erfarenheter från arbetet med klimat- och energistrategier	23
3.2 Södermanlands län.....	24
3.2.1 Klimat- och energistrategi	24
3.2.2 Genomförande, samverkan och uppföljning	25
3.2.3 Erfarenheter från arbetet med klimat- och energistrategier	25
3.3 Stockholms län	27
3.3.1 Klimat- och energistrategi	27
3.3.2 Genomförande, samverkan och uppföljning	28
3.3.3 Erfarenheter från arbetet med klimat- och energistrategier	29
3.4 Östergötlands län	30
3.4.1 Klimat- och energistrategi	30
3.4.2 Genomförande, samverkan och uppföljning	31
3.4.3 Erfarenheter från arbetet med klimat- och energistrategier	31
3.5 Sammanfattning av klimat- och energistrategierna	32
4 Länsstyrelsens roll i det strategiska klimat- och energiarbetet	34
4.1 Klimat- och Energistrategier	35
4.1.1 Arbetsprocessen vid framtagandet av klimat- och energistrategierna.....	35
4.1.2 Genomförande och uppföljning av klimat- och energistrategierna	37
4.1.2 Användning av klimat- och energistrategierna	39
4.1.3 Hinder i det strategiska klimat- och energiarbetet	44

4.2 De regionala aktörernas roller och ansvar	48
4.3 Sammanfattande svar på frågeställningarna	53
5. Diskussion och slutsatser.....	55
5.2 Avslutande reflektioner och fortsatt forskning	56
6. Referenser	58
Bilaga 1 Intervjumaterial.....	62

1. Inledning

1.1 PROBLEMBESKRIVNING

Uppsatsens utgångspunkt är att klimatfrågan är en för samhället avgörande ödesfråga vilken engagerar samtliga samhällsnivåer och sektorer. Behovet av att minska samhällets klimatpåverkan är överhängande men trenden är istället den motsatta och världen över fortsätter utsläppen av växthusgaser att öka (Rogner, m.fl. 2007). Det internationella forskningsorganet (IPCC) bedömer att 60-80% av åtgärderna för att begränsa utsläppen av växthusgaser kan nås inom åtgärder knutna till energiförsörjning och energianvändning (IPCC 2007). Områden som i stor utsträckning berör den fysiska samhällsplaneringen vilket enligt Ranhagen (2008) är ett viktigt verktyg för att skapa ett hållbart samhälle. Flera studier lyfter fram ökad samverkan och kommunikativa planeringsprocesser som förutsättningar för att utnyttja de fysiska planernas fulla potential, vilket gör att aktörer från flera samhällsnivåer och samhällssektorer måste göras delaktiga i arbetet mot ett samhälle med minskad klimatpåverkan och energianvändning (Hansen och Cars 2011, Ranhagen 2011, Delegationen för hållbara städer 2012).

I den svenska klimatpolitiken beskrivs samverkan mellan olika aktörer och samhällsnivåer som en central del (Prop. 2001/02:55). En integrerad samhällsplanering genom ökad samverkan mellan olika nivåer och sektorer på kommunal, regional och nationell nivå bedöms som en viktig del i klimatarbetet (Prop. 2008/09:162). Det beskrivs i underlagsrapporten till en svensk nationell färdplan 2050 som ett område med behov av fortsatt utveckling och insatser (Naturvårdsverket 2012).

Länsstyrelser och kommuner är tillsammans med regionala självstyrelseorgan och samverkansorgan viktiga aktörer i arbetet med att genomföra den nationella klimatstrategin (Prop. 2008/09:162). För att stärka den nationella klimatpolitikens genomslag ute i landet fick Länsstyrelsen under 2008 i uppdrag av regeringen att ta fram regionala klimat- och energistrategier. Dessa strategier syftade till att *”minska klimatförändringarna, främja energiomställningen, öka andelen förnybar energi samt främja energieffektivisering och effektivare transportsystem”* (Länsstyrelsens regleringsbrev 2008, s. 33). Strategierna skulle tas fram i bred samverkan med kommuner, statliga myndigheter och berörda regionala aktörer. Samtidigt skulle strategierna ta tillvara på möjligheter till ett integrerat sektorsövergripande arbete mot regional energiomställning samt tillvarata tänkbara synergier med andra regionala planer och program.

Då Länsstyrelsen själva har ett begränsat utrymme att genomföra åtgärder är det viktigt hur de uppfattas av de aktörer som ska genomföra åtgärderna. Viktiga frågor i detta sammanhang blir därför vilken roll och legitimitet länsstyrelsen har i sitt strategiska klimat- och energiarbete mot aktörer som kommuner och regionala samverkansorgan. Hur Länsstyrelsens roll uppfattas kan vara avgörande för hur de regionala klimat- och energistrategierna mottas i de olika länen. Ser man inte länsstyrelsen som en naturlig aktör i dessa frågor och om man dessutom inte varit delaktig i arbetsprocessen kring strategierna är risken stor att dessa enbart blir hyllvärmare hos kommunen (Thoresson

m.fl. 2010). Det är därför viktigt hur Länsstyrelsen arbetar med dessa strategiska frågor och hur man har hanterat regeringsuppdraget från 2008, både internt och gentemot externa aktörer.

1.1 SYFTE OCH MÅL

Det övergripande syftet med detta examensarbete är att undersöka hur regionala aktörer¹ och då framförallt Länsstyrelser och regionala samverkansorgan som Regionförbund kan bidra till att minska samhällets klimatpåverkan och energibehov genom att arbeta strategiskt med klimat- och energifrågor. Samtliga Länsstyrelser fick under 2008 i uppdrag av regeringen att ta fram regionala klimat- och energistrategier, ett uppdrag som har fortsatt och byggts på sedan dess. Uppsatsen syftar till att se hur dessa strategier kommer till användning och vilken funktion de har idag och kan få i det fortsatta arbetet. De regionala aktörerna arbetar strategiskt med olika frågor som berör klimat- och energiområdet, ett arbete som ibland går in i varandra. Då det är flera aktörer på regional nivå som arbetar med klimat- och energifrågor syftar arbetet även till att undersöka hur roll- och ansvarsfördelningen fungerar mellan dessa aktörer.

Utgångspunkten i analysen är de regionala klimat- och energistrategier som Länsstyrelserna har tagit fram i de fyra länen Stockholm, Södermanland, Västmanland och Östergötland. De regionala strategierna ses i sammanhanget som ett sätt för länsstyrelserna att samla det klimat- och energiarbete som bedrivs i de olika länen och att skapa samverkansformer för det fortsatta åtgärdsarbetet. Denna studie avser att analysera arbetet kring de regionala strategierna och inbegriper därmed tidsperioden från det att uppdraget gavs 2008 och den fortsatta arbetsprocessen med strategierna fram till idag. Analysen av strategierna ser till hur arbetsprocessen vid framtagandet gått till och hur samverkan skett mellan olika aktörer och internt på länsstyrelsen samt vilken funktion strategierna fyller i det strategiska klimat- och energiarbetet. I detta sammanhang kommer även Länsstyrelsens roll och legitimitet att belysas.

Utifrån att studera mer ingående hur länsstyrelsen arbetar med strategiska klimat- och energifrågor kopplade till fysisk planering kan förhoppningsvis generella slutsatser dras om hur den regionala administrativa nivån kan och bör arbeta med dessa frågor.

1.2 FRÅGESTÄLLNINGAR

Analysen utgår ifrån följande frågeställningar. Huvudfrågeställning:

- *Vilken roll har Länsstyrelsen i det strategiska klimat- och energiarbetet när det gäller strategisk och fysisk planering?*

Detta undersöks specifikt genom att studera exemplet med länsstyrelsernas klimat- och energistrategier och kommer utgå från följande delfrågeställningar:

- *Hur har de regionala klimat- och energistrategierna kommit till användning i klimatarbetet på kommuner samt hos de regionala aktörerna Länsstyrelsen, Regionförbund och Landsting?*
- *Vilka faktorer kan förklara hur de regionala strategierna har kommit till användning?*

¹ Regionala aktörer i denna uppsats inbegriper Länsstyrelser, Landsting och regionala samverkansorgan som Regionförbund och kommunförbund. Dessa har valts ut då de är regionala organisationer som tar del i den regionala förvaltningen vars verksamhet i olika utsträckning driver strategiska klimat- och energifrågor utanför

- *Hur fungerar roll- och ansvarsfördelning mellan Länsstyrelsen och regionala aktörer som Regionförbund och Landsting i det strategiska klimat- och energiarbetet?*

1.3 METOD

Uppsatsen är en komparativ studie där olika Länsstyrelserns arbete inom klimat- och energiområdet kvalitativt analyseras med utgångspunkt i arbetsprocessen med och användningen av de regionala klimat- och energistrategierna. En kvalitativ analys som bygger på intervjuer och en litteraturstudie för att få en samlad bedömning av det klimat- och energistrategiska arbete som bedrivs av Länsstyrelsen. För att kunna analysera aspekter som roller, legitimitet och ansvar är intervjuerna en central del i uppsatsens analys. Hur enskilda tjänstemän upplever sitt och andra aktörers arbete samt deras egna erfarenheter av arbetet blir viktiga komplement till vad som finns att tillgå i litteraturen.

Urval av län

Det har inom ramen för detta arbete varit nödvändigt att genomföra ett urval av vilka län som ska ingå i studien. Utgångspunkten i detta urval är att försöka få län som har olika förutsättningar när det gäller förekomsten av andra regionala aktörer och hur uppdraget om klimat- och energistrategier har hanterats. Kriterier som används för urval av län är om länet har:

- förekomst eller avsaknad av regionala aktörer som kommunförbund och regionförbund
- om den regionala klimat- och energistrategin har reviderats eller uppdaterats sedan den första versionen togs fram under 2008 på uppdrag av regeringen.

De fyra län som utifrån dessa kriterier valts ut är Stockholm, Södermanland, Västmanland och Östergötland. Urvalet baseras på om kriterierna är uppfyllda eller inte i de olika länen och för att belysa olika Länsstyrelserns förutsättningar i klimatarbetet syftar urvalet till att få en spridning utifrån dessa kriterier. Exempelvis är Västmanlands län ensamt bland de fyra länen om att inte ha något regionalt samverkansorgan eller landsting som aktivt driver klimat- och energifrågor utanför den egna verksamheten. I både Södermanlands och Östergötlands län finns det regionförbund som i olika grad driver klimat- och energifrågor medan det i Stockholms län finns ett flertal regionala aktörer i form av bland annat kommunförbund och Landsting. När det gäller hur de regionala klimat- och energistrategierna har hanterats så har Länsstyrelserna i Östergötlands och Västmanlands län inte genomfört någon uppdatering eller revidering av den regionala klimat- och energistrategin som togs fram i samband med 2008 års regeringsuppdrag. En situation som skiljer sig jämfört med Stockholms och Södermanlands län där strategierna har omarbetats sedan den första versionen och dessa län har uppdaterade strategier från 2013 respektive 2012.

Utifrån de län som ingår i den fördjupade analysen har kommuner i dessa län valts ut på kvalitativa grunder genom kontakter med tidigare intervjuade tjänstemän på Länsstyrelsen och andra regionala aktörer. Utgångspunkten i urval av kommuner har varit att välja kommuner som arbetar aktivt med klimat- och energifrågor. Urvalet av personer som kommer intervjuas görs utifrån deras formella arbetsuppgifter och då

främst gällande samordnande tjänster kring klimat- och energifrågor samt fysisk planering.

Telefonintervjuer

Telefonintervjuerna som är semi-strukturerade intervjuer vilket innebär att samma frågor ställs vid samtliga intervjuer men eftersom frågorna har öppna svarsalternativ skiljer sig intervjuerna åt beroende på de svar som ges (Andersson, 1985). Dessutom har intervjuformulären justerats och ändrats efterhand som intervjuerna genomförts om det visats att någon fråga saknats eller att någon fråga har varit mindre relevant. Intervjuerna har gjorts per telefon och i längd varierat mellan 30 minuter och dryga timmen. Intervjuerna har genomförts med tjänstemän som har olika yrkesroller och som arbetar inom olika organisationer har fyra olika intervjuformulär tagits fram (se Bilaga 1 för intervjumallar). Som stöd i framtagandet av intervjumaterialet har *Metodpraktikan* (Essaiason m.fl. 2004) och *Som man frågar får man svar* (Andersson 1985) använts. Målsättningen vid intervjuerna har varit att både klimat- och energistrategier och planhandläggare på varje Länsstyrelse ska ingå, vilket varit möjligt i tre av de fyra länen. Intervjuer är genomförda med kommunala tjänstemän som antingen har fysisk planering eller miljö-, klimat- och energifrågor som sina huvudsakliga arbetsuppgifter. Ett mindre antal tjänstemän på Kommunförbund, Regionförbund och Landsting är inkluderade i studien för att få ett bredare perspektiv på det regionala arbetet och de regionala aktörernas roller i klimatarbetet. Totalt har 22 intervjuer genomförts varav nio med tjänstemän på länsstyrelser, nio med tjänstemän på kommuner och fyra med anställda på Regionförbund, Kommunförbund eller Landsting. Intervjuer innebär många tänkbara felkällor. Det ställer stora krav på intervjuaren för att undvika att dessa får genomslag i en studie. Det finns därmed tänkbara brister både i intervjuernas genomförande och i bearbetningen av svaren.

Litteraturstudien består av dels en kunskapsöversikt över forskningen inom områdena fysisk planering, regionalt klimat- och energiarbete samt regional samverkan och dels en studie av länsstyrelsernas klimat- och energistrategier och förordningar samt regleringsbrev vilka styr länsstyrelsens arbete.

1.3.2 Avgränsningar

Uppsatsens syfte är att se på Länsstyrelsens roll som en av flera regionala aktörer i det strategiska klimat- och energiarbete som bedrivs utifrån regeringsuppdraget om regionala klimat- och energistrategier. Det innebär att en del avgränsningar är nödvändiga med avseende på de olika aktörernas klimatarbete. Exempelvis ingår inte det klimatanpassningsarbete som olika aktörer bedriver utan uppsatsen fokuserar enbart på det arbete som syftar till att begränsa klimatförändringen. Det arbete som avses analyseras i uppsatsen är det övergripande, samordnande och strategiska arbete som bedrivs kring klimat- och energifrågor. De ingående aktörernas övriga miljö- och klimatarbete ingår därför inte i denna uppsats. En avgränsning i urvalet av regionala aktörer är att dessa ska driva ett strategiskt klimatarbete utanför sin egen organisation i syfte att främja klimatarbetet. Därför ingår inte Landsting i flera län då dessa enbart arbetar strategiskt med klimatfrågan inom den egna organisationen.

1.4 UPPSATSENS UPPLÄGG OCH LÄSANVISNINGAR

Avsnitt 2- Bakgrund

Detta avsnitt är indelat i tre delar som var för sig kommer lyfta aspekter som är viktiga i det strategiska klimat- och energiarbetet. Den första delen beskriver VAD som behövs för att möta den utmaning som klimatfrågan innebär både i form av ökad samverkan mellan olika sektorer och olika samhällsnivåer samt den fysiska samhällsplaneringens roll i det strategiska arbetet. Den andra delen är kopplad till frågan VEM utifrån vilka aktörer som är viktiga när det gäller en utvecklad samhällsplanering och i samverkan mellan olika aktörer i det strategiska klimat- och energiarbetet. Den regionala administrativa nivån kommer i denna del att beskrivas och aktörerna Länsstyrelsen och regionala samverkansorgan presenteras. Den sista och tredje delen tar upp frågan om HUR detta kan göras utifrån teorin om strategisk planering och strategiska planeringsmodeller. Avsnittet beskriver även uppdraget om de regionala klimat- och energistrategierna och hur dessa kan vara ett sätt att stärka det strategiska klimat- och energiarbetet.

Avsnitt 3- Klimat- och energistrategier i praktiken- exempel från fyra län

I detta avsnitt kommer de fyra länen i studien och respektive läns klimat- och energistrategi att presenteras. Syftet är att belysa aspekter och faktorer i utformandet och framtagandet av strategierna utifrån hur processerna har förankrats i länet och de inblandades erfarenheter av arbetet. Avsnittet ligger som grund för den fortsatta analysen i kommande avsnitt.

Avsnitt 4- Länsstyrelsens roll i det strategiska klimat- och energiarbetet

Detta avsnitt syftar till att besvara uppsatsens frågeställningar. Viktiga aspekter och faktorer i det strategiska klimat- och energiarbetet kommer här att analyseras. Analysen är utifrån uppsatsens frågeställningar uppdelad i två avsnitt där dels klimat- och energistrategiernas funktion och dels de regionala aktörernas roll i det strategiska klimat- och energiarbetet kommer analyseras.

Avsnitt 5- Diskussion och slutsatser

I detta avsnitt diskuteras Länsstyrelsens roll i det strategiska klimat- och energiarbetet på regional och kommunal nivå. Det kommer även diskuteras hur uppdraget om regionala klimat- och energistrategierna i ett större perspektiv har bidragit till att föra klimatarbetet framåt.

2. Bakgrund

Detta avsnitt är indelat i tre delar som var för sig kommer lyfta aspekter som är viktiga i det strategiska klimat- och energiarbetet. Den första delen beskriver VAD som behövs för att möta den utmaning som klimatfrågan innebär både i form av ökad samverkan mellan olika sektorer och olika samhällsnivåer samt samhällsplaneringens roll i det strategiska arbetet. Den andra delen är kopplad till frågan VEM utifrån vilka aktörer som är viktiga när det gäller en utvecklad samhällsplanering och i en ökad samverkan mellan olika aktörer i det strategiska klimat- och energiarbetet. Den regionala administrativa nivån kommer i denna del att beskrivas och aktörerna Länsstyrelsens och regionala samverkansorgans olika ansvarsområden presenteras. Den sista och tredje delen tar upp frågan om HUR detta kan göras utifrån teorin om strategisk planering och strategiska planeringsmodeller. Avsnittet beskriver även uppdraget om de regionala klimat- och energistrategierna och hur dessa kan vara ett sätt att stärka det regionala strategiska klimat- och energiarbetet.

2.1 VAD? – KLIMAT- OCH ENERGI I STRATEGISK SAMHÄLLSPLANERING

2.1.1 Klimatet som ett exempel på den tredje generationens politikområde.

Samhällsproblem beskrivs ibland som "wicked problem" (Rittel och Webber 1973). Gemensamt för dessa problem är att de är komplexa och att de kan ha många definitioner beroende på vem som beskriver dem. De har samtidigt ofta en stor geografisk spridning och problemen har sällan en enskild enkel lösning. Dessutom är det ofta avgörande och för samhället högst angelägna problem som anses vara "wicked" som exempelvis fattigdom och klimatförändring. Klimatfrågans komplexitet och det faktum att dess lösning bygger på handling allt från individnivå upp till internationella sammanhang leder in till Montins (2007) beskrivning av klimatpolitiken som ett exempel på den tredje generationens politikområde. De två föregående generationerna handlade om uppbyggnaden av rättsstaten och den representativa demokratin samt välfärdsstatens uppbyggnad och stabilisering. Den tredje generationens politikområden, vilka även består av det regionala utvecklingsarbetet och (stor)stadspolitik, har fyra gemensamma kännetecken som gör att de skiljer sig från tidigare politikområden (Montin och Hedlund 2009).

Det första kännetecknet bygger på uppfattningen att samordning av olika typer av resurser från olika håll leder till mer än summan av delarna, dvs. ett plus ett blir mer än två. Det handlar enligt Montin (2007) inte om att tillföra nya stora offentliga insatser utan hur man organiserar befintliga resurser på ett effektivare sätt.

Det andra kännetecknet innebär en förändring från det som tidigare beskrivs som en sammanhållen offentlig sektor mot att det idag finns en administrativ mångfald där olika förvaltande aktörer agerar självständigt.

Det tredje kännetecknet är att dessa områden i politiken bygger på samarbeten och partnerskap i större utsträckning än tidigare och därmed hamnar utanför den parlamentariska styrningskedjan.

Slutligen beskriver *det fjärde kännetecknet* ett ökat inslag av projekt som form att bedriva politiken. Projekten bygger på att medel skall användas i ett visst syfte under en begränsad tid.

Dessa fyra kännetecken och den förändring som tredje generationens politikområden innebär i samhället brukar uttryckas "från government till governance" i den teoretiska samhällsvetenskapliga litteraturen. Med detta menas att samhällsstyrningen gått från att vara centraliserad i form av statligt styrd (government) till att vara mer mångfacetterad i sin form där olika aktörer och inte enbart stat och offentliga organisationer deltar i samhällsstyrningen (governance) (Pierre och Peters 2000). Denna förändring i politikområdenas egenskaper och i hur samhällsstyrningen i sin tur har förändrats för att möta dessa nya situationer utgår i stor del från att traditionell statlig hierarkisk styrning ex. i form av lagar av många (Pierre och Peters 2000) setts som otillräcklig. Flertalet av dagens samhällsproblem exempelvis klimatfrågan ställer större krav på en form av mer interaktiv samhällsstyrning (Montin 2007). I realiteten innebär dock inte detta att statens roll har minskat i betydelse eller ersatts av andra aktörer utan snarare att den förändrats och staten kommer även i fortsättningen att spela den centrala rollen i samhällsstyrningen (Pierre och Peters 2000). Dagens samhällsstyrning innebär därmed en blandning mellan den mer traditionella statliga styrningen (government) och den mer interaktiva samhällsstyrningen (governance) (Pierre och Peters 2005, Montin 2007, Gustavsson 2008, Hysing 2010).

I Sverige har interaktiva styrelseformer haft stort genomslag för hur klimatfrågan tacklas. I *Sveriges klimatstrategi* (Prop. 2001/02:55) beskrivs klimatarbetets utveckling så här:

"Klimatarbetet bör integreras i samhällets verksamheter och var och en bör ta sin del av ansvaret. Det gäller såväl myndigheter och kommuner som företag, organisationer och enskilda. En bred samverkan av alla aktörer ökar möjligheten att begränsa klimatpåverkan. Lagstiftning och ekonomiska styrmedel kan kompletteras med olika överenskommelser och dialoger mellan staten och näringslivet" (Prop. 2001/02:55 s. 56).

Som ett exempel på interaktiv samhällsstyrning kan strategisk samhällsplanering med det centrala verktyget fysisk planering lyftas fram då den har en stor potential att bli en arena där många viktiga frågor och aktörer kan mötas och behandlas gemensamt. En utvecklad samhällsplanering genom ökad interaktion mellan aktörer i planeringen är något som både Ranhagen (2011) och Lundström (2010) förordar. Man menar att det möjliggör att man i planeringssammanhang, vilka ofta utgår från hårdvaran i den fysiska strukturen, även kan ta tillvara på mjukvaran i form av människors kunskap, attityder, val och beteende. Det kan vara viktiga aspekter när det gäller klimat- och energifrågor. Samtidigt kan en mer interaktiv samhällsplanering leda till nya former av samarbeten och genom samverkan mellan aktörer kan innovativa lösningar och processer skapas (Ranhagen 2011). Detta knyter an till Healey (2009) och Albrechts (2004) som menar att fysiska planer är sociala konstruktioner, vilka har blivit en viktig del av den interaktiva samhällsstyrningen för området som dessa planer berör. Healey beskriver dessa planer som "infrastrukturen" i samhällsstyrningen där de sedan utför "arbete" i form av att de anger riktningen eller ramverket för den fortsatta samhällsutvecklingen.

2.1.2 Strategisk samhällsplanering

Samhällsplanering är komplex i sin natur vilket inte minst kan beskrivas utifrån en sammanställning som Boverket (2011) låtit göra. Den visade att det i den fysiska samhällsplaneringen är 21 olika politik- eller ämnesområden som är av betydelse vilka tillsammans har 28 olika nationella myndigheter med ansvar inom ett eller flera av

dessa områden. Nationellt finns det till de utpekade ämnesområdena dessutom totalt 100 nationella mål där 40 av dessa betecknas som övergripande mål.

Fysisk samhällsplanering innebär enkelt uttryckt både möjligheter och utmaningar när det gäller att väga samman olika områden och frågor och kan bli ett forum där olika aktörer kan mötas och skapa gemensamma lösningar. Det är många olika frågor i samhällsplanering som berör klimat- och energiaspekter där den kanske tydligaste kopplingen är hur den fysiska strukturen i samhället påverkar både transport- och energibehov.

