

LOKAL SAMVERKAN

inom energi och klimat



Lokal samverkan inom energi och klimat
Copyright: Författarna
Tryckeri: PR-Offset, Mölndal, 2019

Lokal samverkan inom energi och klimat

Januari 2020

Författare till denna skrift är:
Kjerstin Ludvig, Profu och
Gabriela Schaad, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Om Värmemarknad Sverige

Värmemarknad Sverige är ett tvärvetenskapligt forskningsprojekt som finansieras och genomförs av de medverkande organisationerna. Nu är vi inne på den tredje etappen, med fler medverkande än någonsin och många intressanta och utmanande forskningsfrågor! Hållbarhet, systemsyn, samverkan och framtidens lösningar är några exempel. Det övergripande målet för projektet är att visa på hur värmemarknaden kan fortsätta sin positiva utveckling.

Värmemarknad Sverige har initierats och leds av det oberoende forsknings- och utredningsföretaget Profu. Profu är ett oberoende konsult- och forskningsföretag som arbetar i kunskapsfronten inom energi-, avfalls och transportfrågor.

Finansiärerna

Akademiska Hus	Kungälv's Rörläggeri	Svebio
Boverket	Linköpings Kommun	Svensk Solenergi
E.ON	Lejonfastigheter	Svenska Kyl och Värmepumpsföreningen
Energiföretagen Sverige	Mälarenegi	Sveriges Allmännyttas
Energimarknadsinspektionen	Naturvårdsverket	Sveriges Kommuner och Regioner
Förvaltnings AB Framtiden	NIBE	Södertörns Fjärrvärme
Göteborg Energi	Norrevo	Tekniska Verken i Linköping
HSB Riksförbund	Norrköpings Kommun	Umeå Energi
Hysesbostäder i Norrköping	Platzer	Vattenfall
Hysesgästföreningens	Riksbyggen	Öresundskraft, Kraft & Värme
Riksförbund	Skanska Kommersiell	
Hässleholm Miljö	Utveckling Norden	
IQ Samhällsbyggnad	Stockholm Energi	
Kraftringen	Stångåstaden	

Forskarna

Forskningsarbetet inom Värmemarknad Sverige leds av Profu, men forskare och utredare från till exempel Handelshögskolan i Göteborg, Chalmers Tekniska Högskola och IVL Svenska Miljöinstitutet medverkar i olika delmoment.

För mer information kontakta projektledare Kjerstin Ludvig, kjerstin.ludvig@profu.se.

www.varmemarknad.se

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	7
Introduktion	11
Avsnitt 1: Hållbarhetsmål och samverkan	13
Alla har hållbarhetsmål, men många gånger saknas samordning dem emellan	13
Enkla, komplexa eller superkomplexa utmaningar	19
Samverkan - en möjlighet och en utmaning	23
Avsnitt 2: Fördjupning inom samverkan med stöd från litteraturen	29
Varför samverka? Motiv och drivkrafter	30
Fragmenterad kunskap, social komplexitet och institutionell kapacitet	34
Samverkan inom stadsplanering	36
Nätverksstyrning och samarbete i stadsutveckling	38
Några reflektioner	48
Avsnitt 3: Fyra lokala samverkansinitiativ	51
Introduktion av fallstudierna	51
Synergier, systemsyn och samverkan inom energi och klimat. Norrköping	54
Kommunkoncernperspektiv på klimatneutral kommun. Linköping	61
Kommunkoncernperspektiv på värmeeffektivisering. Göteborg	68
Samverkan för hållbar stadsutveckling. Umeå	74
Reflektioner och lärdomar från fallstudierna	82
Referenser	85

Förord

Värmemarknaden är både energi- och resurseffektiv och det långsiktiga målet är nu inställt på att värmemarknaden skall bli såväl fossilbränslefri som klimatneutral. Många av de utmaningar, kopplat till energi, miljö och klimat, som återstår är dock ofta alltför komplexa för att enskilda aktörer eller aktörsgrupper ska kunna hantera resurs- och kostnadseffektivt på egen hand. Behovet av samordning och samverkan ökar därmed och på värmemarknaden finns det sedan länge en bred insikt om att flera av utmaningar behöver hanteras i dialog och i samarbete. Samtidigt visar erfarenheterna att det är svårt, ur flera hänseenden, att samverka och samarbeta i praktiken.

Därför har vi haft ett starkt fokus på samverkans- och samarbetsfrågorna i denna tredje etapp av Värmemarknad Sverige. Vi har följt och diskuterat flera lokala samverkansinitiativ kopplat till energi-, miljö- och klimatmål. Erfarenheter från dessa fallstudier, tillsammans med en genomgång av delar av forskningslitteraturen inom samverkan, hållbarhet, stadsutveckling och nätverksstyrning, har vi sammanställt i denna temabok.

Målet med temaboken är att förmedla insikter och inspiration till er som verkar inom värmemarknaden och arbetar med, och kanske vill intensifiera, samverkan med kunder, leverantörer, kommuner eller andra branschkollegor. För att belysa drivkrafter, förutsättningar och frågeställningar har vi sammanställt forskningslitteratur inom samverkan och följt fyra lokala initiativ som hanterar utmaningar kopplat till lokala energi- och klimatmål. Vi har dessutom sammanställt ett antal generella insikter och erfarenheter i en checklista med framgångsfaktorer.

Några av de sakfrågor som berörs i våra fallstudier är typiska utmaningar som hanteras på de lokala värmemarknaderna idag, såsom samordning av energi- och hållbarhetsmål och åtgärder inom och mellan organisationer och inom kommunkoncerner; samspelet mellan produktion och konsumtion av el, värme, kyla; synen på och hanteringen av de fossila fraktionerna i avfallet; sammanlänkningen mellan energi, mobilitet- och avfallsfrågor i ett lokalt perspektiv; med mera. Dessa sakfrågor berörs i berättelserna om samverkansinitiativen, men syftet är inte att visa på enkla eller ”rätta” lösningarna eller förhållningssätt, utan att visa på hur utmaningarna kan hanteras och vilka erfarenheter som kan dras från dessa processer.

Projektet Värmemarknad Sverige är ett tvärvetenskapligt forskningsprojekt som genomförs, i sin tredje etapp, under 2017-2020. Projektet engagerar idag närmare 50 aktörer på marknaden så som energi- och teknikleverantörer, fastighetsbolag, bransch- och intresseorganisationer samt myndigheter. Projektets mål är att skapa ökad kunskap hos aktörerna på marknaden samt att skapa ett forum för dialog mellan marknads aktörer, hela tiden med syfte att hjälpa aktörerna framåt mot en mer hållbar framtid tillsammans. Ökad samverkan har tidigt blivit ett ledord i projektet och bland medverkande organisationer.

Mölnadal, januari 2020

Författarna

Sammanfattning

Utvecklingen går mot att många frågor kopplat till energi, miljö och klimat är för komplexa för att enskilda aktörer eller aktörsgrupper ska kunna hantera dem själva. Behovet av samordning och samverkan ökar därmed och på värmemarknaden finns det sedan länge en bred insikt om att många av de utmaningar som vi ställs inför behöver hanteras i dialog och samarbete. Genom att studera några exempel på samverkansinitiativ kopplat till hållbarhetsutmaningar, har vi i denna tredje etapp av projektet Värmemarknad Sverige kunnat lära oss mer om *hur, när, var* och kring *vad* det är lämpligt med samverkan och vilka erfarenheter som finns.

Syftet med denna temabok är att belysa hur aktörerna på de lokala värmemarknaderna kan arbeta tillsammans för att hantera lokala energi-, miljö- och klimatutmaningar och därigenom bidra till omställningen mot en ökad hållbarhet i samhället. Genom att hämta stöd i forskningslitteraturen om samverkan och hantering av komplexa utmaningar ger temaboken även en överblick över ett antal viktiga samsarbetsaspekter.

I temaboken redogörs för fyra lokala samverkansinitiativ, där lokala grupperingar har arbetat tillsammans för att hantera utmaningar som på olika sätt kopplar till de lokala energi- och klimatmålen. I samtliga initiativ har kommunen och /eller de kommunala bolagen haft mer eller mindre framträdande roller. Initiativen skiljer sig åt vad gäller vilka organisationer som medverkar, vilka de initiala frågeställningarna är, hur processen utformas och utvecklar sig med mera. Det som är gemensamt är parternas önskan om att göra det som är ”rätt” ur ett större perspektiv än enbart för den egna organisationen. Initiativen har kallats för *Synergier, systemsyn och samverkan inom energi och klimat* (Norrköping), *Kommunkoncernperspektiv på klimatneutral kommun* (Linköping), *Kommunkoncernperspektiv på värmeeffektivisering* (Göteborg), samt *Samverkan för hållbar stadsutveckling* (Umeå).

Varje samverkansinitiativ är unikt med specifika förutsättningar, utmaningar, aktörsammansättning och process. Det finns ändå flera generella lärdomar att dra erfarenhet av. Vi har därför, tillsammans med den etablerade forskningen på området, tagit fram en checklista med framgångsfaktorer för samverkan.

- **Se samverkan som en gemensam läroprocess.** Dialogen kan leda till gemensam förståelse för varandras verksamhet, förutsättningar och utmaningar. Läroprocesser tar dock tid och förutsätter att de medverkande både bjuder på egna erfarenheter

om sin verksamhet samt är intresserade för medparternas dito.

- **Förtroende är en förutsättning och kan vara ett resultat.** Det är en fördel om det redan finns ett visst mått av förtroende när parterna ingår ett samarbete. Då utvecklas samarbetet snabbare och effektivare. Samtidigt leder själva samarbetsprocessen till att förtroende utvecklas successivt. Förtroende kan definieras som en individs tillförsikt om andras goda vilja och tron på att andra i en given grupp gör ansträngningar som är förenliga med gruppens mål. Sättet på vilket förtroende byggs upp är specifikt för varje samverkansprocess. Några bidragande faktorer är riklig kommunikation samt att ord och handling går hand i hand. Vidare är transparenta och rättvisa beslut och ett gemensamt språk viktiga förutsättningar.
- **Organisatoriska strukturer, ansvar och mandat behöver vara tydliga.** För att processen ska fungera väl behöver deltagarna vara överens om hur processen ska bedrivas, vem som gör vad och vilket mandat de medverkande har, respektive behöver förankra i den egna organisationen. Det är också viktigt att någon har det övergripande ansvaret för att hålla ihop och driva processen framåt. De som ingår från de olika organisationerna ska ha befogenhet att samarbeta och fatta beslut som rör processen. Samverkansprocessens utformning påverkar utfallet. Några frågor kopplat till processens utformning:
 - Finns det en tydlig gemensam frågeställning för samverkan? Vilka frågor vill eller behöver man samverka runt och varför? Behövs avgränsningar? Många gånger kan just diskussionen kring vilka frågeställningarna, utmaningarna eller problemen är vara en viktig del i processen.
 - Vilka bjuds in att medverka? En liten, sammansvetsad grupp eller en större grupp för bredare förankring?
 - Hur ska processen planeras, drivas, organiseras och vilka resurser finns att tillgå? Se till att alla delar samma bild av hur arbetet ska drivas, vilka förväntningar som finns på var och en och hur arbetet följs upp. Behövs avtal som reglerar samverkan?
- **Öppenhet och transparens.** Berätta och lyssna. För att på djupet kunna diskutera utmaningar, möjligheter, likheter och olikheter behöver de medverkande vara beredda på att berätta om den egna verksamheten, dess förutsättningar och utmaningar samt att lyssna på de andra deltagarnas berättelser och försöka sätta sig in i deras situation.
- **Tid, resurser och långsiktigt engagemang.** Samverkansprocesser tar tid, vilket förutsätter att de medverkande organisationerna kan avsätta personal och budget för arbetet. Det leder även till frågan om hur man upprätthåller engagemang, vilket kan upplevas som en utmaning i långa processer och när personer byts ut.
- **Kommunikation.** Tydlig kommunikation mellan de parter som samverkar: vad beslutas, vem ska göra vad, hur fortlöper processen? Extern förankring utanför samarbetsgruppen behövs också hanteras.

- **En strategisk vision som delas av de medverkande underlättar.** Visionen bör vara något som definierar samverkansprocessen, men kan också utgöra grunden för själva samverkansprocessen
- **Det underlättar med en samordnande aktör.** Det underlättar om det redan från start finns en person som utses till samordnare och som kan vara sammankallande, pådrivande och samordnande. Om det är en lokal aktör kan denne också ha rollen av att skapa förutsättningar lokalt för spridning av information och förankring hos andra intressenter.

Dessa framgångsfaktorer kan användas som stöd när flera parter inleder fördjupade diskussioner eller samordning runt åtgärder och aktiviteter inom energi. Energiförsörjning är en central del i samhällets grundläggande infrastrukturer, och dessa infrastrukturer (värme, kyla, el, avfall och transporter) blir allt mer integrerade. Behovet av lokal samordning kan därför förväntas att öka.

Typiskt för många av de utmaningar som aktörerna på de lokala värmemarknaderna möter idag, tex inom ökade förväntningar på koordinering inom energi, avfall, stadsutveckling m.m., är dock att det ofta saknas enkla lösningar att tillgå. Frågorna löper in i varandra och samordning är nödvändigt för att undvika suboptimering. Dessutom har de lokala aktörerna inte full rådighet över alla faktorer som påverkar deras verksamhet. Varje lokal situation är unik, förutsättningar förändras och dessutom uppfattas situationen ofta olika av de inblandade aktörerna. Dessa s.k. komplexa och svårhanterliga problem kan inte "lösas", men de måste hanteras. Letandet efter lösningar kan lätt kännas som att det aldrig tar slut. Men de berörda aktörerna bör ändå finna sätt att komma framåt och komma vidare, till exempel genom kompromisser och att fokusera på att utveckla de områden där man är överens. Genom samverkan och dialog kan de lokala aktörerna tydliggöra vilka områden var och en, eller gruppen tillsammans, har rådighet över och hitta arbetssätt där man gemensamt strävar mot det långsiktiga målet.

Introduktion

Inom Värmemarknad Sverige har vi tillsammans utvecklat ny kunskap om och förståelse för värmeförsörjningens förutsättningar och utmaningar. Det övergripande målet har varit att visa på hur värmemarknaden kan fortsätta sin positiva utveckling, en utveckling som pågått de senaste 30-40 åren, då fossila bränslen i princip helt fasats ut och fastighetsbeståndet har blivit allt mer energieffektivt. En av lärdomarna är att i princip alla aktörer på värmemarknaden har mål inom energi, klimat och miljö, men att dessa målsättningar kan – om de inte är samordnade – innebära potentiella målkonflikter på många av våra lokala marknader. Att uppfylla dessa målsättningar kan innebära att aktiviteter och åtgärder genomförs som försvårar för andra aktörer att nå sina mål, så att det i slutändan inte leder till nytta för vare sig kommuninvånarna eller klimatet. För att förebygga målkonflikter behöver aktörerna därför samordna sina mål, åtgärder och aktiviteter. Många gånger lyfts lokal samverkan fram av både leverantörer och kunder som ett viktigt och nödvändigt sätt för att komma framåt i utvecklingen.

Vi har även konstaterat att hållbarhetsmålen fyller fler viktiga funktioner, utöver att visa på utvecklingsinriktningen för den egna verksamheten. Genom att regelbundet revidera sina mål och höja ambitionsnivåer visar organisationer att de är aktiva och driver på utvecklingen, vilket skapar legitimitet för verksamheten. Men att höja ambitionsnivåerna utan en föregående analys av vilka nivåer som ger största kostnads-, miljö- och klimatnytta riskerar att skapa mer bekymmer än nytta. Samordningen blir allt viktigare ju längre vi kommer i hållbarhetsarbetet. Annars är det risk att åtgärder, investeringar och aktiviteter blir onödigt kostsamma och kanske inte ens till fullo går att genomföra.

Syftet med denna temabok är att visa på hur aktörer på den lokala värmemarknaden tillsammans kan arbeta för att hantera de lokala utmaningarna och därigenom bidra till omställningen mot ökad hållbarhet i samhället. Energi- och klimatfrågor är i fokus.

I temaboken blandar vi mer teoretiska inslag från forskningslitteraturen med fallstudier och praktiska exempel från våra svenska värmemarknader. Vi fördjupar oss i hur några av aktörerna på våra lokala värmemarknader genom samverkan försöker hantera de utmaningar som de står inför inom energi och klimat. Dessa projekt och utmaningar skiljer sig åt vad gäller fokus, rådighet, berörda aktörer och tidsperspek-

tiv. Gemensamt för de fyra initiativen är att de engagerar aktörer inom kommunens avgränsade område och att kommunala tjänstemän har varit involverade i olika grad. Genom att belysa och diskutera lokala exempel på samverkansinitiativ kan vi öka förståelsen för olika drivkrafter, hur samverkansprojekt kan planeras och genomföras, generella utmaningar och vad som förefaller vara framgångsfaktorer.

LÄSANVISNING

Boken är uppbyggd i tre avsnitt, enligt följande.

I det första avsnittet presenteras hållbarhetsmålen på värmemarknaden och varför de kan leda till suboptimering och ineffektivitet. Vi går också igenom begreppet svårartade och komplexa problem, varför hållbarhetsmålen kan ses som klassiska exempel på denna typ av utmaning och de strategier som litteraturen menar kan användas för att hantera dem. Vi konstaterar att den strategi som förordas i såväl litteratur som av värmemarknadens aktörer är samverkan. Slutligen introducerar vi våra fyra fallstudier kortfattat.

I det andra avsnittet fördjupar vi i samverkan ur ett teoretiskt perspektiv. Vi tar stöd av forskningslitteraturen och beskriver bland annat drivkrafter, framgångsfaktorer och utmaningar. De teoretiska delarna varvas med exempel från våra samverkansinitiativ. Erfarenheterna från litteraturen summeras avslutningsvis.

I det tredje kapitlet presenterar vi utförligt fyra lokala samverkansinitiativ (våra fallstudier) som vi följt inom projektet Värmemarknad Sverige. Samverkansinitiativen skiljer sig åt vad gäller syfte, deltagare, tidsram med mera, men det som enar dem är att de ur olika perspektiv hanterar hållbarhetsmål och hållbarhetsambitioner inom kommuner. De fyra samverkansinitiativen är hämtade från Norrköping, Linköping, Göteborg och Umeå.

AVSNITT 1:

Hållbarhetsmål och samverkan

I detta avsnitt presenteras hållbarhetsmålen på värmemarknaden och varför de kan leda till suboptimering och ineffektivitet. Vi går också igenom begreppet svårartade och komplexa problem, varför hållbarhetsmålen kan ses som klassiska exempel på denna typ av utmaning och de strategier som litteraturen menar kan användas för att hantera dem. Vi konstaterar att den strategi som förordas i såväl litteratur som av värmemarknadens aktörer är samverkan. Slutligen introducerar vi våra fyra samverkansinitiativ kortfattat.

Alla har hållbarhetsmål, men många gånger saknas samordning dem emellan

I tidigare etapper av Värmemarknad Sverige har vi konstaterat att alla värmemarknadsaktörer har hållbarhetsmål, men att det ofta förekommer målkonflikter på den lokala värmemarknaden. Om alla målen ska uppfyllas – och de inte har samordnats – kan det leda till ineffektivitet och suboptimering på de lokala marknaderna. Dessa hållbarhetsmål på den lokala värmemarknaden har varit utgångspunkt för detta arbete om lokal samverkan.

Samtliga aktörer på värmemarknaden har tydliga hållbarhetsmål, det har vår kartläggning visat när vi granskat aktörernas målsättningar inom energi, klimat och miljö. Så gott som alla aktörer på värmemarknaden har ett eller flera energi-, miljö- och/eller klimatmål. Många av dessa är kvantitativa, dvs. de anger en målnivå och en tidpunkt för måluppfyllelse, exempelvis *”vi skall minska våra utsläpp av koldioxid med 30 % till år 2030”* eller *”vi skall minska vår energianvändning med 20% till år 2025”*.



LÄS MER I:

Hållbarhetsmålen på värmemarknaden

Se: www.varmemarknad.se

	Hyresgäster (brukare)	Fastighetsbolag	"Färdigvärmebolag"	Fjärrvärmebolag	Kommuner (i flera roller)	Stat och myndigheter	Branschorganisationer
Mål: Låg bokostnad	Dark Green	Light Green	White	White	Light Green	White	Light Green
Volymsmål (ex fastigh.)	Dark Green	Light Green	Light Green	White	Light Green	Light Green	Light Green
Energi-effektivitet	Light Green	Dark Green	Light Green	Light Green	Dark Green	Dark Green	Light Green
Förnybar- & miljömål	Light Green	Light Green	Light Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Light Green
Klimatmål	Light Green	Light Green	Light Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Light Green
Mål om certifiering	White	Dark Green	White	White	White	White	Light Green

De olika aktörsgруппerna på värmemarknaderna fokuserar på olika hållbarhetsmål. Mörkgrönt anger "stort fokus och höga ambitioner", mellangrön anger "måttligare ambitioner", ljusgrön "ringa ambitioner" och grått "avsaknad av mål". Observera att detta är en schematisk figur.

Även de kvalitativa målen är frekventa, exempelvis: *"vårt mål är att långsiktigt minska miljöbelastningen och uppnå en ekologiskt hållbar utveckling genom förnyelsebara energikällor"*.

Värmemarknadens aktörer är överens om att vilja fortsätta att utveckla värmemarknaden i en allt mer hållbar riktning. Uppfattningarna om hur hållbarhetsarbetet skall bedrivas går dock isär. Aktörerna fokuserar på olika hållbarhetsmål, bland annat eftersom de har rådighet inom olika frågor. Vi konstaterar att de olika aktörsgруппerna (fastighetsägare, energileverantörer, teknikleverantörer, branschorganisationer m.fl.) på värmemarknaden tenderar att fokusera på helt olika hållbarhetsmål och dessutom gärna driver ambitions- och målnivån för dessa allt högre, vilket kan bli bekymmersamt, framförallt om målen inte är samordnade.

Denna mångfald av – och framför allt bristande samordning mellan – hållbarhetsmålen kan då leda till suboptimeringar och ineffektivitet på värmemarknaden. Måldiskrepansen har också inneburit att vissa aktörers hållbarhetsmål har hamnat i direkt konflikt med andra aktörers hållbarhetsmål och inte sällan skapat oönskade konflikter mellan aktörer och aktörsgруппer. Dessa konflikter har också visat sig vara svåra att lösa.

● Hållbar utveckling

Den kanske vanligast förekommande definitionen av hållbar utveckling är hämtad från Brundtlandrapporten "*Vår gemensamma framtid*":

En hållbar utveckling tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov.