Fysisk planering

Den fysiska planeringen är ett viktigt verktyg för att minska samhällets energibehov och utsläpp av växthusgaser. Strategisk planering av bebyggelse, infrastruktur, energiförsörjning och grönstrukturer kan ha stor påverkan på samhällets totala klimatpåverkan (Boverket 2010). Enligt Lundström (2010) leder byggnader både till direkt och indirekt energianvändning. Den direkta energianvändningen är den energi som behövs i byggnadens användning exempelvis till uppvärmning, belysning och el till apparater. Byggnaders utformning och placering är viktiga aspekter som kan ha stor betydelse för köld- och värmebehov i den färdiga byggnaden vilket kan styras genom kommunala detaljplaner. Dock anses inte den rättverkande detaljplanen vara ett effektivt styrmedel när det gäller att minska energianvändningen i bebyggelse (Boverket 2009).

Bebyggelsens indirekta energianvändning kommer framförallt från transporter genom att bebyggelsestrukturens lokalisering, täthet och funktionsblandning i stor utsträckning påverkar transportbehovet (Ranhagen 2008, Lundström 2010, Boverket 2010). Lokalisering av byggnader kan dessutom både möjliggöra och försvåra val av uppvärmningssätt exempelvis genom att fjärrvärme bygger på en hög invånartäthet för att vara lönsam (Ranhagen 2008, Lundström 2010, Boverket 2010). Lokalisering av bostäder, verksamheter och handel är därmed viktiga aspekter i den fysiska planeringen när det gäller klimat- och energifrågor. Man kan säga att det i stort sätter ramarna för samhällets energibehov och därmed även samhällets klimatpåverkan. När det gäller de övergripande samhällsstrukturerna är det den kommunala översiktsplanen som är det viktigaste verktyget och därmed även när det gäller att begränsa samhällets klimatpåverkan och energibehov (Ranhagen 2008, Boverket 2009). Översiktsplanen är till skillnad från detaljplanen ingen rättsverkande plan men ett viktigt strategiskt dokument som ska vägleda kommunen i sin planering och det är även det verktyg i svensk lagstiftning som möjliggör att de tre aspekterna av hållbar utveckling kan sammanföras i den fysiska planeringen (Boverket 2013).

Den fysiska planeringen i Sverige beskrivs ofta utifrån att det finns ett kommunalt planmonopol vilket kommer av att planläggning av mark i plan- och bygglagen (PBL 2010:900) beskrivs som en kommunal angelägenhet. Även om PBL inte kan ses som ett klimatstyrmedel (Naturvårdsverket 2012a) så förtydligades det i nya PBL (2010:900) att hänsyn ska tas till klimataspekter i planering i 2 kapitlet - Allmänna och enskilda intressen:

"3 § Planläggning enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja

1. en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder,
2. en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper,
3. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt, och
4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens.”(Plan- och bygglagen 2010:900)

Denna skrivning innebär dock inget krav att hänsyn måste tas och det finns inga prövningsgrunder i granskningen av kommunala planer när det gäller klimataspekter.

En viktig aspekt med fysisk planering är det långsiktiga perspektivet som blir tydligt i framförallt den kommunala översiktsplaneringen vilken inte enbart ska ta hänsyn till behoven i dagens samhälle utan också framtida generationers behov (Naturvårdsverket 2012b). Utvecklingen av den fysiska planeringen lyfts i Naturvårdsverkets underlagsrapport till Färdplan 2050 fram som ett område med stor betydelse för att framtida utsläpp av växthusgaser ska kunna minskas på ett effektivt och hållbart sätt (Naturvårdsverket 2012a). Dessa områden är strategiskt viktiga och har behov av tidiga insatser då de i stort sätter ramar för hur utvecklingen mot de nationella målen går. Det byggda påverkar framtida möjligheter att minska energibehov och växthusgasutsläpp och har dessutom en långsiktig påverkan vilket gör det extra viktigt att man bygger ”rätt” från början.

Det finns en stor potential att genom den kommunala fysiska planeringen både få till samverkan mellan flera aktörer och få in klimat- och energiaspekter. Samtidigt ställer infrastruktur och större funktionella regioner krav på att planeringen ser över kommungränser och innefattar större geografiska områden.

Det finns enligt Gullberg m.fl. (2007) tre utvecklingstendenser inom samhällsplaneringen som driver hur lokalisering och dimensionering av den fysiska miljön sker. Dessa tendenser är:

- Utglesning, fortsatt spridning och decentralisering av stadens funktioner.
- Förtätning, förstärkning av den befintliga strukturen och en centralisering och förtätning inåt i staden.
- Regionförstoring, framväxten av flerkärniga städer och regioner med ny och högre täthet kring olika centra och knutpunkter

Dessa tendenser är i praktiken inte renodlade utan utvecklingen av stadsstrukturer är komplexa och innebär en blandning av de olika tendenserna. Utvecklingen mot större regioner är viktig med tanke på klimat- och energiaspekter genom att det ökar möjligheten att få en helhetssyn och ett mer övergripande grepp om infrastrukturplaneringen. Det blir då viktigt att samordningen mellan kommunal-regional och nationell nivå utvecklas för att på så sätt nå en mer integrerad samhällsplanering (Naturvårdsverket 2012a). Större funktionella regioner har lett till att behovet av mellankommunal och regional samverkan när det gäller kommunal planering har blivit tydligare (Boverket 2010, Rönnbäck 2013). I nästa avsnitt kommer en fördjupning i detta då den regionala nivån och dess aktörer presenteras.

2.2 VEM? – REGIONALA ADMINISTRATIVA NIVÅN OCH DESS AKTÖRER

En fysisk planering som täcker in större geografiska områden än enskilda kommuner och en planering som lägger större vikt vid samverkan mellan olika aktörer gör att regionala aktörer har en viktig roll att spela i samhällsplaneringen. Det ställer nya krav på de regionala organisationerna, inte minst då det i Sverige traditionellt är den kommunala nivån som haft en stark ställning medan den regionala administrativa nivån har varit svag (Gidlund & Sörlin 1993). Den regionala nivån har dessutom länge varit "tom" på aktörer som arbetar med energifrågor (Palm 2009), en situation som under senare år förändrats då det idag i många län finns flera aktörer som arbetar strategiskt med klimat- och energifrågor. De aktörer som under senare år har tagit en tydligare roll i klimat- och energiarbetet på regional nivå är bland andra Landsting, regionförbund, kommunförbund och energikontor.

En annan viktig regional aktör är Länsstyrelsen som även tidigare arbetat med klimat- och energifrågor genom det regionala miljömålansvaret. Länsstyrelsens roll brukar beskrivas som statens förlängda arm ute i landet vilket beskrivs i Länsstyrelsens instruktion som att "*Länsstyrelsen (...) svarar för den statliga förvaltningen i länet*" och att man "*ska verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn tas till regionala förhållanden och förutsättningar*". Länsstyrelsen ska dessutom "*utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser*" (SFS 2007:825 2§). Utöver Länsstyrelseinstruktionen så styrs den dagliga verksamheten av årliga regleringsbrev där mål- och resultatkrav på myndigheten ställs av regeringen. Länsstyrelsen kan dessutom få uppdrag i specifika och tidsbestämda frågor av departement eller regeringen.

Klimat- och energifrågor har olika ingångar i länsstyrelsens verksamhet. Länsstyrelsen har genom sin instruktion (SFS 2007:825, 3§) uppgifter inom 14 olika områden där framförallt tre har tydlig koppling till klimat- och energifrågor:

- Infrastrukturplanering
- Hållbar samhällsplanering och boende
- Energi och klimat

Länsstyrelsen har dessutom ett antal sektorsövergripande uppgifter som bland annat berör de nationella miljö kvalitetsmålen där länsstyrelsen ska, verka för att målen uppnås, svara för regionalt mål- och uppföljningsarbete, stödja kommunerna med underlag för deras miljömålsarbete och verka för att målen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen (SFS 2007:825, 5§ 8p.). Länsstyrelsen ska även genom Plan- och bygglagen (PBL 2010:900) företräda statens intressen i planeringen där man särskilt ska bevaka riksintressen, frågor om hälsa och säkerhet, mellankommunala frågor och miljö kvalitetsnormer samt landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Under de senaste åren har Länsstyrelserna i sina regleringsbrev fått ett tydligare uppdrag att arbeta med strategiska klimat- och energifrågor genom uppdraget att ta fram regionala klimat- och energistrategier (vilket beskrivs utförligare i 2.3.1). Tidigare har klimat- och energiarbetet i stort utgått från arbetet med de nationella miljö kvalitetsmålen och då framförallt i arbetet med att nå miljö målen "Begränsad klimatpåverkan" och "God bebyggd miljö".

Även om samtliga Länsstyrelser styrs av länsstyrelseinstruktionen, regleringsbrev och ansvaret utifrån olika lagar (ex. PBL) så finns det skillnader mellan olika län var ansvar för vissa frågor ligger. Det gäller för det regionala utvecklingsarbetet och infrastrukturplaneringen. Det skiljer sig mellan län var ansvaret ligger då det i många län är regionförbund eller Landsting som har tagit över ansvaret från Länsstyrelsen för dessa frågor.

Den regionala administrativa nivån har under en längre tid varit ett ämne för diskussion i Sverige. Flera statliga utredningar har tillsatts genom åren som med olika ingångar har behandlat frågan om hur den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad ska utformas. Under början av 90-talet tillsattes både en Regionutredning (SOU 1992:63) och senare en parlamentarisk regionberedning (SOU 1995:27) som syftade till att belysa och precisera förslag om en förändrad regional ansvarsfördelning. Syftet var att undersöka möjligheterna till en mer effektiv förvaltningsstruktur. Det ledde fram till att regeringen 1997 genomförde det s.k. Regionförsöket då fyra regioner² skapades på försök och de tog därmed över det regionala utvecklingsarbetet från Länsstyrelsen. Det har sedan dess skett ytterligare förändringar av den regionala förvaltningen och flera utredningar har tillsatts bl.a. genom Ansvarskommittén (SOU 2007:10) och nu senast Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (SOU 2012:81).

De senaste utredningarna behandlade bland annat frågor om regionförstoringar och hur ansvarsfördelningen för utvecklingsfrågor på regional nivå ska se ut i Sverige. Pierre och Peters (2005, s. 109) beskriver de svenska regionala försöken som ett sätt att få till en effektiv regional, politisk och ekonomisk "governance" och menar att de regionala utvecklingsprogrammen (RUP) är ett skolexempel på hur man från statlig nivå kan bygga upp en regional "governance"-struktur.

Ansvaret för utvecklingsfrågor som tidigare legat på Länsstyrelsen har i stor utsträckning tagits över av regionförbund och landsting. Det ser väldigt olika ut för hur den regionala förvaltningen är uppbyggd i olika län. I vissa län är det Landsting i form av regioner som har ansvaret för utvecklingsfrågor medan det i andra län är samverkansorgan ofta kallade regionförbund som har detta ansvar. Ett regionförbund är ett kommunalt samverkansorgan bildat av kommuner och landsting och som regleras genom *lagen om samverkansorgan* (2002:34) vilken tillskriver att samverkansorganet har det regionala utvecklingsansvaret i länet. Det är idag enbart fyra länsstyrelser³ som fortfarande har kvar huvudansvaret för utvecklingsfrågor och även ansvaret för länstransportplaner har i de flesta län flyttats över från Länsstyrelserna till andra regionala aktörer. Både de regionala utvecklingsprogrammen och de regionala infrastrukturplanerna är viktiga strategiska dokument när det gäller klimat- och energifrågor i den kommunala planeringen. I och med nya PBL (2010:900) har denna koppling blivit tydligare då det i den nya lagen finns med att kommunerna ska ta hänsyn till de regionala utvecklingsprogrammen i sin översiktsplanering. Flera regionförbund och landsting har i sin ordinarie verksamhet börjat inkorporera klimat- och energifrågor och börjat arbeta strategiskt inom dessa områden. Därmed har klimat- och energifrågor även blivit ett allt tydligare inslag i de regionala utvecklingsprogrammen.

En aspekt som Ansvarsutredningen (SOU 2007:10) lyfte fram var att man ansåg att

² De regioner som skapades 1997 var Skåne, Västra Götaland, Kalmar och Gotland.

³ Dessa länsstyrelser är Västmanland, Västernorrland, Norrbotten och Stockholm.

uppgiftsfördelningen mellan länsstyrelsen och samverkansorgan var oklar när det gällde utvecklingsfrågor. Detta styrks av flera studier (Palm 2009, Thoresson m.fl. 2010, Rönnbäck 2013). Många regioner, regionförbund, landsting och Länsstyrelser har på var sin håll tagit fram regionala planer och strategier som syftar till att samla regionens kommuner kring gemensamma mål och visioner. Det finns därmed en överhängande risk för konkurrens och dubbelarbete (Palm 2009). Situationen ser olika ut i länen beroende på om det finns ett regionförbund eller inte och det är i avsaknad av ett regionförbund främst Länsstyrelsen som bedriver det regionala strategiska klimat- och energi arbetet. Regionförbunden ses som den största "konkurrenten" till länsstyrelsen när det gäller strategiskt arbete med klimat- och energifrågor (Palm 2009). Enligt Thoresson m.fl. (2010) är det inte entydigt bland kommuner och regionala aktörer om det bör vara länsstyrelsen eller regionförbunden som ska arbeta med dessa strategiska frågor på regional nivå. Klart är att frågan om den regionala förvaltningen i Sverige fortfarande lever och att det i och med ett allt tydligare regionalt strategiskt klimat- och energi arbete ställer stora krav på hur detta arbete bedrivs för att undvika oklarheter och dubbelarbete mellan de regionala aktörerna.

2.3 HUR? – STRATEGISK PLANERING OCH REGIONALA STRATEGIER

I och med de utmaningar som klimatfrågan innebär för samhället och att samhällsstyrningen blir mer interaktiv ställs allt högre krav på den offentliga sektorn och den statliga förvaltningen. Dessa krav tar sig olika uttryck men kan innebära ökade krav på effektivitet och produktivitet i den offentliga verksamheten (Rainey 2003). Det kan också innebära ett tydligare ansvarsutkrävande av resultat genom ett ökat fokus på resultat och utfall i verksamheten (Poister och Streib 1999). Dessa yttre krav från samhället ställer i sin tur större krav på organisationers och institutioners kapacitet att styra sin verksamhet och sitt arbete utifrån strategiska agendor som syftar till att långsiktigt skapa effektiva och livskraftiga organisationer (Poister och Streib 1999). Strategisk planeringsteori handlar till stor del om hur organisationer kan möta dessa utökade krav.

Mycket av den strategiska planeringsteorin tar sin utgångspunkt i näringslivet eller självstyrande organisationer, vilket inte till fullo beskriver vardagen för offentliga organisationer. I många avseenden har offentliga verksamheter tydliga yttre ramar och angivna uppdrag att förhålla sig till i sin verksamhet. När det gäller strategiskt arbete i offentliga verksamheter är syftet att öka effektiviteten och resultaten i den egna verksamheten. Något som spelar en stor roll i det strategiska klimat- och energiarbetet då en organisations relevans och legitimitet i samhället starkt är kopplad till de resultat som verksamheten bidrar till. Offentliga verksamheters legitimitet och förtroende utåt i samhället är viktiga aspekter som kan avgöra hur arbetet blir mottaget och därmed också påverkar vilka resultat som nås i arbetet (Kronsell och Bäckstrand 2010). Genom ett strategiskt arbete kan offentliga aktörer säkerställa rollen som en viktig och aktiv aktör i arbetet med klimat- och energifrågor.

Litteraturen kring organisationers strategiska arbete samlas kring begreppet strategisk ledning vilket är den uppbyggda strukturen kring det strategiska arbetet i organisationen. Strategisk planering anses vara en central del i strategisk ledning men i det senare begreppet ingår även frågor om budget, implementering samt kontroll och utvärdering (Poister och Streib 1999). Strategisk planering definieras av Bryson och Roering (1988) som en "disciplined effort to produce fundamental decisions and actions that shape and guide what an organization is, what it does and why it does it". Genom strategisk planering kan en organisation kombinera långsiktighet, objektiva analyser och subjektiva utvärderingar av mål och prioriteringar för att på så sätt styra verksamheten och säkerställa en organisations långsiktiga effektivitet och vitalitet. Strategisk ledning ska inte ses som en linjär process där man planerar, implementerar och slutligen utvärderar det genomförda arbetet. Det ska istället ses som en fortlöpande process som möjliggör att strategiska planer hålls uppdaterade och på ett effektivt sätt driver andra processer i organisationen (Poister och Streib 1999).

Strategisk ledning inkluderar tre viktiga egenskaper till en verksamhet då det a) innebär att man fokuserar och särskiljer viktiga idéer, mål och frågor där man vill genomföra förändring, b) innebär att man samlar resurser, interna processer och andra initiativ vilka krävs för att genomföra den önskade förändringen samt c) innebär att man genomför den tänkta förändringen strukturerat och länkar samman det dagliga arbetet med de långsiktiga, strategiska målen (Poister och Streib 1999, Bryson 2003).

Centrala delar i den strategiska ledningsprocessen är de värderingar som är viktigast för organisationen, de uppdrag som organisationen har och de visioner som man sätter upp för organisationens arbete i framtiden (Poister och Streib 1999).

Strategiska ledningsmodeller

Det finns olika typer av modeller för hur strategiskt arbete kan genomföras inom en organisation. Det möjliggör strategiskt tänkande och handlande i en organisations verksamhet och som även syftar till att kontrollera och styra hur verksamhetens strategier blir genomförda (Mintzberg m.fl. 1998). Enligt Bryson (2003) finns fem olika strategiska modeller för hur strategisk planering kan struktureras inom en organisation. Tre av modellerna är relevanta för offentliga organisationer då de övriga är mer inriktade på näringslivet. Dessa tre modeller kallas "*Goal and Benchmarking*", "*The layered stack or stacked units of management model*" och "*Strategic managements systems*". Det är sällan som dessa modeller är renodlade utan sannolikheten är stor att det i praktiken är hybrider mellan dessa som man använder sig av i organisationer.

Goal and benchmarking-modellen bygger på deltagande av flera olika aktörer i en process där man tar fram och enas om gemensamma mål och riktlinjer. Det är en vanlig modell för hur man kan bedriva strategisk planering och är ofta använd på lokal nivå när det gäller att ta fram strategier och program. Processen syftar till att uppnå rimliga överenskommelser kring övergripande mål och indikatorer som olika enskilda aktörer kan sträva mot i sitt arbete. Formulering av mål och strategi följs sedan upp av handlingsplaner där det specificeras vad de olika aktörerna kan göra för att möjliggöra implementering av strategin och för att nå de uppsatta målen.

Modellen som kallas "*the layered stack or stacked units of management model*" består av två separata cykler som genomförs var för sig. Den första cykeln går ut på att man arbetar fram strategiska planer inom ramen för organisationens centralt uppsatta mål och riktlinjer. I den andra cykeln utvecklas operativa planer i form av handlingsprogram vilka syftar till att genomföra de strategiska planerna.

Den tredje modellen som är relevant för denna uppsats är den Bryson (2003) kallar "*strategic issues management systems*". Denna modell syftar inte till att integrera strategier mellan verksamhetsområden och funktioner i samma utsträckning som "*the layered stack*"-modellen gör. Istället berör de strategiska frågorna och de uppsatta strategierna i denna modell enskilda funktioner och avdelningar inom organisationen.

En risk med strategiska ledningsmodeller generellt är att de överlag är dåliga på att anpassa sig till externa händelser som medför att modellen inte längre producerar effektiva strategier. Något som är en direkt motsats till varför man inför dem i en organisation. Vid en extern förändring krävs det därför åtgärder utanför de strategiska modellerna för att anpassa dessa till den förändrade omgivningen (Bryson 2003). Viktigt i sammanhanget kring planering i allmänhet och strategiska frågor i synnerhet är att utfallet ofta skiljer sig från det som var tanken i utgångsläget. Strategisk planering resulterar ofta i en uttalad ambition om hur en organisation eller ett samhälle bör utvecklas. I praktiken blir det ofta en blandning av vad intentionen var och hur arbetet utvecklades under processens gång (Mintzberg m.fl. 1998). Det strategiska planeringsarbete som bedrivs inom klimat- och energiområdet på regional nivå har flera likheter med samtliga dessa modeller. De svårigheter och brister som lyfts i litteraturen blir därmed viktiga att ha med sig i arbetet med regionala klimat- och energistrategier.

2.3.1 Regionala klimat- och energistrategier

Länsstyrelsen har som nämnts i tidigare avsnitt (se 2.2) ansvaret för att samordna och driva den nationella klimat- och energipolitiken på regional nivå. Det regionala klimat- och energiarbetet utgår från de regionala klimat- och energistrategierna som fyra länsstyrelser⁴ i 2007 års regleringsbrev fick i uppdrag att ta fram följt av att det i 2008 års regleringsbrev gavs i uppdrag till samtliga länsstyrelser. I klimatpropositionen från 2008 (Prop. 2008/09:162) beskriver den dåvarande regeringen klimat- och energistrategierna som början på ett långsiktigt arbete i att genomföra den nationella klimatpolitiken på ett strategiskt och sammanhållet sätt på regional och lokal nivå.

Uppdraget som kom 2007 (Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Länsstyrelsen) var att i samråd med Statens energimyndighet ta fram regionala energistrategier i syfte att verka för en omställning av energisystemet. Strategierna skulle ta vara på möjligheter att integrera sektorsövergripande regionalt energiomställningsarbete i samverkan med lokal och nationell nivå och rapporteras till regeringen. Detta uppdrag var på ett sätt en förlaga till 2008 års regleringsbrev (Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Länsstyrelsen) då samtliga länsstyrelser fick ett liknande uppdrag. Uppdraget hade då växt till att ta fram klimat- och energistrategier samt att samråd i arbetet skulle bedrivas med Energimyndigheten, Boverket, Naturvårdsverket, kommunerna och berörda regionala aktörer.

Uppdraget som gavs till Länsstyrelserna 2008 var:

"Länsstyrelsen ska i samråd med Energimyndigheten, Boverket och Naturvårdsverket, kommunerna samt andra berörda regionala aktörer utarbeta regionala klimat- och energistrategier i syfte att minska klimatförändringarna, främja energiomställningen, öka andelen förnybar energi samt främja energieffektivisering och effektivare transportsystem. Strategierna ska tillvarata möjligheterna till integrerat sektorsövergripande regionalt energiomställningsarbete i samråd med nationell och lokal nivå samt tillvarata erfarenheter från de länsstyrelser som redan tagit fram regionala energistrategier. Synergier med andra relevanta regionala program och planer som exempelvis regionala utvecklingsprogram och länstransportplaner ska tillvaratas. Strategierna ska redovisas till regeringen (Näringsdepartementet) med kopia till Energimyndigheten, Boverket och Naturvårdsverket senast den 31 oktober 2008." (Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Länsstyrelsen)

Under följande års regleringsbrev (2009- 2013) till Länsstyrelserna har uppdraget kring klimat- och energistrategierna vidareutvecklats. Nya delar och aspekter har tillkommit sedan det första uppdraget och även nya återrapporteringskrav, vilket tillsammans har utökat Länsstyrelsernas uppgift inom området. Mellan 2009 och 2011 var det fortsatta uppdraget för Länsstyrelserna att konkretisera arbetet med de regionala klimat- och energistrategierna. Det innebar att planera och genomföra insatser och åtgärder i samverkan med berörda aktörer, dessutom hade arbetets utökats med att nu även innefatta stöd till näringslivets och kommunernas klimat- och energiarbete (Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Länsstyrelsen). I 2012 och 2013 budgetårs regleringsbrev till Länsstyrelserna hade uppdraget ytterligare konkretiserats

⁴ De fyra länsstyrelser som fick uppdraget att ta fram klimat- och energistrategier i 2007 års regleringsbrev var Stockholm, Kalmar, Skåne och Norrbotten.

då fokus nu är att ta fram regionala åtgärdsplaner. Uppdraget för 2013 uttalade även att Länsstyrelsen skulle lägga särskild tyngdpunkt på insatser och lösningar som var innovativa och resurseffektiva.

2.3.2 Andra viktiga regionala planer och program

Klimat- och energifrågan berör många sektorer, verksamhetsområden och för den delen aktörer på olika samhällsnivåer. Det finns därmed ett stort antal strategiska styrdokument som i olika utsträckning berör aspekter viktiga i klimat- och energiarbetet. Två av sådana styrdokument är regionala utvecklingsprogram och länstransportplaner. Dessa två program lyftes fram som exempel i uppdraget från 2008 och Länsstyrelsen skulle i arbetet med klimat- och energistrategierna ta tillvara på möjliga synergier med dessa program.

Länstransportinfrastrukturplaner.

Inom fysisk planering är de nationella och regionala transportinfrastrukturplanerna viktiga instrument. De regionala infrastrukturplanerna regleras genom Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Ansvar för denna planering innehas antingen av länsstyrelser, landsting eller regionala samverkansorgan. Var detta ansvar ligger skiljer sig mellan olika län i Sverige. De regionala transportplanerna berör främst finansieringsfrågor i infrastrukturen där man behöver stöd från nationellt håll. Då dessa planer styr stora investeringar i transportinfrastrukturen blir de viktiga när det gäller klimat- och energiområdet.

Regionala utvecklingsprogram

De regionala utvecklingsprogrammen (RUP) regleras i förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete. De utgör samlade strategier för ett läns regionala tillväxtarbete och binder samman planeringsprocesser som har betydelse för hållbar regional utveckling. På samma sätt som för de regionala infrastrukturplanerna skiljer det sig mellan län vilken regional aktör som har det regionala utvecklingsansvaret och som därigenom även ansvarar för att fram de regionala utvecklingsprogrammen. Ansvar för detta arbete innehas antingen av länsstyrelser, landsting, regioner eller regionala samverkansorgan. Det har i nya PBL (2010:900) blivit en tydligare koppling mellan de regionala utvecklingsprogrammen och kommunernas fysiska planering. Kommunerna ska genom PBL ta hänsyn till de regionala utvecklingsprogrammen i sin översiktsplanering. Samtidigt är det flera län i Sverige som tagit fram eller som är på gång att ta fram regionala strukturbilder vilka syftar till att få en tydligare fysisk dimension kopplat till de mer övergripande utvecklingsprogrammen.

Ett arbete som gör att det liknar den regionala utvecklingsplan som finns i Stockholms län där det finns ett *Regional Utvecklingsplan för Stockholmsregionen* (RUF 2010). Det är en lagstiftad plan som till viss del motsvarar de regionala utvecklingsprogrammen som finns i andra län.

2.4 SAMMANFATTNING AV BAKGRUND

Detta bakgrundsavsnitt har syftat till att fördjupa bilden av det strategiska klimat- och energiarbetet på regional nivå i Sverige. Ingången har varit att klimatfrågan är komplex, till och med "wicked" (Rittel och Webber 1973), och kräver samverkan inom och mellan sektorer och samhällsnivåer (Montin 2007). Flernivåstyrning och tvärsektoriellt arbete ställer stora krav på de offentliga aktörer som idag har i uppgift att samordna och driva det strategiska klimat- och energiarbetet framåt. I strategiskt klimat- och energiarbete är den fysiska planeringen ett viktigt verktyg för att dels hantera många viktiga klimat- och energiaspekter och dels för möjligheten att samverka mellan olika aktörer (Ranhagen 2010, Lundström 2010, Boverket 2010, Naturvårdsverket 2012a). Länsstyrelsen blir därmed en viktig aktör, då man har till uppgift att samordna klimat- och energiarbetet i de olika länen och samtidigt företräder statens intressen i den kommunala planeringen. I detta arbete blir de klimat- och energistrategier som Länsstyrelserna har tagit fram viktiga och blir ett sätt att strukturera och samordna det regionala klimat- och energiarbetet och främja samverkan mellan sektorer och samhällsnivåer.

De regionala aktörer som tar en aktiv roll i det strategiska klimat- och energiarbetet är inte själva genomförare till många av de åtgärder och förändringar som föreslås. Istället bygger förverkligandet av de strategier och mål som man antagit på att mycket arbete genomförs av andra aktörer som kommuner och näringsliv. I denna samverkan, som nästan kan kallas för en förutsättning för framgångsrikt strategiskt klimat- och energiarbete, blir de olika aktörernas roller och deras syn på varandra väldigt viktig.

Det blir i detta sammanhang aktuellt med frågor om roll, ansvar och legitimitet i det strategiska klimat- och energiarbetet. Även när det gäller fysiska planer som innehar stor strategisk tyngd i klimat- och energiarbetet (Naturvårdsverket 2012a) blir dessa aspekter viktiga, speciellt då dessa kan ses som sociala konstruktioner i enlighet med Albrechts (2004) och Healey (2009).

I samband med att statens roll och formerna för dess styrning förändras, som van Bueren m.fl. (2003) diskuterar på grund av klimatfrågans komplexa natur (*e.g.* wicked) finns några osäkerheter kring hur man arbetar med klimatfrågan. En av dessa är den *strategiska osäkerheten* vilken kommer av att det är många aktörer som är inblandade i arbetet och som ofta har olika uppfattningar om klimatproblematiken och dess lösningar. Det kan även infinna sig en *institutionell osäkerhet* som kommer av att beslut tas på olika platser, i olika sammanhang och med olika sammansättningar av aktörer. Den institutionella sammansättningen beskrivs vara väldigt fragmenterad vilket exemplifieras av att beslut när det gäller klimatfrågan tas både på internationell, nationell och lokal nivå. Enligt Montin (2007) finns det olika sätt hur staten kan hantera dessa osäkerheter. Ett sätt kan vara att öka samarbete och ett kunskapsbyggande utbyte med och mellan andra samhällsaktörer. Ett annat sätt kan vara att sprida ansvaret för olika frågor genom att överlåta formandet och genomförandet av olika projekt och åtgärder till olika aktörer eller partnerskap. Genom detta tillvägagångssätt blir ansvaret otydligare och statens roll mer möjliggörande och understödande än den traditionella formen av styrande (Montin 2007). Samtidigt som det finns fördelar med en förändrad strategisk förvaltning inom de nya formerna av styrning som "governance" innebär kan det också leda till underskott av viktiga demokratiska aspekter av den offentliga förvaltningen. Två viktiga aspekter i detta sammanhang är ansvarsskyldighet och

legitimitet.

I den interaktiva samhällsstyrningen som i många fall tar sig uttryck i olika nätverk där både offentliga och privata aktörer kan delta har kritik framkommit mot att det kan vara svårt kräva ansvarsskyldighet i arbetet (Pierre och Peters 2000). Något som även har varit ett grundläggande bekymmer i både granskningen och utövandet av offentlig verksamhet (Thomas 2003). Även om ansvarsskyldighet kan vara viktigt för att kunna utföra påföljder vid misskötsel i arbetet, så kan det vara än viktigare för att återföra feedback om vad som gått snett och vem som handlat bristfälligt (Pierre och Peters 2005).

3. Klimat- och energistrategier i praktiken - exempel från fyra län

I detta avsnitt kommer de fyra länen i studien och respektive läns klimat- och energistrategi att presenteras utifrån nedan beskriven struktur. Syftet är att belysa aspekter och faktorer i utformandet och framtagandet av strategierna utifrån hur processerna har förankrats i länet och de inblandades erfarenheter av arbetet. Avsnittet kommer ligga till grund för analysen i kommande avsnitt.

De fyra länen som ingår i denna studie är Stockholm, Södermanland, Västmanland och Östergötland. Dessa har på olika kriterier valts ut för att ge en spridning på hur man har valt att arbeta med sina regionala klimat- och energistrategier. Samtidigt representerar dessa län olika förutsättningar när det gäller den regionala förvaltningen i form av att olika regionala organisationer har ansvaret för regionala uppdrag. Även om klimat- och energistrategierna har sitt gemensamma ursprung i det regeringsuppdrag som gavs alla länsstyrelser under 2007 och 2008 så skiljer det sig hur detta uppdrag har hanterats i de olika länen. Följande avsnitt kommer att ge kortfattade beskrivningar till klimat- och energistrategierna i de ingående länen och hur man har valt att hantera det uppdrag som regeringen gett till länsstyrelserna. Utgångspunkten är att lyfta aspekter som kommer utvecklas och tas vidare i den efterföljande analysen.

Det centrala i detta avsnitt är beskrivningen av de regionala klimat- och energistrategierna och då hur uppdraget har hanterats i respektive län och hur slutprodukten, själva strategin är utformad. För att bredda bilden kring förutsättningarna i de olika länen kommer det utifrån uppsatsens syfte bli intressant att se till vilka aktörer som arbetar aktivt med strategiskt klimat- och energiarbete och vilka former av samverkan som sker mellan olika aktörerna i de fyra länen. Genomgången av de fyra länen kommer ske utifrån följande struktur:

- **Beskrivning av länet**
Kort introduktion till länet, vilka regionala aktörer finns som arbetar med strategiska klimat- och energifrågor, hur ansvaret är fördelat av de regionala styrdokument som presenterades i föregående avsnitt.
- **Klimat- och energistrategier**
Beskrivning av klimat- och energistrategierna utifrån framtagandeprocessen och det fortsatta arbetet med åtgärder. Viktiga aspekter är även samverkan med andra aktörer i olika skeden och hur strategierna kopplar till andra regionala dokument.
- **Genomförande, samverkan och uppföljning**
Hur har den fortsatta samverkan kring det strategiska klimat- och energiarbetet sett ut och det vidare arbetet kring genomförande och uppföljning av klimat- och energistrategin
- **Erfarenheter från arbetet med klimat- och energistrategier**
Hur upplever de olika aktörerna sitt och andra aktörers strategiska klimat- och energiarbete.

3.1 VÄSTMANLANDS LÄN

Västmanlands län består av sju kommuner där Västerås Stad är den klart största. I övrigt är länets kommuner relativt små och glesbefolkade. Länsstyrelsen i Västmanlands län är relativt ensam aktör när det gäller strategiskt klimat- och energiarbete på den regionala nivån och innehar både ansvar över det regionala utvecklingsarbetet och för den regionala infrastrukturplanen.

3.1.1 Klimat- och energistrategi

Titel

"Klimat- och energistrategi för Västmanlands län – Länsstyrelsens förslag"

Västmanlands läns klimat- och energistrategi togs fram av Länsstyrelsen under 2008. Syftet med strategin beskrivs som *"en utgångspunkt och inspiration för vidare, gemensamt, arbete med energi- och klimatåtgärder i Västmanlands län"* (Länsstyrelsen i Västmanland 2008 s. 1), och ska samtidigt vara ett medel i arbetet med att nå de beslutade målen inom klimat- och energiarbetet.

Strategins framtagandeprocess

Arbetet med att ta fram och förankra strategin i länet genomfördes dels genom att det internt skapades en expertgrupp och referensgrupp som i olika stadier av arbetet gett synpunkter på strategin. De interna expert- och referensgrupperna träffades vid två tillfällen och har haft möjlighet att komma med synpunkter på strategin i olika stadier av arbetet.

Det externa förankringsarbetet verkar ha skett främst i början av arbetsprocessen då Länsstyrelsen presenterade uppdraget och den tänkta inriktningen på strategin i olika sammanhang. Man gjorde presentationer vid ett klimatmöte för kommuner, för Länsstyrelsens insynsråd och för föreningen *Samverkan för utveckling i Västmanland*. Utöver det har den externa inblandningen i arbetet skett genom en extern grupp bestående av representanter från för bl.a. kommuner och energibolag, vilken träffades en gång och i olika stadier av arbetet fått strategin för synpunkter. Strategin gick sedan på en bred remissrunda i länet till bl.a. kommuner, näringsliv och ideella organisationer.

En uppdatering av strategin är planerad att genomföras under 2013 där den största förändringen kommer vara att klimatanpassning blir en integrerad del i strategin. Uppdateringen av strategin syftar även till att uppdatera den några år gamla utsläpps- och energistatistiken. I övrigt verkar den nya strategin följa den äldre upplagens upplägg där de viktigaste åtgärderna översiktligt beskrivs inom de insatsområden som den nuvarande strategin innehöll.

Vision och mål i strategin

Visionen för klimat- och energistrategin är hämtad från målsättningen i det regionala utvecklingsprogrammet som länsstyrelsen antog 2007 vilken lyder:

"Det långsiktiga målet för energiområdet i länet är att Västmanland skall vara ett föregångslän när det gäller minskning av resurs- och energiförbrukning samt utsläpp av klimatgaser. Före år 2050 skall länets energiförbrukning och utsläpp av klimatgaser ha närmast sig en nivå som motsvarar den ekologiska andelen i ett globalt perspektiv. Västmanland skall bidra till en rättvis fördelning av världens resurser och förebygga negativa konsekvenser av utsläpp av klimatgaser."

Strategins insatsområden och åtgärder

Strategin pekar ut fyra insatsområden där fortsatt arbete kommer krävas för att nå det övergripande målet:

- Minskad total förbrukning av energi i Västmanlands län
- Effektivisering av energianvändningen
- Byte av bränsle och ökad andel förnybara energislag
- Övriga utsläpp av klimatgaser

Till insatsområdena ges förslag på särskilt angelägna åtgärder eller inriktning på åtgärder. Framtagandet av strategin beskrivs som början på ett mycket långsiktigt arbete och förankring av strategin ute i länet ska efterföljas av ett åtgärdsarbete där första steget bör vara att ta fram ett åtgärdsprogram.

Strategins koppling till andra regionala styrdokument

Strategin lyfter även fram andra regionala styrdokument som uppges dels ha relevans för klimat- och energiarbetet och dels ha påverkat innehållet i strategin.

Ett sådant styrdokument är det *Regionala Utvecklingsprogrammet* (RUP) som tagits fram av Länsstyrelsen där tre av programmets sex insatsområden berör Klimat- och energistrategin. Dessa är 1) Ett effektivt transportsystem 2) Energi för framtiden och 3) Regional identitet. Som visades ovan har klimat- och energistrategin även antagit det långsiktiga målet som finns i RUPen för insatsområdet *Energi för framtiden*.

Dokumentet *Regionala miljömål för Västmanlands län* från 2004 berör strategin och då främst genom miljömålen *Begränsad klimatpåverkan*, *God bebyggd miljö* och *Frisk luft*. Dokumentet innehåller de regionala miljömålen, delmål och förslag på åtgärder för respektive mål.

Även *Länstransportplan 2004-2015 för Västmanlands län* som länsstyrelsen tog fram under 2004 nämns som ett viktigt dokument. Det har sedan klimat- och energistrategin togs fram 2008 antagits en ny regional transportplan *Länsplan för regional transportinfrastruktur 2010-2021*. Den senaste länsplanen har ingen koppling till klimat- och energistrategin på så sätt att strategin inte omnämns i planen.

3.1.2 Genomförande, samverkan och uppföljning

En viktig del i Västmanlands klimat- och energistrategi är det avsnitt som beskriver hur det fortsatta arbetet med åtgärder ska fortgå. Det beskrivs som viktigt att en organisation kring klimat- och energiarbetet upprättas. Länsstyrelsen har i åtgärdsarbetet med miljömålen tagit fram riktlinjer för hur framtagandet av åtgärder kan gå till och hur länsstyrelsen kan vara till stöd i framtagandet och formulerandet av åtgärder och hur man kan prioritera mellan olika åtgärder. Dessa riktlinjer beskriver fem faktorer (Länsstyrelsen Västmanland 2008, s. 34) som är viktiga att väga samman vid prioritering av åtgärder:

1. *Effekt i förhållande till strategins mål, dvs. effekt i sparad energi eller minskade utsläpp.*
2. *Effekt per krona*
3. *Realiserbarhet*
4. *Demonstrations och informationsvärde*
5. *Konsekvenser på ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet.* ”

Det som också lyfts fram som viktigt i det fortsatta åtgärdsarbetet är strukturen kring

åtgärderna, där det tydligt ska framgå vilka åtgärder som är antagna av olika aktörer. Samtidigt föreslås att en åtgärds katalog tas fram där angelägna åtgärder finns som ännu inte har någon genomförare. Strategin (Länsstyrelsen Västmanland 2008, s. 35) föreslår att indelningen av åtgärder bör följa ansvar för åtgärderna enligt:

- *"Länsstyrelsen"*
 - *Åtgärder som länsstyrelsen själv kan genomföra samt åtgärder som kräver att länsstyrelsen är med som samordnare.*
- *Kommuner, var och en eller gemensamt – i vissa fall genom Västmanlands kommuner och Landsting*
- *Näringsliv, företag eller företagens organisationer*
- *Övriga aktörer i länet, som till exempel ideella organisationer*
- *Utomläns – i flertalet fall regeringen eller riksdagen"*

För att åtgärderna ska kunna följas upp utpekade några grundläggande faktorer som dokumentationen till varje åtgärd ska tillgodose, dessa är tidsplan, ansvarig organisation, eftersträvd och kvantifierade effekt samt finansiering. En kartläggning av befintliga aktiviteter anges vara en viktig del för samverkan och för att undvika dubbelarbete i det fortsatta arbetet med åtgärder. Det har inte tagits fram något åtgärdsdokument efter de riktlinjer som finns i strategin. Länsstyrelsen har istället förutom klimat- och energistrategin tagit fram ytterligare ett par dokument i form av två vägledningar för kommuner, en med fokus på klimatanpassning i fysisk planering och en med fokus på minskade klimatutsläpp från transporter i fysisk planering.

3.1.3 Erfarenheter från arbetet med klimat- och energistrategier

I Västmanland hade man påbörjat ett arbete med att samla länet kring energifrågor redan innan uppdraget om klimat- och energistrategierna kom från regeringen 2008. Som en tjänsteman (VästLst1) beskriver det så föregicks arbetet med strategin av en uppberedningsfas där man ville samla länets arbete kring energifrågor. När det gäller framtagandet av strategin deltog en extern grupp bestående av bl.a. kommuner och energibolag i workshops där nuläget och framtida arbetet diskuterades. I övrigt så verkar den externa förankringen främst ha skett i början av arbetet genom att länsstyrelsen i olika sammanhang presenterade uppdraget och det tänkta upplägget av strategin. Det verkar vid dessa sammanhang inte ha varit mycket till dialog utan mer att länsstyrelsen presenterade hur man hade tänkt arbeta med uppdraget. En av de tjänstemän som var involverade i arbetet med att ta fram strategin upplevde inte att processen var ett lagarbete internt på länsstyrelsen utan att det i stort var ett jobb för enskilda tjänstemän (VästLst1). Men samtidigt menar en annan tjänsteman (VästLst3) att arbetsprocessen kring strategin varit väldigt bra och att man blev involverade i processen. De två vägledningar som togs fram var enligt en tjänsteman (VästLst3) ett sätt att konkretisera strategin och att dessa två används mycket i arbetet mot kommunerna när det gäller klimat- och energiaspekter i planering.

3.2 SÖDERMANLANDS LÄN

Södermanlands län består av nio kommuner där Eskilstuna kommun är den största. Länet präglas mycket av sin närhet till Stockholm genom arbetspendling och utbyte av invånare. I länet finns Regionförbundet Sörmland vars medlemmar består av länets kommuner och Landstinget. Regionförbundet ansvarar både för det regionala utvecklingsarbetet och för upprättandet av länsinfrastrukturplanen.

3.2.1 Klimat- och energistrategi

Titel

”Klimat- och energistrategi för Södermanlands län”

Strategin beskrivs i inledningen som en bild av nuläge och potentialer inom klimat- och energiområdet samt ger förslag till en gemensam framtidsbild för länet. Syftet med strategin beskrivs som att den ska bli ett verktyg i förverkligandet av visionen för Södermanlands län, där strategin kan bli en gemensam utgångspunkt i det regionala arbetet. Samtidigt syftar klimat- och energistrategin till att nå miljömålen *Begränsad klimatpåverkan* och *God bebyggd miljö*. Klimat- och energistrategin beskrivs i detta sammanhang som ett åtgärdsprogram för hur dessa mål ska nås.

Strategins framtagandeprocess

Södermanlands länsstyrelse reviderade under 2010 den klimat- och energistrategi som man tog fram under 2008 i och med uppdraget från regeringen. Det har därför varit två arbetsprocesser med strategin där den första processen under 2008 var den mest omfattande. Det bildades då både en intern arbetsgrupp på länsstyrelsen bestående av tjänstemän från olika verksamhetsområden och en extern arbetsgrupp bestående av olika aktörer i länet. Den externa gruppen var inte med från början utan tillkom först när arbetet pågått ett tag internt på länsstyrelsen.

Vid uppdateringen av strategin 2010 var organisationen kring framtagandet inte lika omfattande då det enbart skapades en mindre intern arbetsgrupp. I samband med uppdateringen förekom ingen extern dialog. Under 2011 när den uppdaterade klimat- och energistrategin var ute på remiss anordnade länsstyrelsen fem arbetsseminarier där man i samverkan skulle ta fram åtgärder inom strategins insatsområden. Detta arbete ledde fram till ett åtgärdsprogram för klimat- och energistrategin. Efter avslutad remissrunda och genomförda seminarier under 2011 publicerade Länsstyrelsen i Södermanland i början av 2012 tre rapporter kring det strategiska klimat- och energiarbetet. En revidering av *Klimat- och energistrategi, ett Åtgärdsprogram för klimat- och energistrategin* samt *Underlagsrapport till klimat- och energistrategin*.

Vision och mål

Visionen i klimat- och energistrategin för Södermanlands län lyder:

2050 bidrar inte Södermanlands län med några nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären. Vi är oberoende av fossila bränslen och energianvändningen är effektiv och i huvudsak baserad på förnyelsebara energikällor.

Man har för det strategiska klimat- och energiarbetet i Södermanlands län inte tagit fram egna regionala klimatmål utan använder istället de nationella miljökvalitetsmålen och klimatmålen.

Strategins insatsområden och åtgärder

Strategin lyfter fram sex insatsområden där Länsstyrelsen ser att länets aktörer har en möjlighet att samlas genom gemensamma projekt och åtgärdsprogram för respektive område. De sex insatsområdena i strategin är:

- energinåla bostäder och lokaler
- hållbar samhällsplanering
- förnybar energi
- energieffektivisering och nya affärsidéer
- hållbart transportsystem
- hållbar konsumtion

Strategins koppling till andra regionala strategier:

Det finns en tydlig koppling mellan klimat- och energistrategin och miljömålsarbetet i länet och då framförallt med miljökvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan* och *God bebyggd miljö*. Strategin beskrivs i detta hänseende som ett åtgärdsprogram för att nå dessa miljömål som Länsstyrelsen har till uppdrag att ta fram.

Utöver det har Länsstyrelsen inom sina olika verksamhetsområden tagit fram flera ämnesspecifika strategier och planer som på olika sätt berör klimat- och energistrategin. Några exempel som nämns är åtgärdsprogram inom vattenförvaltningen, genomförandestrategin för landsbygdsprogrammet och våtmarksstrategin.

Klimat- och energistrategin uppges vara nära kopplad till det regionala utvecklingsprogrammet *Sörmlandsstrategin 2020* som Regionförbundet Sörmland tagit fram. Genomförandet av utvecklingsprogrammet kommer ske genom flera tematiska strategier, varav klimat- och energistrategin är en.

3.2.2 Genomförande, samverkan och uppföljning

Vikten av dialog mellan berörda aktörer för varje insatsområde lyfts fram i strategin och det poängterats att det är viktigt att mål och åtgärder utformas av dem som ska genomföra åtgärderna. Man lyfter i detta sammanhang fram möjligheten att skapa någon form av partnerskap eller råd mellan region, landsting, kommuner och länsstyrelse som man nämner finns i andra län. Länsstyrelsen beskrivs ha ett övergripande ansvar för genomförandet av strategin medan flera aktörer är involverade och har ansvar för genomförandet av specifika åtgärder.

Södermanland läns klimat- och energistrategi sträcker sig till 2020 och ska genomgå en översyn under 2015. Utöver det så kommer uppföljning ske genom den miljömålsuppföljning som Länsstyrelsen gör av tillståndet i länet samt att uppföljning av åtgärdsprogrammen kommer samordnas med Länsstyrelsens årliga redovisning samt med rapporteringen till Energimyndigheten som Länsstyrelsen gör årligen.

3.2.3 Erfarenheter från arbetet med klimat- och energistrategier

Vid uppdateringen av Länsstyrelsen i Södermanlands strategi under 2010 skedde ingen extern dialog alls och det var först vid seminarierna som anordnades under 2011 som man fick in synpunkter från andra aktörer på den omarbetade strategin. De fem seminarierna verkar i detta skede varit en behövlig avstämning med andra aktörer i länet då det enligt en tjänsteman kändes väldigt konstigt att inte ha någon extern dialog i arbetet med att uppdatera strategin (SörLst1). Då seminarierna genomfördes under 2011 hade den uppdaterade strategin redan varit ute på remiss och därmed var en stor

del av det arbetet redan genomfört. Den externa inblandningen blev istället att arbeta fram förslag till åtgärder utifrån de insatsområden som lyfts i strategin. Arbetet med strategin verkar till stor del ha varit en länsstyrelseprocess då externa aktörer även under processen 2008 kom med efter det att arbetet pågått ett tag (SörLst1). Den första arbetsprocessen i samband med regeringsuppdraget var mer omfattande än vid uppdateringen av strategin.