Självva begreppet hållbar utveckling har en inneboende motsättning, menar forskarna Hedenus, Persson och Sprei. Motsättningen hänger samman med att utvecklingen innebär en kompromiss mellan att viljan att bevara natur och miljö och viljan att tillgodose människors möjlighet till utveckling. Hållbart betyder att något upprätthålls över tiden, medan utveckling med nödvändighet betyder förändring. Hållbar utveckling beskrivs ofta som en balans mellan tre dimensioner:

- Den **ekologiska** dimensionen fokuserar på att bevara naturens kapacitet att bidra med nyttigheter, vilket kan delas upp i naturens produktionsförmåga och naturens kapacitet att ta hand om olika typer av utsläpp och miljöpåverkan.
- Den **ekonomiska** dimensionen kan beskrivas som hur vi ska hushålla med resurser som är viktiga för att tillfredsställa mänskliga behov, både vad gäller ändliga naturresurser och mänskligt skapat kapital.
- Den **sociala** dimensionen är den som har diskuterats mest inom den vetenskapliga litteraturen och där störst oenighet råder. Den sociala dimensionen kan till exempel definieras som att skapa förutsättningar för att kunna införa åtgärder för att mänskliga behov kan uppfyllas, tex inom hälsa, mänskliga rättigheter och fördelning av resurser. I många länder är de politiska strukturerna så instabila att det är svårt att genomföra reformer eller strategier som skulle kunna bidra till att uppfylla detta sociala behov. Om hållbar utveckling ska uppnås behöver då leder dessa grundläggande samhälleliga strukturer utvecklas, snarare än bevaras.

Gränserna mellan de tre dimensionerna är inte självklar och många gånger påverkar förändringar inom en dimension även de andra dimensionerna.

Den hållbara utveckling omfattar därmed att bevara sådant som är viktigt för framtida generationer och samtidigt utveckla strukturer som kan underlätta att möta nuvarande och kommande behov.

Läs mer i Hedenus, Persson och Sprei, 2018.

Vidare har vi kunnat konstatera följande:

- Hållbarhetsmålen på värme-marknaden påverkas av de övergripande politiska målen och ambitionerna på nationell nivå; ambitioner som många gånger även är högre än de som EU kräver av oss. I själva verket har vi i Sverige – i stort sett – redan nått alla EU:s mål för 2020 och 2030, vilket innebär att det inte är EU som ställer krav på oss att ha dessa ambitiösare nationella mål, utan enbart vi själva.
- Kommunpolitiken, ofta formad av politiker och tjänstemän i samverkan, har ett betydande ansvar för värmemarknadens målkomples. Flera aktörer på värme-marknaden vittnar om att de upplever att kommunpolitiken har ett betydande ansvar för värmemarknadens målkomples och att kommuner försöker överträffa varandra – och sig själva – genom att sätta alltmer ambitiösa mål och visioner.
- Många av företagens mål inom andra områden är i fas med varandra, men det saknas ibland en prioritering dem emellan (ekonomi, miljö och sociala frågor). Vi har i vårt arbete koncentrerat oss på målen inom energi, miljö och klimat. Parallellt har vi dock också studerat ett antal av bolagens och organisationernas övriga mål, dock inte på ett lika systematiskt sätt som vi gjort med energi-, miljö-, och klimatmålen. Icke desto mindre får vi en relativt god uppfattning om hur dessa övriga mål skiljer sig åt eller inte mellan de olika aktörsgrupper (och aktörer/bolag) vi studerat. Finansiella mål (exempelvis mål för lönsamhet och avkastningskrav) finns i alla bolag och är mycket likartade, såväl inom de olika aktörsgrupperna som mellan dem. Målfokus för de finansiella målen uppvisar mycket stora likheter över hela värmemarknaden, och även målnivåerna är förvånansvärt lika. Inte heller målen om expansion av verksamheten, ökade marknadsandelar etc. skiljer sig nämnvärt åt mellan aktörsgrupperna. Undantaget är fjärrvärmeföretagen som idag nästan helt saknar expansionsmål. Vi kan konstatera att mer är likt än olik, men olikheter behöver hanteras.



Vi i Sverige har – i stort sett – redan nått alla EU:s mål för 2020 och 2030”

De offentliga aktörerna har förväntningar på sig att föregå med gott exempel och driva utvecklingen mot ökad hållbarhet. De offentliga ägarnas (stat, kommun, region, landsting) mål och krav på sina bolag är många gånger både mycket ambitiösa och ”breda” (de omfattar många hållbarhetsmål samtidigt). Med dessa insikter och slutsatser som grund har vi nu arbetat vidare med hur de lokala aktörerna genom samverkan kan hantera de många målsättningar som finns på olika nivåer lokalt (exempelvis inom kommunen och hos kommunala, regionala och privata bolag) för att förebygga målkonflikter och skapa synergier inom hållbarhetsarbetet.

Vilket syfte har mål?

Mål fyller flera funktioner hos organisationer, det lärde vi oss i temaboken Hållbarhetsmålen på värmemarknaden:

- **Mål har en styrande funktion.** De ger riktlinjer för arbetet sätter gränser för de anställdas beteende och anger beslutspremisser för individer och funktioner.
- **Skapar motivation, engagemang och identifikation för anställda.** Bidrar till att anställda känner sig delaktiga, vill ta initiativ och ansvar.
- **Utvärderingskriterier.** Det är svårt att utvärdera en organisation om inga mål finns. Hur effektiv en organisation är kan sägas hänga samman med hur väl den når sina mål.
- **Legitimerande.** Organisationer behöver stöd och resurser från omvärlden och målen kan bidra till att skapa legitimitet för verksamheten hos omvärlden. Visionen och målen anger hur organisationen vill samverka med intressenter och är viktiga för att övertyga intressenterna om att organisationen har ett samhällseligt berättigande.
- **Visar ambition och fokus.** Visionen visar organisationens ambitionsnivå, vilket sätter ramarna för hur långt verksamheten ska drivas.

Den utmaning som hållbarhetsfrågan, dvs omställningen till ett resurseffektivt och konkurrenskraftigt samhälle, innebär kan inte underskattas, såväl ekonomiskt, miljömässigt och socialt. Ju längre i hållbarhetsarbetet som vi kommer desto viktigare blir det att samordna för att inte suboptimera. Samarbete och dialog blir därmed allt viktigare.

Kommunerna måste ta en central roll i de lokala samverkansprojekten

Vi vet sen tidigare att de svenska kommunerna har, sett i en internationell jämförelse, mycket stor påverkan på de lokala värmemarknaderna. Deras självstyrande roll med planmonopol för nybyggnation i kombination med deras rådighet över den lokala beskattningen ger dem en stark lokal beslutsmöjlighet. Läger man sedan till det faktum att de ofta äger det lokala energibolaget och oftast är den största fastighetsägaren, både vad gäller bostäder och lokaler, och styr över deras energi-, klimat- och avfallsstrategier, blir det tydligt att värmemarknadens utveckling starkt har påverkats och kommer att påverkas av kommunerna.

Kommunerna har – och bör ta – en central roll i samverkansprojekten på de lokala värmemarknaderna. De svenska kommunerna har, som vi vet, mycket stor påverkan på de lokala värmemarknaderna. Deras självstyrande roll med planmonopol för nybyggnation i kombination med deras rådighet över den lokala beskattningen ger

dem en stark lokal ställning och beslutsmöjlighet. Läger man därtill det faktum att de ofta äger det lokala energibolaget och oftast är den största fastighetsägaren, både vad gäller bostäder och lokaler – och styr över deras energi- och klimatstrategier – blir det tydligt att kommunerna bör representeras i alla komplexa energi- och hållbarhetsfrågor lokalt.

I och med denna dominerande ställning för kommunerna är deras ansvar för samverkan (inom kommunkoncernen och externt) och även deras syn på hållbarhets- och systemfrågorna av stor påverkan på den framtida utvecklingen av värmemarknaden.

Varje kommun behöver därför hitta fungerande, praktiska och lokalt anpassade arbetssätt för deltagande i, och styrning av, samarbetsprojekt på de lokala värmemarknaderna. De bör också löpande à-jour-hålla de politiskt förankrade energi- och klimatstrategierna för att på ett enhetligt sätt kunna navigera i alla de värmemarknadsfrågor som är både komplexa och kräver en helhetssyn. Avfallshantering och energiåtervinning av avfall är ett exempel på en sådan komplex fråga som bör hanteras på en systemnivå och som många aktörer i kommunerna idag samverkar kring. Det är också en fråga som är central för uppfyllandet av klimat- och hållbarhetsmålen i kommunerna.

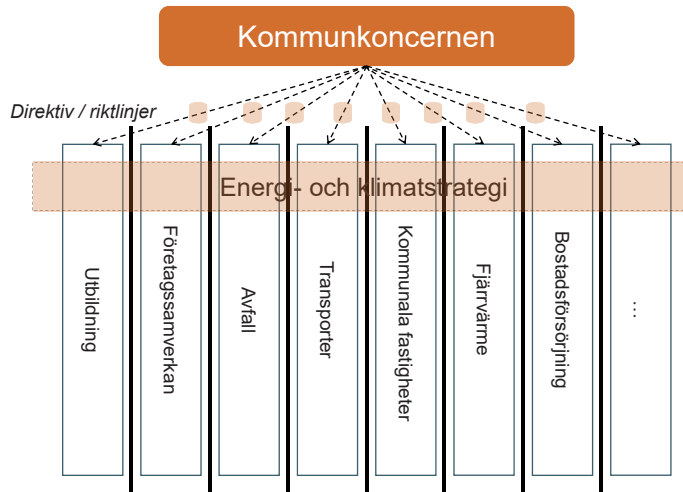
Kommunkoncernen

Förväntningarna på att våra kommuner och landsting ska hantera hållbarhetsutmaningarna är stora. Kommunernas organisation med förvaltningar och bolag är genom sin struktur dock effektivast när omvärldsförhållandena är relativt stabila. Organisationen beskrivs ofta som stuprör där varje stuprör har tydliga målsättningar, beslutsprocesser samt kontroll- och verkställighetsfunktioner. Frågor som omfattar flera förvaltningar och bolag blir genom stuprörsorganisationen svårare att hantera ur ett helhetsperspektiv. Klimat- och

” Ju längre i hållbarhetsarbetet som vi kommer desto viktigare blir det att samordna för att inte suboptimera.”

Sveriges miljömål är inriktade på att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de flesta av de stora miljöproblemen är lösta. Utmaningarna är ofta globala, men lösningarna i regel lokala och regionala. Det är ofta i kommuner och landsting som globala åtaganden ska omsättas i praktisk handling.

SKL hemsida (191018)



hållbarhetsfrågan, som i princip berör all verksamhet, blir därmed en organisatorisk utmaning i många kommuner.

De kommunala bolagen och tjänstemannaorganisationerna styrs på olika sätt. Samordningen mellan kommunernas olika värmerelaterade verksamheter sker ofta på informell nivå där ägardirektiven endast anger att verksamheterna och företagen förväntas samverka. I de fall som den formella och/eller den informella samordningen inte fungerar kan intressekonflikter uppstå, något vi vet förekommer på olika håll i landet.

Enkla, komplexa eller superkomplexa utmaningar

Hållbarhetsfrågor inom energi, klimat och samhällsutveckling är klassiska komplexa och sammansatta problem (på eng ofta benämmt "wicked problems"). Enligt litteraturen kan dessa hanteras genom ökad reglering, marknadskrafter eller ökat samarbete. Bland aktörerna på den lokala värmemarknaden efterfrågas och uppmuntras ökad samverkan, snarare än mer reglering eller att överlåta till marknaden att lösa utmaningarna. Inom Värmemarknad Sverige har aktörerna tydligt visat att de vill samarbeta – och redan gör det – i energi- och klimatfrågor.

Den problematik som komplexet av energi, miljö och klimatmål utgör på värmemarknaden har många paralleller inom andra marknader och sektorer (tex transport, jordbruk). Typiskt för komplexa och sammansatta problem är att det inte finns någon enkel lösning eftersom varje situation är unik, föränderlig och dessutom uppfattas olika av de inblandade aktörerna. Dessa svårhanterliga problem kan inte "lösas", men de måste hanteras. Letandet efter lösningar kan därför lätt kännas som att aldrig ta slut.

Motsatsen till komplexa och sammansatta problem brukar beskrivas som enkla eller 'tama' problem, vilka karakteriseras av att det går relativt enkelt att ta fram en problembeskrivning för att därefter välja ett tillvägagångssätt för att lösa utmaningen. Tama problem kan vara nog så komplicerade att hantera men eftersom det finns en tydlig problemformulering är det möjligt att finna en slutlig lösning. Skillnaderna mellan 'tama' och 'komplexa och sammansatta'

problem beskrivs närmare i tabellen på nästa sida. I praktiken finns dock ofta ingen tydlig gräns mellan dessa två typer av problem. Därför ska de snarare betraktas som två motpoler på ett kontinuum och uppgiften är att för varje problem identifiera graden av komplexitet och de specifika utmaningarna.

Försöken att lösa komplexa och sammansatta problem har jämförts med att skala en lök, problemen ligger i flera lager. Lyckas man lösa det som framstod som det huvudsakliga problemet, framträder det genast nya problem och det är svårt att komma åt problemets kärna.

Tre styrningsstrategier för komplexa utmaningar

Forskningslitteraturen lyfter fram tre möjliga styrningsstrategier för hur komplexa och svårartade utmaningar kan angripas:

- **Auktoritärt**, med ökad reglering (t ex av regering, domstol, myndighet) Någon bestämmer!
 - + Fördelar: Minskar komplexiteten
 - Nackdelar: Alla perspektiv kommer inte till tals
- **Konkurrens**, så fri som möjligt (t ex på marknader). Olika sidor ställs mot varandra.
 - + Fördelar: Tydlighet i olika åsikter
 - Nackdelar: Konfrontation, gemensamt lärande försvåras
- **Samarbete**, dialog, förhandlingar, kompromisser. Engagera alla intressenter för en gemensam lösning.
 - + Fördelar: Helhet, legitimitet
 - Nackdelar: Omständligare process, kostsam, risk för beroenden

Dessa styrningsstrategier berättade vi om i temaboken om *Hållbarhetsmålen på värmemarknaden*.

Tama respektive komplexa och sammansatta problem – två olika typer av utmaningar

Karaktärsdrag	Enkla/tama problem	Komplexa/sammansatta problem
Problemet	En klar definition av problemet leder fram till lösningen.	Det finns ingen full samstämmighet angående vad som är problemet
Problemets natur	Komplicerat men graden av osäkerhet är begränsad. Liknande problem kan ha förekommit innan. Experters vetenskapsbaserade metoder är vägledande för val av lösning	Komplext och svåråtkomlig. Förknippat med stora osäkerheter. Lösningar till problem baseras på omdöme från ett flertal intressenter, inga 'best practices' finns, varje problem är unikt och kräver en skräddarsydd lösning
Intressenter och deras roller	Få intressenter som tenderar att ha samma uppfattning om utmaningen och möjliga lösningar.	Många intressenter som tenderar till att ha olika uppfattningar av vad det verkliga problemet och dess orsakar är.
Stoppregel	Det finns en punkt där problemet är löst. Uppgiften är avslutad när problemet har lösts.	En möjlig "lösning" genererar ofta andra "problem". Det finns inget rätt eller fel svar, bara bättre eller sämre alternativ. Avslut bestäms av intressenter, politiska krafter och tillgängliga resurser eller en kombination av dessa.
Lösningensansats	Hantering och förvaltning. Skapa lämpliga processer för att lösa problemet.	Ledarskap. Ledaren behöver ställa rätt frågor snarare än ge rätt svar. Då svaren inte är självklara krävs samarbete och kompromisser.

Baserad på Krouter et al. (2004:443) och Björgö & Röiseland (2018:39). (Egen översättning)

Diskussionen om komplexa och sammansatta problem lyfter många gånger fram det faktum att de problem som beslutsfattare stöter på både inom politik, förvaltning och näringsliv ofta är högst subjektiva och svåra att avgränsa. Utmaningarna berör många parter inom en eller flera organisationer och det finns ingen som har full rådighet över problem eller lösningar. Det faktum att olika intressenter har olika mål, krav och förväntningar är en av orsakerna till komplexiteten.

Ett exempel på ett komplext och sammansatt problem är global uppvärmning, som kräver en radikal förändring av värderingar, beteenden och institutioner mot lägre energikonsumtion, och/eller en ökad användning av förnybar energi, men som kompliceras även av det faktum att det är sammankopplat med en rad andra utmaningar såsom utveckling, nationell säkerhet och global rättvisa.

● Klimatförändringar är ett exempel på superkomplex utmaning

På senare tid begreppet **superkomplexa utmaningar** introducerats ("Super wicked problems") i kontexten av globala klimatförändringar. Dessa utmaningar har fyra karaktärsdrag gemensamt:

- **Tiden håller på att ta slut.** Konsekvenserna av klimatförändringar blir allt mer omfattande ju längre tiden går och de är inte reversibla.
- **Central auktoritet saknas.** Beslutsfattare inom offentliga myndigheter har inte kontroll över alla de beslut och val som måste göras för att minska konsekvenserna av klimatförändringar
- **De som försöker lösa problemet är även de som skapar det.** Var och en som försöker bidra till att lösa klimatutmaningar har också bidragit till att situationen har uppstått, genom transportbehov, konsumtion etc.
- **Policies tar inte tillräcklig hänsyn till framtida utveckling.** Trots signaler om dramatiska långsiktiga konsekvenser utgår beslutsfattare från ett kort tidsperspektiv.



Samverkan – en möjlighet och en utmaning

Idag talas det ofta om samverkan i olika sammanhang, många gånger som en universallösning som ska hjälpa oss att hantera alla de komplexa utmaningar som samhället, organisationer och företag står inför. Mer sällan beskrivs det *hur* denna samverkan ska utformas och vilka frågor som lämpar sig för att hanteras genom dialog mellan olika parter. Frågan om hur omställningen till ett fossilfritt, resurs- och klimateffektivt samhälle ska ske ställs på sin spets lokalt när åtgärder och aktiviteter ska genomföras. Det är först när diskussionerna kommer in på en detaljerad nivå om *tex. hur* klimatfrågan ska hanteras i den dagliga verksamheten som det blir tydligt att de involverade parterna har olika utgångspunkt, perspektiv, rådighet och kanske förståelse för varandras verksamhet och utmaningar.

Många gånger agerar dessutom ett stort antal aktörer på de lokala värmemarknaderna. Det finns kanske ett fjärrvärmebolag, flera leverantörer och installatörer av värmepumpar och annan teknisk utrustning, samt ett stort antal fastighetsägare av olika karaktär (stora – mindre, bostäder – lokaler, privata – kommunala – statliga) med flera. Vilka aktörer som kan och bör involveras avgörs därför utifrån den aktuella frågeställningen och vilka som har rådighet, kompetens, intresse och resurser.

Lokala förutsättningar. Varje marknad är unik

Vi har tidigare konstaterat att varje lokal värmemarknad är unik och de utmaningar som en lokal marknad står inför måste därför hanteras utifrån de rådande förutsättningarna. Det innebär dock inte att det inte finns stora likheter mellan olika värmemarknader.

I den andra etappen av Värmemarknad Sverige gjordes en genomlysning av likheter och skillnader mellan våra lokala värmemarknader. Vid analys av enskilda frågeställningar och utvecklingsvägar, kunde vi då konstatera, finns tydliga likheter mellan många lokala värmemarknader. De har exempelvis likartad byggnadsstruktur, klimatförhållanden och mix av uppvärmningsslag. Det är varken överraskande eller oväntat. När vi däremot tar oss an de mer komplexa frågorna, exempelvis om hur den hållbara utvecklingen bör drivas vidare – såväl i stort som i smått – framstår skillnaderna och särarterna för varje enskild lokal värmemarknad allt tydligare. Vi är därför benägna att påstå att skillnaderna dominerar så stort över likheterna för dessa komplexa analyser, att man bör utgå från att varje lokal värmemarknad är unik – och att de därmed bör analyseras var och en för sig. Den aktuella frågeställningen bör styra hur den lokala värmemarknaden avgränsas, men lärdomar kan naturligtvis dras av erfarenheter på andra lokala marknader.

Eftersom hållbarhetsutmaningar är komplexa – till och med superkomplexa – frågor som skär på tvärs inom och mellan organisationer och som berör många olika parter, finns det inga enkla svar på hur utmaningarna kan definieras, hanteras och vilka



aktörer som kan och bör vara involverade i att finna lösningar. Allt detta kommer vi att se exempel på i våra fallstudier.

Med denna skrift vill vi visa på några exempel på lokala frågeställningar som många säkert kan känna igen sig i. Dessa exempel handlar om kommunkoncernperspektiv inom energifrågor, samordning av mål och åtgärder, avfallshanteringens koppling till fjärrvärmesystemet samt samverkan i stadsutveckling.

Vi kan dock redan nu avslöja att dessa samverkansinitiativ hittills inte har lett fram till några slutliga lösningarna eller ens tydliga beslut. Det kan vi kanske inte förvänta oss heller. Visst vore det önskvärt att visa på hur aktörerna genom dialog lyckas lösa frågeställningarna, men ingen av processerna som vi har följt har nått riktigt så långt. Utmaningen med många av de frågeställningar som aktörerna möter är ju just att de är svåra att lösa. Istället handlar det om att hitta vägar framåt för att hantera situationen på sätt som alla kan gå med på. Dessa samverkansinitiativ har trots det gett de medverkande mycket och deras erfarenheter är värda att spridas. Genom dialog har de medverkande hittat gemensamma förhållningssätt eller arbetssätt för att komma framåt. De medverkande är troligen dessutom bättre rustade att hantera och kommunicera förutsättningar, svårigheter och kompromisser runt de aktuella frågeställningarna, tillsammans och med andra intressenter. De har skapat en stabil grund för samarbete och kompromissande, något som forskningslitteraturen lyfter fram som en lämplig strategi för att hantera komplexa och sammansatta utmaningar. Nästa gång aktörerna möter komplexa frågeställningar kommer startsträckan för att hantera dem säkert vara betydligt kortare.

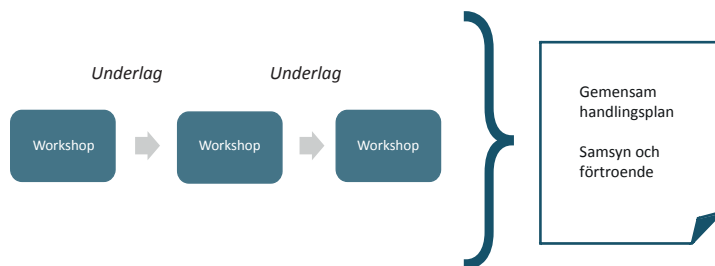
Vi har följt och dokumenterat fyra samverkansinitiativ. Dessa beskrivs kortfattad nedan. En mer omfattande beskrivning av initiativen presenteras senare i kap 3.