3.3 STOCKHOLMS LÄN

Stockholms län är landets största län sett till befolkning och består av 26 kommuner där Stockholm stad är störst. Det finns flera regionala aktörer i länet som är verksamma inom klimat- och energiområdet. Till dessa hör Landstingets avdelning Tillväxt, Miljö och Regionplanering (TMR) som ansvarar för upprättandet av den regionala utvecklingsplanen RUFSS som är en sammanslagning av länets utvecklingsprogram och regionplan. Dessutom finns Kommunförbundet Stockholms län (KSL) med länets kommuner som medlemmar som bland annat samordnar den kommunala klimat- och energirådgivningen.

3.3.1 Klimat- och energistrategi

Titel

”Klimat- och energistrategi – för Stockholms län”

Strategin beskrivs vara avsedd att fungera som länets och inte enbart länsstyrelsens klimat- och energistrategi. Syftet med strategin är att uppnå miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* som ska erbjuda vägledning i frågor om klimatpåverkan och energiomställning. Däremot ska inte strategin beskriva hur målen ska nås, utan ska säkerställa att arbetet med åtgärder och planer strävar mot samma mål och möjliggöra prioriteringar mellan åtgärder. Inriktningen i strategin uppges gå i linje med RUFSS 2010 där det tillhörande handlingsprogrammet med temat klimat och energi behandlar frågor som lyfts i strategin.

Strategins framtagandeprocess

Stockholm var ett av fyra län som fick uppdraget att ta fram en klimat- och energistrategi redan 2007. Det dröjde dock till våren 2013 innan man lanserade en färdig strategi för länet. Länsstyrelsen har haft en svår process kring framtagandet av sin strategi som under vägen har stött på olika problem vilket medfört att arbetet har dragit ut på tiden. Arbetet har genomgått olika faser där olika personer och aktörer varit delaktiga i olika omgångar. Det inledande arbetet under 2007 och 2008 resulterade i en strategi som aldrig blev antagen av länsstyrelsen och därefter blev arbetet mer eller mindre liggande fram till 2010 (SthlmKSL). En nystart gjordes därefter och en omarbetad version av strategin skickades till slut ut på remiss under 2011. Då styrelsen i KSL antog strategin efter det att remissrundan var avslutad färdigställdes arbetet. Det blev dock fördröjt ytterligare ett år då strategin inte blev antagen av Stockholm Stad och ytterligare en omarbetning genomfördes.

Mål och visioner

För att kunna bedöma hur länet rör sig mot det övergripande nationella miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* har fem olika mål formulerats i strategin:

Mål 1: Länets utsläpp av växthusgaser utanför handeln med utsläppsrätter minskar med 19 procent till år 2020 jämfört med 2005. Verksamheter som regleras av handel med utsläppsrätter minskar samtidigt sina utsläpp med 30 procent till år 2020.

Mål 2: Regionens energianvändning är 20 procent effektivare år 2020 jämfört med år 2008, mätt i energiintensitet (tillförd energi per BNP-enhet i fasta priser).

Mål 3: De klimatpåverkande utsläpp som energianvändningen ger upphov till minskar med 30 procent per invånare till år 2020 (ton CO₂- ekvivalenter) jämfört med år 2005 och med 40 procent till år 2030.

Mål 4: År 2020 är 16 procent av energianvändningen inom transportsektorn förnybar.

Mål 5: Energiproduktionen i länet sker år 2020 till 90 procent med förnybara bränslen, spetslastproduktion oräknad. År 2030 sker den till 100 procent med förnybara bränslen. (Länsstyrelsen Stockholms län 2013)

Strategins insatsområden och åtgärder

För att nå de fem målen har sex åtgärdsområden valts utifrån att det inom dessa områden behövs en regional kraftsamling, att effekten kan vara stor och att utvecklingen inom områdena idag går åt fel håll. Dessa områden är:

- 1) Transporter och resande,
- 2) Energianvändning i bebyggelse,
- 3) Energiproduktion- nya och gamla system,
- 4) Samhällsplanering, regionala strukturer och markanvändning,
- 5) Långsiktigt bärkraftig konsumtion av varor och tjänster,
- 6) Kunskapsbyggnad och utvecklingsarbete.

Varje insatsområde beskrivs utifrån strategisk inriktning, situation och trend samt målkonflikter.

Strategins koppling till andra regionala strategier

Strategin syftar till att erbjuda konkret vägledning inför beslut i frågor rörande klimatpåverkan och energiomställning. Det beskrivs därför som väsentligt hur strategin relaterar till andra regionala beslutsprocesser som bland annat RUF 2010 och planerade trafikinvesteringar. Klimat- och energistrategins inriktning beskrivs gå i linje med RUF 2010. Ett av de handlingsprogram som följt av RUF 2010 har temat energi och klimat.

3.3.2 Genomförande, samverkan och uppföljning

Genomförandet av strategin beskrivs utifrån att den i stor utsträckning kommer att integreras i andra processer. Länsstyrelsen kommer att använda strategin som underlag i sin verksamhet när det gäller beslut och fördelning av resurser, vid granskning av kommunala planer, framtagandet av länsplanen för infrastruktur och fördelningen av medel ur strukturfonderna. Åtgärder på kommunal nivå beskrivs som avgörande för att nå strategins mål och även näringsliv och medborgare anges som viktiga aktörer för flera insatsområden. Det står uttryckligen att strategin inte är ett handlingsprogram utan att den kommer att behöva kompletteras med riktade, konkreta åtgärdsdokument som tas fram i andra sammanhang.

Länsstyrelsen har som ambition att bjuda in till dialog, vilket uppges vara en viktig faktor för att nå de regionala målen. Det står fortsatt att ett brett samarbete om åtgärder mellan aktörer som kommuner, landsting, näringsliv och organisationer är en förutsättning för ett framgångsrikt klimatarbete i länet.

Uppföljning av strategins genomförande beskrivs spela en central roll i det fortsatta arbetet och kommer främst inriktas på uppföljning av åtgärder men det kommer även göras uppföljning av målen. Syftet med uppföljningen beskrivs bland annat vara att

inspirera, sprida idéer och erfarenheter från genomfört arbete och dessutom bidra till samarbeten mellan aktörer. Första steget när det gäller Länsstyrelsens fortsatta arbete med strategin uppges vara att ta fram en uppföljningsplan som kommer kopplas till den årliga miljömålsuppföljningen. De insatsområden som pekas ut i strategin kommer minst vart tredje år att genomgå en fördjupad uppföljning.

3.3.3 Erfarenheter från arbetet med klimat- och energistrategier

Stockholm läns process att ta fram klimat- och energistrategin har varit mödosam. Även om man var en av fyra länsstyrelser som fick uppdraget redan 2007 så var det först våren 2013 som man hade en färdig klimat- och energistrategi. Det togs initialt fram en klimat- och energistrategi som enbart blev ett internt dokument på länsstyrelsen och som i slutändan inte ens Länsstyrelsen själv ställde sig bakom. Problemen inledningsvis ledde till att man anlidade en konsult. Det senaste omtaget som startade 2010 innebar till viss del en nystart. Den strategi som då togs fram antogs av KSLs styrelse, vilket var den väg som Länsstyrelsen använde för att förankra strategin under framtagandet. Trots att den blivit antagen av samtliga kommuner i KSL så stötte strategin på problem då den i ett senare skede inte antogs av Stockholms stad. Det ledde till att Länsstyrelsen än en gång fick göra en ny omarbetning och skicka ut strategin på ytterligare en remiss under 2012.

3.4 ÖSTERGÖTLANDS LÄN

Östergötlands län består av 13 kommuner som varierar stort i storlek och befolkning. Linköping och Norrköping är de två största kommunerna med tillsammans mer än hälften av länets invånare. Det finns flera regionala aktörer som har sin verksamhet inom klimat- och energiområdet. Regionförbundet Östsam med länets kommuner och landstinget som medlemmar har ansvar för det regionala utvecklingsprogrammet och den regionala länstransportplanen.

3.4.1 Klimat- och energistrategi

Titel

"Ett vinnande klimat – Klimat- och energistrategi för Östergötland"

Klimat- och energistrategin beskrivs som ett sätt att bygga vidare på det regionala miljömålsarbetet i länet och ska fungera som startskottet till en gemensam kraftsamling och visa på en gemensam riktning för det fortsatta arbetet.

Strategins framtagandeprocess

Internt på Länsstyrelsen skapades en projektgrupp där tjänstemän från olika avdelningar var representerade och dit även en intern styrgrupp kopplades.

Förankringen ute bland länets aktörer i arbetet med att ta fram klimat- och energistrategin har gjorts på flera sätt. Dels genomfördes det en workshop med externa sakkunniga personer. En referensgrupp tillsattes med representanter från regionala myndigheter, kommuner, landsting, näringsliv, forskning och ideella organisationer. Utöver det skapades det även en samrådsgrupp bestående av Länsstyrelsen, Regionförbundet Östsam och Landstinget. Denna grupp som finns kvar än idag och behandlar övergripande frågor i klimat- och energiarbetet. Det genomfördes under 2008 även särskilda dialoger med de större kommunerna i länet, LRF, VTI och några energibolag. Dessutom har fortlöpande samråd med statliga myndigheter och då framförallt naturvårdsverket, energimyndigheten och boverket genomförts.

Mål och visioner

"Östergötland är en förebild för omvärlden med en hållbar samhällsutveckling och tillväxt, där påverkan på klimatet är avsevärt begränsad. Regionens särskilda möjligheter och tillgångar i klimatarbetet nyttjas och olika samhällssektorer samverkar. Det gynnar såväl länets invånare och näringsliv som miljön."

Strategins insatsområden och åtgärder

De insatsområden som lyfts fram i strategin är

- Effektivisera energianvändningen inom näringsliv, bostäder och lokaler
- Nyttja förnybar energi som bioenergi, sol, vind och vatten
- Utveckla hållbara transporter
- Växthusgaser utanför energisystemet

I beskrivningen av de utpekade angelägna insatsområdena lyfts både goda exempel och några angelägna åtgärder fram.

Strategins koppling till andra regionala strategier

Det regionala utvecklingsprogrammet (RUP) "Östgötaregionen 2020" omnämns i klimat- och energistrategin utifrån att det kan ge en naturlig koppling mellan energi och miljöfrågor och regionens tillväxt- och utvecklingsarbete. Det har sedan klimat- och energistrategin tagits fram ett nytt utvecklingsprogram. Det antogs under 2012 och har en tydlig koppling till klimat- och energifrågor då det för första gången finns med en egen strategi kring dessa frågor.

Utöver RUP nämns även den nya Länstransportplanen, som en viktig regional plan. Den togs fram under 2009 och koppling till klimat- och energistrategin är tydligt beskriven i denna plan.

3.4.2 Genomförande, samverkan och uppföljning

Nästa steg i klimat- och energiarbetet i Östergötland beskrivs vara att konkretisera och utveckla den gemensamma inriktningen i arbetet. Den referensgrupp som bildats i arbetet med att ta fram strategin föreslås att i fortsättningen fungera som en samlande grupp. Länsstyrelsen föreslår i strategin att det fortsatta arbetet drivs utifrån olika temagrupper bestående av offentliga och privata aktörer som i grupperna kan samlas för dialog och initiativ utifrån gruppens tema. Länsstyrelsen föreslås samordna det fortsatta arbetet i referensgruppen och temagrupperna. Det ges i strategin förslag på sex stycken temagrupper med olika inriktningar där även förslag på initiativtagare för gruppen anges. Exempelvis så föreslås en grupp ha temat *Klimat och samhällsplanering* med Norrköpings kommun som initiativtagare.

När det gäller uppföljning anges temagrupperna och referensgruppen som ett tänkbart forum där uppföljning av strategin och arbetet med genomförandet kan behandlas. Uppföljningen av arbetet ska även kopplas till uppföljningen av de miljömål som är relevanta. Framtagandet av ett program för uppföljning och utvärdering av klimat- och energiarbetet anges vara ett nästa steg i arbetet. Under 2012 påbörjade Länsstyrelsen processen att i bred samverkan ta fram ett samlat regionalt åtgärdsprogram för miljömålen i Östergötland.

Länsstyrelsen har sedan klimat- och energistrategin publicerades 2008 tagit fram olika dokument inom klimat- och energiområdet som på olika sätt kompletterar själva strategin. Däribland har en checklista för hur kommunerna i sin fysiska planering kan minska energianvändning och växthusgasutsläpp och ett dokument med exempel på energieffektiviseringsåtgärder i länet.

3.4.3 Erfarenheter från arbetet med klimat- och energistrategier

Östergötland är det län som verkar ha lagt stor vikt vid extern förankring i samband med framtagandet av sin strategi. Tillsammans med Regionförbundet Östsam och Landstinget bildades en särskild samrådsgrupp som hade flera träffar under året. Dessutom så genomfördes särskilda dialoger med de större kommunerna, LRF, VTI, Tekniska Verken i Linköping. När klimat- och energistrategin var klar gjorde man ett stort lanseringstillfälle där media och politiker bjöds in.

3.5 SAMMANFATTNING AV KLIMAT- OCH ENERGISTRATEGIERNA

I detta avsnitt har de regionala klimat- och energistrategierna i de fyra länen beskrivits övergripande utifrån hur framtagandeprocesserna av strategierna genomförts samt innehållet i själva strategidokumentet. Det finns både skillnader och likheter i hur Länsstyrelserna i de fyra länen hanterat uppdraget att ta fram och arbetat med regionala strategier. Nedan presenteras några av dessa vilka kommer ligga till grund för analysen i nästa avsnitt.

Framtagandeprocesser

De stora grunddragen i processen att ta fram klimat- och energistrategierna liknar varandra i de fyra länen. Den generella strukturen kring arbetsprocessen har bland annat inneburit att man

- skapat en intern arbetsgrupp där personer från olika avdelningar och med olika sakkunskaper deltagit,
- skapat en extern arbetsgrupp där regionala aktörer, kommuner och i vissa fall näringsliv och andra organisationer deltagit,
- anordnat workshopliknande möten där fokus ofta varit att få till diskussioner kring tänkbara åtgärder och
- skickat strategin på en länsomfattande remissrunda

Trots de gemensamma grunddragen i framtagandet av strategierna finns det skillnader i hur processen har genomförts och även skillnader i externa aktörers deltagande i arbetet. Flertalet av de intervjuade i denna studie var inte själva delaktiga i arbetet med att ta fram strategierna och många av de som var med i arbetsprocesserna under 2008 har sedan dess bytt arbetsplats. Det skiljer sig därmed mellan länen huruvida det varit möjligt att genom intervjuerna få ta del av erfarenheter från den tidiga arbetsprocessen.

Östergötlands länsstyrelse verkar ha haft ett väldigt ambitiöst förankringsarbete i framtagandet av sin strategi, där man utöver de generella särdragen ovan även har fört särskilda dialoger med ett stort antal regionala och lokala aktörer. I detta skiljer de sig gentemot de övriga länen. Länsstyrelserna i Västmanland och Södermanland har båda genomfört extern samverkan och förankring enligt de fyra punkterna ovan men har i övrigt haft relativt liten extern inblandning i arbetet. Södermanlands länsstyrelse genomförde i den första framtagningsprocessen under 2008 mycket förankringsarbete medan det vid uppdateringen av strategin under 2010 inte skedde extern dialog i det arbetet. Vilket kändes konstigt enligt en tjänsteman på Länsstyrelsen (SörLst1). Även under 2008 var Länsstyrelsen sen med att ta in de externa aktörerna i processen. De kom först in efter att Länsstyrelsen arbetat med strategierna ett tag vilket bland annat berodde på att arbetet under 2008 var väldigt tidspressat (SörLst1).

Processen i Stockholms län skiljer sig från de övriga länen på så sätt att de av olika anledningar haft en besvärlig framtagandeprocess. Det har gjort att länets framtagande av strategin i olika omgångar har fördröjts och det har varit många personer inblandade i arbetet.

Genomförande, samverkan och uppföljning.

Det finns en stor spridning i hur de fyra länen har valt att fortsätta det strategiska klimat- och energiarbetet efter det att strategierna har tagits fram. I Östergötlands och Västmanlands län har man ännu inte uppdaterat sina klimat- och energistrategier från

2008 vilket både Södermanland och Stockholm har gjort. I Västmanlands län har man dock planerat att uppdatera klimat- och energistrategin under sommaren 2013. Östergötlands är därmed det enda län som inte har några planer på att omarbета eller uppdatera sin strategi utan har istället fokuserar på mål och åtgärder (ÖstLst).

Det fortsatta arbetet med åtgärder kring klimat- och energistrategierna liknar varandra i de fyra länen. Samtliga län har i sina strategier eller som i Södermanland i ett separat åtgärdsprogram tagit fram förslag på åtgärder till de insatsområden som lyfts fram i strategierna. I Stockholm, Södermanland och Östergötland har man dessutom satt igång processer för att ta fram åtgärdsprogram för miljömålen vilket även kommer fungera som åtgärdsprogram för klimat- och energistrategierna. Detta arbete genomförs i bred samverkan i länen. I Västmanland verkar det i dagsläget inte vara på gång att ta fram ett åtgärdsprogram vare sig för klimat- och energistrategin eller för miljömålen.

Samtliga klimat- och energistrategier i denna studie uttrycker någon form av önskan att de ska fungera som en grund för fortsatt samverkan mellan aktörer i länet kring klimat- och energifrågor. Det uttrycks tydligt i Stockholms läns strategi där man beskriver att *"Strategin är av avsedd att fungera som länets strategi och inte enbart länsstyrelsens"* (Länsstyrelsen i Stockholms län 2013 s.9). Det skiljer sig dock i hur man i de olika länen ser på det fortsatta arbetet med det strategiska arbetet. I Västmanlands strategi uttrycks att första steget bör bli att ta fram ett åtgärdsprogram. Strategin för Stockholms län lyfter fram att Länsstyrelsens första steg i arbetet kommer vara att ta fram en uppföljningsplan. I Södermanlands strategi lyfts arbetet med åtgärdsprogrammet upp och nästa steg i arbetet beskrivs vara att fortsätta dialogen kring åtgärdsförslagen för att få till beslut och åtaganden kring genomförandet. I Östergötlands strategi föreslås att det fortsatta arbetet bör fortgå genom att den referensgrupp som bildats under framtagandet av strategin bör fungera som en samlande grupp på regional nivå och att det mer handfasta arbetet med åtgärder föreslås utgå från sex olika temagrupper.

4 Länsstyrelsens roll i det strategiska klimat- och energi arbetet

Avsnittet syftar till att besvara uppsatsens frågeställningar och lyfta viktiga aspekter och faktorer i det strategiska klimat- och energi arbetet. Analysen är utifrån uppsatsens frågeställningar uppdelad i två avsnitt där dels klimat- och energistrategiernas användning och dels de regionala aktörernas roll i det strategiska klimat- och energi arbetet analyseras.

Det övergripande syftet med detta examensarbete är att undersöka hur regionala aktörer som Länsstyrelsen och regionala självstyrelseorgan strategiskt arbetar med klimat- och energifrågor. Uppsatsen syftar till att undersöka hur roll- och ansvarsfördelningen mellan de regionala aktörerna fungerar i de fyra länen när det gäller det strategiska klimat- och energi arbetet. Utgångspunkten i analysen är de klimat- och energistrategier som länsstyrelserna fått i uppdrag av regeringen att ta fram i syfte att främja arbetet mot minskad klimatpåverkan, ökad förnybar energiproduktion, energieffektivisering och ett effektivare transportsystem.

Utgångspunkten för uppsatsen är att klimatfrågan kräver samarbete mellan olika samhällsnivåer och över sektorsgränser. Klimat- och energistrategierna blir i detta sammanhang en möjlighet att kraftsamla det arbete som bedrivs i länen kring klimat- och energifrågor. Strategierna har också potential att fungera som en utgångspunkt för regional samverkan mellan olika aktörer och dessutom främja det tvärsektoriella samarbetet i länen. Regionala aktörer som arbetar strategiskt med klimat- och energifrågor lever med det faktum att ansvaret för det praktiska genomförandet för många åtgärder och insatser ligger hos andra aktörer som exempelvis kommuner och näringsliv. Det ställer stora krav på Länsstyrelsernas institutionella kapacitet när det gäller att samordna det regionala klimatarbetet och att få olika aktörer att dra åt samma håll. Samverkan och samarbete mellan berörda aktörer är både ett hinder och en framgångsfaktor i Länsstyrelsens arbete med klimat- och energistrategierna (Energimyndigheten 2011). I det fortsatta arbetet kring genomförandet av åtgärder är det viktigt att klimat- och energistrategierna ses som legitima strategiska dokument bland de berörda aktörerna.

Det blir i detta sammanhang viktigt hur enskilda tjänstemän i olika organisationer ser på de regionala klimat- och energistrategierna, sin egen organisation och på andra aktörers roller i det strategiska klimat- och energi arbetet. En viktig del i analysen är att utifrån intervjuerna se vilka hinder och möjligheter de enskilda tjänstemännen upplever i sin vardag när det gäller att arbeta strategiskt med dessa frågor. Det kommer i analysen att synliggöras hur processen att ta fram strategierna sett ut och hur strategierna används av olika aktörer. Dessa delar kan ge en uppfattning om Länsstyrelsens roll och de regionala klimat- och energistrategiernas funktion i det strategiska klimat- och energi arbetet. I sammanhanget är det även viktigt att se hur de regionala samverkansorganen tar del av arbetet och hur samverkan mellan dem och Länsstyrelserna fungerar.

Analysen utgår från uppsatsens huvudfrågeställning:

Vilken roll har länsstyrelsen i det strategiska klimat- och energi arbete när det gäller strategisk och fysisk planering?

Analysen kommer utifrån arbetet med klimat- och energistrategierna beröra olika aspekter av det strategiska klimat- och energiarbetet i de fyra länen Östergötland, Västmanland, Stockholm och Södermanland. För mer bakgrund till de fyra länen se avsnitt 3.1 - 3.5. De fyra länen har alla olika förutsättningar som inverkar på det strategiska arbetet och analysen ska försöka visa de specifika situationerna i de fyra länen och samtidigt ge en samlad bild av hinder och möjligheter när det gäller regionalt strategiskt klimat- och energiarbete.

Utifrån delfrågeställningarna är analysen uppdelad i två avsnitt. Det första kommer se till klimat- och energistrategiernas funktion utifrån arbetsprocessen vid framtagandet och i det fortsatta arbetet samt hur de har kommit till användning av aktörerna i länen. I det andra avsnittet kommer Länsstyrelsens roll i det strategiska klimatarbetet att analyseras utifrån hur de samverkar med regionala aktörer och kommuner.

Analysen bygger främst på intervjuer med tjänstemän från länsstyrelser och kommuner samt olika regionala aktörer som regioner, kommunförbund och landsting (se Bilaga 1 för sammanställning av intervjuade personernas yrkesroll på de olika organisationerna).

4.1 KLIMAT- OCH ENERGISTRATEGIER

Det är flera faktorer som är viktiga när det gäller vilken funktion som de regionala klimat- och energistrategierna har för olika aktörer i deras strategiska klimat- och energiarbete. En faktor är hur samverkan mellan olika aktörer i arbetet med strategierna har bedrivits, både i själva processen att ta fram strategierna och i det fortsatta arbetet med strategierna. Enligt Palm (2009) och Thoresson m.fl. (2010) är deltagande och förankring i arbetsprocessen avgörande för att skapa legitimitet när det gäller strategiska planer. Det kan ha stor betydelse för hur klimat- och energistrategierna tas emot och om berörda aktörer tar till sig dokumenten eller om det blir s.k. hyllvärmare (Thoresson m.fl. 2010). En viktig del i förklaringen av strategiernas användning är därför att se hur samverkan har gått till och upplevts vid framtagandet av strategierna och i det fortsatta arbetet.

Denna del av analysen syftar till att analysera hur de regionala klimat- och energistrategierna har kommit till användning av olika aktörer i de olika länen. De frågeställningar som ska besvaras är:

- *Hur har de regionala klimat- och energistrategierna kommit till användning i klimatarbetet på kommuner samt de regionala aktörerna Länsstyrelsen, Regionförbund och Landsting?*
- *Vilka faktorer kan förklara hur de regionala strategierna har kommit till användning?*

4.1.1 Arbetsprocessen vid framtagandet av klimat- och energistrategierna

De arbetsprocesser som startades upp under 2008 i och med regeringsuppdraget till Länsstyrelserna att ta fram regionala klimat- och energistrategier innehar både likheter och skillnader i de fyra länen. Det som lyfts fram tidigare (se avsnitt 3.5) var bland annat skillnader i själva strategidokumentet men också olika sätt som man har valt att låta

arbetet fortgå efter att strategierna blivit klara genom uppdateringar, kompletterande dokument och arbetet med åtgärder. Skillnaderna i "slutprodukterna", klimat- och energistrategierna har även föregåtts av arbetsprocesser som skiljer sig åt. De stora grunddragen i länsstyrelsernas metoder med att ta fram klimat- och energistrategierna är dock de samma i de fyra länen. Förankringen i framtagandeprocesserna har skett genom skapandet av externa och interna sektorsövergripande arbetsgrupper, dessutom har samtliga län anordnat någon form av workshop för länets kommuner och andra berörda aktörer samt skickat ut strategierna för remissrunda.

Östergötland är det län som verkar ha haft mest extern inblandning och förankring i arbetet genom att man under 2008 genomförde enskilda träffar med externa aktörer för att diskutera strategin. I Västmanland och Södermanlands län har man följt den generella strukturen ovan men har i övrigt, av vad som framkommit i denna uppsats, haft en relativt begränsad extern delaktighet i arbetet med att ta fram strategierna. I båda länen ser det ut som om processen varit Länsstyrelsens egen i större utsträckning än i Östergötland. I Södermanland skedde det vid uppdateringen av strategin 2010 ingen extern dialog och även i den mer omfattande processen under 2008 kom de externa aktörerna in först efter det att länsstyrelsen arbetat ett tag med strategin (SörLst1). I Västmanland har det på liknande sätt också i stor utsträckning varit en länsstyrelseprocess att ta fram strategierna. En tjänsteman upplevde inte att det var någon stor uppslutning internt på Länsstyrelsen utan att arbetet snarare varit en uppgift för några enskilda tjänstemän (VästLst1).

I Stockholm verkar det ha funnits mer att önska när det gäller förankringen både internt och externt i arbetet med att ta fram strategierna. Flera tjänstemän (SthlmLst2, SthlmLst3, SthlmSLL, SthlmKSL) på Länsstyrelsen, Landstinget och Kommunförbundet menar att de gärna hade och även borde ha tagit en större del i arbetet och några upplevde att samverkan i arbetet med strategin var direkt bristfälligt. Tjänstemännen inom de regionala aktörerna upplever dock att samarbetet med Länsstyrelsen blivit mycket bättre i takt med att strategin börjat bli klar (SthlmSLL, SthlmKSL). Det kan ha sin förklaring i att den långa och resurskrävande process som det varit att ta fram en strategi i Stockholm börjar nå sitt slut och att man därmed kan lägga mer kraft på samverkan med andra aktörer. De bakomliggande problemen vad gäller arbetsprocessen med strategin kan säkert vara en del i förklaringen till de brister som flera upplever kring förankringen i framtagandet. En tjänsteman (SthlmLst1) på Länsstyrelsen i Stockholm reflekterar över det faktum att det kom in väldigt mycket synpunkter vid remissrundan för strategin som konsulten tog fram under 2010 och undrar därmed hur förankringen tidigare egentligen hade fungerat.

Det är svårt att säga hur rättvis bilden av framtagandeprocesserna är och det har varit svårt att i intervjuerna få erfarenheter från arbetet med strategierna under 2008. Flertalet av de som idag arbetar med klimat- och energifrågor var inte själva med att ta fram strategierna. Det innebär svårigheter för den fortsatta analysen att se hur själva processerna vid framtagandet av strategierna har påverkat användningen och mottagandet av strategierna i de olika länen. Samtidigt visar denna situation på en viktig aspekt när det gäller förankringen i arbetet med klimat- och energistrategierna. Det skulle kunna uttryckas som att förankringsarbetet som bedrivits är en färskvara som minskar i betydelse ju mer tiden går och dessutom inom relativt kort tidsperspektiv. De

fem år som passerat sedan arbetet startade är kort i sammanhanget när det handlar om strategiska frågor. Det lyfter frågan om hur det fortlöpande arbetet med klimat- och energistrategierna i klimatarbetet kan hållas relevanta och aktuella över tid.

Arbetsprocessen kring framtagandet av strategierna under 2008 verkar dessutom till stor del ha präglats av tidspress. Uppdraget till Länsstyrelserna i 2008 års regleringsbrev om att ta fram regionala strategier skulle redovisas till berörda departement och myndigheter i slutet av året. Det fanns inte mycket tid att inventera situationen i länet, starta upp processen och eventuella samverkansformer samt bedriva förankring i länet samtidigt som själva dokumentet skulle tas fram. En annan aspekt i arbetet 2008 var att det inte följde med några extra resurser till det första uppdraget. Det var först i 2010 års regleringsbrev som Länsstyrelserna fick riktade medel för arbetet med klimat- och energistrategierna (Energimyndigheten 2011). Framtagandet av strategierna var därmed inledningsvis tvunget att göras genom de befintliga anslagen. Det ställde stora krav på Länsstyrelserna att genomföra uppdraget inom befintlig budget och genom existerande strukturer. Länsstyrelsens befintliga institutionella kapacitet i form av personal, kunskap, intern organisation och externa samverkanstrukturer blir då extra viktig. De Länsstyrelser som redan börjat arbeta med klimat- och energifrågor eller som redan samverkar med andra aktörer i dessa frågor har därmed haft en mer given ingång i arbetet med regeringsuppdraget. Det kan i sin tur förklara varför uppdraget med strategierna har hanterats olika i länen.

4.1.2 Genomförande och uppföljning av klimat- och energistrategierna

Det är viktigt att se på arbetet med klimat- och energistrategierna som en fortgående process som inte är klar i och med att strategierna är framtagna. När det gäller Länsstyrelsernas arbete med klimat- och energistrategierna så är det i stor utsträckning indelat i olika faser där man separat arbetar med framtagande, genomförande och uppföljning av klimat- och energistrategierna. Vilket kanske tydligast kan visas genom länsstyrelsernas regleringsbrev där uppdraget initialt handlade om att ta fram strategier (2007-2008), varpå arbetet med strategierna skulle konkretiseras och vidareutvecklas (2009-2011) och under de senaste två åren (2012-2013) har länsstyrelserna fått tydligare krav att ta fram åtgärdsplaner kopplade till strategierna.

Åtgärdsprogram kopplade till klimat- och energistrategierna

Flera Länsstyrelser behandlar i sina strategier ingående hur man bör ta fram och arbeta med åtgärder i det fortsatta arbetet. Ett arbete som har påbörjats eller som inom kort kommer påbörjas i de flesta län och kommer ske i samverkan med berörda aktörer i länen. Framtagandet av åtgärdsprogram kopplas på olika sätt till åtgärdsarbetet för det övriga miljömålsarbetet. Västmanlands län är det enda län som ännu inte verkar ha påbörjat detta arbete. Vilket kan tyckas lite märkligt då man i sin strategi har den mest ingående beskrivningen av hur arbetet med åtgärder kan och bör struktureras i det fortsatta arbetet. Beskrivningen lyfter fram flera aspekter som är viktiga i åtgärdsarbetet och framtagandet av ett åtgärdsprogram ses som nästa steg i det strategiska klimat- och energiarbetet. Enligt en tjänsteman på Västmanlands Länsstyrelse var det även den planerade fortsättningen på arbetet, att man i samverkan med aktörer i länet skulle besluta om åtgärder kopplade till strategin. Arbetet med att ta fram ett åtgärdsprogram kom aldrig igång och en tjänsteman (VästLst1) menar att man vid färdigställandet av strategin ansåg att det räckte med den egna verksamhetsplanen för att veta vad Länsstyrelsen skulle göra. Arbetet med att ta fram åtgärder anser den

intervjuade måste komma från kommunerna då det är de som i stort ska stå för genomförandet. Samtidigt menar tjänstemannen att det inte är självklart att ett åtgärdsprogram i sig självt fyller något syfte om det inte dessutom leder till att man får tydliga åtaganden från olika aktörer. Detta har även visat sig i denna studie då de förslag till åtgärder som strategierna innehåller verkar ha fyllt mycket liten funktion i arbetet med att nå de uppsatta målen.

Länsstyrelserna verkar i stort arbeta utifrån en linjär arbetsprocess som innehåller olika på varandra efterföljande faser där man i tur och ordning behandlar olika moment i arbetet. I första fasen tar man fram klimat- och energistrategierna och i ett senare skede arbetar man fram åtgärdsprogram. Även om det är en väldigt förenklad bild så liknar arbetssättet den strategiska planeringsmodell som Bryson (2003) benämnde "the layered stack or stacked units of management model" (se 2.3) vilken riskerar att underbygga strategiskt handlande i en organisation. En uppdelad arbetsprocess är även motsatt till hur Poister och Streib (1999) menar att man idealt ska lägga upp strategiskt planeringsarbete. De förordar istället en fortlöpande process där planering, genomförande och uppföljning sker samtidigt. Detta arbetssätt innebär en större möjlighet att uppdateringar och ändringar kan ske vid behov än vid en linjär och uppdelad arbetsprocess. Det motverkar också risken att strategiska ledningsmodeller eller strategiska planer leder till att man arbetar utifrån tidigare bestämda riktlinjer som ibland snabbt kan bli inaktuella på grund av tekniska eller politiska förändringar (Poister och Streib 1999, Bryson 2003). Det innebär enligt Poister och Streibs teorier att Länsstyrelsen måste vara observanta på hur man arbetar med strategierna för att inte uppfylla den beskrivna risken, att arbetet motverkar strategiskt handlande.

Uppföljning och utvärdering av klimat- och energistrategierna

Det finns olika sätt att hantera risken att framtagna strategiska dokument blir inaktuella och inte längre fyller sin strategiska funktion i arbetet. Ett sådant sätt kan vara att kontinuerligt följa upp och utvärdera klimat- och energistrategin och vid behov genomföra uppdateringar eller revideringar (Poister och Streib 1999). Det skiljer sig mellan länen hur man har fortgått i arbetet efter att klimat- och energistrategierna stod klara under 2008. Östergötland är i denna studie det enda län som inte har några planer på att revidera eller uppdatera sin strategi från 2008. I övriga län har detta redan gjorts eller är planerat att genomföras inom kort.

När det gäller uppdateringar och revideringar av klimat- och energistrategierna blir uppföljningar och kontinuerliga utvärderingar av arbetet viktiga. Det möjliggör bedömningar om strategierna fyller någon funktion i arbetet eller ej. Det är oklart vad som varit drivkraften bakom de uppdateringar av strategierna som genomförts och om dessa grundar sig i uppföljningar av arbetet. De tydligaste anledningarna till att uppdatera klimat- och energistrategierna har varit att uppdatera utsläpps- och energistatistiken som ingår i strategierna.

Det är olika hur mycket som nämns om uppföljning och utvärdering i de olika strategierna men överlag så ges detta ett begränsat utrymme i dokumenten. Det är flera län som valt att koppla uppföljning av klimat- och energistrategin till den årliga uppföljning som Länsstyrelsen gör av miljömålen. Det verkar också vara miljömålsarbetets struktur kring att ta fram åtgärdsprogram som är den som används när det gäller att arbeta med åtgärder kopplade till strategierna. I Stockholms strategi

beskrivs att en fördjupad uppföljning av strategins insatsområden bör göras minst vart tredje år för att se ifall strategin fortfarande är relevant och om åtgärderna är tillräckliga. I Södermanlands län ska strategin genomgå en översikt under 2015. I övriga läns strategier finns det inte lika tydligt angivet hur man ska arbeta med uppföljningar av det strategiska arbetet. Istället verkar det vara uppföljningar av projekt och åtgärder eller indikatorer i form av energi- och utsläppsstatistik som uppföljningarna främst behandlar.

Intressant i sammanhanget är att Länsstyrelserna i Östergötlands och Västmanlands län som ännu inte har genomfört någon uppdatering eller revidering av sin strategi är de som i större utsträckning än övriga Länsstyrelserna tagit fram andra dokument och rapporter kopplade till det strategiska klimat- och energiarbetet. I Västmanlands län har man t.ex. tagit fram två handledningar till kommuner för hur man i fysisk planering kan arbeta med klimatanpassning och minskade utsläpp från transporter. I Östergötland har Länsstyrelsen tillsammans med Länsstyrelsen i Örebro tagit fram kartläggning över potentialen för restvärme i länet och tillsammans med Regionförbundet Östsam tagit fram en kartläggning över bebyggelseutvecklingen i länet. En tänkbar förklaring till detta kan vara att istället för att uppdatera sina strategier har man haft utrymme och resurser att ta fram kompletterande och fördjupande dokument. Detta upplägg kan i mycket ses som en fördel då de grundläggande målsättningarna och strategiska inriktningarna är långsiktiga och stabila, medan de hålls levande och uppdaterade genom konkretiseringar och operationaliseringar.

4.1.2 Användning av klimat- och energistrategierna

Frågan om hur de olika aktörerna ställer sig till klimat- och energistrategierna är central i denna uppsats. Användningen av strategierna är intressant både för att se på möjligheter och hinder att i klimatarbetet samarbeta över administrativa nivåer men också då användningen av strategierna ger en uppfattning om Länsstyrelsens legitimitet som organisation och i arbetet de bedriver. Hur klimat- och energistrategierna har mottagits och kommit till användning av andra aktörer är viktiga aspekter för att bedöma det strategiska arbetet. Det blir därmed en aning oroande att användningen av klimat- och energistrategierna utifrån denna studie kan sammanfattas som högst begränsad bland de intervjuade aktörerna. Det är inte en helt svartvit bild och därmed i detta sammanhang en inte helt mörk bild som framkommer. Gemensamt för de fyra länen är dock uppfattningen att klimat- och energistrategierna är Länsstyrelsernas egna interna strategier.

Användning av klimat- och energistrategierna på Länsstyrelsen

Samtliga klimat- och energihandläggare på de fyra länsstyrelserna uppger att de använder strategin i sitt arbete och att den används internt på länsstyrelsen inom klimat- och energigrupperna i olika sammanhang. Användningsområden som nämns är verksamhetsplanering och projektansökningar samt vid prioritering av olika åtgärder. En klimat- och energistrateg från Länsstyrelsen i Östergötland (ÖstLst1) menar att strategin användes som mest när den var ny men att den alltid lyfts i olika sammanhang när något görs inom klimat- och energiområdet. Samtidigt menar den intervjuade att själva framtagandeprocessen kring strategin bidragit till att man fått förbättrad kontakt mellan olika enheter internt på Länsstyrelsen. Något som resulterat i olika samarbeten kring projekt och att man fortsatt haft kontakt mellan enheterna. På samma sätt verkar det vara i flera län när det gäller de externa samverkansformer som skapades i samband

med framtagandet av klimat- och energistrategierna. I flera län har dessa levt kvar och använts för samverkan i det fortsatta klimat- och energiarbetet. I Stockholms län kommer den organisation för samverkan som byggts upp kring genomförandet av den regionala utvecklingsplanen att användas i det fortsatta åtgärdsarbetet kopplat till klimat- och energistrategin.

Arbetsprocessen med klimat- och energistrategin upplevs även på Länsstyrelsen i Södermanland ha bidragit till att arbetet utvecklats. En tjänsteman på Länsstyrelsen upplever att man internt tänker på klimat- och energifrågorna mer strukturerat och arbetar mer strategiskt nu än man gjorde tidigare (SörLst1). Samtidigt upplever flera av klimat- och energistrategerna strategiernas spridning utanför Länsstyrelsernas klimat- och energigrupper som ganska begränsad.

Bilden blir också en annan vid intervjuer med planhandläggare på länsstyrelserna. Ingen av de intervjuade upplever att klimat- och energistrategierna används i deras arbete. Det ges flera anledningar till detta som kommer utvecklas senare i analysen, men generellt verkar det vara svårt att koppla de övergripande strategierna till den dagliga verksamheten. Det behöver dock inte innebära att man i planärenden inte har användning för klimat- och energistrategiernas innehåll utan det kan istället vara så att man tillgodoser sig strategierna på andra sätt än genom att använda själva dokumenten. Exempelvis så uppger planhandläggare på Länsstyrelserna i Västmanland och Södermanland (VästLst3, SörLst2) att de inte använt själva strategidokumentet men att man istället vänt sig direkt till klimat- och energistrategerna när det gäller klimat- och energifrågor. I Västmanland menar dessutom en planhandläggare att man använder sig av de två handledningar som Länsstyrelsen tagit fram efter klimat- och energistrategin, vilka har tydligare koppling till fysisk planering. Länsstyrelserna i Västmanland och Östergötland har under olika perioder haft någon form av samarbete mellan tjänstemän med ansvar för klimat- och energifrågor och planhandläggarna. Samarbetet har bland annat inneburit att man gemensamt har varit med i Länsstyrelsens arbete kring kommunala översiktsplaner. Ett liknande upplägg har tjänstemän på både Södermanland och Stockholm diskuterat och man har planer på att i framtiden samarbeta mer mellan de olika avdelningarna. Samarbetet internt på Länsstyrelsen har enligt en tjänsteman (SörLst2) på Länsstyrelsen i Södermanland mött positiv respons ute i kommunerna i arbetet med kommunala översiktsplaner. Den intervjuade reflekterar över att ett utökat samarbete mellan olika avdelningar på Länsstyrelsen kan fungera som en förebild för kommunerna som lever med liknande stuprör i sina verksamheter.

Det är inte själva produkten, strategidokumentet i sig utan den arbetsprocess och det strategiska arbete som strategierna initierat på de olika länsstyrelserna som är det viktiga. Det ska därmed inte utläsas som en brist i förankringsarbetet att klimat- och energistrategierna inte fått spridning och kommit till användning internt på Länsstyrelsen. Det kan till viss del räcka att klimat- och energistrategierna kommer till direkt användning av de tjänstemän som har det övergripande ansvaret för frågorna. Mycket för att det finns andra kanaler som används för att strategiernas innehåll ska komma till användning vilket exempelvis lyftes av planhandläggare på Västmanlands och Södermanlands Länsstyrelse.

Användning av klimat- och energistrategierna ute i länen

Det finns ingen tydlig skillnad mellan de olika länen i hur klimat- och energistrategierna har kommit till användning av andra aktörer än länsstyrelsen. Gemensamt för länen är att det verkar som om klimat- och energistrategierna kommit till begränsad användning. Emellertid bör slutsatser kring användningen dras med försiktighet då antalet intervjuer i denna studie är begränsat. Ingen av de regionala aktörerna som har intervjuats upplever att de regionala klimat- och energistrategierna har kommit till användning i deras arbete och deras syn på strategierna verkar i stort vara förankrat i hur man i övrigt arbetar med dessa frågor. Självstyrelseorgan som regionförbund och landsting arbetar olika mycket och på olika sätt när det gäller klimat- och energifrågor vilket mycket beror av de uppdrag man har från den politiska ledningen. I denna studie skiljer det sig mellan de fyra länen när det gäller hur mycket klimat- och energifrågor är en prioriterad del i de olika självstyrelseorganens verksamhet. Det innebär även att det finns skillnader i hur mycket den egna verksamheten berörs av Länsstyrelsens arbete med klimat- och energistrategierna.

I Södermanlands län har Regionförbundet Sörmland inget uttalat uppdrag från den politiska ledningen att arbeta strategiskt med klimat- och energifrågor. En tjänsteman (SörRF) uppger att det är anledningen till att man inte har någon direkt användning av klimat- och energistrategin i sitt arbete. Dock upplever den intervjuade att regionförbundet till viss del har ett indirekt ansvar genom det arbete som drivs kring hållbara transporter i det regionala utvecklingsprogrammet *Sörmlandsstrategin*. Kopplingen mellan utvecklingsprogrammet som antogs i december 2012 och Länsstyrelsens klimat- och energiarbete är väldigt begränsad. Varken klimat- och energistrategin eller Länsstyrelsens klimat- och energiarbete i övrigt omnämns i programmets strategi mot ett hållbart transportsystem.

Regionförbundet Östman i Östergötlands län verkar driva ett mer uttalat arbete kring klimat- och energifrågor. I det regionala utvecklingsprogrammet beskrivs dialogen i länet som att den bör utvecklas kring de regionala strategier som syftar till att minska energi- och klimatpåverkan däribland Länsstyrelsens regionala klimat- och energistrategi. Länsstyrelsens klimat- och energistrategi omnämns i detta sammanhang som en viktig process att bygga vidare på i arbetet. I övrigt upplevs det inte av tjänstemännen på de olika organisationerna finnas någon tydlig koppling mellan dokumenten (ÖstRF, ÖstLst1). En tjänsteman (ÖstRF) på regionförbundet upplever att man istället för strategin använt sig av det senare framtagna miljömålsdokumentet för begränsad klimatpåverkan. Även det regionala underlaget till Färdplan 2050 som togs fram under 2012 har kommit till användning vilket av tjänstemannen upplevs som konkretare än klimat- och energistrategin.

I Stockholm anses klimat- och energistrategin vara alltför ny för att än så länge ha färgat av sig på arbetet hos de regionala aktörerna. En tjänsteman på Landstinget (SthlmSLL) hoppas att klimat- och energistrategin kommer komma till användning och beskriver att man kommer förhålla sig till klimat- och energistrategin som ett regionalt styrdokument men anser samtidigt att Landstinget inte har något direkt ansvar för genomförandet av strategin. Både Landstinget och Kommunförbundet i Stockholm är delaktiga i arbetet med att ta fram ett åtgärdsprogram kring klimat- och energistrategin. Det förs nu

diskussioner mellan organisationerna om hur arbetet kan bli mer operativt. Detta arbete byggs vidare på den organisation som skapades kring den regionala utvecklingsplanens handlingsprogram som sträckte sig fram till 2012.

På kommunalnivå verkar klimat- och energistrategin komma till liten användning, även om bilden som ges av intervjuerna i detta fall inte är lika entydig som för de regionala aktörerna. Det finns på de olika kommunerna de tjänstemän som uppger att strategierna har kommit till användning och de som anger att de inte använts alls. Av de åtta intervjuade tjänstemännen är det hälften som uppger att klimat- och energistrategin har kommit till användning i det kommunala arbetet.

Tjänstemän i tre (Hallstahammar, Mjölby och Stockholm) kommuner uppger att de regionala klimat- och energistrategierna har använts i samband med framtagandet av egna strategiska dokument som kommunala energiplaner och klimatstrategier. Tjänstemannen på Mjölby kommun beskriver användning av länets klimat- och energistrategi vid arbetet med de egna kommunala strategierna som *"Använde den och arbetade vidare [...] Arbetar mer med dem [egna strategidokumentet] och inte direkt med Länsstyrelsens klimat- och energistrategi även om vårt eget arbete går in i länets strategi"* (ÖstK1). Den intervjuade uppger samtidigt att eftersom den egna kommunen är så pass liten så används även de regionala miljömålen i kommunens arbete.

I Hallstahammars kommun har strategin använts som ett slags uppslagsverk och även kommit till användning i arbetet med den kommunala energiplanen men har i övrigt använts ganska lite på kommunen (VästK3). En tjänsteman på Stockholms Stad menar att klimat- och energistrategin kan komma att fylla en viktig funktion som rådgivande underlag i översiktsplanering *"Den främsta funktionen är att ge oss styrka i de argument vi använder i fysisk planering och översiktsplanering [...] den har en funktion som rådgivande underlag"* (SthlmK2). Samtidigt ställer sig tjänstemannen lite frågande till hur kommunen kommer involveras i det fortsatta arbetet med strategin något som anses vara avgörande då många åtgärder kommer hamna på kommunernas bord.