En kompromiss är ett beslut som syftar till att genom förhandling tillfredsställa flera parter i en intressekonflikt, genom att balansera för- och nackdelar för de inblandade.

Källa Wikipedia

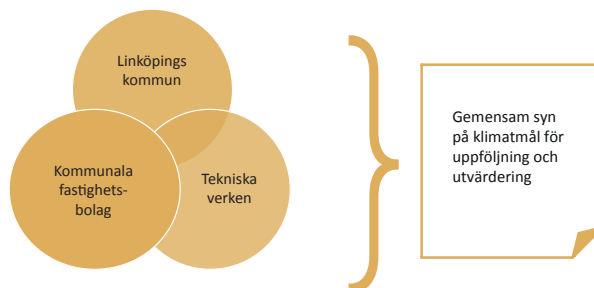
NORRKÖPING. Samverkan, systemsyn och synergier

- Utgångspunkt är de olika aktörernas mål inom energi, miljö och klimat
- Frågeställning: Hur kan vi skapa synergier i vårt arbete inom energi och hållbarhet genom samverkan i kommunen?
- Kommunen, kommunala bolag och det privata energibolaget analyserar nuläge, utmaningar och synergier med de lokala målen.



LINKÖPING: Kommunkoncernperspektiv på klimatneutral kommun

- Utgångspunkt är kommunens mål att bli koldioxidneutral till 2025
- Frågeställning: Hur ska kommunens mål tolkas och mätas inom kommunkoncernen?
- Den kommunala organisationen med förvaltningar och bolag söker en gemensam ansats för att hantera det kommunala klimatmålet. Initiativet kom från kommunens miljösamordnare



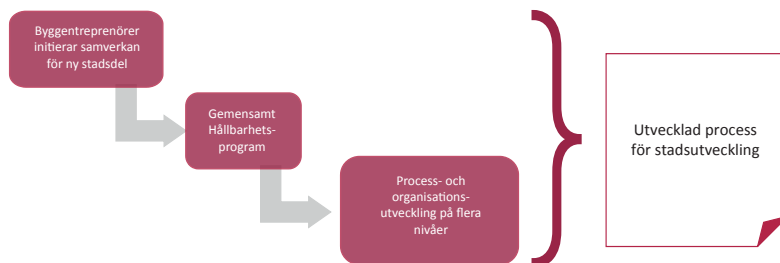
GÖTEBORG: Kommunkoncernperspektiv på värmeeffektivisering

- Frågeställning: Hur har allmännyttan presterat inom energieffektiviseringen hittills, vilka kommunala energimål är relevanta för dem och vilken nivå på energieffektiviseringsmål hos allmännyttan ger störst ekonomisk och klimatmässig nytta för hela staden?
- Allmännyttan initierade en energiutredning där energibolaget bjöds in att medverka och kommunen hölls informerad.



UMEÅ: Samverkan för hållbar stadsutveckling

- Frågeställning: Byggaktörerna vill samverka runt planering och byggnation av den nya stadsdelen, men hur ska de gå tillväga för att göra det? Inom vilka frågor och hur? Utveckling av en process baserad på samverkan från tidiga skeden.
- Sju byggbolag, tre kommunala bolag inom energi, VA och parkering samt kommunen samverkar kring utvecklingen av ett nytt bostadsområde. Initiativet kom från ett antal byggentreprenörer



Tillvägagångssätt

Utgångspunkten för denna temabok var att studera ett antal lokala samverkansinitiativ som kretsade kring energi- och klimatfrågor. Detta gjordes med hjälp av fallstudier som är en metod som är väl lämpad att fånga ett "samtida fenomen inom ett verkligt sammanhang". Utifrån förståelsen att varje lokalt sammanhang är unikt valdes samverkansinitiativ som bedömdes ha god potential att kunna belysa förutsättningar och framgångsfaktorer samt att kunna bidra med förståelse för samverkansprocessen. Vi var också måna om att ha variation i fallen, dels storleksmässigt, både mindre initiativ och större skulle synas, dels innehållsmässigt vad gäller exempelvis syftet med samverkan. Värt att notera är också att inget av initiativen har kommit i mål utan arbetet är ännu pågående i olika form.

Metod för datainsamling skilde sig från fall till fall. I några fall har Profu medverkat i projektgruppen eller agerat som facilitator. I de andra fallen har Profu följt arbetet på distans över en längre tid och genomfört intervjuer med några av deltagarna som komplement. Den insamlade data har strukturerats och bearbetats för att kunna prestera en levande beskrivning av varje fallstudie.

Parallellt gjordes en kartläggning av forskningslitteratur med anknytning till styrning av samverkan, omställningsprocesser och komplexa problem inom en lokal kontext. Detta är frågor som berör myndigheter såväl som organisationer i Sverige och internationellt just nu, vilket avspeglas i mängden forskningslitteratur som finns inom området. Vi uppmuntrar intresserade att ta del av den forskning som finns tillgänglig och därför lagt till en referenslista sist i denna skrift.

Fallen har sedan sammanfattats i praktiska erfarenheter och analyserats kortfattat utifrån insikterna från litteraturen. Analysen följde ett antal centrala teman och finslipades i gemensamma diskussioner.



AVSNITT 2:

Fördjupning inom samverkan med stöd från litteraturen

Genom att hämta stöd i forskningslitteraturen om samverkan och hantering av komplexa utmaningar vill vi i detta kapitel ge en överblick över ett antal samarbetsaspekter för att ge en bred bakgrund mot vilken våra fallstudier kan belysas. De teman som berörs är **Motiv** och **drivkrafter**, **argument** och **förutsättningar** för samarbete.



Samverkan är ett begrepp som genomsyrar mycket av forskningslitteraturen, inte minst på grund av att det anses inneha en nyckelroll för att hantera utmaningar som berör många parter. Samverkan är en i grunden social företeelse som förutsätter interaktion mellan människor (Lindberg 2009). De flesta kan relatera till eller har erfarenhet av samverkan. Vi möts och gör saker tillsammans i olika sammanhang. Dessa möten och aktiviteter kan ske spontant eller vara planerade och organiserade i förväg. Spontan samverkan sker många gånger i situationer då något utöver det vanliga inträffar, något som kräver skyndsamma åtgärder och aktiviteter.

Vid naturkatastrofer, såsom upprövning efter en svår storm eller jordbävning, hjälps människor många gånger åt att hantera de problem som uppstått. Det kan ske spontant, men genom förberedelser såsom planering och övning skaffar man sig ökade möjligheter för att snabbt komma igång med samverkan.

Andra gånger är samverkan planerad i förväg och strukturerad. Det kan handla om projekt eller initiativ som planeras mellan flera parter för att lösa en fråga eller situation. Myndigheter och offentliga organisationer har många gånger ägarkrav på att de ska samverka med det omgivande samhället. I flera energibolags ägardirektiv står

det till exempel att bolagen ska samverka med staden, stadens bolag och förvaltningar samt näringsliv, akademi och andra aktörer.

Samverkansrelationer kan alltså antingen vara *formella*, dvs regleras i avtal, eller *informella*, vilket innebär att parternas bidrag snarare styrs av beteendenormer (Smith et al., 1995). Dock kan formella samverkansformer över tid bli mer informella när avtal och regler ses som överflödiga.

Begreppen samverkan och samarbete är ofta utbytbara och används utan någon skillnad i betydelse. Det finns många definitioner, som delvis fokuserar på olika aspekter av samverkan. En definition är att "*arbeta över organisatoriska gränser för ett positivt syfte*" (Huxham och Vangens, 2005, s. 4). En annan beskrivning av samarbete är att det är en process genom vilken "*parter som ser olika aspekter av ett problem kan konstruktivt utforska skillnader och söka efter lösningar som går utöver den egna begränsade synen av vad som är möjligt*" (Gray 1989, s. 5). I litteraturen är även begreppet 'interorganisatoriskt samarbete' vanligt förekommande.

Varför samverka? Motiv och drivkrafter

Att samverka är många gånger en nödvändighet. Detta gäller i synnerhet inom energiområdet, eftersom många av de utmaningar som energisystemet står inför kan inte lösas av en enskild aktör eller organisation. Övergången till mer hållbara produktion- och konsumtionssystem kräver genomgripande förändringar som bara kan uppnås genom samarbete mellan ett brett spektrum av aktörer (Roome 2004).

Det finns ett flertal generella motiv och drivkrafter till varför organisationer vill samverka. Oliver (1990) lyfter fram sex olika drivkrafter, som beskrivs nedan:

- Nödvändighet
- Asymmetri
- Stabilitet
- Legitimitet
- Ömsesidighet
- Effektivitet



För att släcka sommarens bränder krävdes bred samverkan utöver länsstyrelserna och energibranschen. Nationella resurser hämtades även från Trafikverket, Räddningstjänsten, polisen, Säpo, Kriminalvården och Försvarsmakten. Dessutom bidrog flera organisationer med frivilliga insatser och brandmän inklusive fordon, brandflyg och helikoptrar från tio länder, däribland Tyskland, Polen, Italien och våra nordiska grannar.

Energiföretagens Sveriges hemsida, hämtad 2018-11-26

Dels kan det vara en *nödvändighet*, när organisationer tvingas samverka genom lag eller på initiativ av myndigheter. Det kan också bero på *asymmetri*, exempelvis när en organisation kan utöva påtryckningar eller har kontroll över en annan organisation. Samverkan kan då upplevas påtvingad. Ytterligare en orsak kan vara att samverkan kan skapa stabilitet, dvs minska osäkerhet och skapa bättre förutsägbarhet. Särskilt när organisationer från olika samhällssektorer samverkar finns det bra förutsättningar att ta fram lösningar till problem och skapa *stabilitet* vid turbulenta situationer. *Legitimitet* är en annan faktor som Oliver (1990) ser som ett motiv för samarbete. Det grundar sig i att organisationer bedöms utifrån vilka andra organisationer de samarbetar och förknippas med. Organisationer kan, genom samarbete, förbättra sin image och sitt rykte samt visa att de arbetar enligt rådande normer i sin omgivning. Samarbete som uppstår utifrån motiven nödvändighet, asymmetri, stabilitet och legitimitet grundar sig främst i yttre faktorer, medan de två sista motiven, *ömsesidighet* och *effektivitet* motiveras baserat på interna faktorer.

Ömsesidighet är kanske den vanligaste orsaken till samverkan. Genom att driva gemensamma eller ömsesidigt fördelaktiga intressen eller mål kan organisationer få ömsesidig nytta. De medverkande kan då uppnå något som de inte lyckas med på egen hand och skapa mervärden för samtliga deltagare. Samarbete anses underlätta utnyttjandet av kompletterande resurser och kompetenser mellan företag (Rothaermel 2001). Det kan även tänkas att konkurrensfördelar kan uppstå genom samarbete, vilket benämns som "collaborative advantage". Begreppet lanserades av Rosabeth Moss Kanter 1994 och har väckt mycket uppmärksamhet sedan dess.

Samverkan, samarbete och samordning mellan organisationer står i fokus när ömsesidighet är det främsta motivet. Det medför dock också att det uppstår ett beroendeförhållande mellan organisationerna (Lindberg, 2009). Samarbeten som bygger på ömsesidighet påverkas främst av deltagarnas respektive egenskaper och deras grad av likformighet. Organisationer inleder samarbeten baserat på ömsesidighet eftersom de förväntar sig att samverkansfördelarna överstiger nackdelarna i termer av kostnader för att hantera relationen samt eventuell påverkan på beslutsfattandet (Oliver 1990).

Slutligen är *effektivitet* en vanligt förekommande orsak till samverkan. När effektivitet är motiv för samarbete vill parterna uppnå skalfördelar och öka respektive organisations inre effektivitet. Samarbete kan leda till lägre kostnader genom effektivisering av processer, vilket också kan ge konkurrensfördelar (Moss Kanter, 1994). Även andra resurser och kunskaper kan kombineras och utnyttjas på ett mer effektivt sätt.

Svenska kommuner är ofta involverade i samverkan i olika former och av olika grad. Många kommuner väljer att samverka med andra kommuner om till

exempel en gemensam näringslivsorganisation, gemensam växel, samordning av inköp och upphandling eller gemensamma tjänster såsom energirådgivning. Interkommunal samverkan, det vill säga samverkan mellan olika kommuner, är en specifik form av samarbete. Denna form har inte studerats här, men kan ge ökad insikt i de mekanismer som påverkar samverkan ur kommunernas perspektiv. Mattisson och Thomasson (2019), som har studerat interkommunal samverkan, inleder sin kunskapsöversikt med att konstatera att samverkan tycks ha blivit ett honnörsord som är svårt att motstå inom såväl kommuner och regioner. Samverkan tycks ses som en möjlig lösning på alla möjliga problem som kommunala organisationer står inför. Förhoppningar om att samverkan kan leda till fördelar med avseende på ekonomi, effektivitet och kvalitet är många gånger höga, men erfarenheterna är enligt Mattisson och Thomasson att det är komplicerat att lyckas.

Dom har identifierat fyra återkommande motiv till samverkan mellan kommuner:

- **Rationalisering och effektivisering.** Samverkan kan leda till att minska de totala kostnaderna eller skapa utrymme att erbjuda mer för samma kostnad
- **Utökning av erbjudandet.** Det ekonomiska utrymmet som skapas kan användas till ökad volym eller förbättrad kvalitet i verksamheten
- **Utveckling och förnyelse.** Ökad volym på verksamheten skapar utrymme för utvecklingsarbete
- **Rekrytering och kompetensförsörjning.** Större organisationer kan erbjuda intressantare arbetsuppgifter, för generalister och specialister

Därtill lyfter de fram ett antal andra motiv för interkommunal samverkan, såsom att främja den lokala tillväxten och möjligheten att förbättra servicen till invånare genom likartad myndighetsutövning.

Argument för samverkan

Ett annat sätt att beskriva varför organisationer väljer att samarbeta är utifrån vilka argument som lyfts fram. En kategorisering av dessa argument presenteras av Lindberg (2009).

Ideologiska och moraliska argument grundar sig i insikten att många samhällsproblem är så komplexa att de fordrar insatser från flera instanser. Exempelvis inom hälsovård krävs det insatser från flera organisationer för att undvika att patienter "hamnar" mellan stolarna. Ur ett demokratiperspektiv ger samverkan möjlighet till inflytande för medborgare och lokala aktörer i frågor som berör dem. I många samverkanssatsningar lyfts just den demokratiska aspekten fram utifrån att deltagande är ett sätt att undvika orättvisor, såsom att grupper blir diskriminerade eller förfördelade i/av samhället. Bland de moraliska argumenten finns även gemensamt och socialt ansvarstagande, exempelvis förutsätter företags CSR-arbete (Corporate Social Responsibility) i många områden samverkan med intressenter (Non-Governmental Organizations, branschsamarbeten mm.) för att arbeta med frågor såsom fattigdom,

hälsa och miljö (Benn et al., 2014). Tomer & Sadler (2007) ser företaget som en socioekonomisk enhet som agerar enligt moraliska värderingar, sitt samhällsengagemang och med hänsyn till andra sociala relationer.

Ekonomiska argument för företag att ingå samverkan med andra är effektivitet och ökad lönsamhet (Contractor & Lorange, 1988), konkurrenskraft samt riskspridning. Samtliga samverkande parter förväntas vinna något på samverkan, tex ekonomiska skalfördelar genom gemensamma inköp eller projekt, att man får tillgång till resurser som man inte har själv internt eller att riskerna för att drabbas vid lågkonjunktur minskar.

Samverkan kan också fungera som *en mekanism som främjar organisatoriskt lärande* (Schibany m.fl. 2000), i synnerhet när det gäller överföringen av "tyst" (outtalad) kunskap (Cavusgil m.fl. 2003). Kunskapsmässiga argument förekommer vanligast i kunskapsintensiva branscher eller i arbetet med innovation. I offentliga organisationer lyfts ofta samverkan fram i perspektiv av att medarbetare har blivit allt mer specialiserade, vilket innebär att de i högre grad blir beroende av kompetenser och kunskap från andra i och utanför organisationen för att lösa komplexa problem. Organisatoriskt lärande och möjligheten att kombinera kunskaper blir då ett vanligt argument för att samverka.

Samverkan och Agenda 2030

Även om ett flertal grundläggande yttre faktorer nämns i den tidiga forskningslitteraturen, som har sin giltighet även idag, fattas det ett nutida perspektiv på frågan. Här vill vi därför lägga till ytterligare en drivkraft. Partnerskap och samverkan är ett explicit hållbarhetsmål inom Agenda 2030 och ses som en nyckel för att kunna uppnå de övriga globala hållbarhetsmålen. Agenda 2030 har haft stort genomslag och näringslivet betraktas som en central aktör för att uppnå målen. Viljan att bidra



Genom att skapa gemensam förståelse för varandras energi- och klimatmål samt de olika verksamheternas förutsättningar idag och i framtiden, identifierade aktörerna i Norrköping hur de tillsammans kan arbeta för att nå ett hållbart Norrköping. Det finns ett ömsesidigt intresse i att tydliggöra gentemot de egna organisationerna, den politiska styrningen och samhället i stort vad som är möjligt att åstadkomma – hos de kommunala bolagen och energibolaget, i kommunen som geografisk enhet och i samhället i stort - inom den tidshorisont som de kommunala målen anger.

till mer hållbara system och att vara en del i skapandet av ett hållbart samhälle kan idag ses som en av de tongivande drivkrafterna för samverkan. Egennyttan har tagit ett steg tillbaka för att möjliggöra samhällsnytta utifrån de egna förutsättningarna och insikten att det krävs gemensamma insatser för att komma över inlåsningar och hantera komplexa och sammansatta problem. Detta möjliggör även att kunna ta del av den innovationskraften som omställningen till ett hållbart samhälle medför.

Fragmenterad kunskap, social komplexitet och institutionell kapacitet

Nedan fördjupar vi oss i några närliggande koncept, såsom fragmenterad kunskap och social komplexitet, som kan ge ytterligare förståelse för varför samarbetsbetonade strategier är särskilt utmanande.

En svårighet som alla samarbeten behöver övervinna är det som inom forskningen kallas *fragmenterad kunskap*. Fragmenterad kunskap kan exempelvis visa sig i att termer och begrepp används på olika sätt av olika parter eller att parterna har olika uppfattning om begrepp, fenomen och perspektiv. De fragmenterade delarna är då de olika perspektiv, föreställningar och intentioner som de medverkande har. Det är inte ovanligt att fragmenteringen är dold, vilket innebär att deltagarna tror att alla medverkande delar samma synsätt och att detta synsätt är det ”rätta”, när de i själva verket står långt ifrån varandra. Motsatsen till fragmenterad kunskap är gemensam förståelse och gemensamt engagemang. (Läs mer i till exempel Conklin, 2001). En orsak till fragmenterad kunskap är *social komplexitet*, vilket uppstår när aktörer med olika bakgrund, erfarenheter och synsätt möts. Det kan dessutom konstateras att den sociala komplexiteten i ett samarbete ökar ju fler parter som är inblandade och ju större mångfalden bland parterna är. Utmaningen blir alltså att på bästa sätt hantera den sociala komplexiteten i allt samarbete, särskilt om många parter med ett flertal olika bakgrunder är inblandade.

Förmågan att hantera fragmenterad kunskap och social komplexitet, både inom företaget och i bredare samarbeten, är alltså nyckeln till att kunna hitta lösningar till komplexa och sammansatta problem. En bra hantering av denna komplexitet underlättar även uppbyggnaden av kunskapsbaserade resurser, vilket gynnar samtliga parter i samarbetet. Det är därför av högsta vikt att företag bygger upp *institutionell kapacitet* för att kunna hantera denna komplexitet, vilket möjliggör effektivt samarbete kring komplexa och sammansatta problem (Conklin, 2006). Institutionell kapacitet är inget lättfångat begrepp. Det kan betraktas som en styrka som växer fram kontinuerligt i det sammanhanget där den kan komma till nytta.

Det är inte ovanligt att organisationers institutionella kapacitet för att hantera komplexitet är bristfällig. Det blir särskilt tydligt när organisationer med olika bakgrund och syfte ska samarbeta. Problem som påtalas är att personer från olika sektorer

”inte pratar samma språk”, vilket gör det svårt att ta ett gemensamt grepp på en fråga. Även motstridiga intressen är ett vanligt problem. Dessutom kan oklarheter i vem som ’äger problemet’ försvåra. Det kan även vara svårt att hantera frågor och planera lösningar om problemet ligger utanför de etablerade strukturerna (Söderberg, 2003).

Institutionell kapacitet anses alltså förbättra organisationers förmåga att samverka och möjliggöra samarbetsbetonad styrning av viktiga samhällsfrågor. Institutionell kapacitet beskrivs som en kombination av tre dimensioner (jmf Boons et al, 2011):

Relationell kapacitet: Förmågan att bygga upp och underhålla ett nätverk av relationer i syfte att minska transaktionskostnaderna bland företagen genom ökat förtroende och ömsesidig förståelse. Det möjliggör för aktörerna att ta större risker och överväga ett bredare spektrum av transaktioner.

Kunskapskapacitet: förmågan att samla in och använda aktuell och lokalt relevant information som möjliggör för företag och andra aktörer att utforma utbyten mellan sig på ett sätt som gynnar gemensamma mål, exempelvis att minska miljöpåverkan. Den har även en kontrollfunktion: genom en reality-check kan förväntningarna hållas realistiska.

Mobiliseringskapacitet: aktörernas förmåga att aktivera och mobilisera andra relevanta organisationer och företag för att arbeta mot samma syfte. Det underlättar även gemensamt arbete för att påverka policyer och regler samt att attrahera externa resurser.



I Umeå sattes relativt snabbt visionen av att det nya bostadsområdet skulle ha en hög hållbarhetsprofil: området ska vara ledande inom hållbart byggande och det ska vara ”lätt att göra rätt” för de som senare bor i området. Denna vision enades kommunen, byggtreprenörer och kommunala bolag om och visionen blev delvis styrande för hur planeringsprocessen genomfördes, där bla byggtreprenörerna deltog aktivt i planeringsprocessen redan från start. *”Denna gång ska vi [byggtreprenörerna] medverka till att detaljplanen från första början utformas på ett sätt som anpassas efter det som ska byggas”*

Samverkansprocessens utformning växte fram under planeringsprocessen. När stadsdelen anmäldes till Citylab Action upplevde många av deltagarna att de fick en etablerad struktur att följa, vilket underlättade samverkansprocessen under det år som programmet pågick.