De intervjuade kommunala tjänstemännen som inte har använt de regionala klimat- och energistrategierna anger i stort liknande anledningar. Det faktum att strategierna inte har använts lyfts i två intervjuer fram som exempel för hur litet inspel Länsstyrelsens arbete har på det kommunala arbetet. En av de intervjuade beskriver sin användning av länets klimat- och energistrategi *"Har inte ens läst den. Har inte behov av den. Har inte använt den i framtagandet av vår egen klimatplan vilket säger ganska mycket"* (VästK1). En liknande beskrivning ges av en tjänsteman i en annan kommun: *"Använder den inte. I klimatplanen förekommer inte länsstyrelsen eller [den regionala] strategin överhuvudtaget"* (SörK1). Denna uppfattning delas av ytterligare en av de intervjuade som inte ser någon koppling mellan länets klimat- och energistrategi och det kommunala arbetet *"Vi har ingen nytta av den, våra egna mål och dokument är tydligare och tuffare. Har en struktur uppbyggd kring [de egna] strategierna. Varför ska vi då ta ngn regional strategi? Funkar för de kommuner som inte har någonting innan. Det är för sent och för mesig [sic!] för vår del. Den hade varit jättebra om den hade kommit tidigare, varit tuffare och med tydligt fokus mot några få projekt. Idag inte tillräckligt tuff och handlingsinriktad"* (SthlmK1).

Gemensamt i dessa intervjuer är tanken att klimat- och energistrategierna kan spela en roll för små kommuner som inte har egna resurser att lägga på klimat- och energifrågorna eller kommuner som inte kommit igång med sitt arbete kring klimat- och energifrågor. Samtliga kommuner som anger att de inte har någon användning för Länsstyrelsens klimat- och energistrategi kan antingen beskrivas som stora och därmed resursstarka och/eller långt framme i klimatarbetet. De intervjuade beskriver sin egen situation som att man har egna resurser att lägga på strategiskt klimat- och energiarbete och menar att kommunen i många sammanhang kommit längre än Länsstyrelserna i klimatarbetet. Man anser därför att länets strategi inte fyller någon funktion för deras kommuner.

Till viss del verkar detta samband överensstämma med de intervjuer som har gjorts i denna studie. Samtliga kommuner som angett att de har använt sig av strategin bortsett från Stockholm stad är klart mindre sett till befolkningensmängd än de kommuner som angett att de inte har använt de regionala strategierna. Samtidigt uppger flera av de kommunerna som använt sig av strategin att de antingen har knappa resurser i klimat- och energiarbetet eller att det har varit svårt att driva dessa frågor mot politikerna i kommunen. Det behöver dock inte betyda att det är en generell bild som ges i denna studie då antalet kommuner och intervjuade personer på kommunerna är alldeles för litet. Men det kan samtidigt ge en antydning till de regionala klimat- och energistrategiernas vara eller inte vara i det kommunala klimatarbetet.

Tabell 1 Sammanställning av intervjuerna utifrån hur de intervjuade tjänstemännen angett att den regionala klimat- och energistrategierna har använts i deras kommun. Tabellen visar även de olika kommunernas befolkningensmängd samt tjänstemannens yrkesroll inom planfrågor eller klimat- och energifrågor.

Kommun	Använt den regionala klimat- och energistrategin	Befolkningensmängd ⁵	Yrkesroll	
			Plan	Klimat/Energi
Stockholm Stad	Ja	881 000	X	
Västerås Stad	Nej	140 000	X	X
Eskilstuna kommun	Nej	97 000		X
Botkyrka kommun	Nej	86 000		X
Motala kommun	?	42 000	X	
Katrineholm kommun	Ja	32 000	X	
Mjölby kommun	Ja	26 000		X
Hallstahammar kommun	Ja	15 000		X

På Länsstyrelsen var det en tydlig skillnad mellan tjänstemän som huvudsakligen arbetar med planfrågor och klimat- och energifrågor och användningen av strategierna. En lika tydlig gränsdragning mellan yrkesgrupperna verkar inte kunna göras på kommunal nivå då två av de tjänstemän som angav att de använt sig av strategierna hade arbetsuppgifter inom planfrågor. Dessutom angav två tjänstemän att klimat- och energistrategierna använts eller kan komma att användas när det gäller planfrågor och inte enbart när det gäller kommunalt klimat- och energiarbete.

⁵ Uppgifter om befolkningensmängd är hämtat från respektive kommuns hemsida.

4.1.3 Hinder i det strategiska klimat- och energiarbetet

Utifrån intervjuerna går det att utläsa några generella hinder kring klimat- och energistrategiskt arbete som kan kopplas till användningen av klimat- och energistrategierna. De hinder som kommit fram vid intervjuerna och som delats av flera tjänstemän är framförallt att

- klimat- och energistrategierna är alltför strategiska och övergripande,
- klimat- och energistrategierna är dåligt synkade med det kommunala arbetet
- det finns svårigheter för sektorsövergripande samverkan

Strategierna är för strategiska och övergripande

Det låter som en motsägelse att ett hinder för användning av strategierna är att de är alltför strategiska och övergripande. Syftet med strategisk planering och strategiska dokument är enligt Bryson (2003) att de ska ange övergripande, långsiktiga inriktningar för en organisations verksamhet som kan möjliggöra att resurser och aktiviteter kan koncentreras i arbetet mot uppsatta mål och visioner. Vilket även beskrivs i klimat- och energistrategierna att de ska fungera som utgångspunkt för det fortsatta arbetet där olika aktörer i länet kan hitta gemensamma områden för samverkan. Det blir i den bemärkelsen udda att en av de tydligaste anledningarna till att klimat- och energistrategierna inte kommer till användning i länen är att de anses vara för strategiska och för övergripande. Det upplevs av många som svårt att omsätta dem i praktiken och att koppla dem till den dagliga verksamheten. Det kan vara en reaktion på att strategierna har sitt ursprung och även sitt framtagande långt ifrån den dagliga verksamheten där mycket av den föreslagna förändringen och åtgärdsarbetet kommer ske. Det kan bli en effekt av att de som tar fram strategierna inte själva är "konsumenter" av de samma och därmed inte är har någon direkt koppling till det arbete som bedrivs någon annanstans och som påverkas av det strategiska arbetet (Healy 2009, Mintzberg m.fl. 1998). Det får ofta effekten att många av de strategier som tas fram av olika organisationer sällan får någon verkligt stor effekt (Healy 2009).

En tjänsteman (ÖstRF) på ett regionförbund upplever att det vanligtvis är svårt att skapa handling kring övergripande strategiska dokument som klimat- och energistrategin och menar att det finns en generell svårighet när det gäller att få ner strategiska dokument till de praktiska verksamheterna. En annan tjänsteman beskriver arbetet med att ta fram en strategi som en ganska banal sak då det i stort handlar om att samla kloka uppslag och menar att det blir svårare ju mer konkret det blir (VästLst1).

En av de intervjuade diskuterar just svårigheten att få arbetet att gå från strategier och planer till konkreta åtgärder (SörLst2) och menar att det är "*först då [vid skapandet av konkreta åtgärder] som arbetet blir intressant men det är också då låsningarna i arbetet uppstår*" och menar att så fort det blir en diskussion kring vad som ska göras av vem och var förändringar kommer ske geografiskt så kommer låsningarna i arbetet. Tjänstemannen drar en parallell till de diskussioner som förts kring regionförstoringar⁶ och menar att det "*övergripande syftet och målen är det ingen som har ngt att säga om [...] men så fort kartboken kommer fram så uppstår diskussioner, men låsningarna kommer också*". Vilket på ett tydligt sett visar på de möjligheter och samtidigt begränsningar som finns med fysisk planering. Den fysiska planeringen kan dels vara ett verktyg för att få igång diskussioner och skapa aktivitet men kan samtidigt leda till

⁶ Regionförstoringar hänvisar till ett förslag som lades fram i slutbetänkandet från Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (SOU 2012:81) där utredningen ansåg att dagens 21 Länsstyrelser ska bli 11 stycken.

lösningar då olika intressen möts. På liknande sätt är det enligt tjänstemannen kring vindkraftsfrågan ute i kommuner, *"det är ingen som motsätter sig en kommunal ambition om förnybar energi, men när man beskriver att här ska de stå, då reagerar folk"* (SörLst2).

Flera av de intervjuade personerna lyfter fram att det som behövs är konkretare strategidokument med tydliga åtgärder som kan kopplas till dagliga verksamheten. Framförallt är det bristen på koppling mellan strategierna och arbetet med åtgärder som upplevs som en av de stora bristerna med de regionala strategierna. Det blir med tanke på detta intressant att knyta an till hur man i Östergötlands länsstyrelse resonerade vid framtagandet av strategin. Man valde då självmant bort att i strategin ta med konkreta beskrivningar av åtgärder för att få med sig alla aktörer i arbetet och för att processen skulle gå framåt (ÖstLst). Det kan vara en metod i strategiskt arbete att man får göra kompromisser inledningsvis i arbetet för att sedan försöka påverka och förändra arbetet när alla har ställt sig bakom den gemensamma visionen (Bryson 2003). Dessutom visste man på Länsstyrelsen att en skarp åtgärdslista skulle komma till i ett senare skede då man redan planerat att det skulle tas fram ett nytt åtgärdsprogram för miljömålsarbetet.

Strategiernas timing och bästföredatum

En tänkbar förklaring att flera efterfrågar konkretare åtgärdsbeskrivningar kan vara att man i flera kommuner har kommit så pass långt i sitt klimatarbete att man inte längre är i ett stadie då man har användning för ett regionalt strategiskt dokument. I många avseenden har många kommuner kommit längre än Länsstyrelserna när det gäller det strategiska klimatarbetet och ett strategiskt övergripande dokument innebär därmed inget direkt stöd i det kommunala arbetet. Timingen i arbetet med klimat- och energistrategierna verkar därmed vara en viktig aspekt. Exempelvis så menar en kommun i Stockholms län att Länsstyrelsens klimat- och energistrategi hade haft en roll att spela om den kommit tidigare men att man nu i kommunen har kommit igång med arbetet och har skapat sig en egen struktur i arbetet. En tjänsteman på ett regionförbund menar samtidigt att det istället för den några år gamla klimat- och energistrategin är i andra mer aktuella sammanhang som utbyte med Länsstyrelsen sker i klimat- och energifrågor. Den intervjuade menar att arbetet mellan regionförbundet och Länsstyrelsen ofta utgår från det senaste förankringsarbetet och nämner arbetet med Färdplan 2050 under 2012 som ett exempel (ÖstRF).

Det vittnar om att strategierna och de arbetsprocesserna kopplade till dem kan ha ett bästföredatum som Länsstyrelsen kan bli tvungen att hantera om strategierna ska vara fortsatt aktuella och användbara. Frågan är då om det kan vara tillräckligt att enbart uppdatera strategierna utan att någon extern dialog också förs, som tjänstemannen på regionförbundet menade så är det just delaktighet i arbetet som gör att den egna verksamheten kan förändras.

Hinder för tvärsektorielt arbete på Länsstyrelsen

En annan tydlig tendens som kommit fram vid intervjuerna är att strategierna har fått en dålig spridning internt på Länsstyrelserna och då framförallt till planavdelningen som utöver klimat- och energistrategerna är de tjänstemän som intervjuats i denna studie. Som visades tidigare så behöver inte detta betyda att strategierna inte fyller någon funktion även om dokumenten i sig inte används men samtidigt kan det vara ett tecken på de svårigheter som finns internt på Länsstyrelsen när det gäller att samverka över verksamhetsområden. Något som många av de intervjuade tjänstemännen på

Länsstyrelserna upplever som ett reellt hinder vilket man förklarar med olika anledningar.

Ett hinder som flera av de intervjuade bland samtliga aktörsgrupper upplever är brist på statlig samsyn och att det finns nationella stuprör i klimat- och energiarbetet. Vilket till stor del kommer av att de avdelningar som har hand om planfrågor och de som har hand om klimat och energifrågor arbetar mot olika statliga myndigheter. Ett par tjänstemän på Länsstyrelsen upplever att det finns dålig samordning mellan Boverket och Energimyndigheten vilket man menar gör att de nationella stuprören följer med ner på regional nivå. För att bryta dessa stuprör är samverkan mellan verksamhetsområdena en förutsättning, men flera av de intervjuade klimat- och energistrategerna på länsstyrelsen upplever flera hinder när det gäller att utveckla det interna tvärsektoriella samarbetet.

Vid en intervju (SörLst2) menar en tjänsteman att länsstyrelsen skulle kunna vara ett bra ställe där de nationella stuprören kan brytas genom att Länsstyrelsen har ett brett verksamhetsspann och därmed redan är en tvärsektoriell verksamhet. Den intervjuade menar att framförallt planområdet har möjlighet att väga samman flera olika sakområden och att flera lösa trådar som ex. klimat- och energifrågor kan knytas samman i planärenden. En potential som flera andra studier kring fysisk planering och klimat- och energifrågor har påvisat (Boverket 2010, Ranhagen 2008, Lundström 2010). Men även om det finns en potential så verkar den ibland vara svår att utnyttja.

Ett hinder mot att samarbeta tvärsektoriellt på Länsstyrelsen som flera av de intervjuade upplever är resursbrist i form av tid och personal. En tjänsteman upplever att resursbristen blir tydlig vid kontakter med andra avdelningar eller externa aktörer som ofta sitter i tidspressade organisationer något som gör det svårt att utveckla samarbeten kring övergripande frågor inom klimat- och energiområdet (ÖstLst1). Det verkar framförallt vara svårt att starta upp nya former för samarbeten vilket inledningsvis kan vara tidskrävande och svårt när det gäller övergripande frågor då syftet ofta kan vara diffust. En tjänsteman (SthlmLst1) upplever att det är enklare att samarbeta och att avsätta tid kring konkreta uppgifter eller reella projekt. Som en effekt av bristande resurser prioriteras basuppdraget och då är det just tvärsektoriella samarbeten som faller bort.

En annan tjänsteman på Länsstyrelsen menar att det finns exempel då man fått öka i styrgruppen för att något ska genomföras men att det sedan blir problem på avdelningen som ska genomföra det då inte har tid och istället fokuserar på sitt basuppdrag (SörLst1). Det verkar framförallt vara samarbetet mellan avdelningar och enheter som får stryka på foten i brist på tillräckliga resurser. Då det finns brist på tillräckliga medel för att samarbeta tvärsektoriellt så verkar de samarbeten som ändå sker utgå från informella faktorer som enskilda tjänstemäns intresse och i de fall det finns goda relationer mellan olika personer.

Klimat- och energistrategierna syftar till tvärsektoriellt samarbete mellan olika aktörer men det kan vara minst lika viktigt att utveckla det tvärsektoriella samarbetet internt inom organisationen. Trots de upplevda svårigheterna kring att samverka över verksamhetsgränserna så bedriver flera Länsstyrelser redan samarbeten mellan tjänstemännen medan andra har planer på att inleda ett tydligare samarbete. Dessa samarbeten har i Östergötland och Västmanland bland annat inneburit att klimat- och

energistrategerna deltagit vid granskningsärenden av kommunala översiktsplaner och även i andra planärenden. Enligt en tjänsteman på Länsstyrelsen i Östergötland var det processen kring klimat- och energistrategin under 2008 som gav en förbättrad kontakt mellan enheterna vilket har lett till att man fortsatt att samarbeta efter det att arbetet med strategin var klar (ÖstLst). I Västmanland har det främst varit samarbeten kring klimatanpassningsfrågor där det finns en tydlig koppling till den fysiska planeringen men det har även lett till andra mer utsläpps- och energirelaterade klimataspekter har diskuterats (VästLst3). I Södermanland har man inte kommit igång med något utvecklat samarbete än men det finns ett gemensamt intresse att utveckla ett samarbete mellan de olika verksamheterna (SörLst1, SörLst2). Upprinnelsen till dessa planer var en utbildning som Energimyndigheten och Boverket anordnade gemensamt som man deltog i från de olika avdelningarna.

En annan aspekt som hade kunnat bli ett separat avsnitt i denna analys är de grundläggande förutsättningar som bland annat plan- och bygglagen (2010:900) utgör när det gäller hänsyn till klimat- och energiaspekter i den fysiska planeringen. Dessa förutsättningar innebär i sig ett hinder för ett tvärsektoriellt samarbete på Länsstyrelsen då man har ett begränsat utrymme i sin roll som granskare av kommunala planer. Det gör det svårt att driva klimat- och energifrågor i plansammanhang och som en av de intervjuade på Länsstyrelsen beskriver situationen *"mellankommunala frågor som exempelvis kollektivtrafikfrågor är Länsstyrelsens entrébiljett till fysisk planering och det är även detta vi följer upp"* (SthlmLst3). Vidare beskriver tjänstemannen klimat- och energistrategin främst drabbar den kommunala detaljplaneringen och att Länsstyrelsen i dessa sammanhang har väldigt begränsade befogenheter och då istället får inrikta sig på en rådgivande roll. En annan tjänsteman är inne på samma linje och menar att Länsstyrelsen inte har några hårda verktyg när det gäller klimat- och energi i planeringssammanhang utan istället har en mer rådgivande roll. En roll som är störst i tidiga skeden av planärenden och tjänstemannen menar att när det kommit så långt som till granskningen av planer så är det svårt att få in klimat- och energiaspekter (ÖstLst). Samtidigt upplevs det av flera tjänstemän att det inom Länsstyrelsen inte varit samma kraftsamling när det gäller klimat- och energifrågor som när det gäller frågor om klimatanpassning och det efterfrågas av flera tydligare prioriteringar från ledningen när det gäller andra klimatfrågor.

På samma sätt som resursbristen innebär hinder för tvärsektoriella samarbeten på Länsstyrelsen innebär det även hinder för Länsstyrelsen att anta den rådgivande rollen gentemot kommunerna i deras planering. Det blir tydligt då det vid flera intervjuer lyfts upp att rådgivningen till kommuner hade kunnat göras ambitiösare och mer ingående och att den även i vissa sammanhang varit direkt bristfällig. Det verkar till viss del vara en resurs- och prioriteringsfråga huruvida klimat- och energistrategierna blir den knutpunkt i det strategiska arbetet som de har potential till i de fyra länen.

4.2 DE REGIONALA AKTÖRERNAS ROLLER OCH ANSVAR

Det finns flera ansvars- och verksamhetsområden på regional nivå som i olika utsträckning är viktiga i det strategiska klimat- och energiarbetet. Som visats i tidigare avsnitt (se 2.2 och 3.5) så ser den regionala förvaltningen väldigt olika ut i Sverige och skiljer sig åt mellan de fyra länen i denna studie. Historien kring länen och bildandet av de regionala samverkansorganen är en viktig förklaring till att den regionala förvaltningen idag ser olika ut i olika län. Den regionala förvaltningen har under lång tid varit ett ämne för statliga utredningar (se 2.2) och även om de statliga utredningarna inte har studerat det regionala klimat- och energiarbetet närmare så har flera av de ansvarsområden som dessa behandlat betydelse för det regionala arbetet med strategiska klimat- och energifrågor. Exempel på sådana områden är ansvar för infrastruktur- och transportplanering samt det regionala utvecklingsarbetet. Dessa ansvarsområden omnämns i Länsstyrelsens uppdrag från 2008 om klimat- och energistrategier som viktiga regionala planer och program att hitta synergier med. Ansvaret för dessa områden återfinns hos olika regionala aktörer och det skiljer sig mellan de fyra länen i denna studie vem som har detta ansvar.

I Västmanlands län har Länsstyrelsen ansvar för samtliga områden medan det i både Östergötland och Södermanlands län är regionförbunden som tagit över det regionala utvecklingsarbetet och infrastrukturplaneringen. I Stockholm har Länsstyrelsen ansvar för den regionala infrastrukturplanen medan Landstinget har det regionala utvecklingsansvaret och de ansvarar även för regionplanen. Landstingets Regionala utvecklingsplan (RUF 2010) som Landstinget tagit fram är en kombination av regionplan och utvecklingsprogram.

Den tredje delfrågeställningen som uppsatsen syftar att besvara handlar om hur rollfördelningen mellan de regionala aktörerna fungerar i det strategiska klimat- och energiarbetet och i arbetet med klimat- och energistrategierna. Frågeställningen som ska analyseras i detta avsnitt är:

Hur fungerar roll- och ansvarsfördelning mellan Länsstyrelsen och regionala aktörer som Regionförbund och Landsting i det strategiska klimat- och energiarbetet?

De regionala aktörerna har olika roller och ansvar i den regionala förvaltningen.

Det finns olika uppfattningar kring de olika regionala aktörernas roller och ansvar i det strategiska klimat- och energiarbetet. Det kommer av att man utifrån de olika uppdrag och ansvarsområden som de regionala organisationerna har ser olika på hur detta leder till ansvar i klimat- och energifrågor. En tjänsteman på ett regionförbund beskriver ansvarsfördelningen mellan Länsstyrelsen och regionförbunden som att "vi [regionförbundet] har större ansvar när det gäller klimat inom transporter och infrastruktur och när det gäller rumslig planering, näringslivsutveckling" och uppfattar att Länsstyrelsen "har ansvar för miljömålen och tillsyn det är när det gäller utvecklingsfrågor som det blir lite rörigt" (ÖstRF).

Kopplingen mellan den regionala infrastrukturplaneringen och det övriga tillväxtarbetet är stark men det är också ett viktigt område när det gäller klimat- och energifrågor. Det upplevs av flera tjänstemän som positivt att infrastrukturplaneringen ligger på de regionala självstyrelseorganen istället på Länsstyrelsen. I Västmanlands län skiljer sig situationen när det gäller regionala aktörer jämfört med de övriga länen i

denna studie. Det finns i detta län inte något regionförbund eller landsting som driver strategiska klimat- och energifrågor utanför sin egen organisation. Istället är det Länsstyrelsen som har huvudansvaret både för det regionala utvecklingsprogrammet och den regionala infrastrukturplanen. Det upplevs av en tjänsteman (VästLst3) som svårt då Länsstyrelsen har dubbla roller i arbetet. Länsstyrelsen i Västmanland ska både ta fram den regionala infrastrukturplanen och samtidigt i ett senare skede granska miljökonsekvenserna av planen. Tjänstemannen upplever att det därmed blir svårt att en aktivare roll i arbetet med infrastrukturplaneringen när det gäller klimat- och energiaspekter.

Länsstyrelserna har genom de uppdrag och ansvar man har både utifrån sin instruktion, de årliga regleringsbrev och genom regelverk (som ex. PBL) ett tydligt mandat att driva övergripande klimat- och energifrågor. Vilket ger dem en grundläggande legitimitet i arbetet då det ligger i deras uppgift och att de är statens företrädare i arbetet att driva igenom den nationella politiken och arbeta mot de nationella klimatmålen. Då Länsstyrelsernas verksamhet spänner över många sektorer och har olika karaktär skiljer det sig hur tydliga och konkreta deras uppdrag är. Det har visat sig finnas otydligheter i Länsstyrelsens roll när det kommer till frågor som kan kopplas till det regionala utvecklingsarbetet. I tre av de fyra länen så är det antingen Länsstyrelsen eller regionala självstyrelseorgan i form av regionförbund som har ansvar för det regionala utvecklingsarbetet vilket innebär att när även Länsstyrelsen driver frågor inom detta område så uppstår det otydligheter. Det kan dock diskuteras om denna otydlighet egentligen för med sig positiva effekter då det kan öka behovet av samverkan och kontakt mellan de regionala aktörerna.

En regional röra i klimat- och energiarbetet?

Situationen att de regionala aktörerna har ansvar för olika områden som berör klimat- och energifrågor och fysisk planering verkar i vissa sammanhang leda till otydligheter i vem som gör vad i det strategiska klimat- och energiarbetet. Som tidigare studier visat så finns det en risk och även exempel på hur de regionala aktörernas otydliga roller riskerar att leda till att frågor faller mellan stolarna eller att det blir dålig transparens i hur arbetet bedrivs (Rönblad 2013, Palm 2009, Thoresson m.fl. 2010).

Ett återkommande tema i intervjuerna är att tjänstemän både på länsstyrelser och regionala aktörer beskriver den regionala situationen kring roller i det strategiska klimat- och energiarbetet som otydlig eller rörig. I några intervjuer nämns exempel på situationer då oklarheter mellan de regionala aktörerna har uppstått. Den otydliga arbetsfördelningen beror till viss del av att det på regional nivå finns flera uppdrag och ansvarsområden som berör klimat- och energiområdet och att det inom vissa av dessa områden är olika aktörer som arbetar med samma frågor. En av de intervjuade anser dessutom att en anledning till de otydliga rollerna kommer av att man från nationellt håll inte har skapat en tydlighet kring de olika regionala organens roller i det regionala arbetet (ÖstRF). Dessa exempel är det som van Beuren m.fl. (2003) beskriver som institutionell och strategisk osäkerhet i klimatarbetet. Den institutionella osäkerheten kommer av att beslut i frågor tas på olika nivåer och i olika sammanhang. Den andra osäkerheten kommer av att det finns flera aktörer inblandade i arbetet som har olika ingångar till klimat- och energifrågan. Från statligt håll verkar man vara medveten om de regionala aktörernas situation och Energimyndigheten (2011) menar att arbetet med

att identifiera olika aktörers roller är ett viktigt steg i det regionala energiarbetet och är något som de regionala parterna behöver göra själva.

Ett exempel är situationen i Östergötland när det gäller regionala handlingsprogram med syftet att genomföra åtgärder i klimat- och energifrågor då detta görs både utifrån Regionförbundets arbete med det regionala utvecklingsprogrammet och utifrån Länsstyrelsens arbete med miljömålen. I Södermanland upplever en tjänsteman på Länsstyrelsen att det uppstått förvirring mellan Länsstyrelsen och Energikontoret när det gäller deras roller i klimat- och energiarbetet i samband med att energieffektiviseringsstödet från Energimyndigheten infördes (SörLst1).

Trots att flera av de intervjuade upplever otydliga roller när det gäller klimat- och energiarbetet så menar de flesta samtidigt att det inte påverkar arbetet i någon större utsträckning. En av de intervjuade tjänstemännen beskriver att man på regional nivå har bra koll på varandra och de olika organisationernas roller. Men beskriver att det kan vara svårt för kommuner eller andra aktörer utanför den byråkratiska världen att förstå hur arbetet är fördelat mellan regionförbund och länsstyrelse (ÖstRF). Samtidigt upplever den intervjuade att det otydliga förhållandet mellan Länsstyrelsen och Regionförbundet innebär ett visst merarbete i och med att man hela tiden behöver stämna av med varandra för att inte riskera att göra dubbelarbete. I Östergötland arbetar både Regionförbundet och Länsstyrelsen på varsitt håll med att ta fram handlingsprogram, ett för det regionala utvecklingsprogrammet och ett för miljömålsarbetet. Båda dessa program innehåller åtgärder bland annat inom klimat- och energiområdet. Då båda programmen i stor utsträckning bygger på att kommunerna tar sig an dem och arbetar med genomförandet av åtgärder kommer kommunernas mottagande att vara en viktig del i det fortsatta arbetet. Det kommer ställa stora krav på både de regionala aktörerna och kommunerna då man har två olika handlingsprogram med klimatåtgärder att förhålla sig till. Det knyter an till frågan om vem som gör vad och varför på regional nivå vilket en tjänsteman på kommunförbundet i Stockholm (SthlmKSL) anser är väldigt viktigt då alla regionala aktörer har kommunen som målgrupp. Den intervjuade menar att man som regional aktör behöver vara väldigt tydlig i arbetet mot kommunerna och koppla det som görs till de uppdrag man har för på så sätt visa varför olika aktörer ibland arbetar med samma fråga.

Som nämnts innan beskriver flera av de intervjuade tjänstemännen från både Länsstyrelser och Regionförbund att otydligheten kring de regionala rollerna inte innebär några egentliga hinder i deras arbete. Istället kan man tänka sig att otydligheten eventuellt kan ha positiva effekter på arbetet. Den otydliga rollfördelningen kan leda till större incitament för samverkan och kontakt mellan de regionala aktörerna. Något som i förlängningen skulle kunna tänkas leda till mer samarbeten mellan aktörerna än vad det hade blivit om arbetsfördelningen dem emellan varit tydligare. I fallet Östergötland så nämner både tjänstemän på regionförbundet och Länsstyrelsen att det skett mycket samverkan mellan organisationerna i arbetet med handlingsprogrammen. Dock är det förutsatt att samtliga organisationer har ett intresse av att samarbeta. En tjänsteman (SthlmKSL) i Stockholm upplevde att det för några år sedan fanns exempel på konkurrens mellan de olika regionala aktörerna på tjänstemannanivå. En situation som idag är en annan och tjänstemannen menar att en bra samverkan mellan organisationerna förutsätter stöd från organisationernas ledning. En annan tjänsteman på Länsstyrelsen i Östergötland upplever att situationen ibland kan vara otydlig men resonerar samtidigt att tydligare gränsdragningar mellan aktörerna inte vore att föredra

då det exempelvis kan visa sig att en viss organisation kan hitta projektmedel och inte en annan.

Regionalt ansvar och roller kring klimat- och energistrategierna

Tendensen kring klimat- och energistrategierna är att de främst fungerar som Länsstyrelsens klimat- och energistrategier. De verkar ha fått en begränsad spridning till de andra regionala aktörerna i de olika länen. Hur regionala aktörer som Regionförbund, Landsting och Kommunförbund ställer sig till klimat- och energistrategierna är viktigt i många avseenden. Både när det gäller genomförandet av strategierna men också då det samtidigt speglar den regionala ansvarsfördelningen i det regionala klimat- och energiarbetet. Det kan dessutom ge en uppfattning om hur de olika organisationerna ser på varandra och sin egen roll i det regionala klimatarbetet. Det blir tydligt att de regionala aktörernas arbete med strategierna i stort beror av hur de i övrigt arbetar med klimat- och energifrågor. Något som skiljer sig mellan de olika regionala organisationerna i de fyra länen.

Det finns bland de intervjuade regionala aktörerna både organisationer som arbetar aktivt med klimat- och energifrågor och de som inte uttalat arbetar med dessa frågor. I regionförbunden i Östergötland och Södermanland skiljer det sig i hur tjänstemän från de båda organisationerna ser på de egna organisationernas roll i genomförandet av de regionala klimat- och energistrategierna. I Östergötland anser tjänstemannen på Östsam att regionförbundet har ett tydligt ansvar i genomförandet av länets klimat- och energistrategi medan tjänsteman på Regionförbundet i Sörmland tvärtom anser att de inte har något direkt ansvar. Båda ser till Regionförbundens ansvar för utvecklingsarbetet och länstransportplanen men uppfattningen om kopplingen mellan dessa uppdrag och klimat- och energistrategin verkar skilja sig åt.

Regionförbundet Sörmanland har inte något tydligt mandat ifrån den politiska ledningen att arbeta med klimat- och energifrågor. Det arbete som regionförbundet ändå bedriver kring dessa frågor sker indirekt utifrån arbetet med infrastrukturplanering och den regionala utvecklingsplaneringen. Den intervjuade (SörRF) efterfrågar ett större stöd från politikerna kring dessa frågor och anser att regionen borde ta en samordnande roll i frågorna. Något som efterfrågas av en tjänsteman på Länsstyrelsen i Södermanland (SörLst1) som upplever att det hade underlättat i det strategiska klimat- och energiarbetet om regionförbundet hade tagit en större roll i arbetet. Enligt den intervjuade är det en förutsättning för att skapa en bättre dialog mellan länsstyrelsen och regionförbundet. Det upplevs som en svårighet i arbetet att Länsstyrelsen i dagsläget inte har någon regional aktör att samarbeta med i klimat- och energifrågor. Regionförbundet har idag inget uttalat ansvar att arbeta med klimat- och energifrågor. Det drivs visserligen projekt kring hållbara transporter men som tjänstemannen på regionförbundet menar så har man enbart ett indirekt ansvar när det gäller genomförandet av den regionala klimat- och energistrategin.

Det kan finnas en robusthet i det strategiska klimat- och energiarbetet när det är flera aktörer i samma län som arbetar och driver frågorna, förutsatt att tillräcklig samverkan sker. Exempelvis hade Länsstyrelsen i Stockholms län problem i sin arbetsprocess att ta fram klimat- och energistrategierna vilket ledde till att det "tomrum" som fanns inom detta område fylldes av att en omfattande energistudie togs fram och att

handlingsprogrammet till RUFSS 2010 blev ett sätt att mötas för aktörerna. Det blev då trots att klimat- och energistrategin i sin slutgiltiga form lät vänta på sig strategiskt klimat- och energiarbete utifrån de andra programmen. Timingen kring den regionala strategin har därför av flera intervjuade (SthlmK1, SthlmK3, SthlmKSL) beskrivits som dålig då det mesta som strategin syftar till redan gjorts och finns på plats i länet. Men samtidigt kan timingen anses vara god då strategin kommer ta det nu utgångna handlingsprogrammets funktion i fortsättningen. Den organisation som byggts upp kring arbetet med handlingsprogrammet i RUFSS kommer nu fortsätta genom klimat- och energistrategin och det åtgärdsprogram som är nästa steg i processen. En skillnad är att Länsstyrelsen nu kommer ta ett större ansvar än man gjorde tidigare, man var inte delaktig i så hög utsträckning i arbetet med handlingsprogrammet. Det kan innebära att om det finns flera aktörer som samverkar så bidrar det till en kontinuitet i det strategiska klimat- och energiarbetet som inte hade funnits om ex. Länsstyrelsen hade varit ensam regional aktör att driva dessa frågor. Då hade de problem som uppstått i framtagandet av strategin fått än större konsekvenser.

Situationen i Stockholms län kan även spegla en skillnad mellan de olika aktörerna, för då arbetet utgick från energistudien och handlingsprogrammet så var Länsstyrelsen inte särskilt aktiv utan då var det främst KSL och Landstinget TMR som drev på i arbetet. Tänkbart är att Länsstyrelsen behöver en större motivering till att driva frågor som inte direkt ingår i de regleringsbrev och uppdrag som man har för tillfället. Där kan KSL och Landstinget TMR genom att vara politiskt styrda organ vara mer flexibla och snabbare till handling.

4.3 SAMMANFATTANDE SVAR PÅ FRÅGESTÄLLNINGARNA

Detta avsnitt ger sammanfattande svar till uppsatsens tre delfrågeställningar vilka var utgångspunkten för ovanstående analys.

Klimat- och energistrategierna

- *Hur har de regionala klimat- och energistrategierna kommit till användning i klimatarbetet på kommuner samt de regionala aktörerna Länsstyrelsen, Regionförbund och Landsting?*
- *Vilka faktorer kan förklara hur de regionala strategierna har kommit till användning?*

Användningen av klimat- och energistrategierna kan utifrån denna studie beskrivas som högst begränsad i de fyra länen. I den mån dokumenten har kommit till användning har detta främst skett i det interna klimat- och energiarbetet på Länsstyrelserna och i några kommuners arbete med egna strategiska dokument. En intressant tendens är att det främst verkar vara resurssvaga kommuner som har använt sig av de regionala strategierna. De flesta större kommuner upplever att den regionala nivåns klimat- och energiarbete har liten inverkan på det kommunala arbetet.

De processer som bedrivits i och med framtagandet av klimat och energistrategierna och i det fortsatta arbetet verkar ha lett till ökad samverkan och bidragit till att det regionala klimat- och energiarbetet utvecklats. I det fortsatta arbetet kommer det vara viktigt att arbeta med fortsatt dialog mellan de olika aktörerna kring arbetet med strategierna och det är i detta sammanhang viktigt att arbeta med uppföljningar och att utvärdera arbetet. På så sätt kan det säkerställas att det regionala strategiska klimat- och energiarbetet fortsätter vara aktuellt och att den strategiska inriktningen är relevant.

Förankring och deltagande är viktiga aspekter i strategiska planeringsprocesser. Det har dock utifrån denna studie inte varit möjligt att se hur processerna att ta fram strategierna har kommit att påverka den senare användningen och mottagandet av strategierna bland de olika aktörerna. Framtagningsprocesserna av strategierna kan dock ha bidragit till att Länsstyrelsernas roller i det strategiska klimat- och energiarbetet blivit tydligare. Något som kan ha gett Länsstyrelserna en ökad legitimitet i arbetet vilket kan komma att visa sig i ett senare skede då åtgärdsprogrammen är på plats och arbetet med genomförandet börjat ta fart.

I studien kommer det fram flera hinder kring strategiskt klimat- och energiarbete vilka kan vara del i förklaringen till hur de regionala strategierna kommer till användning i de olika aktörernas klimat- och energiarbete. Eller snarare inte kommit till användning. Nationella stuprör och dålig statlig samsyn samt bristande resurser till samverkan nämns av flera som försvårande omständigheter i klimatarbetet. En generell uppfattning i många intervjuer är att det är svårt att skapa handling kring strategiska dokument, något som inte är speciellt i fallet regionala klimat- och energistrategier utan även ett återkommande ämne i den teoretiska planeringsslitteraturen. Healy (2009) beskriver två vanliga situationer som gör att en strategi inte kommer till användning. Dels kan det bero på att strategin enbart samlar den rådande riktningen i det arbete som redan bedrivs och dels bero av att framtagandet av strategin sker alltför långt ifrån den dagliga verksamhet som den berör. Man kan fundera om inte båda dessa aspekter till viss del

stämmer överens med det regionala arbetet kring klimat- och energistrategierna i de undersökta länen.

Den regionala roll- och ansvarsfördelningen

- *Hur fungerar roll- och ansvarsfördelning mellan Länsstyrelsen och regionala aktörer som Regionförbund och Landsting i det strategiska klimat- och energiarbetet?*

Trots att det av flera upplevs finnas otydligheter kring rollfördelningen i det regionala klimat- och energiarbetet så verkar det inte som det innebär några direkta hinder i strategiska arbetet. På regional nivå verkar man ha bra kontakt och koll på varandras arbete. Det verkar istället vara i arbetet mot kommuner och andra aktörer som det kan finnas en risk för otydlighet kring de regionala aktörernas roller och ansvar.

Det finns flera ansvarsområden på regional nivå som är viktiga i det strategiska klimat- och energiarbetet. Dessa uppdrag är i de flesta län fördelade mellan olika regionala aktörer vilket gör samverkan och samsyn i det strategiska arbetet avgörande. Det kan annars uppstå situationer då arbete bedrivs utifrån olika strategiska agendor och vilket kan leda till suboptimeringar i klimatarbetet. Flera tjänstemän upplever att det är positivt med flera aktörer som är drivande i det regionala strategiska klimat- och energiarbetet. En tänkbar positiv effekt av de otydliga rollerna är att det leder till större incitament och anledningar till att bedriva samverkan mellan aktörerna. Det verkar även som man från nationellt håll anser att arbetet med att definiera varandras roller i det regionala klimat- och energiarbetet är ett viktigt steg i arbetsprocessen.

När det gäller genomförandet av de regionala klimat- och energistrategierna så skiljer det sig i vilken utsträckning Länsstyrelsen står ensam i detta arbete. Det är olika hur mycket de andra regionala aktörerna är delaktiga i arbetet och anser sig ha ett ansvar i arbetet. Det bedrivs i flera län mycket samverkan på regional nivå kring arbetet med att ta fram åtgärdsprogram. Det kommer bli intressant att följa det fortsatta åtgärdsarbetet och hur delaktigheten i arbetet med klimat- och energistrategierna kommer utveckla sig.

5. Diskussion och slutsatser

I detta avsnitt diskuteras Länsstyrelsens roll i det strategiska klimat- och energiarbetet på regional nivå. Det kommer även diskuteras hur uppdraget om de regionala klimat- och energistrategierna i ett större perspektiv har bidragit till att föra klimatarbetet framåt. Avsnittet innehåller några avslutande slutsatser och reflektioner av uppsatsen samt förslag på fortsatta studier inom området.

Den regionala nivån är viktig i det strategiska klimat- och energiarbetet för att minska samhällets klimatpåverkan och energianvändning. De regionala aktörerna Länsstyrelsen och regionala samverkansorgan har både hinder och möjligheter i sitt strategiska klimat- och energiarbete varav några har blivit tydliga i denna studie. Uppsatsens huvudfrågeställning är svår att besvara i ett arbete av denna storlek och därför passar den bäst att behandla i detta diskussionsavsnitt. Den kommer inte få något tydligt svar. Förhoppningen är dock att detta arbete bidragit till att påvisa några viktiga aspekter i det strategiska klimat- och energiarbete som Länsstyrelserna driver vilka kan ge uppslag för fortsatta studier och bidra till reflektion av det strategiska klimat- och energiarbete som bedrivs. Uppsatsens huvudfrågeställning är:

Vilken roll har länsstyrelsen i det strategiska klimat- och energiarbetet när det gäller strategisk och fysisk planering?

Beskrivningen av en organisations roll kräver att många aspekter måste tas i beaktande. Detta gäller inte minst för en så pass stor och tvärssektoriell organisation som Länsstyrelsen. Det är mycket beroende på i vilket perspektiv man ser på organisationen och vilka tolkningar man företräder. Det innebär att Länsstyrelsen inte har en utan flera roller och så även om man enbart ser till deras verksamhet kring klimat- och energifrågor. Detta beror mycket på att Länsstyrelsen har olika uppdrag och ansvarsområden varav några styrs av lagar och förordningar medan andra områden faller in under den rådande politik som bedrivs nationellt.

Uppgiften att Länsstyrelsen ska ta en tydligare roll i det strategiska klimat- och energiarbetet utgörs idag genom uppdraget att arbeta med de regionala klimat- och energistrategierna. Det är för Länsstyrelsen en relativt ny roll, att driva strategiskt klimat- och energiarbete, då det var först 2010 som man fick riktade medel att driva dessa frågor. En del Länsstyrelser hade även tidigare arbetat med klimat- och energifrågor utifrån det samordnande miljömålsuppdraget medan uppdraget i andra län kan ha fungerat som ett startskott för arbetet inom klimat- och energiområdet. Det blir tydligt i denna studie då arbetet i stort fortfarande har karaktären av att vara i uppstart och att Länsstyrelserna fortfarande verkar söka formerna för det fortsatta regionala klimatarbetet.

Uppdraget kring de regionala strategierna ger även Länsstyrelserna på ett sätt en tydlig anledning att driva dessa frågor mot andra aktörer i länet. Man har genom uppdraget en viss legitimitet i sitt arbete. Vilket verkar viktigt i det arbete man driver då det blir tydligt hur mycket Länsstyrelsernas arbete styrs av regleringsbrev. Exempelvis verkar det först vara då det ställts tydliga krav på åtgärdsprogram som Länsstyrelserna har börjat ta fram dessa.

Det har i analysen framkommit många upplevda hinder i det tvärsektoriella arbetet internt på Länsstyrelsen. Den främsta anledningen som nämnts har varit resursbrist men frågan är om det är enda förklaringen. Ett par tjänstemän upplever att det finns en ovana på Länsstyrelsen att arbeta tvärsektoriellt kring övergripande frågor som klimat- och energi. Det skulle kunna vara en tänkbar del i förklaringen att det i många sammanhang upplevts som svårt att starta upp nya former av samarbeten mellan avdelningar i arbetet med klimat- och energistrategiska arbetet. Det kan dessutom komma av att uppdraget kring strategiska klimat- och energifrågor är en relativt ny arbetsuppgift för Länsstyrelsen. Intressant är att samtliga Länsstyrelser i olika former driver eller är på gång att starta upp tydligare samarbeten mellan klimat- och energistrategerna och tjänstemän från planavdelningar. Ett samarbete som i stort verkar drivas på informella grunder utifrån tjänstemännens egna initiativ.

Denna utveckling är intressant då den roll som Länsstyrelsen kan och bör ta när det gäller klimat- och energiaspekter i plansammanhang är att vara rådgivande och pådrivare gentemot kommunernas fysiska planering. Genom PBL har inte Länsstyrelsen några prövningsgrunder när det gäller vilken hänsyn kommunernas planer tar till klimat- och energifrågor. Det blir därför viktigt att Länsstyrelsens rådgivande roll utvecklas och förstärks. Det verkar som om planavdelningarna på de flesta länsstyrelser lever under mycket tidspressade arbetssituationer vilket verkar ha lett till att det rådgivande arbetet mot kommuner ibland blivit lidande. Ett tydligare samarbete med klimat- och energienheterna på Länsstyrelsen kan i detta sammanhang vara understödande i det rådgivande arbetet.

Länsstyrelsens roll i det strategiska klimat- och energiarbetet är nära sammankopplad med det arbete som de andra regionala aktörerna bedriver. Det ser i detta avseende olika ut i de fyra länen i denna studie. Det upplevs idag finnas otydliga gränsdragningar mellan de olika aktörernas roller och ansvarsområden. Denna situation skulle tänkbart i framtiden kunna bli än otydligare då det är flera regionala samverkansorgan som ganska nyligen börjat driva klimat- och energifrågor. I takt med att detta arbete utvecklas så kommer det potentiellt finnas fler beröringspunkter med Länsstyrelsens arbete. Vilket både leder till möjligheter för samarbeten och än mer otydliga gränsdragningar mellan organisationernas klimatarbete.

En intressant utveckling är i detta sammanhang att flera regionförbund är i planeringsstadiet att ge de regionala utvecklingsprogrammen en tydligare fysisk dimension genom s.k. regionala strukturbilder. Det kommer öka kopplingen mellan de regionala utvecklingsprogrammen och kommunernas översiktsplaner vilket även kan vara en viktig utveckling i det strategiska klimat- och energiarbetet. Dock är klimat- och energifrågor i dag relativt nya och vissa fall väldigt begränsade delar i de regionala utvecklingsprogrammen. Om deras inverkan på kommunernas planering genom de regionala strukturbilderna kommer öka är det viktigt att de regionala utvecklingsprogrammen även tar större grepp om dessa frågor.

5.2 AVSLUTANDE REFLEKTIONER OCH FORTSATT FORSKNING

Det kan avslutningsvis diskuteras hur effektivt det är att driva igenom generella uppdrag i form av klimat- och energistrategier då det regionala landskapet i Sverige är

så pass diversifierat. I flera avseenden hade det nog varit bättre att låta de olika länen driva ett strategiskt klimat- och energiarbete utifrån befintliga processer och samarbeten i de olika länen. I vissa län kan det vara så att en regional klimat- och energistrategi fyller de behov som finns men det kan i andra län istället finnas andra befintliga processer eller vägar att gå som hade fått en större effekt.

En slutsats i denna uppsats som jag anser viktig i det fortsatta arbetet på regional nivå är den att de regionala klimat- och energistrategierna måste hållas aktuella och förändras i takt med att efterfrågan och behoven hos de olika aktörerna förändras. Det är en förutsättning i strategiskt arbete att man kontinuerligt arbetar med förankring och deltagande från de aktörer som strategierna berör. Klimat- och energistrategierna och den dialog som drivits i framtagandeprocesserna verkar ha ett relativt kort bästföredatum. Ifall inte dessa processer underhålls och hålls aktuella kan de ganska snabbt förlora sin tänkta funktion i det strategiska klimat- och energiarbetet. Det blir i detta sammanhang väldigt viktigt att man på ett strukturerat sätt arbetar med uppföljningar och utvärderingar av det strategiska arbetets upplägg och genomförande. Det är ofta som uppföljningar enbart behandlar indikatorer och statistik över utsläpp och energianvändning men det bör också inbegripa att man utvärderar det sätt man bedriver det regionala klimat- och energiarbetet.

Några tänkbara uppslag för fortsatta studier utifrån denna uppsats är:

- Se till hur arbetsprocesserna att ta fram åtgärdsprogrammen till klimat- och energistrategierna fortgår och om dessa processer innebär utveckling av samverkan mellan de berörda aktörerna.
- Studier av hur Länsstyrelser arbetar med uppföljning och utvärdering av sitt strategiska arbete och hur dessa bidrar till att utveckla samverkansformer och arbetsmetoder i klimat- och energiarbetet.
- Se till hur de regionala utvecklingsprogrammen med strukturbilder utvecklas och hur de kan bli viktiga regionala strategiska dokument vad gäller klimat- och energiaspekter i samhällsplaneringen.
- En djupdykning i hur kommunerna ser på den regionala nivån och undersöka vilka tänkbara behov och brister de ser i Länsstyrelsens klimat- och energiarbete.

Jag skulle vilja avsluta denna uppsats med ett citat från en tjänsteman på en Länsstyrelse som beskriver sin uppfattning om det regionala klimat- och energiarbetet i länet. Jag tycker det både sammanfattar mycket av vad analysen i denna uppsats har kommit att handla om och på samma gång ger det en föraning till fortsättningen i det strategiska klimat- och energiarbetet på regional nivå.

"Så jag ser långsiktigt på det. Vi behöver strukturera upp det här, systematisera. Egentligen ungefär som ett fotbollslag,[...] om man ser typ 6-7 åringar som spelar i fotbollslag, då springer alla efter bollen hela tiden,[...] men tittar man på ett gäng 13-åringar då har de lärt sig att man måste passa och lägga upp jobbet. Samma sätt tycker jag det lite är i klimatarbetet, just nu springer alla som sexåringar efter bollen hela tiden[...] Det spelar ingen roll hur bra anfallaren är om du inte har något bra försvar och ingen som lägger upp bollen åt dig, de delarna behövs också"

Frågan är då bara vem av de regionala aktörerna som propsar på att vara Zlatan?