Samspelet mellan dessa tre dimensioner är centralt för analysen av institutionell kapacitet. För att förbättra den institutionella kapaciteten behöver en utveckling ske i samtliga områden. Innes och Booher (1999) anser att en av de mest långtgående effekterna av uppbyggnaden av institutionell kapacitet är *socialt lärande*.

Samverkan inom stadsplanering

Ett annat perspektiv är att betrakta hanteringen av komplexa och sammansträdda utmaningar är utifrån vem som har mandat att genomföra förändringar. I många sammanhang lyfts städer fram som möjliggörare. Städer anses till exempel ha stor potential som katalysatorer för förändringar som kan leda till genomförandet av internationella avtal såsom Parisavtalet från 2015 och Agenda 2030. Städer kan spela en avgörande roll för klimatåtgärder och övergången till 'grön tillväxt' (Hammer et al., 2011).

Detta ligger även helt i linje med rapporten från World Economic Forum (2018) om "Agile Cities", alltså smidiga städer, som förbereder sig inför den fjärde industriella revolutionen som främst handlar om anpassningar på ett fysiskt, digitalt och miljömässigt plan med hjälp av innovationer. Dessa innovationer kan dock även skymmas på styrningssidan, där begreppet "Agile Governance" (smidig styrning) förespråkas. Denna smidiga styrning karakteriseras av en systemsyn där 'silo-mentaliteten' bryts, där ständig förändring är en del av kulturen och där staden genomsyras av kontinuerlig innovation. De ledord som förespråkas för denna omvandling är bland annat



En av de medverkande i Norrköping lyfte i efterhand fram att förtroende förvisso fanns mellan parterna tidigare, men inte på den djupa nivå som utvecklades under tiden. *"Visst hade vi bra dialog förut, men det krävdes några möten för att verkligen få förtroende nog för varandra för att kunna öppna upp och diskutera "elefanten i rummet"* (i detta fall var elefanten den utmanande frågan om hanteringen av den fossila andelen i avfallsförbränningen).

Institutionell kapacitet

är ett viktigt begrepp som är relaterat till möjligheten att samarbeta mellan organisationer och samarbetsbetonad styrning. Framtagen för att bättre kunna analysera politisk styrning, handlar institutionell kapacitet om förmågan hos ett socialt system att lösa kollektiva pro-

blem. När en organisation bygger upp sin institutionella kapacitet utvecklas organisationens möjlighet att samarbeta eftersom uppsättningen av alternativ för aktiviteter och åtgärder som anses vara möjliga ökar. Här använder vi begreppet för att tolka kommunala samverkansprocesser.

Läs mer i till exempel Healey et al., 2003

distribuerat ledarskap från gräsrotsnivån, varaktig involvering av intressenter, transparent tillhandahållande av tjänster och snabba upphandlingsprocesser.

Tittar man på utvecklingen i en mindre skala kan konstateras att kommunernas roll också har genomgått en stor förändring under de senaste decennierna. Medan kommuner för inte så länge sedan främst betraktades som leverantörer av infrastrukturella samhällstjänster (t.ex. energi, vatten, avfall) anses de numera ha en ledande roll i omställningen till ett hållbart samhälle (Brustrom & Korhonen, 2001). Regionala och lokala regeringar leder i många fall vägen mot en fossilfri era och stimulerar den gröna ekonomin, exempelvis genom hållbar offentlig upphandling mm. En sådan genomgripande omställning ("transition" på engelsk) kräver dock genomgripande innovationer. Dessa medför inte bara ny teknik utan även förändringar på marknader och infrastruktur, kundbeteenden, policies och styrande institutioner. Den typen av omställning är en långsiktig process (där man tänker i generationer) som i stor utsträckning vägleds av inspirerande visioner om en önskvärd framtida hållbar konfiguration av systemen (Nevens et al., 2013).

Även om städer anses vara väl lämpade för att genomföra många och långtgående klimatåtgärder finns det ett flertal ofta sammanvävda barriärer som skapar tröghet i förändringsprocesser. Till dessa hör exempelvis principerna för hur städer styrs som vanligtvis bygger på byråkratisk administration och organisatoriska silos (Tukiainen et al., 2015). Att styra omställningen och hantera denna samordning förefaller vara en mycket svår uppgift. Det kan dock konstateras att nätverkande inom och över kommunala gränser har blivit vanligt i lokal och regional klimatstyrning, inte bara i Sverige utan även på internatio-



Även inom en och samma kommunkoncern finns många olika perspektiv, rutiner och policies, det fick de medverkande i Linköpings beredningsgrupp för Klimatmålet erfara. Trots att uppslutningen bakom kommunens klimatmål är hög inom kommunen är det inte enkelt att enas om den detaljerade beskrivningen av hur målet ska tolkas och mätas. I en beredningsgrupp deltog kommunens miljösamordnare, representanter från kommunala fastighetsbolag och det kommunalägda energibolaget. Beredningsgruppens uppdrag var att ta fram emissionsfaktorer, utsläpp av koldioxid, kompensatoriska åtgärder, samt förslag på koncerngemensamt ställningstagande för prioritet vid val av energitillförsel och effektivisering.

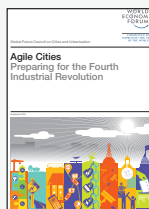
nell nivå (Bulkeley & Betsill, 2004, Granberg, 2006). Även kommunal planering av bostadsförsörjning underlättas av samverkan mellan de olika kommunala förvaltningarna, något som de allra flesta kommuner i Sverige uppger att de har i Boverkets *Bostadsmarknadsenkät 2019*.

Olika nätverk kan utgöra forum för utbyte av erfarenheter och ömsesidigt lärande. Att delta i nätverk av olika karaktär skapar utrymme för kommunerna att få tillgång till ett flöde av olika möjligheter, samtidigt som staden själv kan bli en del av detta flöde.

Samarbete i nätverk öppnar även upp möjligheter att skapa en positiv bild av staden som en föregångare som driver igenom innovativa idéer i linje med ekologisk modernisering, ofta genom att kombinera lokal ekonomisk utveckling med minskade växthusgasutsläpp. Samarbete i nätverk kan därmed stärka deltagarnas förmåga att locka till sig investeringar från privat och offentliga sektor, som i sin tur möjliggör för vidare arbete för en hållbar utveckling (Granberg & Elander, 2007). Trots många positiva exempel behövs dock en kritisk granskning i varje enskilt fall kring hur många av dessa nätverksaktiviteter som leder till påtagliga effekter och hur mycket som är retorik (jfr. Bulkeley & Betsill, 2004).

Nätverksstyrning och samarbete i stadsutveckling

Ambitionen att påverka samhällsutvecklingen med hållbar utveckling i sikte väcker frågan hur en sådan omställningsprocess kan hanteras och styras på bästa sätt. Nätverksstyrning är ett svar på önskan att inkludera fler aktörer i hanteringen av samhällsliga problem, vilket kan möjliggöra en ökad demokratisering (Sørensen & Torfing 2005).



LÄS MER I:
Agile Cities.

Se:
<http://www3.weforum.org>

● Socialt lärande

Socialt lärande är en av de mest långtgående effekterna när institutionell kapacitet byggs upp mellan samverkande aktörer med olika bakgrund. Socialt lärande innebär exempelvis att de deltagande aktörerna omprövar sina mål och syften, ser sina problem och intressen som sammankopplade och hittar nya sätt att lösa gemensamma problem. Detta kan leda till en gemensam strategisk vision om hur dessa intressen och problem ska hanteras.

Med nätverksstyrning menas en övergång från traditionella styrformer där staten agerar som tillsynsmyndighet, till mindre styrande former där privata aktörer såsom näringsliv och NGOs (Non-Governmental Organisations) alltmer deltar i beslutsfattandet (Bogasson och Musso, 2006; Koimann, 2003). Nätverksstyrning ses som ett lovande nytt styrningssätt som möjliggör för städer och andra att öka legitimiteten samtidigt som de kan förbättra kapaciteten för att arbeta med komplexa problem, exempelvis att fullfölja en ambitiös klimatagenda. Nätverk och styrning genom nätverk ses som väsentliga för att hantera de långsiktiga omställningsprocesserna som behövs för att uppnå ett hållbart och koldioxidsnålt samhälle (Khan, 2013).



Nätverksstyrning bygger på ömsesidiga interaktioner mellan olika beroende organisationer, var och en med sina egna motiv, som samlas för att lösa ett gemensamt problem. Styrningsformen är därför bäst lämpad för att lösa kollektiva problem som producerar win-win-lösningar och där värdekonflikter inte är så centrala.

Ett viktigt karaktärsdrag av nätverk är att aktörerna är ömsesidigt beroende och därmed kan de inte utföra sina beslut ensamma. I och med detta är samarbete och förtroende väsentliga egenskaper för nätverksstyrning. Det ömsesidiga beroendet

Den skandinaviska intressentkapitalismen

Förutsättningar för branschöverskridande samarbeten anses vara särskilt gynnsamma i de skandinaviska länderna på grund av den rådande ledarstilen, så kallad 'intressentkapitalism' ('stakeholder capitalism' på engelska). Denna bygger på samverkan, delaktighet och en strävan efter konsensus. Detta betonas även särskilt i forskningslitteraturen som handlar om intressentmodellen, som även den anses ha sitt ursprung i Sverige. Under den skandinaviska modellen strävar företag efter att etablera långsiktiga band mellan chefer, anställda, ägare och samhället. Som en konsekvens av detta anses företagets roll även omfatta att samhällsmål i ett större perspektiv ska främjas. Några forskare går till och med så långt som att beskriva denna ledarstil som bidragande till konkurrensfördelar, något som är känt under begreppet "Scandinavian cooperative advantage".

Läs mer i *Freeman, 1984; Grenness 2003, Strand & Freeman, 2013, Lindkvist, 1988*

● Ledningssystem för samverkan

Behovet av stöd och struktur för att bedriva affärsrelationer i samverkan med andra har uppmärksammats även i andra sektorer. Inom fastighets- och byggsektorn har ISO 44001 nyligen utvecklats, ett ledningssystem som ska stödja organisationer att genomföra framgångsrika affärsrelationer i samverkan. Standarden publicerades i februari 2017. Parallellt har en svensk kommitté, SIS/TK 593, arbetat med en svensk översättning och anpassning till svenska ändamål. Den svenska versionen publicerades i juni 2017.

Ledningssystemets syfte är att utgöra ett hjälpmedel för företag och organisationer som på allvar vill tillvarata värdet av framgångsrik samverkan. Systemet är inte inriktat på någon specifik bransch, men i Sverige har behovet av detta ledningssystem fångats upp och drivits fram inom byggsektorn. Medverkande i den svenska kommittén var bland annat två bostadsföretag, två byggtreprenörer samt flera branschorganisationer inom bygg och förvaltning av fastigheter.

I Sverige tycks dock ledningssystemet för samverkan ännu inte ha spridits utanför byggsektorn i någon större utsträckning.

kräver förhandling och konsensus för att nå gemensamma lösningar. Nätverksstyrning omfattar ett brett spektrum av organisatoriska former som spänner sig från offentlig-privata partnerskap, deltagande av intressenter till informella personliga interaktioner mellan individer.

Genom en analys av samarbetsmetoder i stadsplanering liknande nätverksstyrning har fem faktorer som är viktiga för ett lyckat samarbete föreslagits:

- 1) Behovet av en lärprocess och en strategisk vision;
- 2) Frågor relaterade till mångfalden av involverade aktörer och dess konsekvenser för deltagandet och ömsesidigt beroende;

Älvstranden modellen - en modell för stadsutveckling

Göteborgs Stad har tagit fram en modell för stadsutveckling som säkerställer att Vision Älvstaden, stadens vision för området runt Göta älv, uppnås och strategierna följs upp. Enligt stadens beskrivningar ska modellen drivas av ledarskap, helhets-syn, delaktighet, samarbete och lärande. Vidare ska modellen vara dynamisk och tanken är att den ska utvecklas i en lärandeprocess genom erfarenheter som görs i användningen av modellen.

Modellens fyra faser

1

Ett markområde ska exploateras

Projektet inleds med en förstudie av områdets förutsättningar. När förstudien är genomförd och detaljplanen finns med i kommande produktionsplan sker första markanvisningen i området. Markanvisningen annonseras på stadens hemsida. Därefter görs ett första urval.



3

Fördelning av bygglotter

När detaljplanen börjar ta form delar konsortiet in området i bygglotter och hyresrätter, bostadsrätter och verksamheter placeras ut. När detaljplanen vunnit laga kraft förvärfvas byggrätterna av konsortieparterna. I samband med fördelningen av mark kan konsortiet bjuda in ytterligare aktörer att delta i utvecklingen av området.



2

Alla ser till områdets bästa

Ett konsortium bildas med de utvalda bolagen. Samtliga parter finns representerade i organisationen. Allas erfarenheter och kunskaper tas tillvara för att området ska bli så attraktivt och hållbart som möjligt. Under arbetet med att ta fram en detaljplan kan ett andra urval av aktörer genomföras för att skapa mångfald och fylla kompletterande behov i området.



4

Samarbete även efter byggstart

Konsortiets medlemmar tar ensamt ansvar för genomförandet av sina respektive delprojekt. Konsortiet fortsätter att samarbeta för att arbetet ska gå så smidigt som möjligt. Konsortiet avvecklas när hela området är utbyggt enligt plan och erfarenheterna från arbetet identifierats och dokumenterats för kommande projekt.



Älvstranden Utveckling är Göteborgs Stads utvecklingsbolag med uppdrag att förverkliga den vision som staden har satt upp för de före detta varvs- och industriområden längs Göta Älv (Vision Älvstaden). Tillsammans med stadens planerande förvaltningar och näringsliv ska Älvstranden Utveckling bidra till att en inkluderande, grön och dynamisk innerstad runt älven skapas.

- 3) Behovet av förtroende och sätt att främja det;
- 4) Förekomsten av en samordnande aktör och den roll den kan spela för spridning av information, utbildning och en plattform för kommunikation; och
- 5) Förekomsten av en möjliggörande kontext i termer av politik, regelverk och andra institutioner, samt även i en bredare mening inbäddningen i ett kulturellt, strukturellt, tidsmässigt och rumsligt sammanhang.

” Nätverk och styrning genom nätverk ses som väsentliga för att hantera de långsiktiga omställningsprocesserna som behövs för att uppnå ett hållbart och koldioxid-snålt samhälle

Dessa fem faktorer diskuteras senare i anslutning till våra fallstudier, men kan även vara intressanta i andra typer av samverkansinitiativ.



Exempel på nationella och lokala arenor för värme-relaterade frågor

- **Värmemarknadskommittén.** En gemensam mötesplats för energibolagens branchorganisationen och fjärrvärmekundernas motsvarigheter. Parterna diskuterar och enas om villkor som ska tillämpas i avtal mellan fjärrvärmeleverantörer och fjärrvärmekunder. Medverkande är representanter från Fastighetsägarna, HSB, Hyresgästföreningen, Riksbyggen, SABO och Energiföretagen Sverige.
- **Klimatdialogen.** Klimatdialogen är ett initiativ att främja en minskad klimat- och miljöpåverkan. Det syftar till att stimulera lokala dialoger där fjärrvärmeleverantörer, kunder och eventuellt andra aktörer genom dialog tar fram planer för hur man lokalt kan arbeta med klimat- och miljöfrågor. Klimatdialogen är ett möjligt tillägg för medlemmar i Prisdialogen. Klimat- och Prisdialogen samordnas av Riksbyggen, Sveriges Allmännyttan (tidigare SABO) och Energiföretagen Sverige. Sedan 2019 medverkar även Fastighetsägarna.
- **Klimatinitiativet.** Under hösten 2018 startade Allmännyttans klimatinitiativ, ett gemensamt upprop för att minska utsläppen av växthusgaser. Målet är att de allmännyttiga bostadsföretagen ska vara fossilfria senast år 2030 och att energianvändningen ska minska med 30%. Klimatinitiativet har tre fokusområden: 1. Effekttoppar och förnybar energi, 2. Krav på leverantörer, 3. Klimatsmart boende. Klimatinitiativet vänder sig till de allmännyttiga bostadsbolagen.
- **Färdplaner för fossilfri konkurrenskraft,** fossilfritt Sverige har tagit initiativ till att olika branscher tar fram sina egna färdplaner för hur respektive bransch ska bli fossilfri med stärkt konkurrenskraft som följd. Färdplanerna ger en bild över hur ett fossilfritt Sverige kan se ut och hur det kan skapa konkurrensfördelar för det svenska näringslivet på en internationell marknad. Uppvärmningssektorns färdplan överlämnades till Sveriges regering i mars 2019.
- **Projektet Värmemarknad Sverige.** Värmemarknad Sverige är ett tvärvetenskapligt forskningsprojekt som finansieras och genomförs av de medverkande organisationerna. Det övergripande målet för projektet är att visa på hur värmemarknaden kan fortsätta sin positiva utveckling. De medverkande organisationerna representerar i princip alla aktörsgupper på värmemarknaden.
- **TERMO:s innovationskluster.** Energimyndigheten har beviljat medel för fyra innovationskluster. Dessa kluster ska främja att resultat från forsknings- och innovationsprojekt (Fol-projekt) får goda förutsättningar att komma till nytta på framtidens värme- och kylmarknader. Klustren, som startades under 2019, är:
 - Utvecklingsplattform Energi. Drivs av Profu och SUST.
 - Varmt & Kallt. Drivs av Svenska kyl- och värmepump föreningen (SKVP)
 - Sverigenoden Celcius 2. Drivs av Johanneberg Science Park
 - Energiforsks värmekluster. Drivs av Energiforsk.

● Kommunernas roll som medlare mellan nationella och lokala klimatvisioner

Svenska kommuner har stort inflytande över och intresse i det lokala energisystemet och utvecklingen inom kommunen. Genom hög grad av självstyre och självbestämmande (fram för allt i internationell jämförelse) har kommunerna möjlighet att själva utforma hur övergripande nationella och regionala mål och vision anpassas/införlivas lokalt. Ökade utmaningar kopplade till urbanisering och behov av modernisering och utbyggnad av samhällets infrastrukturer ger kommuner en möjlighet att ompröva tidigare arbetssätt och utveckla nya planerings-, besluts- och styrningsprocesser.

Kommuner sitter i en situation som kan vara besvärlig, då de ska balansera mellan internationella, nationella och lokala visioner och practices. Gustafsson och Mignons studie (2019) undersöker hur svenska kommuner agerar som mellanhänder (eng. intermediaries) mellan nationella och internationella mål och den lokala kontexten och vad det är som avgör vilken strategi de väljer. Tre svenska kommuner studeras: Linköping, Norrköping och Åtvidaberg.

Forskarna lyfter fram tre olika s.k. "medlingsstrategier" för att medla mellan nationell och lokal nivå:

1. Delegera uppgifter och ansvar till exempel till de kommunala bolagen, ett nätverk eller en samarbetspartner.

2. Skapa koalitioner för att få tillgång till kompetens, resurser och erfarenheter.

3. Lokala experiment och pilotprojekt. Kommunernas möjlighet att leda och driva utvecklingen lyfts ofta fram och ett sätt att göra det är att genomföra pilotprojekt. Genomförs ofta i samverkan med andra lokala aktörer såsom NGO, verksamheter, universitet etc.

Analysen visar att de tre kommunerna använder en mix av tre medlingsstrategier mellan den nationella och lokala nivån, men att det är **ännu viktigare** att ta hjälp av nätverk och koalitioner i de fall då kommunen inte äger det lokala energibolaget. I Linköping tex., där kommunen äger det lokala energibolaget, har ansvaret för energi- och klimat till stor del delegerats till de kommunala bolagen som själva får ta initiativ och testa nya idéer för att nå de kommunala och nationella energi- och klimatmålen.

Vidare visar analysen att de kommunala förhållandena och förutsättningarna är avgörande för hur kommunen väljer att arbeta med energi- och klimatvisioner. Hur styrning och arbetsprocesser inom hållbarhet är organiserade är alltså avhängigt av hur resten av den kommunala organisationen är organiserad.

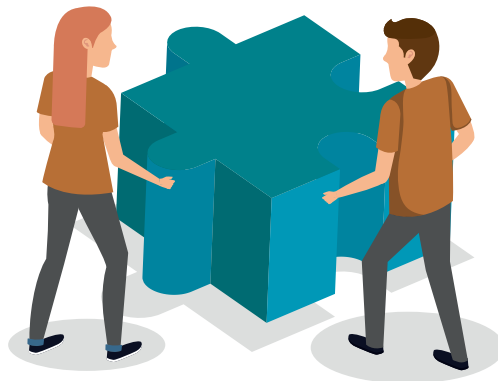
Vad avgör vilken strategi en kommun väljer?

Nedan sammanfattas några faktorer som påverkar kommunernas val av strategi:

- Relationen mellan den lokala nivån och högre styrningsnivåer. I Sverige kombineras generellt ambitiösa nationella mål och stark lokal styrning, vilket skiljer sig från många andra länder. I tex Tyskland ligger ansvaret för att sätta mål och visioner till större del direkt på förbundsländerna
- Hur tydliga och stabila de nationella policies är. När nationella mål är tydliga och stabila är det enklare för enskilda kommuner att gå längre lokalt och sätta mer ambitiösa mål. När de nationella målen är otydliga eller vaga finns risk att kommunerna inte uppfattar dem som viktiga och istället prioriterar andra frågor än energi och klimat lokalt

- Lokala förhållanden och förutsättningar såsom tillgång till finansiella resurser, kompetens och personal, organisation, politiskt ledarskap etc. Större kommuner har ofta större möjlighet att driva energi och klimatarbetet mer självständigt medan mindre kommuner behöver dra nytta av nätverk och koalitioner med andra parter

Sara Gustafsson och Ingrid Mignon, *Municipalities as intermediaries for the design and local implementation of climate visions*, European Planning Studies, Maj 2019



Innovativ stadsutveckling, samverkan och lämplighet

Den offentliga sektorn och det privata näringslivet i kommuner har sedan länge samarbetat i olika former, tex genom de lokala näringslivskontoren. Det som händer nu är att förväntningarna på att det offentliga ska samverka med medborgare och företag har ökat på senare år och att privata aktörer i högre grad tar sig in på de områden som traditionellt bedrivits inom det offentliga. Stadsutvecklingsfrågorna blir dessutom allt mer komplexa vilket leder till förändrade behov inom de traditionella planeringsprocesserna för stadsutveckling. Det finns också önskemål om att arbetsformerna inom den offentliga sektorn ska förändras genom t.ex. innovation för samverkan och dialog, mer innovativ arbetskultur och att invanda mönster ska ifrågasättas. Allt detta sätter de kommunala planerarna i en ny position, där kommunerna ska balansera mellan det traditionella (ofta lagstyrda) och det nyskapande.

Hur de kommunala processerna utformas är till stor del reglerat. I en antologi om samverkan i fysisk planering, där samverkan mellan offentlig och privat sektor är i fokus, tar några forskare upp frågan om förändringen av stadsplanerarnas roll (Bladini, Jensen, Palm, Sandoff, Williamsson i *Tillväxt kräver planering*, Boverket och Tillväxtverket 2015). De visar på motstridigheten i att arbetsprocesser kopplat till stadsutveckling ska vara *förutsägbara och likabehandlande* samtidigt som förväntningarna ökar på att processerna ska vara *innovativa och aktörerna ska vara som nytänkande*. Den kommunala fysiska planeringen ska bedrivas i enlighet med gällande lagstiftning, men författarna menar att det ändå finns ett visst manövreringsutrymme för egna bedömningar i kommunerna. Två av de lagstiftningar som styr samhällsbyggnads- och stadsutvecklingsprocesserna är Plan- och bygglagstiftningen, PBL, (regionplanering, översiktsplanering, detaljplanering, bygglov och byggprocesser) och Boverkets byggregler och föreskrifter (byggnadernas utformning). Båda dessa ställer formella krav på processerna och att det finns strukturer för att de lokala myndigheternas beslut ska kunna överklagas. Frågorna om samverkan är av en annan karaktär än vad som regleras inom PBL och byggreglerna. Samverkan regleras inte i PBL eller Boverkets regelverk, utan kräver till viss del en lämplighetsbedömning. Ett annat regelverk är kommunallagen som sätter ramar för just frågor om samverkan mellan privat och offentlig sektor. Kommunallagen innehåller ett antal viktiga principer som syftar till att definiera vad som är kommunala angelägenheter och hur dessa ska beskrivas, och den medger lämplighetsprövning. Exempel på dessa grundläggande principer är likställighetsprincipen, lokaliseringsprincipen, självkostnadsprincipen och förbud mot att stödja enskilda personer och företag.

En aspekt, som författarna lyfter fram, är att alla former av innovation i kommuner förutsätter viss acceptans för misslyckande, vilken annars kan ses som slöseri med medborgarnas pengar. Dessutom innebär utvecklingen av nya arbetsprocesser att de så småningom ska implementeras i den vanliga verksamheten, vilket kan innebära

nya utmaningar för de berörda tjänstemännen. Den balansgång som kommunala planerare, som förväntas öka graden av samverkan med privata aktörer och innovationshöjden i arbetet, befinner sig på handlar alltså delvis om hur samverkansformerna kan utformas och genomföras utan att någon enskild aktör otillbörligt gynnas, eller att skattebetalarnas pengar slösas bort.

Författarna pekar också att på grund av dessa komplexa utmaningar kopplat till stadsutveckling kommer det vara nödvändigt att staden (kommunen) gör en kraftsamling vad gäller ledarskap, resurser och tid för att utveckla organisationens möjlighet till lärande, vilket även lyfts fram i internationell forskningslitteratur.

Konkurrens eller samarbete?

För att marknader skall fungera måste det finnas konkurrens och konkurrens antas oftast innebära att aktörer inte delar information med varandra. Denna typ av konkurrensfokuserad marknadslogik var populär under 1980-talet och utgjorde under lång tid det mest dominanta perspektivet på hur företag skulle drivas. De national-ekonomiska modellerna som låg bakom denna syn på företagande låg även till grund för marknadsliberaliseringsvågen som drog över världen under de två påföljande decennierna.

Under senare år har dock konkurrensens roll som motor för de nyttor som marknader antas ha mildrats något. Parallellt med detta har den traditionella bilden av vad konkurrens är och vad det innebär för marknadens olika aktörer förändrats. Nya begrepp så som *öppen innovation* och *öppen affärsmodellsutveckling* visar hur företagsledare och forskare blivit varse om att bristen på informationsutbyte inte bara skadar konkurrenter utan även kan skada både det egna företaget och kunderna. I en värld med billig och snabb kommunikation mellan intressenter och en mängd möjliga produkter och tjänster att välja mellan, kan negativa kunderfarenheter snart innebära att hela marknaden krymper.

Den konkurrensbaserade modellen av företagande har således delvis ersatts av en intressentbaserad modell, där företagsledningens arbete till större del antas bestå av relationshantering med viktiga intressenter snarare än strategiskt beslutfattande baserat på unik information. Samverkan ligger därmed i tiden och möjliggör inte bara ökad transparens och produktionseffektivitet utan även en större kapacitet till innovation och affärsutveckling.

Några reflektioner

Syftet med denna temabok är att visa på hur aktörer på den lokala värmemarknaden tillsammans kan arbeta för att hantera de lokala utmaningarna och därigenom bidra till omställningen mot ökad hållbarhet i samhället. Innan vi lämnar de mer teoretiska delarna och dyker ner i de fyra fallstudierna reflekterar vi över de perspektiv som hittills presenterats.

” Samverkan kan leda till större kapacitet för innovation och affärsutveckling”

Utgående från den tidigare diskussionen om komplexa utmaningar och målkonflikter inom hållbarhetsmålen, kan vi konstatera aktörerna på värmemarknaden tillsammans behöver bestämma vad som anses vara en hållbar utveckling i den lokala kontexten, tex hur hållbarhetsmål ska tolkas och uppnås. Samverkan bygger i så fall på en idé om att det är möjligt att skapa en legitim övergripande vision för hur den lokala värmemarknaden skall utvecklas. Detta kan vara nog så svårt, inte minst med tanke på de förväntningar som finns på spänningar och motsättningar mellan aktörer som är aktiva på samma marknad.

I det tidigare projektet *Fjärrvärmens Affärsmodeller* identifierades vikten av *neutrala arenor* och *organisatoriska hjältar* som kan arbeta på ett lokalt plan för att driva på processer så som samverkansarbete. Därtill kan *certifieringssystem* underlätta diskussioner genom att det gemensamma accepterandet av systemet etablerar en enighet om vad som, för tillfället, skall betraktas som bra eller dåligt. Certifieringssystem kan också bidra med en struktur eller arbetsprocess. Branschorganisationer eller andra externa parter kan vara viktiga spelare både i att etablera arenor och att bygga upp kompetens som kan underlätta lärandet bland inblandade aktörer.

Branschorganisationerna kan även kompletteras med *regionala* eller *lokala råd* vilka är inriktade på värmemarknadsfrågor men arbetar branschöverskridande. Här bör betonas att på grund av den relativt dominanta ställningen som kommunala aktörer har på den lokala värmemarknaden är det viktigt att aktörer kan mötas på relativt jämlika villkor i ett förhållandevis neutralt forum (arena) för att undvika konflikter och öppna upp för produktiva samtal.

Samverkan för att klara hållbarhetsmålen

Samverkan är säkerligen den mest utmanande, men troligtvis också den mest gynnsamma vägen för att hantera de utmaningar som värmemarknadens aktörer står inför. Att samverka på ett eller annat sätt gör exempelvis att aktörerna på värmemarknaden lättare kan svara mot förändringar i intressenternas målbilder och på så sätt minska komplexiteten och svårighetsgraden i arbetet. Det får dock tas i beaktande att samarbete generellt innebär en omständligare och mer kostsam arbetsprocess (tid och

resurser). Det är även viktigt att samarbete baseras på transparens och ett uppriktigt engagemang för att minimera risken att de inblandade parterna uppfattar samarbete som ett spel för gallerierna. Det finns även en risk att processer kan gå i stå om en eller flera parter inte engagerar sig eller helt vägrar att delta i samarbetet. Dessa utmaningar med samarbetsbetonat arbete med komplexa problem måste dock ställas mot det faktum att samarbete har en förmåga att skapa en hög grad av legitimitet för de lösningar som skapas och att samarbete dessutom möjliggör för aktörerna att lära sig om och av varandra.

Aktivt och gemensamt lärande

Som det beskrevs ovan är just samverkan en av de troligare vägarna för att lyckas bättre med de utmaningar som värmemarknadens aktörer står inför. Detta beror till stor del på att samverkan innefattar ett aktivt och gemensamt lärande. Aktörerna bygger upp en kunskap om sig själva och varandra parallellt med att de kontinuerligt uppdaterar ett meningsskapande runt sin och andras roller. För att åstadkomma en positiv utveckling krävs det förutom en intention till samverkan även en legitimitet för samverkansarbetet och ett aktivt sökande efter möjligheter till samverkan.

AVSNITT 3:

Fyra lokala samverkansinitiativ

Genom exempel på lokala samverkansinitiativ och att koppla ihop dessa med insikter från forskningslitteraturen kan vi öka förståelsen för möjligheter, drivkrafter, nyttor men även hinder och utmaningar för samverkan inom hållbarhetsområdet. Inom ramen för Värmemarknad Sverige har vi följt och studerat fyra initiativ där lokala aktörer tillsammans hanterar diverse utmaningar kopplat till energi- och klimatmål. Initiativen har kallats för *Synergier, systemsyn och samverkan inom energi och klimat* (Norrköping), *Kommunkoncernperspektiv på klimatneutral kommun* (Linköping), *Kommunkoncernperspektiv på värmeeffektivisering* (Göteborg) samt *Samverkan för hållbar stadsutveckling* (Umeå).

Introduktion av fallstudierna

Processen kring hur mål inom energi, klimat och miljö formas och hanteras är av intresse för många. Det gäller både de kommunala målen men även målen i andra typer av organisationer. Vi kan konstatera att när väl de övergripande målen har fastslagits är det ofta svårt att ändra dem i närtid, i både kommuner och andra organisationer. Däremot behöver målen många gånger brytas ned och tolkas för att kunna omsättas i praktiska riktlinjer för aktiviteter och åtgärder. Vi har i tidigare arbeten visat att målen och aktiviteter kopplat till målen på den lokala värmemarknaden behöver samordnas för att undvika suboptimering och ineffektivitet. Denna gång ska vi fördjupa oss inom hur detta kan göras, förutsättningar, erfarenheter och framgångsfaktorer.

Vi har följt fyra initiativ där lokala grupperingar har arbetat tillsammans för att hantera utmaningar som på olika sätt kopplar till de lokala energi- och klimatmålen. I samtliga initiativ har kommunen och eller de kommunala bolagen haft mer eller mindre framträdande roller. Initiativen skiljer sig åt vad gäller vilka de initiala frå-

geställningarna är, vilka organisationer som medverkar, hur processen utformas och utvecklar sig med mera. Det som är gemensamt är parternas önskan om att göra det som är "rätt" ur ett större perspektiv än enbart för den egna organisationen. I detta kapitel presenteras de fyra initiativen.

Tabell 2: Sammanställning av de fyra fallstudierna

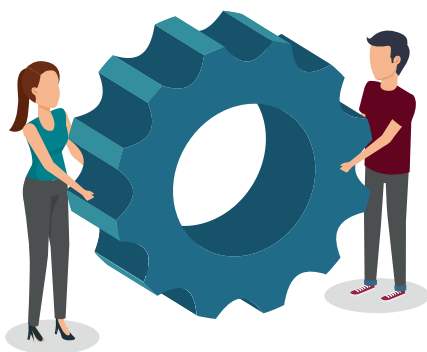
Norrköping	Synergier, systemsyn och samverkan inom energi och klimat Hur kan vi skapa synergier i vårt arbete inom energi och hållbarhet genom samverkan i kommunen? Kommunen, kommunala bolag och privat energibolag analyserar utmaningar och synergier med de lokala målen.
Linköping	Kommunkoncernperspektiv på klimatneutral kommun Hur ska målet tolkas och mätas inom kommunkoncernen? Den kommunala organisationen med förvaltningar och bolag söker gemensam ansats för att hantera kommunalt klimatmål.
Göteborg	Kommunkoncernperspektiv på värmeeffektivisering Hur har allmännyttan presterat inom energieffektiviseringen hittills, vilka kommunala energimål är relevanta för bostadsbolagen och vilken nivå på energieffektiviseringsmål hos allmännyttan ger störst ekonomisk och klimatmässig nytta för staden? Allmännyttan initierade en energiutredning där även energibolag och kommunen bjöds in.
Umeå	Samverkan för hållbar stadsutveckling Byggaktörerna vill samverka runt planering och byggnation av den nya stadsdelen, men hur ska de gå tillväga för att göra det? Inom vilka frågor och hur? Sju byggbolag, tre kommunala bolag inom energi, VA och parkering samt kommunen samverkar kring utvecklingen av ett nytt bostadsområde.

De fyra fallstudierna visar på olika konkreta exempel på hur lokala aktörer tillsammans försöker hantera potentiella och existerande målkonflikter samt bidra till att den lokala utvecklingen utgår från ett helhets- och hållbarhetsperspektiv. Representeranter från de fyra fallstudierna medverkar i projektet Värmemarknad Sverige, vilket gett förutsättningar för att under en längre tid följa och dokumentera utvecklingen. Fallstudierna har delvis haft olika utgångspunkt och fokus, vilket redovisas i tabellen nedan.

Inget av fallen har nått fram till en slutlig lösning eller avslutad process, vilket kanske heller inte ska förväntas. Det är komplexa frågor som hanteras. Frågeställningarna utvecklas dessutom över tid och nya frågeställningar dyker upp.

Tabell 3: Fokusområden i de fyra fallstudier som beskrivs i detta arbete

	Norrköping	Linköping	Göteborg	Umeå
De kommunala målen som utgångspunkt	X	X	(X)	
Samverkan inom kommun-koncernen		X	X	
Samverkan mellan aktörer med olika ägare	X			X
Värmeeffektivisering i befintligt bostadsbestånd			X	
Förstå och hantera befintliga mål	X	X	X	
Ta fram underlag för nya mål			X	





Synergier, systemsyn och samverkan inom energi och klimat

Initiativ och medverkande

Utgångspunkten för den samverkansprocessen som initierats i Norrköping var insikter från den forskning inom Värmemarknad Sverige som tidigare visat på risk för suboptimering och ineffektivitet om lokala aktörer inte samordnar sina mål och åtgärder. Förhoppningen väcktes om att det borde gå att ”göra mer tillsammans” för att komma runt eller förebygga målkonflikter.

Chefen för projekt och inköp på det kommunala bostadsbolaget, som medverkat i Värmemarknad Sveriges tidigare etapp, tog därför initiativ till att samla några utvalda personer som verkade i kommunen för en workshop. Tanken var att diskutera vilka mål som finns och hur de kan arbeta med frågor kopplat till målen och måluppfyllelse tillsammans inom kommunen. Workshopen gick under arbetsnamnet Samverkan, systemsyn och synergier, och den följdes av ytterligare ett antal workshops. De aktörer som samlades var:

- chefen för projekt och inköp på det allmännyttiga bolaget, Hyresbostäder i Norrköping
- energistrategen på det kommunala bolaget som förvaltar lokaler, Norrevo
- kommunens miljöcontroller
- representanter för energibolaget, E.ON

I ett senare skede deltog även en utredningsingenjör på det kommunala avfall- och vattenbolag, Nodra. Profu medverkade som moderator genom den serie workshops som beskrivs här. I den rollen ingick att sammankalla till möten, planera och leda möten och förbereda delar av det faktaunderlag som behövdes för diskussioner.

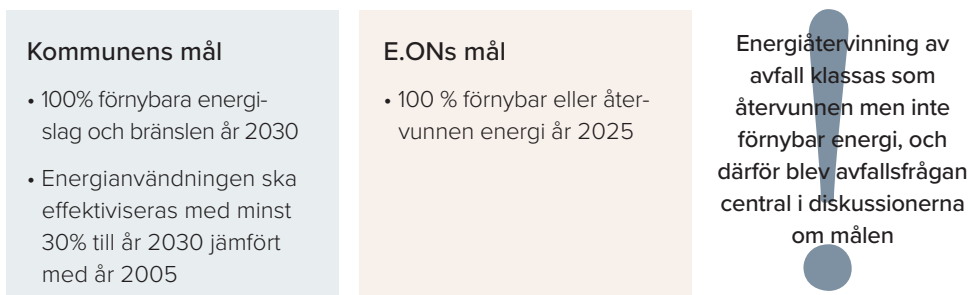
Syfte, frågeställningar och förutsättningar

Initialt var varken syfte, frågeställningar eller slutmålet för samverkansprocessen fastställda, utan man ville utforska hur det skulle gå att utveckla sin samverkan, kopplat till organisationernas olika mål. Samverkansinitiativet utvecklades alltså ifrån en medvetenhet om att suboptimering bör kunna undvikas genom samarbete, och inte på grund av en specifik problematik som behövde en lösning.

Processen fokuserade inledningsvis på att först få klarhet i respektive organisations mål och målformuleringar på en detaljerad nivå, därefter att förstå hur de medverkande aktörerna kan arbeta tillsammans mot måluppfyllelse. Under processen växte det fram att gruppen ska ta fram ett gemensamt dokument, en handlingsplan eller färdplan, för Norrköpings utveckling. De övergripande frågeställningar som arbetsgruppen har utgått ifrån är:

- hur ser parternas energi- och klimatmål ut?
- hur kan parterna samverka inom de områden som de har egen eller delad rådighet för att uppnå synergier och gemensamma nyttor i arbetet mot måluppfyllelse?

Både kommunen och E.ON har tydliga energi- och klimatmål. De kommunala aktörerna följer till stor del kommunens mål. Kommunen fokuserar på **100% förnybar energi** och E.ON fokuserar på **100% förnybar eller återvunnen energi**. En central utgångspunkt för arbetsgruppen var att det inte finns möjlighet – eller intresse av – att ändra dessa mål i närtid. Frågan har istället varit hur dessa olikheter kan hanteras inom respektive organisation och inom kommunpolitiken. ”– *Hur kan kommunen nå sitt mål när E.ON har ett annat mål?*”. De medverkande aktörerna i arbetsgruppen inledde diskussionerna, med ambition att involvera fler parter senare.



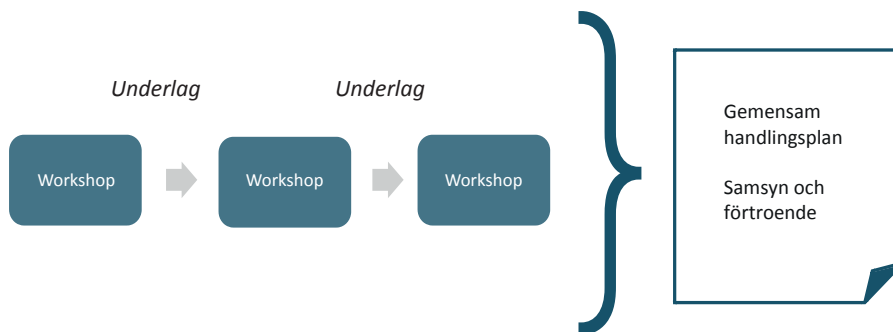
Figur: Utmaningen i Norrköping är att kommunens mål och E.ONs mål skiljer sig åt vad gäller användningen av återvunnen energi

Processen

Från våren 2018 till våren 2019 genomfördes sammanlagt sex arbetsmöten. De övergripande frågorna bröts ned i delmoment, vilka tillsammans bidrog till att bygga upp gemensam förståelse för nuläge, möjligheter och utmaningar. Några av delmomenten listas nedan:

- Vilka mål finns inom kommunen och energibolaget och hur förhåller de sig till varandra? Målen sammanställdes i en tabell över samtliga mål och analyserades tillsammans.
- En analys av fjärrvärmeproduktionen idag och i framtiden gjordes samt en genomgång av avfallshantering inom kommunen. Hur ser nuläget och möjlig framtida utveckling ut med avseende på bland annat:
 - energiproduktion (el och fjärrvärme)
 - bränsletillförsel i kraftvärmeproduktionen i Norrköping
 - avfallshantering i kommunen och nationellt
- En framåtblickande workshop om det kommunala målet om förnybar energi: Vad behöver ske för att kommunens mål ska nås till 2030 eller på längre sikt? Vad kan respektive part göra, vad kan parterna göra tillsammans och vilka förändringar behöver ske i samhället i stort?

Gruppen har dessutom vid flera tillfällen diskuterat kommunikation runt den komplexitet som energi- och avfallssystemet innebär. Vad behöver kommuniceras till beslutsfattare (den politiska styrningen, högre tjänstemän, ledningsgrupper och styrelser) inom kommunen, och hur?



Schematisk illustration

Inledningsvis låg fokus på att förstå varandras förutsättningar. På det första mötet diskuterades organisationernas målsättningar inom energi, miljö, klimat och resurseffektivitet. Systemperspektiv inom energi och avfall diskuterades för att skapa en gemensam förståelse för hur systemen fungerar idag och möjliga utvecklingsvägar.

Samtliga organisationer i arbetsgruppen har ett flertal mål, till exempel inom energi och effektivisering. En sammanställning av målen visade att kommunen, de kommunala bolagen och E.ON har liknande målsättningar inom flera områden, t.ex. kopplat till att öka användningen av förnybar energi. Denna insikt om att **mer är likt än olikt** blev en utgångspunkt i fortsatta diskussioner.

Gruppen konstaterade därefter att den stora utmaningen och knäckfrågan i Norrköping, kopplat till måluppfyllelse, är avfallsfrågan. Avfallsfrågan är, generellt, en aktuell i samhället av flera anledningar: mängden avfall fortsätter att öka i samhället, allt mer plast sätts på marknaden, och rådigheten över sortering och återvinning/återanvändning ligger inte hos dem som energiåtervinner restavfallet. I Norrköping ställs avfallsfrågan på sin spets då kommunen har ett förnybarhetsmål för energi, samtidigt som man är en stor fjärrvärmekund och fjärrvärmens i Norrköping delvis baseras på energiåtervinning av avfall. E.ON bedriver energiåtervinning av avfall som en kärnverksamhet i Norrköping, vilket motiveras med att samhället efterfrågar och värderar den tjänsten för avfallsbehandling. Behovet av energiåtervinning av avfall bedöms av E.ON och övriga avfallsbranschen kvarstå till efter 2030. Sammansättningen i restavfall kommer dock troligen att förändras. Eftersom de fossila plastfraktionerna i avfallet ger utsläpp av fossil koldioxid är det svårt att inkludera avfallsbaserad värme i kommunens definition av "förnybara energislag". Avfallet kommer dock till del från kommunens invånare och även från kommunens egen verksamhet, liksom från andra verksamheter och andra kommuner. Den här situationen, med oklar samordning mellan energimål och avfallshantering, är inte unik för Norrköping. Likande situationer finns i flera andra svenska kommuner.