6. Referenser

Albrechts, Louis (2004) *Strategic (spatial) planning reexamined*. Environment and Planning B: Planning and Design, Vol. 31, s. 743-758

Andersson, Bengt-Erik. (1985) *Som man frågar får man svar – en introduktion i intervju- och enkätteknik*. Stockholm: Rabén & Sjögren.

Boverket (2009) *Husets plats i planering- Detaljplanernas betydelse för en byggnads behov av energi för uppvärmning*.

Boverket (2010) *Planer som styrmedel för att minska samhällets klimatpåverkan*.

Boverket (2011) *Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering*. Delrapport. Regeringsuppdrag 2011:17

Boverket (2013). *Miljökvalitetsmålen i kommunernas översiktsplanering*.

Bryson, John M. (2003). Strategic planning and management. i Peters, B. Guy och Pierre, Jon (Red.), *Handbook of public administration*. (sid. 38-48). London: SAGE Publications Ltd.

Bryson, John M. och Roering, William D. (1988) *Initiation of strategic spatial planning by governments*. Public Administration Review, Vol. 48, Nr. 6, sid. 995–1004.

Delegationen för hållbara städer (2012) *Femton hinder för hållbar stadsutveckling-delegationen för hållbara städer*. Statens Offentliga Utredningar. M 2011:01/2012/66

Energimyndigheten (2011) *Statusrapport- avseende arbetet med utveckling och genomförande av de regionala energi- och klimatstrategierna*. Dnr 00-10-6567

Energimyndigheten (2012) *Statusrapport- avseende länsstyrelsernas arbete och utveckling av de regionala energi- och klimatstrategierna*. ER2012:19

Essaiason, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, & Wängnerud, Lena. (2004) *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Upplaga 2:4. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.

Gidlund, Jan-Erik. Sörlin, Sverker. (1993) *Det europeiska kalejdoskopet: regionerna, nationerna och den europeiska identiteten*. Stockholm: SNS

Gullberg, Anders. Höjer, Mattias. Pettersson, Ronny. (2007) *Bilder av framtidsstaden: tid och rum för hållbar utveckling*. Stockholm: Symposium.

Gustavsson, Eva (2008) *Mellan det lokala och det globala- klimat, kommuner, nätverk*. Örebro Universitet.

Hansen, Malin och Cars, Göran (2011) *Helhetsperspektiv i sikte – Att synliggöra förutsättningar för en samordnad planering*. Slutrapport från utvärderingen av projektet Den Goda Staden. 2010:125.

Healey, Patsy (2009) *In search of the "strategic" in spatial strategy making*. Planning Theory and Practice, Vol. 10, Nr. 4, sid. 439-457

Hysing, Erik (2010) *Governing towards Sustainability- Environmental Governance and Policy Change in Swedish Forestry and Transport*. Örebro Universitet.

IPCC (2007) *Summary for Policymakers. In: Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor and H.L. Miller (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

Kronsell, Annica och Bäckstrand, Karin, (2010). *Rationality and forms of governance. A framework for analyzing the legitimacy of new modes of governance*. Kapitel 2 i Bäckstrand m.fl. (2010) "Environmental Politics and Deliberative Democracy: Examining the Promise of New Modes of Governance"

Lundström, Mats Johan (2010) *Planering och hållbar bebyggelseutveckling i ett energi- och klimatperspektiv*. Licentiatuppsats. KTH- samhällsplanering och miljö.

Länsstyrelsen Östergötland (2008) *Ett vinnande klimat- Klimat- och energistrategi för Östergötland*.

Länsstyrelsen Södermanlands län (2012) *Klimat- och energistrategi för Södermanlands län*. Rapport 2012:1

Länsstyrelsen Södermanlands län (2012) *Åtgärdsprogram till Klimat- och energistrategi för Södermanlands län*. Rapport 2012:2

Länsstyrelsen Stockholms län (2013) *Klimat- och energistrategi för Stockholms län*. Rapport 2013:8

Länsstyrelsen Västmanlands län (2008) *Klimat- och energistrategi för Västmanlands län- Länsstyrelsens förslag*. Länsstyrelsens rapportserie 2008:19

Mintzberg, Henry. Ahlstrand, Bruce. Lampel, Joseph (1998) *Strategy Safari: a guided tour through the wilds of strategic management*. New York: Free Press

Montin, Stig (2007) *Kommunerna och klimatpolitiken- ett exempel på tredje generationens politikområden*. Statsvetenskaplig Tidskrift, Vol. 109, nr 1, s. 37-57.

Montin, Stig och Hedlund, Gun (2009) *Governance som interaktiv samhällsstyrning- gammalt eller nytt i forskning och politik?* Kapitel 1 i Hedlund, Gun & Stig Montin (red.) (2009). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press

Naturvårdsverket (2012a) *Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2010*. Rapport 6537

Naturvårdsverket (2012b) *Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050- Bilagor till rapport 6537*. Bilaga 7 Styrmedel. Rapport 6525

Palm, Jenny (2009) *Regionala klimat- och energistrategier- aktörer, ansvar och roller*. Arbetsnotat Nr 337. Linköpings Universitet

Poister, Theodore H och Streib, Gregory D. (1999) *Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models, and Processes*. Public Productivity & Management Review, Vol. 22, Nr. 3, sid. 308-325.

Pierre, Jon och Peters, B.Guy, 2000. *Governance, Politics and the State*. Serie: Political Analysis. Förlag: St. Martin's Press, New York.

Pierre, Jon och Peters, B.Guy, 2005. *Governing Complex Societies: trajectories and scenarios*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Rainey, Hal G. (2003). *Public management: Old and new*. i Peters, B. Guy och Pierre, Jon (Red.), *Handbook of public administration*. (sid. 10-14). London: SAGE Publications Ltd.

Ranhagen, Ulf (2008) *Fysisk planering för ett hållbart samhälle- Metoder och verktyg för att integrera energifrågor i översiktlig planering*. Slutrapport för etapp 2 till Energimyndigheten. Luleå tekniska universitet. 2008:04

Ranhagen, Ulf (2011) *Fyra stora steg och tjugo små steg – Idéskrift om fysisk planering*. Statens energimyndighet. 2011:53

Regeringens proposition 2008/09:162, (2009) *En sammanhållen klimat- och energipolitik*. Regeringskansliet.

Regeringens proposition 2001/02:55 (2002), *Sveriges klimatstrategi*. Regeringskansliet.

Rogner, H.-H., D. Zhou, R. Bradley. P. Crabbé, O. Edenhofer, B.Hare (Australia), L. Kuijpers, M. Yamaguchi, 2007. *Introduction*. i B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave, L.A. Meyer (red). *Climate Change 2007 – Mitigation of climate change*. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

Rittel, Horst W. J. Webber, Melvin M. (1973) *Dilemmas in a General Theory of Planning*. Policy Sciences, Vol. 4, Nr. 2, sid. 155.

Rönnbäck, Peder (2013) *Kommunal och Regional samverkan för hållbar utveckling- en studie av projektet Pilotlän Kalmar inom Energimyndighetens program Uthållig kommun*. Luleå tekniska universitet.

SFS 2007:825, Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

SOU 1992:63 *Regionala roller*. Betänkande av Regionutredning

SOU 1995:27 *Regional framtid*. Slutbetänkande av Regionberedning. Stockholm: Fritze

SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande av Ansvarskommittén.

SOU 2012:81 *Statens regionala förvaltning- förslag till en angelägen reform*. Slutbetänkande av Utredningen om den regionala förvaltningen.

Thomas, Paul G. (2003). *Accountability*. i Peters, B. Guy och Pierre, Jon (Red.), *Handbook of public administration*. (sid. 549-557). London: SAGE Publications Ltd.

Thoresson, Josefin; Tengvard, Maria och Palm, Jenny (2010) *Regionala klimat och energistrategier i Skåne och Västra Götalands län – Planering, aktörer och samverkan*. Arbetsnotat Nr 344. Linköpings universitet.

van Bueren, Ellen M., Klijn, Erik-Hans, och Koppenjan, Joop F.M. (2003). *Dealing with wicked problems in networks: analyzing an environmental debate from a network perspective*. Journal Of Public Administration Research & Theory. Vol. 13, Nr. 2, sid. 193-213.

Länsstyrelsens regleringsbrev

Länsstyrelsens regleringsbrev avseende budget år 2007

Länsstyrelsens regleringsbrev avseende budget år 2008

Länsstyrelsens regleringsbrev avseende budget år 2009

Länsstyrelsens regleringsbrev avseende budget år 2010

Länsstyrelsens regleringsbrev avseende budget år 2011

Länsstyrelsens regleringsbrev avseende budget år 2012

Länsstyrelsens regleringsbrev avseende budget år 2013

Bilaga 1 Intervjumaterial

Lista över intervjuade tjänstemän från olika organisationer i de fyra länen. Förkortningarna för varje tjänsteman används i text för att referera till respektive tjänsteman.

Södermanlands län

- SörLst1-** Tjänsteman, Klimat- och energi, Länsstyrelsen i Södermanlands län
- SörLst2-** Tjänsteman Planfrågor, Länsstyrelsen i Södermanlands län
- SörRF-** Tjänsteman, Regionförbundet Sörmland
- SörK1-** Tjänsteman, Klimat/Miljö/Energi, Eskilstuna Kommun-
- SörK2-** Tjänsteman, Planfrågor, Katrineholms kommun-

Västmanlands län

- VästLst1-** Tjänsteman, Klimat- och energi, (1) Länsstyrelsen i Västmanlands län
- VästLst2-** Tjänsteman, Klimat- och energi, (2) Länsstyrelsen i Västmanlands län
- VästLst3-** Tjänsteman, Planfrågor, Länsstyrelsen i Västmanlands län
- VästK1-** Tjänsteman, Klimat/Miljö/Energi, Västerås Stad
- VästK2-** Tjänsteman, Planfrågor, Västerås Stad
- VästK3-** Tjänsteman, Klimat/Miljö/Energi, Hallstahammar Kommun

Östergötlands län

- ÖstLst-** Tjänsteman, Klimat- och energi, Länsstyrelsen i Östergötlands län
- ÖstRF-** Tjänsteman, Regionförbundet Östsam
- ÖstK1-** Tjänsteman, Klimat/Miljö/Energi, Mjölby Kommun
- ÖstK2-** Tjänsteman, Planfrågor, Motala Kommun

Stockholms län

- SthmLst1-** Tjänsteman, Klimat- och energi, Länsstyrelsen i Stockholms län
- SthmLst2-** Tjänsteman, Planfrågor, (1) Länsstyrelsen Stockholm
- SthmLst3-** Tjänsteman, Planfrågor, (2) Länsstyrelsen Stockholm
- SthmSLL-** Tjänsteman, Stockholms läns Landsting
- SthmKSL-** Tjänsteman, Kommunförbundet i Stockholms län
- SthmK1-** Tjänsteman, Klimat/Miljö/Energi, Botkyrka Kommun
- SthmK2-** Tjänsteman, Planfrågor, Stockholms Stad

Intervjudokument

Nedan finns de fyra intervjudokument som har legat fungerat som intervjumall vid de genomförda telefonintervjuerna.

Intervjudokument 1 innehåller frågor till Klimat- och energistrateger på Länsstyrelsen.

Intervjudokument 2 innehåller frågor till Planhandläggare på Länsstyrelsen.

Intervjudokument 3 innehåller frågor till Regionala aktörer (Kommunförbund, Regionförbund och Landsting).

Intervjudokument 4 innehåller frågor till tjänstemän på kommuner.

Intervjudokument 1. Länsstyrelse Klimat- och energistrateg

Bakgrundsinformation

Vilken yrkesroll har du på länsstyrelsen?

Vilka är dina huvudsakliga arbetsuppgifter?

Hur länge har du jobbat på länsstyrelsen med dessa frågor?

Generellt strategiskt klimat- och energiarbete

1. Vilka är de viktigaste åtgärder och insatsområden när det gäller klimat- och energifrågor som länsstyrelsen arbetar med idag?
 - a. Hur anser du att detta arbete fungerar?
2. Driver Länsstyrelsen projekt och åtgärder inom klimat- och energiområdet som är kopplade till samhällsplanering eller till kommunernas fysiska planering?
 - a. Vad är dina erfarenheter av detta arbete?
3. Vilka hinder upplever du finns för att länsstyrelsen ska kunna bedriva ett effektivt och framgångsrikt strategiskt klimat- och energiarbete?
 - a. Externa hinder?
 - b. Interna hinder?
4. Vilka enheter/avdelningar på länsstyrelsen är viktiga i det strategiska klimat- och energiarbetet?
 - a. Hur upplever du att samarbetet mellan dessa avdelningar/enheter på länsstyrelsen fungerar?

Klimat- och energistrategier

Framtagandet

5. Hur strukturerades arbetet med att ta fram klimat- och energistrategin på länsstyrelsen och vad är dina erfarenheter av detta arbete?
 - a. Involverades flera avdelningar/enheter på länsstyrelsen och/eller externa aktörer i arbetet och i så fall på vilket sätt och hur fungerade det?
6. Har länsstyrelsen genomfört något arbete i syfte att förankra eller sprida information om klimat- och energistrategin?
 - a. Internt på länsstyrelsen?
 - b. Gentemot externa aktörer?
7. Finns det andra regionala strategier eller planer i länet inom klimat- och energiområdet?
 - a. Om ja, involveras dessa i länsstyrelsens klimat- och energiarbete och i så fall hur?
 - b. Om ja, hur förhåller sig dessa till klimat- och energistrategin och vice versa?

Användning

8. Används klimat- och energistrategin på länsstyrelsen idag?
 - a. Om ja, på vilket sätt och av vem?
 - b. Om nej, varför inte?
9. Vilken funktion anser du att klimat- och energistrategin har i det strategiska arbetet på länsstyrelsen och i länet?
1 2 3 4 5
"Ingen" "Avgörande"
10. Hur anser du att arbetet med att förverkliga strategin fortgår i länet?
 - a. Har Länsstyrelsen ansvar för att genomföra några åtgärder i strategin och i så fall hur går det med detta arbete?
11. Finns det åtgärder och insatsområden i klimat- och energistrategin som berör fysisk planering?
 - a. Om ja, på vilket sätt arbetar länsstyrelsen med genomförandet av dessa åtgärder?

- b. Skiljer sig detta arbete mot det "vanliga" arbete som Länsstyrelsen bedriver gentemot kommunernas planering? På vilket sätt?

Uppföljning/Utvärdering

12. Upplever du att det strategiska arbetet med klimat- och energifrågor har förändrats på länsstyrelsen och i länet efter det att strategin tagits fram?
 - a. Om ja, på vilket sätt och inom vilka områden?
13. Har klimat- och energistrategin eller dess åtgärder följts upp och utvärderats? Planerades det för uppföljning och utvärdering av klimat- och energistrategin när den togs fram?

Länsstyrelsens roll i regionalt klimat- och energistrategiskt arbete

14. Vilka regionala aktörer är drivande och viktiga i det strategiska klimat- och energiarbete i ert län?
 - a. Skiljer sig detta beroende på fråga och insatsområde?
15. Samarbetar Länsstyrelsen med andra aktörer när det gäller strategiskt klimat- och energiarbete idag?
 - a. Om ja, kring vilka frågor och hur tycker du att samarbetet fungerar?
 - b. Om nej, vad är orsaken till att det inte sker?
16. Vilka olika roller och ansvar anser du att de regionala aktörerna i ert län har när det gäller strategiska klimat- och energifrågor?
 - a. Hur upplever du att roll- och ansvarsfördelningen mellan dessa aktörer fungerar?

Intervjudokument 2. Länsstyrelse Planhandläggare

Bakgrundsinformation

Vilken yrkesroll har du på länsstyrelsen?

Vilka är dina huvudsakliga arbetsuppgifter?

Hur länge har du jobbat på länsstyrelsen med dessa frågor?

Generellt strategiskt klimat- och energiarbete

1. Vad är det som enligt dig styr det strategiska klimat- och energiarbetet i fysisk planering på länsstyrelsen idag?
2. Vilka projekt, åtgärder och insatsområden arbetar länsstyrelsen med idag när det gäller klimat- och energifrågor i fysisk planering?
 - a. Hur fungerar detta arbete?
3. Vilka hinder upplever du finns för att länsstyrelsen ska kunna bedriva ett effektivt och framgångsrikt strategiskt klimat- och energiarbete?
 - a. Externa hinder?
 - b. Interna hinder?
4. Finns det skillnader i hur arbetet med klimat- och energifrågor i fysisk planering bedrivs på länsstyrelsen idag jämfört med tidigare?
 - a. Vilka har varit de största förändringarna i ert arbete och vad har varit orsaken till denna förändring?

Klimat- och energistrategier

Framtagandet

5. Involverades din enhet/avdelning i arbetet med att ta fram klimat- och energistrategin?
 - a. Om ja, vad är dina erfarenheter av detta arbete?
6. Används klimat- och energistrategin på din enhet/avdelning idag?
 - a. Om ja, på vilket sätt?

- b. Om nej, varför inte?
- 7. Finns det åtgärder och insatsområden i klimat- och energistrategin som er avdelning/enhet har ansvar för?
 - a. Om ja, hur arbetar ni med att genomföra dessa? Hur skiljer sig detta arbete från ert övriga arbete?
- 8. Finns det andra regionala strategier eller planer som berör klimat- och energifrågor i fysisk planering?
 - a. Om ja, hur involveras dessa i ert arbete?
 - b. Om ja, hur förhåller sig dessa till klimat- och energistrategin?

Uppföljning/Utvärdering

- 9. Upplever du att ert arbete med klimat- och energifrågor har förändrats efter det att strategin tagits fram?
 - a. Om ja, på vilket sätt och inom vilka områden?
- 10. Har ni genomfört någon uppföljning eller utvärdering av ert arbete med klimat- och energifrågor eller åtgärder i klimat- och energistrategin?

Länsstyrelsens roll i regionalt klimat- och energistrategiskt arbete

- 11. Vilka regionala aktörer är drivande och viktiga i arbetet med klimat- och energifrågor i fysisk planering i ert län?
 - b. Skiljer sig detta beroende på fråga och insatsområde?
- 12. Bedriver ni någon samverkan med kommuner, utöver vad som krävs enligt PBL, när det gäller klimat- och energiaspekter i fysisk planering?
- 13. Samarbetar ni med andra regionala aktörer när det gäller klimat- och energifrågor i fysisk planering idag?
 - a. Om ja, kring vilka frågor och med vem? Hur tycker du att detta samarbete fungerar?
 - b. Om nej, vad är orsaken till att det inte sker?
- 14. Vilka olika roller och ansvar anser du att de regionala aktörerna i ert län har när det gäller strategiska klimat- och energifrågor i fysisk planering?
 - a. Hur upplever du att roll- och ansvarsfördelningen mellan dessa aktörer fungerar?

Intervjudokument 3. Regionala aktörer

Bakgrundsinformation

Vilken yrkesroll har du?

Vilka är dina huvudsakliga arbetsuppgifter?

Hur länge har du jobbat med dessa frågor?

Klimat- och energistrategiskt arbete

- 1. Vad är det som enligt dig styr det strategiska klimat- och energiarbetet på din arbetsplats idag?
- 2. Vilka är de viktigaste åtgärder och insatsområden när det gäller klimat- och energifrågor som ni arbetar med idag?
 - a. Hur anser du att detta arbete fungerar?
- 3. Driver ni projekt och åtgärder inom klimat- och energiområdet som är kopplade till samhällsplanering eller till kommunernas fysiska planering?
 - a. Vad är dina erfarenheter av detta arbete?
- 4. Vilka hinder upplever du finns för att ni ska kunna bedriva ett effektivt och framgångsrikt strategiskt klimat- och energiarbete?
 - a. Externa hinder?

- b. Interna hinder?
- 5. Finns det skillnader i hur arbetet med klimat- och energifrågor bedrivs idag jämfört med tidigare?
 - a. Vilka har varit de största förändringarna i ert arbete och vad har varit orsaken till denna förändring?
- 6. Följer ni upp och utvärderar ert strategiska klimat- och energiarbete?

Länsstyrelsens klimat- och energistrategi

- 7. Var ni delaktiga i arbetet med att ta fram länets klimat- och energistrategi?
 - a. Om ja, på vilket sätt och hur fungerade det arbetet?
 - b. Om nej, anser du att ni borde varit involverade i arbetet?
- 8. Används den regionala klimat- och energistrategin i ert arbete idag?
 - a. Om ja, på vilket sätt?
 - b. Om nej, varför inte?
- 9. Vilket ansvar och vilken roll anser du att ni har när det gäller genomförandet av länets klimat- och energistrategi?
- 10. Finns det andra regionala planer eller strategier inom klimat- och energiområdet som ni använder er av i ert arbete?
 - a. Om ja, hur togs dessa fram och vad var syftet till att de togs fram?
 - b. Om ja, hur förhåller sig dessa planer och strategier till den klimat- och energistrategi som länsstyrelsen tagit fram?

Regionala aktörer

- 11. Vilka regionala aktörer är drivande och viktiga i det strategiska klimat- och energiarbetet i ert län?
 - a. Skiljer sig detta beroende på fråga och insatsområde?
- 12. Samarbetar ni med regionala aktörer när det gäller strategiska klimat- och energifrågor?
 - a. Om ja, kring vilka frågor och hur tycker du att detta samarbete fungerar?
 - b. Om nej, vad är orsaken till att det inte sker?
- 13. Vilka olika roller och ansvar anser du att de regionala aktörerna i ert län har när det gäller strategiska klimat- och energifrågor?
 - a. Hur anser du att roll- och ansvarsfördelningen mellan dessa aktörer fungerar?

Intervjudokument 4. Kommuner

Bakgrundsinformation

Vilken yrkesroll har du på kommunen?

Vilka är dina huvudsakliga arbetsuppgifter?

Hur länge har du jobbat på kommunen med dessa frågor?

Strategiskt klimat- och energiarbete

- 1. Vad anser du vara de viktigaste åtgärderna och insatsområdena när det gäller klimat- och energifrågor i fysisk planering som kommunen arbetar med idag?
- 2. Vad anser du vara de största hindren i kommunens strategiska arbete med klimat- och energiaspekter i fysisk planering?
 - a. Externa hinder?
 - b. Interna hinder?
- 3. Har den nya Plan- och bygglagen (2010:900) inneburit några förändringar i ert arbete och då främst när det gäller klimat- och energiaspekter i den kommunala planeringen?

4. I vilken utsträckning anser du att...
- ... regionala perspektiv tas i beaktande i kommunens översiktsplanering?
 - ... klimat- och energiaspekter tas i beaktande i kommunens översiktsplanering?

Länsstyrelsens klimat- och energistrategier

5. Var er kommun delaktig i arbetet med att ta fram länets klimat- och energistrategi?
- a. Om ja, på vilket sätt och hur fungerade det arbetet?
 - b. Om nej, anser du att ni borde blivit involverade i arbetet?
6. Används länsstyrelsens klimat- och energistrategi i det kommunala arbetet?
- a. Om ja, på vilket sätt och av vem?
 - b. Om nej, varför inte?
7. Vilken funktion anser du att den regionala klimat- och energistrategin fyller i det strategiska klimat- och energiarbetet på kommunen?
8. Finns det andra regionala strategier eller planer inom klimat- och energiområdet som ni använder er av på kommunen?
- a. Om ja, på vilket sätt används dessa och vilka skillnader finns jämfört med klimat- och energistrategin?

Regionala aktörer

9. Vilka regionala aktörer i ert län anser du är drivande och viktiga i det strategiska klimat- och energiarbetet?
- a. Hur skiljer sig dessa aktörers arbete mellan varandra?
 - b. Anser du att dessa aktörer har olika roller och ansvar i det strategiska klimat- och energiarbetet?
10. Vilken eller vilka regionala aktörer har ni på kommunen utbyte med när det gäller klimat- och energifrågor?
- a. Hur anser du att ert samarbete med dessa aktörer fungerar?
 - b. Får ni det stöd som ni behöver när det gäller arbetet med klimat- och energifrågor?
11. Hur upplever du att samarbetet mellan de regionala aktörerna fungerar när det gäller strategiska klimat- och energifrågor?



LUNDS UNIVERSITET

Miljövetenskaplig utbildning
Centrum för klimat- och
miljöforskning
Ekologihuset
22362 Lund