De inledande diskussionerna i arbetsgruppen kretsade därför runt fjärrvärmens bränslesammansättning, avfallshanteringen och avfallsförbränningen i Norrköping, och hur kommunen ska/kan arbeta med avfallsfrågan.

Arbetsgruppen konstaterade även att övergången till en mer cirkulär ekonomi, där avfall i princip inte uppstår, kräver en djupgående omställning av hela samhällsstrukturen: från beteende och normer till resursuttag, ekonomiska mätetal och juridik. Det är en omställning som varken kommunen eller E.ON har full rådighet över, men givetvis möjlighet att påverka och uppmuntra. Arbetsgruppen insåg att frågornas komplexitet, nämligen samspelet mellan energiförsörjning, avfall och energiåtervinning, också innebär att de svåra att kommunicera kring till dem som inte arbetar med avfall och energi dagligen.

Arbetsgruppen har kontinuerligt berättat om arbetet inom sina respektive organisationer, vilket bidragit till förankring av processen och dess resultat. Vid flera tillfällen diskuterades på vilket sätt arbetsgruppen ska berätta om erfarenheterna från sina diskussioner för andra kommunala tjänstemän och beslutsfattare såsom den politiska styrningen. Arbetsgruppen planerar att kommunicera att det finns en gemensam plan som utarbetats i samverkan mellan kommunens representant, de kommunala bolagen och E.ON. Planen ska visa på att parterna vill och kan arbeta tillsammans inom de områden som de har rådighet.

Vad händer nu?

Arbetet har bidragit till ett bra utgångsläge för att hantera gemensamma utmaningar även fortsättningsvis. Arbetsgruppen fortsätter arbetet med att ta fram ett gemensamt dokument, handlingsplan, för hur Norrköping kan komma så långt som möjligt mot det kommunala målet 100% förnybar energi, genom att aktörerna arbetar tillsammans. Detta dokument kan utgöra underlag för en diskussion inom kommunen om vägen mot måluppfyllelse.

Erfarenheter

Nedan redovisas några av de insikter och erfarenheter som projektgruppens diskussioner lett fram till.

- **Det finns en utmaning.** Det finns en insikt hos parterna om att målformuleringarna behöver hanteras i samverkan. Den insikten behöver spridas till fler, till exempel politiker och andra tjänstemän, tillsammans med ett förslag på hur utmaningen kan hanteras. Det kanske inte är ett bekymmer att målen inte är samordnade, om det finns förståelse för att alla jobbar åt samma håll.
- **Det finns många möjligheter.** Några av de möjligheter som lyfts fram under diskussionerna om avfallshantering är att kommunen och andra aktörer i Norrköping gemensamt kan bidra till att minska mängderna fossila fraktioner i restavfallet. Det kan till exempel göras genom att informera om behovet av avfallsminimering och att underlätta för utsortering av avfall till återanvändning/-vinning. E.ON kan bistå med relevant information och stöd. Kommunen kan bidra till sammanställningen i restavfallet genom egen upphandling och den kommunala avfallshandlingen.

- **Processen har dragit nytta av att ha en katalysator inom kommunen.** Arbetet har initierats och drivits framåt av en engagerad tjänsteman i rätt position, dvs med överblick över kommunens arbete och med mandat och legitimitet. Kommunens tjänsteman har varit aktiv i arbetet och förankrat arbetsgruppens diskussioner i kommunen.
- **Bygg gemensam förståelse.** Det finns ett behov av att skapa en gemensam förståelse för nuläget och framtida utvecklingsvägar. Det gäller både troliga utvecklingsvägar för respektive organisation, energisystemet som helhet och andra gemensamma frågor. En gemensam förståelse underlättar diskussionen om utmaningar. Gemensamt faktaunderlag kan skapa större samsyn och fördjupad förståelse.
- **Mer är likt än olik** när det gäller organisationernas mål, inriktning och ambitioner. En insikt som arbetsgruppen valde att lyfta fram var insikten att det går att ta fasta på det positiva, men det är nödvändigt att förstå och förhålla sig till det som är olik!
- **Arbetsprocessen: börja med en mindre grupp och sprid sedan erfarenheter och kunskap.** Arbetsgruppen bestod av några få initierade personer som startade arbetet, för att senare förankra gruppens lärdomar hos fler relevanta organisationer.
- **Tillit och förtroende** tar tid att bygga, men är viktigt för att kunna samverka kring komplexa utmaningar. Personerna i arbetsgruppen hade förtroende för varandra redan från start, vilket troligen var en förutsättning för att inleda processen. Förtroendet växte under processens gång.

Några tankar utifrån det vetenskapliga ramverket

Drivkrafter

Drivkraften för samarbetet var en ömsesidig önskan och en förhoppning att genom dialog och samordning undvika suboptimering och hitta synergier mellan deltagande aktörer som skulle kunna bidra till en positiv utveckling inom energiområdet och ett hållbart Norrköping.

Förutsättningar

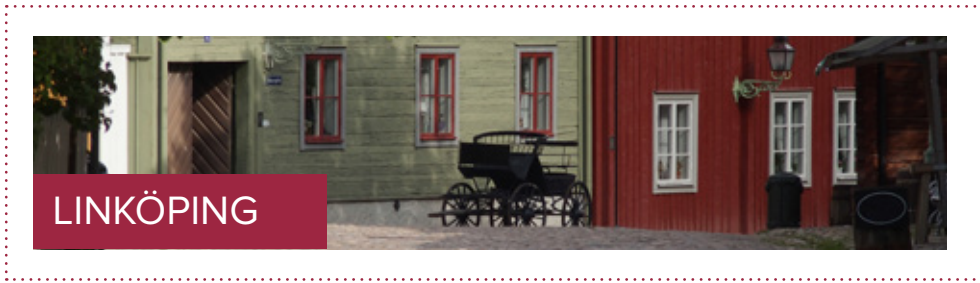
Flera goda förutsättningar har funnits, bl.a. en engagerad tjänsteman med mandat och legitimitet som har agerat katalysator och fått stenen i rullning (i linje med Mirata et al., 2017). Även det faktum att samarbetet har pågått i en liten engagerad grupp där representanterna har känt varandra sedan tidigare och har tillit till varandra har skapat goda förutsättningar (Gray 1989; Nidumolu et al., 2014). Samarbetet har även utgått från en gemensam målsättning, som sedan vidareutvecklats, vilket anses vara en viktig förutsättning för att lyckas (Gray, 1989).

Processperspektivet

De medverkande parterna deltog i mötena med ett öppet sinne och viljan att lära sig om varandras verksamheter. Den gemensamma resan har byggt institutionell kapacitet (jfr. Boons et al., 2011), i detta skede främst i form av gemensam kunskap, som ökar förmågan att hantera komplexa problem, även om dessa enbart går att lösa på lång sikt. De motstridiga hållbarhetsmålen kräver en långsiktig omställning, vilket de deltagande organisationer enbart har ett svagt inflytande över. Arbetet har pågått i en konstruktiv anda. Förankring av grupperingens erfarenheter i ett bredare sammanhang blir nästa steg, som kommer att kräva ytterligare eftertanke.

Framgångsfaktorer

Arbetet har kännetecknats av låg social komplexitet tack vare en liten engagerad gruppering. Samverkansprocessen har strukturerats och modererats av en neutral utomstående part, vilket underlättat arbetet och gett det bra styrfart. Fragmenterad kunskap kunde övervinnas ganska snabbt tack vare gemensam kunskapsutbyggning om nuläget och framtidsscenarier.



Komunkoncernperspektiv på klimatneutral kommun

Många kommuner och regioner har idag höga ambitionsnivåer vad gäller energi och klimat. I Linköping finns sedan några år tillbaka ett mål om att bli en klimatneutral kommun. Målet omfattar både den kommunala verksamheten och större delen av det geografiska området. Den samverkansprocess som beskrivs här handlar om hur tjänstemän inom kommundomkoncernen har arbetat för att hitta ett gemensamt synsätt och en värderingsgrund för målet.



Bakgrunden är att den då nytilträdde kommunala politiska ledningen under hösten 2010 beslutade att kommunen ska bli klimatneutral till år 2025. Målet antogs av Kommunfullmäktige under vintern 2011. Det fanns vid tidpunkten ingen tydlig plan för hur kommunen skulle gå till väga, utan det har arbetats fram efter beslutet. En utmaning med målet har visat sig vara att enas om uppföljningen av utvecklingen.

Initiativet och de medverkande

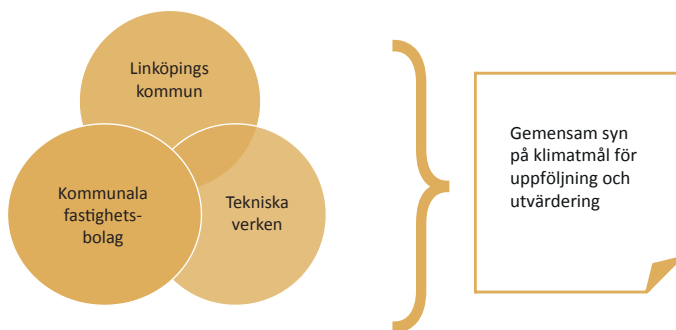
De kommunala tjänstemännen var inte involverade i förberedelsearbetet inför att målet skulle antas i kommunfullmäktige. Kommunens miljösamordnare kontaktade strax efter antagandet representanter för de kommunala bolagen för att tjänstemännen inom kommundomkoncernen tillsammans skulle kunna söka klarhet i – och enas om – hur målet skulle tolkas, mätas och följas upp. En arbetsgrupp, den så kallade *beredningsgruppen*, bildades bestående av kommunens miljösamordnare, representanter för det kommunala energibolaget och de kommunala fastighetsbolagen. Några personer har bytts ut under arbetets gång, men flera personer har medverkat under större del av processen. Profu har följt arbetet genom visst stöd till kommunens miljösamordnare de första åren och därefter genom uppföljande samtal med några av de medverkande.

Koldioxidneutralt Linköping

Linköpings kommun har som mål att kommunen ska vara koldioxidneutral 2025. Det innebär att Linköpings kommun inte ska tillföra något nettotillskott av koldioxid till atmosfären. Målet är geografiskt satt, det vill säga nettotillskottet av koldioxid baseras på Linköpings kommuns geografiska yta. Eftersom nollutsläpp inte är möjligt måste kommunen kompensera genom förnyelsebar och resurseffektiv elproduktion samtidigt som koldioxidutsläppen minskar. Målet är avgränsat till koldioxid, men kommunen arbetar även för att minska utsläppen av andra klimatpåverkande gaser.

För att nå målet krävs bland annat åtgärder inom den verksamhet som kommunen själv har rådighet över, det vill säga inom de kommunala förvaltningarna och de kommunala bolagen. En del av åtgärderna kan även sägas ha näringsliv och medborgare i kommunen som målgrupp. Här kan Linköpings kommun fungera som det goda exemplet genom att visa vägen och inspirera samtidigt som åtgärderna ska underlätta möjligheterna att vara klimatsmart.

Kommunkoncernens handlingsplan 2018-2020 för koldioxidneutralt Linköping 2025. Antaget av: Kommunstyrelsen 2018-11-13 §409. Målet omfattar hela det geografiska området inklusive industrin, men exklusive bl.a. konsumtion, flyg och genomfartstransporter på motorvägen.



Syfte och mål

För att kunna mäta och följa upp utvecklingen mot klimatmål är det lämpligt med en gemensam metodik för uppföljning som alla parter inom kommunkoncernen kan använda. Detta är något som Linköping och många andra kommuner har saknat – och kanske inte behövt – tidigare, men som blir aktuellt av införandet av kommunala klimatmål.

Syftet med beredningsgruppens arbete var att tolka och ge direktiv för hur det kommunala målet om klimatneutralitet år 2025 ska hanteras, mer specifikt:

- Ta fram kommungemensamma emissionsberäkningar för uppföljning av utvecklingen, så som vilka emissionsfaktorer ska användas för tex. fjärrvärme och el
- Avgränsningar för målet. Vilka utsläpp ska inte omfattas av kommunens klimatneutralitetsmål, tex hur ska genomfartstrafik på Europavägen hanteras

Diskussioner har även rört skillnaden mellan beslut (beslutsperspektiv) och uppföljning (redovisningsperspektiv).

Processen

Beredningsgruppen har träffats med viss regelbundenhet under flera år. Gruppens mål och syfte har tidvis upplevts som vagt, då det inte tydliggjorts från politiskt håll. Processen utvecklades successivt och det skedde inget skett något större omtag i beredningsgruppens arbete under de första åren. Några händelser har dock drivit på arbetet, tex när nya representanter kommit in i gruppen, vilket lett till nya förnyade diskussioner runt beräkningsgrunderna runt el och fjärrvärme. Beredningsgruppens arbete avstannade en period, bland annat till följd av att kommunens representanter byttes. Under hösten 2018 antog kommunen en ny handlingsplan för att möta klimatmålet och under 2019 gjordes ett omtag på beredningsgruppens diskussioner, med syfte att närma sig beslutsläge.

Arbetsprocessen fram till 2018 beskrivs inte som en formell process, utan mer som ett löst sammanhängande nätverk. Personerna har träffats och diskuterat. Beredningsgruppen tog inledningsvis inga gemensamma beslut eller skapade gemensamma dokument, utan överlät ansvaret till var och en att förankra processens diskussioner internt inom sin organisation. Varje representant i beredningsgruppen har haft i uppgift att förankra arbetet och lärdomar i sin egen organisation.

Det finns stor uppslutning runt klimatmålet hos både tjänstemän och politiker i kommunen. Dialogen mellan de medverkande i beredningsgruppen beskrivs också som mycket positiv. En faktor som uppges ha underlättat dialogen är att deltagarna träffats regelbundet i olika sammanhang, då det har funnits flera parallella arbetsgrupper inom energi och miljö under samma period (dvs från 2010 till idag). Kommunen hade till exempel tidigare stöd via EES, Energieffektiviseringsstödet från Energimyndigheten, och under senare år har en arbetsgrupp samverkat inom Energi-

kartläggning för stora företag, EKL. I dessa olika initiativ deltog ungefär samma representanter från kommunen och de kommunala bolagen, vilket bidragit till att relationer och förtroende mellan de parterna har utvecklats.

Energiåtervinningen av avfall, vilket är en stor del av bränsleförsörjningen till värmeverken i Linköping, har diskuterats ingående inom beredningsgruppen. Det avfall som tas om hand om av Tekniska Verken kommer från kommunens invånare och verksamheter, men även från andra ställen. Frågan om vad kommunen har, och tar, rådighet över är en utmaning. Problematiken kretsar även runt att restavfallets innehåll, möjligheten till materialåtervinning och alternativ hantering av restavfall. Miljövärderingen, dvs vilka klimatkonsekvenser som tillskrivs avfallsförbränningen idag och i framtiden, är en central fråga för uppföljningen av klimatmålet och vilka energiåtgärder som ska prioriteras inom kommunen.

En utmaning som lyfts fram i samtal om processen handlar om avvägningen mellan ”att räkna rätt” och ”att göra beräkningsunderlagen begripliga”, dvs att beräkningar och beräkningsgrunder går att förklara och motivera för andra som inte är insatta i den komplexitet som miljövärdering av energi och avfall utgör. Diskussionen om miljövärdering och beräkningsgrunder fortgår inom kommunen.

Hos den ursprungliga miljösamordnaren har det funnits en insikt om att kommunen inte kommer att nå målet till 2025, oavsett vilka åtgärder och aktiviteter som genomförs inom kommunkoncernen. För att nå målet behövs en omfattande omställning av hela samhället långt utöver vad den kommunala organisationen har rådighet över. ”Hur får man acceptans för det?” Däremot påtalar många, miljösamordnaren och andra, att målet upplevts som positivt för kommunens utveckling på många sätt. Målet har haft stor genomslagskraft eftersom det har visat på kommunens viljeinriktning och gett utrymme för aktiviteter och initiativ.

I slutet av 2018 antogs en handlingsplan för 2018-2020 för koldioxidneutralt Linköping 2025 för kommunkoncernen. Till handlingsplanen har de olika bolagen och förvaltningarna fått bidra med vilka åtgärder och aktiviteter de kan genomföra för att nå målet och vilka konsekvenser dessa åtgärder får. Det har inte ännu gjorts någon prioritering bland de föreslagna åtgärderna.

Kommunens och beredningsgruppens arbete fortlöper vad gäller att ta fram en gemensam beräkningsgrund för uppföljning av målet med syfte att utvärdera hur nära kommunen är att nå klimatmålet.

Nästa steg

Beredningsgruppens diskussioner kan ses som en del inom kommunens omfattande klimatarbete. Diskussioner pågår fortfarande om att ta fram en metodik för att följa upp utvecklingen, med målsättning om att den ska vara tydlig med vad som följs upp kopplat till klimatmålet, hur och varför. Målsättningen är att nå konsensus runt målet och att alla ska dra åt samma håll, men det återstår en hel del arbete med att analysera de åtgärder som bolagen och förvaltningarna föreslagit och prioritera mellan dem. Det ska även tas fram ett nytt samlat miljö- och klimatprogram för kommunen, där tidshorisonten sträcker sig bortom 2025.

Ett annat exempel på kommunens klimatarbete är att det under hösten 2019 inrättades ett klimatråd, bestående av förtroendevalda representanter från kommunen och externa parter. Rådet ska vara rådgivande åt kommunens politiker inom klimatfrågor.

Erfarenheter

Nedan redovisas några av de insikter och erfarenheter som vi kan dra.

- **Det finns stor konsensus runt klimatmålet inom kommunen.** Både politiker och tjänstemän står bakom klimatmålet. Målet har skapat engagemang för klimatfrågan, trots att det fortfarande är oklart hur målet följs upp och därmed svårt att veta när man är framme.
- **Alla vill! Förtroende och stort engagemang från start.** Ett bra samtalsklimat inom de kommunala bolagen och kommunen fanns sedan tidigare och har utvecklats under tiden som beredningsgruppen har funnits. *"Det finns en god vilja och det är kloka personer"*. Dessutom finns ett stort engagemang för sakfrågorna och det har vuxit fram ett starkt engagemang för varandra. De medverkande bryr sig om varandra, vilket bland annat visat sig i olika sociala sammanhang såsom gemensamma uppvaktningar.
- **Ökad förståelse för olika perspektiv.** Det icke-formaliserade nätverkets träffar och diskussioner har lett till kunskapsförmedling och ökad förståelse för varandras perspektiv. Beredningsgruppen är en av flera arbetsgrupper och initiativ inom kommunen, men den detaljerade diskussionen om miljövärdering, besluts- och redovisningsperspektiv tycks dock inte föras i andra forum i kommunen.
- **Tidskrävande att utreda och enas.** Arbetsprocessen har lett till en bättre förståelse för energisystemfrågor, varandras verksamhet och förutsättningar, men att skapa samsyn/samförståelse tar tid när det handlar om komplexa frågor. Dessutom ska ju det som gruppen arbetar fram och enas runt därefter förankras hos andra ledande tjänstemän och den politiska styrningen.
- **Miljövärdering inom energi är en komplicerad fråga** även inom en och samma kommunkoncern. De kommunala aktörerna har tidigare inte har behövt enas om miljövärderingsfaktorer för klimatpåverkan. Diskussion har bland annat rört de svåra frågorna runt rådighet och ansvar kopplat till avfall.
- **Ansvar och ledarskap.** Miljösamordnaren har samordnat processen, men det har inte funnits några krav på tydliga leveranser till/från politiken. Detta har kanske varit en bidragande orsak till att arbetet dragit ut på tiden?

Några tankar utifrån det vetenskapliga ramverket

Drivkrafter

I fallet Linköping drivs samarbetet utifrån motivet nödvändighet. Samarbete inom kommunkoncernen i stor skala och över lång tid är helt enkelt nödvändigt för att hitta vägar att hantera koldioxidneutralitetsmålet likvärdigt inom organisationerna.

Förutsättningar

Den starka politiska och organisatoriska uppslutningen bakom koldioxidneutralitetsmålet är både en förutsättning och en framgångsfaktor för ett lyckat samarbete kring målet, särskilt när beredningsgruppen saknar rådighet utöver de egna verksamheterna. Arbetet har även präglats av avsaknaden av formalisering och en tydlig struktur, och har inte heller haft några tydliga krav på leveranser.

Processperspektivet

Detta i kombination med hög teknisk och social komplexitet med många inblandade och fragmenterad kunskap (Jfr. Conklin, 2001) kan förklara varför arbetet har pågått så pass länge. För att lösa de konkreta utmaningarna som uppstår när olika verksamheter har egna beräkningsgrunder och perspektiv/logiker behövde gemensam en förståelse kring koldioxidneutralitet byggas upp. Detta innebär en process av meningsskapande inom kommunkoncernen (Weick, 1995) där gemensam kunskap och lösningsförslag växer fram, vilket kan betraktas som en del av uppbyggnaden av den institutionella kapaciteten.

Beredningsgruppen behöver dessutom göra avvägningar mellan att räkna rätt eller att göra beräkningarna begripliga, vilket innebär olika logiker. Det finns en vilja att förankra resultaten, vilket gör det nödvändigt att inte bara den tekniska logiken fungerar, utan även den kommunikativa. Vad som är bra lösningar beror lika mycket på teknisk potential som på kostnaderna samt social acceptans, vilket tillsammans utgör lösningarnas legitimitet.

Det gemensamma arbetet har redan pågått under en lång period och kommer att fortsätta, vilket liknar berättelsen om hållbar utveckling som en resa snarare än ett mål. Kommunens resa innebär en långvarig lärandeprocess, både för individerna, organisatoriskt och även i ett större perspektiv. Den vunna kunskapen kan tänkas ha hög relevans även för andra kommuner med liknande mål. En angelägen fråga är om nationell guidning om hur klimatomål ska tolkas behövs för att underlätta kommunernas arbete?

Framgångsfaktorer

Ett tydligt mål som skall uppnås utgör en enande kraft (jfr. Gray, 1989), även om vägen dit är oklar och detaljerna är svåra. Ett bra samtalsklimat mellan kommunala bolag samt tidigare samarbeten i arbetsgrupper inom energieffektivisering har underlättat arbetet eftersom beredningsgruppen kunde bygga på befintlig relationell kapacitet och kunskap (jfr Boons et al., 2011). Även representanternas stora personliga engagemang, starka sociala band inom gruppen, samt deras goda vilja och klokskap har betytt mycket för arbetets framdrift.



Kommunkoncernperspektiv på värmeeffektivisering

Gothenburg, precis som många andra kommuner, har långtgående och ambitiösa energi- och klimatmål. De olika förvaltningar och kommunala bolagen ska alla bidra till måluppfyllnaden men samordningen och prioriteringen mellan olika mål upplevdes tidigare inte helt tydlig för energistrategerna på de allmännyttiga bostadsbolagen. Utgångspunkten för det samverkansinitiativ som beskrivs nedan var frågeställningen om potential för och nytta av värmeeffektivisering: hur långt det är lämpligt att de kommunala bostadsbolagen värmeeffektiviserar i det befintliga beståndet och vilken effektiviseringsnivå ger största möjliga ekonomisk och klimatmässig nytta? Är den ekonomiska och klimatmässiga nyttan av åtgärder densamma ur bostadsbolagens respektive kommunkoncernens perspektiv?

Med kommunkoncernperspektiv menar vi att analysen utgår från hur hela den kommunala organisationen (bolag och förvaltningar) påverkas. I detta fall är det de tre kommunala bostadsbolagen och energibolaget som främst berörs. De tre kommunala bostadsbolagen står för en betydande andel av de totala fjärrvärmeleveranserna i kommunen. Att studera energieffektivisering på detaljerad nivå utifrån ett kommunkoncernperspektiv ger insikter om möjliga suboptimeringar inom en kommun.

Syfte och mål

En utredning initierades år 2016 för att besvara frågorna om vad som är tekniskt möjligt, ekonomiskt lönsamt och vad klimatkonsekvenserna blir. Utredningens primära syfte var att ta fram underlag för diskussion om energimål och målnivåer hos de tre kommunala bostadsbolagen, både utifrån den historiska effektiviseringstakten och hur effektiviseringsåtgärder kan hanteras/prioriteras framöver. Detta gjordes genom att utveckla en metodik för genomlysning av potential för och nytta av olika energiåtgärder i befintliga fastighetsbestånd.

Samtidigt fanns redan från start en insikt om att det inom kommunen troligen saknades en helhetsbild av ekonomisk och klimatmässig nytta av de många olika mål som finns inom staden som helhet och inom bostadsbolagen. Därför fanns en ambi-

tion om att resultaten skulle kunna bli del av ett underlag för en diskussion om målsättningar inom kommunkoncernen. De ekonomiska konsekvenserna av åtgärder studerades därför ur ett kommunkoncernperspektiv. Det ansågs därför viktigt inom utredningen att från inledande fas informera och involvera det kommunala energibolaget och Miljöförvaltningen.

Initiativtagare och medverkande

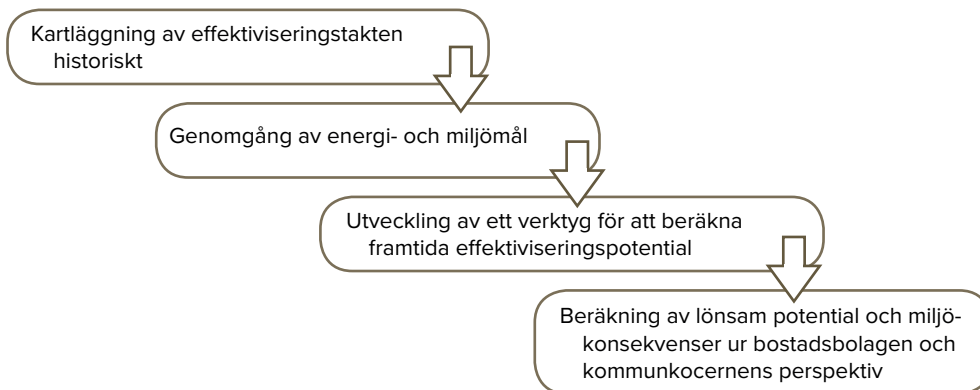
Arbetet initierades av energistrategerna i de tre allmännyttiga bostadsbolagen, med utgångspunkt i deras behov av att öka förståelsen för bolagens tidigare arbete med energieffektivisering, stadens mål för värmeeffektivisering och vilken potential som kvarstod. För att besvara dessa frågeställningar behövde bostadsbolagen, det kommunala energibolaget och Miljöförvaltningen bidra med uppgifter. Arbetsgruppen utökades därför efter hand med representanter för det kommunala energibolaget. Stadens Miljöförvaltning hölls informerad under hela utredningen och bidrog i ett delmoment med underlag. Profu har medverkat som konsult i utredningsarbetet och haft en roll som moderator i dialogen mellan de medverkande parterna.



Processen

Arbetet utfördes under en period av tre år, då metodik och kunskap byggdes upp etappvis. Utredningen har genomfört följande arbetsmoment:

- Kartläggning av historisk energieffektiviseringstakt hos de tre bostadsbolagen och jämförelse med andra allmännyttiga bostadsbolag
- Kartläggning av energi- och klimatmålen inom staden och identifikation av vilka mål som är av störst relevans för bostadsbolagen
- Beräkning och visualisering av teknisk potential för energieffektivisering till 2035, för bostadsbolagen och för kommunkoncernen
- Analys av lönsam potential för bostadsbolagen och kommunkoncernen, samt analys av de totala klimatkonsekvenserna för olika värmeåtgärder, idag och 2035.



Figuren visualiserar arbetsprocessens olika steg.

Genomgången av stadens och bolagens energi- och miljömål gjordes i dialog med Miljöförvaltningen. Miljöförvaltningen bidrog med uppgifter om stadens mål, strategier och policies, hur måluppföljning sker och vilka mål som är de mest styrande för bostadsbolagens verksamhet.

Metodiken för bedömning av potential för olika åtgärder baserades på att relevanta energieffektiviseringsåtgärder identifierades, definierades och analyserades för de aktuella fastighetsbestånden och det lokala energisystemet. Bostadsbolagen i Göteborg har i princip endast fjärrvärme för värmebehov. I denna utredning identifierades 15 relevanta och typiska energieffektiviseringsåtgärder hos bostadsbolagen. Investeringskostnad och besparingspotential för åtgärderna bestämdes baserat på erfarenheter från tidigare genomförda projekt hos bolagen. I samarbete med energibolaget analyserades därefter hur åtgärderna påverkar den lokala energibalansen (fjärrvärme- och elproduktion) utifrån bränsle- och elbehov, el- och kostnadsaspekter.

En aktuell fråga är vilken klimatnytta olika typer av åtgärder leder till och hur denna nytta kommer att förändras, när både det lokala fjärrvärmesystemet och det nord-europeiska elsystemet utvecklas mot en högre andel förnybara bränslen. Inom utredningen beräknades och diskuterades klimatkonsekvenser för tre olika åtgärdstyper, idag och för år 2035. Åtgärdstyperna var klimatskåtsåtgärder, varmvattenåtgärder och styr- och regleråtgärder. Dessa åtgärdstyper påverkar byggnadernas värmeprofil över året på olika sätt. Analyserna visade att nyttan med värmeeffektivisering hos bostadsbolagen i Göteborg är liten eller försumbar, både i dagsläget och med de antaganden som gjordes för 2035, för samtliga åtgärder. För de åtgärder som samtidigt ökar elbehovet innebär åtgärderna minskade utsläpp av växthusgaser lokalt, men ökade utsläpp globalt. Orsaken är att fjärrvärmeproduktionen i Göteborg är nära knuten till elproduktionen genom flera stora kraftvärmelanläggningar. En minskning av fjärrvärmebehovet leder även till att mindre el produceras lokalt och den elen då

behöver produceras på andra ställen. Eftersom elproduktionen i det Nordeuropeiska elsystemet idag har betydligt större klimatpåverkan än den elen som produceras i Göteborg leder minskad elproduktion lokalt till ökade utsläpp globalt. Utredningen konstaterade därmed att fortsatt värmeeffektivisering, utöver vad som är lönsamt, får ske med andra argument än klimatnytta i Göteborg. Eleffektivisering visade dock en positiv påverkan på klimatsgasutsläppen (dvs en minskning av faktiska utsläpp globalt), både idag och i framtiden och kan därmed motiveras av klimatskäl.

Under de många arbetsmöten som hållits har förståelsen för bostadsbolagens verksamhet, utmaningar och möjligheter samt energibolagets verksamhet och möjliga utvecklingsvägar ökat hos samtliga. Även energisystemfrågor ur ett nordeuropeiskt perspektiv har belysts, eftersom flera av värmeeffektiviseringsåtgärderna påverkar elbehovet i byggnaderna och kraftvärmeproduktionen i Göteborg.

Nästa steg

Utredningen har bidragit med kunskap och förståelse om energisystemfrågor, fastighetsbeståndens effektiviseringspotential samt kopplingen mellan olika åtgärder och klimatpåverkan. Erfarenheterna kan bland annat användas inom bostadsbolagens arbete inom Klimatinitiativet, ett initiativ från Sveriges Allmännyttan. En fråga som kan diskuteras är hur man sprider erfarenheterna till andra inom kommunkoncernen, eftersom resultaten är relevanta för flera fastighetsbolag en annan fråga är hur erfarenheterna kan/borde omhändertas nästa gång de kommunala energi- och klimatmål ska revideras. För att sprida och förankra erfarenheterna har Miljöförvaltningen informerats under och efter utredningen, men det är i dagsläget oklart hur resultaten och erfarenheterna tas om hand om inom kommunen.

Lärdomar och erfarenheter från samverkansinitiativet

- **Kommunkoncernperspektivet.** En unik aspekt med denna utredning var att analysen av åtgärder och potential genomfördes utifrån både bostadsbolagens och hela kommunkoncernens perspektiv. Utredningen visade att många åtgärder är lönsamma för såväl bostadsbolagen och kommunkoncernen, men inte alla. Utredningens resultat kan användas som kompletterande stöd för prioritering mellan olika effektiviseringsåtgärder hos bostadsbolagen. Resultaten kan även användas som diskussionsunderlag vid framtida omarbetning av de kommunala energimålen.

- **Klimatkonsekvenser av värmeåtgärder.** För att avgöra vilken klimatnytta olika typer av åtgärder leder till har bostadsbolagen tillsammans med energibolaget analyserat hur den lokala fjärrvärmeproduktionen påverkas av olika typer av åtgärder (klimatskal, styr®ler, varmvatten). Klimatnyttan av olika värmeåtgärder skiljer sig åt, beroende på om åtgärderna påverkar värmebehov på vår/höst, vinter eller sommar samt om elbehov påverkas.
- **Tidsperspektivet avgörande för omfattningen på klimatkonsekvenser.** Klimatkonsekvenserna av olika typer av åtgärder kommer att förändras under de kommande 10-15 åren. De åtgärder som idag leder till minskade klimatgasutsläpp kan komma att ha försumbar effekt i framtiden. Detta beror på att användningen av fossila bränslen för energiproduktion kommer att minska både i det lokala fjärrvärmesystemet och i det nordeuropeiska elsystemet. När både elproduktion och fjärrvärmeproduktion baseras på förnybara bränslen kommer den direkta klimatnyttan av åtgärder att minska, men åtgärderna frigör energiresurser som kan användas för andra ändamål. Detta är en central insikt att beakta när långsiktiga energimål och energieffektiviseringsåtgärder diskuteras.
- **Analysen bygger detaljerad kunskap om potential för effektivisering.** Trots att bostadsbolagen har god kännedom om fastigheterna så var det en tidskrävande uppgift att uppskatta potentialen för olika typer av åtgärder i hela beståndet på detaljerad nivå. Utan kännedom om kvarvarande potential torde det vara svårt att uttala sig om vad som är rimligt att genomföra, dvs hur långt energieffektivisering är möjlig om åtgärderna ska skapa ekonomisk och klimatmässig nytta för koncernen.
- **Dialog bygger gemensam förståelse.** Diskussioner om fjärrvärmens och fastigheternas värmebehov förs även på andra arenor, men många gånger utan att komma ner på den detaljeringsgrad som projektgruppen gjorde inom detta arbete. Processen ledde till en ökad gemensam förståelse för hur energisystemen för el och värme hänger samman, hur energiproduktionen ser ut idag och hur den kan tänkas utvecklas på kort och lång sikt. Utredningen har skapat en plattform för dialog om fastighetsbeståndens effektiviseringspotential och fjärrvärmeproduktionens förutsättningar och utvecklingsvägar. Diskussionerna skapade ökad förståelse för åtgärdernas betydelse och hur fastigheter och energiproduktion hänger samman i det lokala energisystemet.

Några tankar utifrån det vetenskapliga ramverket

Drivkrafter

Drivkraften som ligger närmast till hands i fallet Göteborg är effektivitet (Oliver, 1990), då bostadsbolagen upplevde otydlighet kring kommunens energieffektiviseringsmål, särskilt vad gäller samordning och prioritering mellan olika mål. Detta försvårade styrningen och skapade osäkerhet. För att hantera värmeeffektiviseringens komplexitet, både tekniskt och social, inom bostadsbolagen och besvara frågan vilka åtgärder inom det befintliga bostadsbeståndet som har potential att bidra till både lönsamhet och klimateffektivitet, behövde blicken höjas till en högre systemnivå.

Förutsättningar

Initiativet utgick från en liten kärngrupp av energistrateger i samarbete med Profu som extern konsult i syfte att skaffa sig en överblick över potentialen för och nyttan av olika energiåtgärder i befintliga fastighetsbestånd, vilket skulle lägga en bas för det vidare arbete. Energistrategerna intar en expertroll då arbetet krävde både övergripande förståelse samt analyser på detaljnivå.

För att se utmaningen utifrån ett kommunkoncernperspektiv krävdes ett systematiskt tillvägagångssätt i samverkan med centrala aktörer inom kommunen.

Processperspektivet

Utifrån ett fragmenterat kunskapsläge om effektiviseringsmålen påverkan kunde kärngruppen bygga upp kunskap stegvis genom ett etappvist tillvägagångssätt där nya uppgifter inhämtas och fler aktörer bjuds in efter behov. Arbetet präglades av en tydlig metodik och struktur. Metodiken byggdes upp efter hand i en stegvis process för att minska osäkerheter. Andra aktörer inom koncernen hölls informerade om arbetet och resultaten. Detta tillvägagångssätt möjliggjorde ett kontinuerligt lärande, samtidigt som kontrollen över processen fanns hos kärngruppen, och risker och kostnader kunde minimeras.

Framgångsfaktorer

Samarbetet i en liten sammansvetsad expertgrupp med ett strukturerad och metodiskt tillvägagångssätt kan ses som framgångsfaktorer, men även inblandningen av en konsult som moderator och bollplank har troligen gynnat arbetet. Utöver att skapa bred kunskap om frågeställningarna ur ett kommunkoncernperspektiv om nuläget och på längre sikt, är ett viktigt resultat att en plattform för framtida dialog skapades. Förståelsen för att ett systemperspektiv på frågan bör användas eftersom effektiviseringsåtgärder påverkar flera delar av energisystemet, var vidare en viktig insikt. Detta kan betraktas som socialt lärande (Innes & Booher, 1999), vilket kan underlätta den framtida hanteringen av liknande utmaningar.



Samverkan för hållbar stadsutveckling

De tre första fallstudierna beskriver exempel på hur den komplexitet som kommunala mål utgör har hanterats i tre olika kommuner. I nästa exempel beskrivs hur arbetsprocessen runt stadsutveckling utvecklats, som konsekvens av att flera byggaktörer i tidigt skede enades om att tillsammans bygga en hållbar stadsdel där man ”tänker rätt från början”. Processen som skildras nedan omfattar tiden från de första diskussionerna till det att stadsdelsutvecklingsinitiativet hade fått fram en projektorganisation under ledning av kommunens tjänstemän. Detta exempel belyser därmed en helt annan typ av samverkansinitiativ.

Initiativ och medverkande

För drygt 10 år sedan bildades nätverket för *Hållbart byggande i kallt klimat* i Umeå. Nätverket består av organisationer, företag, universitet, kommunen och andra parter som är intresserade av och vill bidra till hållbart byggande. Genom nätverkets aktiviteter har goda relationer och ömsesidigt förtroende utvecklats mellan de olika parterna. Nätverket beskrivs som en språngbräda för en grupp byggaktörer för några år sedan bestämde sig för att exploatera ett större område i Umeå tillsammans. De fem byggaktörerna initierade arbetet med att utveckla en hållbar stadsdel. Efterhand involverades även kommunen, tre kommunala bolag (inom energi, vatten/avfall och parkering) och två ytterligare byggaktörer. Inledningsvis samordnades arbetet av den konsult som även samordnar nätverket *Hållbart byggande i kallt klimat*. Profu har medverkat i en workshop om energisystemfrågor i ett tidigt skede och i en utredning om energisystemlösningar för området. Därtill har ett antal intervjuer per telefon genomförts med ett urval av de involverade aktörerna.

Syfte

Syftet med det samverkansinitiativ som beskrivs här var alltså att utveckla en ny stadsdel på ett annat sätt än genom den traditionella planeringsprocessen. Planeringen inleddes och drevs i nära samarbete mellan – och med gemensamt engagemang från – byggaktörer, kommunen och kommunala bolag från tidig planeringsfas. En av anledningarna till att utveckla bostadsområdet i samverkan var, enligt en av

byggaktörerna, att ”*denna gång vill vi medverka till att detaljplanen från första början utformas på ett sätt som anpassas efter det som ska byggas*”. Byggaktörernas tidigare erfarenheter var att de ofta kommer in senare i processen, många gånger när detaljplanen redan har antagits. Detta kan innebära tids- och resurskrävande revideringar.

Processen

I slutet av år 2016 pratade fem nationella byggaktörer inom nätverket *Hållbart byggande i kallt klimat* ihop sig om att de skulle vilja utveckla ett större område tillsammans i Umeå. Byggaktörerna presenterade ett förslag om gemensamt utvecklingsprojekt för några kommunpolitiker, däribland byggnadsnämndens ordförande. Ett av argumenten som framfördes var att byggaktörerna ville få möjlighet att utveckla något som skulle ”*sätta Umeå på kartan*”, ett område som skulle visa på att Umeå är ledande inom hållbart byggande. Byggaktörerna ville dra nytta av den kunskap och de erfarenheter inom hållbart byggande som fanns inom respektive organisation på nationell nivå och omsätta det tillsammans. Visionen för den nya stadsdelen sattes därmed tidigt. Stadsdelen ska vara hållbar inom hållbart byggande. Ett talesätt blev att ”*det ska vara lätt att göra rätt för de som ska bo och verka på platsen*”.

Byggaktörernas förslag skapade intresse hos de politiska beslutsfattarna, vilka i sin tur hjälpte till att förankra idén inom den kommunala tjänstemannaorganisationen. Exploateringen av skogsområde nära Nydalasjön i utkanten av Umeå var påtänkt sedan tidigare och kommunen hade redan startat den traditionella detaljplaneprocessen för att på sikt ge markanvisning i området. Men kommunens process hade inte kommit särskilt långt och arbetet avbröts när byggaktörerna bad om markanvisning för ett större område. Skogsområdet ansågs lämpligt för det bostadsområde som byggaktörerna föreslog. Området kallas Tomtebo strand.

Byggaktörerna föreslog även för kommunen att man tillsammans skulle anmäla sig till Citylab Action. Många såg stora fördelar med att arbetet skulle utgå från en etablerad arbetsmodell för hållbar stadsutveckling, istället för att uppfinna en egen ”Umeå-modell” för hållbar stadsutveckling. Inom kort bjöds därför en representant för SGBCs Citylab Action in till ett seminarium för att presentera deras processmodell för hållbar stadsutveckling, och området anmäldes till 2017 års omgång med CityLab Action. Inom ramen för Citylab Action tog aktörerna tillsammans fram ett hållbarhetsprogram för stadsdelen.

I projektet för utvecklingen av Tomtebo strand ingår sju byggbolag/byggherrar (samtliga nationella aktörer), tre kommunala bolag (energi, parkering, VA) och kommunen. De kommunala bolagen har haft en aktiv roll i att bidra till att gemensamt hitta systemlösningar för den infrastruktur som ska finnas i området. Energi, VA och mobilitet är frågor som bör hanteras utifrån en övergripande systemsyn. Helhetstänk och systemperspektiv har fått genomsyra arbetsprocessen.

En omfattande projektorganisation utvecklades för att hantera alla frågor systematiskt:

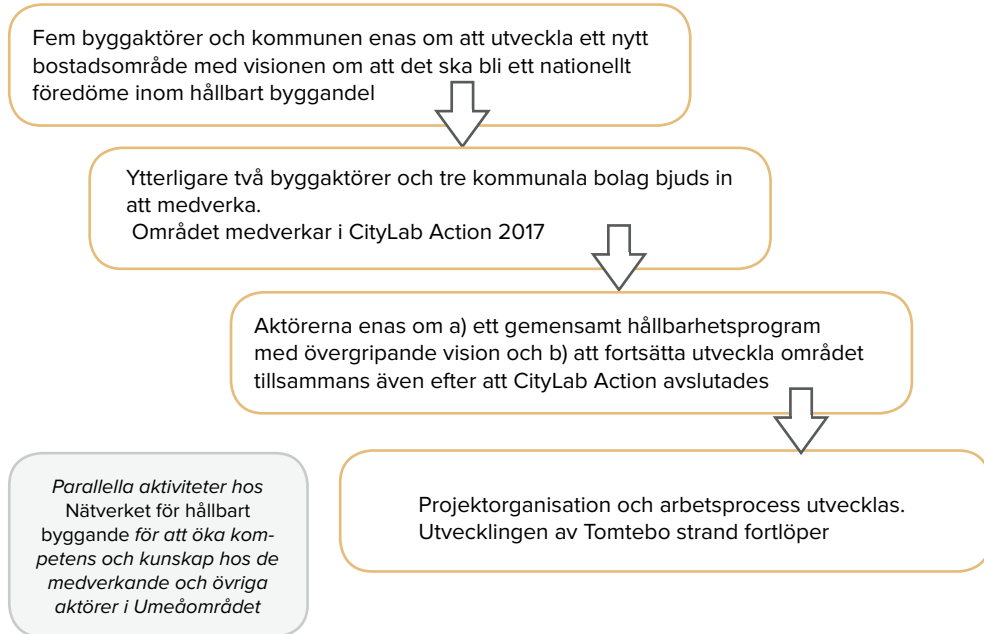
- **En styrgrupp** inom kommunens organisation. Styrgruppen består av enhetschefer och förvaltningschefer som är berörda av samhällsbyggnadsprocessen (5-6 personer)
- **En exekutiv styrgrupp** bestående av några representanter för de medverkande byggaktörerna. Styrgruppen har fått övriga medverkandes förtroende att driva processen framåt.
- **En gemensam processledningsgrupp** där representanter för kommunens olika förvaltningar, representanten för nätverket *Hållbart Byggnade i kallt klimat* (som samordnade stadsutvecklingsinitiativet inledningsvis) och en kommunikatör medverkar. Denna grupp koordinerar arbetet i fokusgrupperna.
- **Fyra stycken fokusgrupper.** Varje fokusgrupp består av ca. 10 deltagare och varsin ledare som administrerar och leder arbetet. Grupperna arbetar med följande fokusområden:
 - ”En inbjudande stadsdel med vardagslivet i fokus”
 - ”Hållbar mobilitet med människan i centrum”
 - ”Attraktiva och hållbara grön- och vattenområden”
 - ”Hållbar och smart miljöteknik”

CITYLAB ACTION - HÅLLBAR STADSUTVECKLING FÖR SVENSKA FÖRHÅLLANDEN

Citylab är ett certifieringssystem för hållbar stadsutveckling och ett stöd till alla som vill arbeta för hållbara städer. Citylab Action har som syfte att stödja stadsutvecklingsprojekt i att formulera hållbarhetsmål och att säkerställa att dessa realiserar i stadsbyggnadsprocessen. Genom Citylab får deltagarna vägledning, utbildning, erfarenhetsutbyte och möjlighet att certifiera stadsutvecklingsprojekt. Citylab Action har utvecklats och drivs av Sweden Green Building Council (SGBC).

<https://www.sgbc.se/certifiering/citylab/>

Dessutom har ett tiotal expertgrupper tillsatts. Expertgruppernas syfte är att hantera olika "knäckfrågor" så som kopplingen till den passerande motorvägen, energisystemlösningar, parkeringsfrågor och avfallshantering. Expertgrupperna kompletterar och stödjer fokusgrupperna. I expertgrupperna kan externa experter användas för analys och som bollplank.



Processen har drivits framåt genom olika former av möten, seminarier och dialoger i olika sammansättningar. Kunskapsspridning, kompetenshöjning och att dra nytta av de medverkande organisationernas tidigare erfarenheter nationellt har varit i fokus. Arbetsprocessen har beskrivits som mötesintensiv och resurskrävande.

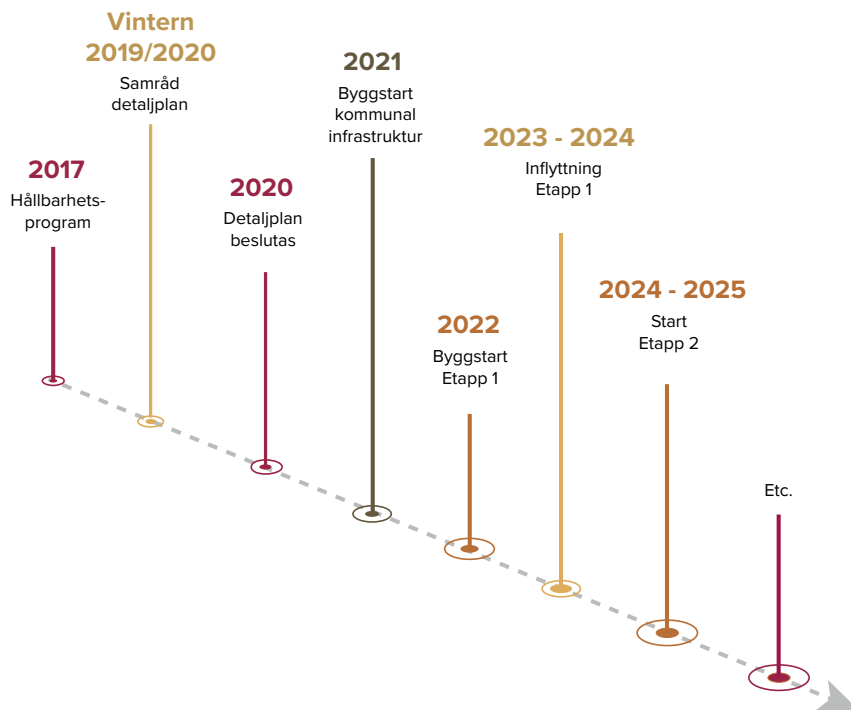
Utvecklingsprocessen runt Tomtebo strand har bidragit till anpassningar och förändringar inom arbetsprocesser och rutiner hos några av de medverkande bolagen. Kommunen förefaller vara den organisation som genomgått störst utveckling. De kommunala tjänstemännen blev initialt uppmuntrade att testa nya arbetsformer för utvecklingen av Tomtebo strand. Två exempel på det nya arbetssättet är att det utsågs en projektledare inom kommunen med uppdrag att vara sammanhållande för alla frågor som rörde Tomtebo strand internt och kommunens medverkan i CityLab Action. Kommunens arbetssätt beskrivs som agilt, med små utvecklingssteg, omtag och små kurskorrigeringar hela tiden. Även om inspiration har hämtats från andra kommuner inom vissa delfrågor, så har kommunen fått utveckla sin egen organisation utifrån de lokala förutsättningarna och kompetenserna för att möta upp mot behoven inom utvecklingen av Tomtebo strand. Hos byggaktörerna beskrivs förändringen inom kommunen som mycket positiv. Kommunens engagemang lyfts särskilt fram.

Erfarenheter

- **Förtroende och bra relationer gav goda förutsättningar.** Förtroende och relationer byggts upp mellan aktörerna i Umeå under många år, vilket både lade grunden till och var en förutsättning för att det nya arbetssättet med samverkan inom stadsutveckling var möjligt. *Nätverket för hållbart byggande i kallt klimat* lyfts fram av flera av de medverkande som en arena som bidragit till förtroende och goda relationer mellan intressenterna i norr.
- **Dra nytta av vad andra har gjort.** Parallellt med utvecklingen av hållbarhetsprogrammet hölls flera workshops och seminarier med nationella experter (forskare, konsulter, teknikleverantörer, tjänstemän från andra kommuner och experter från byggaktörernas riksorganisationer). Syftet har varit att dra nytta av andras erfarenheter och kompetenser. *"Vi behöver inte uppfinna ett eget hjul här i Umeå"*, säger en av de medverkande.
- **Enas om helheten först, därefter detaljerna.** Projektgruppen enades tidigt om att låta samsyn och hållbarhet vara ledstjärnor för arbetet och ett mantra för området är att "det ska vara lätt att göra rätt" för de boende i området. Dessa ledord behöver dock fördjupas och förtydligas, då organisationerna har olika förståelse för och tolkning av vad det innebär. Att enas om detaljerna kräver djupare förståelse för frågorna och en gemensam syn inom områden där aktörerna kanske inte sökt samsyn tidigare.
- *"Det är ett timintensivt och mötesintensivt projekt."* Samtliga (kommunens tjänstemän, byggaktörerna och politiska representanter) som vi talat med lyfter fram att de inte kunde förutse att processen skulle bli så krävande och ta så mycket tid. Samtliga byggaktörer har satsat stora resurser på att ta fram ett hållbarhetsprogram och en projektorganisation för utvecklingen av Tomtebo strand. Inget lätt sätt att få marktilldelningen på!

Vad händer nu?

Ett stort antal utredningar och analyser har genomförts inom ramen för Tomtebo strand. Arbetet med utvecklingen av området pågår för fullt. Under vintern 2019/2020 kommer detaljplanen att gå ut på samråd och därefter fastslås.



Figur: Tidslinje för utvecklingsprocessen av Tomtebo strand. Kommunens illustration (2019-06-17)

Några tankar utifrån det vetenskapliga ramverket

Drivkrafter

Flera drivkrafter har spelat in för att samarbetet i stadsutvecklingsprocessen i Umeå har kommit till stånd samt att synen på nyttan med detta arbetssätt kan ha breddats över tid, allt eftersom fler aktörer med olika infallsvinklar och intressen anslöt sig. Ömsesidighet och effektivitet förefaller ha varit viktiga drivkrafter inledningsvis, medan stabilitet och önskan att öka arbetets legitimitet kan ses som drivkraft till att ansluta sig till CityLab Action (jfr Oliver 1990). Dock kan även ideologiska drivkrafter förmodas – aktörerna tar ett gemensamt ansvar för att processen och stadsdelen skulle bli så hållbart som möjligt – en vision ska bli verklighet.

Förutsättningar

Det fanns ett flertal goda förutsättningar föra att samarbetet skulle lyckas. Nätverket för Hållbart byggande i kallt klimat, en gemensam önskan och förhoppning att göra "rätt från början" i stadsplaneringsprocessen utgjorde en bra grund för samarbetet att bygga vidare på. Tack vare tidigare goda relationer fanns tillit, vilket underlättade ett målinriktat arbete. När samarbetet utökades med nya kommunala aktörer och byggbolag ökade också möjligheterna tack vare bredare kompetens och ökad rådighet. I och med att samarbetet hade en så pass bred bas var det lättare att skapa engagemang för ett gemensamt hållbarhetsprogram som utgår från ett helhetstänk och systemperspektiv. Samarbetet utvecklades till ett större nätverk med god potential att arbeta enligt principerna för nätverksstyrning inom stadsutveckling, tex. en inkluderande process som främjar förtroende, gemensamt lärande och inbäddningen i ett kulturellt och strukturellt sammanhang.

Processperspektivet

Arbetet underlättades och fick dessutom större uppmärksamhet och legitimitet genom att aktörerna valde att inledningsvis arbeta med en etablerad modell för stadsutveckling (CityLab Action). En omfattande projektorganisation tillsattes och arbetet delades även in i temabaserade fokusgrupper med tillhörande expertgrupper för att lösa olika knäckfrågor. Detta visar stor beredskap att ta itu med detaljerna och skapa djupare förståelse. Samtidigt blev organisationen ganska tungrodd med ökande behov av samordning. Det var väsentligt att samarbetet lade kraft på ytterligare möten och dialog för att skapa samsyn, vilket gynnade den relationella och kunskapskapaciteten. Arbetet blev dock tidskrävande i termer av både arbetets intensitet och kontinuitet. Utvecklingen av en hållbar stadsdel liknar ett komplext och sammansatt problem då utmaningen är unik för platsen, det finns inga enkla lösningar, och många aktörer behöver samarbeta för att komma överens och hitta lösningar.

Framgångsfaktorer

En framgångsfaktor för utvecklingsprocessen var att det fanns en tydlig strategisk vision från början. Mångfalden av aktörerna och deras samlade kompetens och rådighet var vidare styrkor. Även det väl strukturerade arbetssättet var mycket viktigt. Dock utmärker sig Umeå jämfört med de andra fallen på en väsentlig punkt: genom den långtgående beredskapen att anpassa sig till varandra. Förmågan att lämna stuprörsorganisationen och anpassa sin organisation, sina arbetsprocesser och rutiner till utvecklingsprojektet kan ses som en mycket långtgående effekt av samarbetet. Det kan betraktas som ett resultat av interorganisatoriskt och socialt lärande (Innes & Booher, 1999). En "agil" stad med en behovsanpassad organisation bidrog mycket positivt till utvecklingen av Tomtebo strand. Samtidigt utvecklades inte bara en ny hållbar stadsdel utan även ökad kapacitet inom kommunen för att hantera komplexa och sammansatta problem genom nätverksstyrning och ömsesidigt lärande.

Reflektioner och lärdomar från fallstudierna

För att belysa lokala frågeställningar, förutsättningar, drivkrafter, likheter och olikheter har vi följt fyra lokala initiativ där olika grupperingar har arbetat tillsammans för att hantera utmaningar som på olika sätt kopplar till de lokala energi- och klimatmålen. Efter varje fallstudie har vi sammanfattat erfarenheter och gett kort återkoppling från forskarnas perspektiv.

Checklista med framgångsfaktorer

Vad kan vi då säga är framgångsfaktorer för lyckad samverkan på värmemarknaden? Varje samverkansinitiativ är unikt med specifika förutsättningar, utmaningar, aktörsammansättning och process. Det finns ändå flera generella lärdomar att dra erfarenhet av.

- **Se samverkan som en gemensam läroprocess.** Dialogen kan leda till gemensam förståelse för varandras verksamhet, förutsättningar och utmaningar. Läroprocesser tar dock tid och förutsätter att de medverkande både bjuder på egna erfarenheter om sin verksamhet samt är intresserade för medparternas dito.
- **Förtroende är en förutsättning och kan vara ett resultat.** Det är en fördel om det redan finns ett visst mått av förtroende när parterna ingår ett samarbete. Då utvecklas samarbetet snabbare och effektivare. Samtidigt leder själva samarbetsprocessen till att förtroende utvecklas successivt. Förtroende kan definieras som en individs tillförsikt om andras goda vilja och tron på att andra i en given grupp gör ansträngningar som är förenliga med gruppens mål. Sättet på vilket förtroende byggs upp är specifikt för varje samverkansprocess. Några bidragande faktorer är riklig kommunikation samt att ord och handling går hand i hand. Vidare är transparenta och rättvisa beslut och ett gemensamt språk viktiga förutsättningar.
- **Organisatoriska strukturer, ansvar och mandat behöver vara tydliga.** För att processen ska fungera väl behöver deltagarna vara överens om hur processen ska bedrivas, vem som gör vad och vilket mandat de medverkande har, respektive behöver förankra i den egna organisationen. Det är också viktigt att någon har det övergripande ansvaret för att hålla ihop och driva processen framåt. De som ingår från de olika organisationerna ska ha befogenhet att samarbeta och fatta beslut som rör processen. Samverkansprocessens utformning påverkar utfallet. Några frågor kopplat till processens utformning:
 - Finns det en tydlig gemensam frågeställning för samverkan? Vilka frågor vill eller behöver man samverka runt och varför? Behövs avgränsningar? Många gånger kan just diskussionen kring vilka frågeställningarna, utmaningarna eller problemen är, vara en viktig del i processen.
 - Vilka bjuds in att medverka? En liten, sammansvetsad grupp eller en större grupp för bredare förankring?

- Hur ska processen planeras, drivas, organiseras och vilka resurser finns att tillgå? Se till att alla delar samma bild av hur arbetet ska drivas, vilka förväntningar som finns på var och en och hur arbetet följs upp. Behövs avtal som reglerar samverkan?
- **Öppenhet och transparens.** Berätta och lyssna. För att på djupet kunna diskutera utmaningar, möjligheter, likheter och olikheter behöver de medverkande vara beredda på att berätta om den egna verksamheten, dess förutsättningar och utmaningar samt att lyssna på de andra deltagarnas berättelser och försöka sätta sig in i deras situation.
- **Tid, resurser och långsiktigt engagemang.** Samverkansprocesser tar tid, vilket förutsätter att de medverkande organisationerna kan avsätta personal och budget för arbetet. Det leder även till frågan om hur man upprätthåller engagemang, vilket kan upplevas som en utmaning i långa processer och när personer byts ut.
- **Kommunikation.** Tydlig kommunikation mellan de parter som samverkar: vad beslutas, vem ska göra vad, hur förtöper processen? Extern förankring utanför sarnarbetsgruppen behövs också hanteras
- **En strategisk vision som delas av de medverkande underlättar.** Visionen bör vara något som definierar samverkansprocessen, men kan också utgöra grunden för själva samverkansprocessen
- **Det underlättar med en samordnande aktör.** Det underlättar om det redan från start finns en person som utses till samordnare och som kan vara sammankallande, pådrivande och samordnande. Om det är en lokal aktör kan denne också ha rollen av att skapa förutsättningar lokalt för spridning av information och förankring hos andra intressenter.

Vi kan konstatera att inget av våra studerade samverkansinitiativ har hittills resulterat i slutliga lösningar eller avgörande beslut och det hade vi inte heller förväntat oss. Komplexa och svårartade utmaningar blir inte lösta på det sättet enligt forskningslitteraturen, utan behöver hanteras under lång tid. Visst vore det önskvärt att kunna visa på hur aktörerna genom dialog lyckas lösa frågeställningarna, men här är det processen som varit i fokus.

Samverkansinitiativen har gett de medverkande insikter, erfarenheter och gemensamma förhållningssätt. Genom dialogen och strävan mot att komma framåt tillsammans har de kompromissat, ökat förståelsen för varandras verksamheter och utmaningar samt utvecklat det ömsesidiga förtroendet. De medverkande är nu bättre rustade att hantera och kommunicera förutsättningar och svårigheter runt de aktuel-

la frågeställningarna, tillsammans och med andra intressenter. De har skapat en stabil grund för samarbete och kompromissande, något som forskningslitteraturen lyfter fram som en lämplig strategi för att hantera komplexa och svårartade utmaningar. Nästa gång aktörerna möter komplexa frågeställningar kommer startsträckan för att hantera dem troligtvis vara betydligt kortare.

Utmaningen med många av de frågeställningar som aktörerna möter är ju just att de är systemiska och därför svåra att lösa. Istället handlar det om att hitta vägar framåt för att hantera situationen på sätt som alla kan gå med på. I fortsatt arbete vore det intressant att identifiera de viktigaste stötestenarna när man försökt samarbeta över gränserna och därefter tillsammans försöka hitta lösningar som kan föra processen vidare. Detta skulle skapa värdefulla verktyg för alla som försöker samarbeta inom uppvärmningsområdet.

Referenser

Alvesson, M. (2015). *Organisation och ledning – Ett något skeptiskt perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.

Benn S., Dunphy D., Griffiths A. (2014). *Organizational Change for Corporate Sustainability*, Third Edition, Routledge.

Boons, F. A., W. A. H. Spekkink, and Y. Mouzakitidis. 2011. *The dynamics of industrial symbiosis: A proposal for a conceptual framework*. Journal of Cleaner Production 19(9–10): 905–911.

Boverket och Tillväxtverket (2015). *Tillväxt kräver planering*.

Bulkeley, H. & Betsill, M. M. (2004) *Transnational networks and global environmental governance: the Cities for Climate Protection Program*, International Studies Quarterly, 48, pp. 471–493.

Burstrom, F., Korhonen, J., 2001. Municipalities and industrial ecology: reconsidering municipal environmental management. *Sustainable Dev.* 9, 36–46.

Cavusgil, S.T., Calantone, R.J., Zhao, Y. (2003). Tacit knowledge transfer and firm innovation capability, *Journal of Business & Industrial Marketing*, Vol. 18 Iss 1 pp. 6 – 21.

Conklin, J. (2001). *Wicked Problems and Fragmentation*, CogNexus Institute, Maryland

Conklin, J. (2006). *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. Chichester, U.K.: John Wiley & Sons.

Contractor, F., Lorange, P. (1988). *Cooperative strategies in international business*. Lexington, MA: Heath.

Czarniawska, B., Solli, R. (2014). Hur går det för New Public Management i svenska kommuner? *Organisation och samhälle* Nr 2, s. 26–30.

Freeman, ER (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston, MA: Pitman/Ballinger.

Granberg, M. (2006) Alla talar om vädret—Svenska kommuner, klimatförändringar och samverkan, *Kommunal ekonomi och politik*, 10(1), pp. 9–35

Granberg, M., Elander, I. (2007). Local Governance and Climate Change: Reflections on the Swedish Experience, *Local Environment*, 12:5, 537-548.

Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Solutions*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Grenness, T. (2003). Scandinavian Managers on Scandinavian Management. *International Journal of Value-Based Management*, 16(1): 9-21.

Gustafsson och Mignon, 2019. *Municipalities as intermediaries for the design and local implementation of climate visions*. European Planning Studies. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1612327>

Hammer, S., Kamal-Chaoui, L., Robert, A., Plouin, M. (2011). *Cities and Green Growth: A Conceptual Framework*. OECD Regional Development Working Papers 2011/ 08. OECD Publishing. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/44/49330120.pdf>.

Hartley, J. 2005. “Innovations In Governance And Public Services: Past And Present.” *Public Money And Management* 25 (1): 27–34.

Healey, P. (2003). Collaborative Planning in Perspective. *Planning Theory*, Vol. 2, Issue 2, pp. 101-123

Hedenus, Persson och Sprei, (2018). *Hållbar utveckling: nyanser och tolkningar*. Studentlitteratur AB

Hood, C. (1995), “The ‘New Public Management’ in the 1980’s: variations on a theme”, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, No. 2/3, pp. 93-109.

<http://vav.griffel.net/filer/VA-Forsk%202003-3.pdf> (03.12.2018)

<http://www.oecd.org/science/inno/2100807.pdf>

Huxham, C., Vangen, S., 2005. *Managing to collaborate – The theory and practice of collaborative advantage*. Routhledge, London.

Innes, J. E. and D. E. Booher. 1999. Consensus building and complex adaptive systems: A framework for evaluating collaborative planning. *Journal of the American Planning Association* 65(4): 412–423.

Kleef, J.A., Roome, N.A. (2007). Developing capabilities and competence for sustainable business management as innovation: a research agenda. *Journal of Cleaner Production*, 15(1): 38–51.

Lindberg, K. (2011). *Samverkan*. Malmö: Liber.

Lindkvist, L. (1988). *A Passionate Search for Nordisk Management*, Copenhagen: Institut for Organisation og Arbejdssociologi, August.

Mattisson och Thomasson (2019). *Interkommunal samverkan – en kunskapsöversikt. Delrapport inom Kommunutredningen*.

Ottosson och Gode. *NEPP reder ut en djungel av begrepp för att beskriva miljömål*. NEPP 2019. www.nepp.se

Nevens, F., Frantzeskaki, N., Gorissen, L., Loorbach, D. (2013). Urban Transition Labs: co-creating transformative action for sustainable cities, *Journal of Cleaner Production*, Vol. 50, pp. 111–122.

Oliver, C. (1990). Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions. *Academy of Management Review*, 15(2): 241–265.

Osborne, S. P. 2010. "Introduction." In *The New Public Governance?* edited by S. P. Osborne. London: Routledge.

Roberts, N. 2000. Wicked problems and network approaches to resolution. *International Public Management Review*, 1(1): 1–19.

Roome, N. (2004). Innovation, Global Change and New Capitalism: A fuzzy context for Business and the Environment. *Human Ecology Forum*, 11(3): 277–279.

Schibany, A., Härmäläinen, T., Schienstock, G. (2000). *Interfirm Co-operation and Networking: Concepts, Evidence and Policy*.

SKL hemsida (191018). <https://skl.se/samballsplaneringinfrastruktur/miljohalsa/miljomal.3277.html>

Smith, K., Carroll, S., Ashford, S. (1995). Intra- and Interorganizational Cooperation: Toward a Research Agenda. *Academy of Management Journal*, 38(1): 7-23.

Strand, R., Freeman, R.E. (2013). Scandinavian Cooperative Advantage: The Theory and Practice of Stakeholder Engagement in Scandinavia. *Journal of Business Ethics*, 127(1): 65-85.

Söderberg, H. (2003). *Organisation i en uthållig utveckling – verktyg för strategisk planering*. VA-forsk rapport Nr. 3, februari 2003. Hämtat från:

Sørensen, E., Torfing, J. (2005). "The Democratic Anchorage of Governance Networks", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28 – No. 3, pp. 195–218.

Tomer, J., Sadler, T. (2007). Why we need a commitment approach to environmental policy. *Ecological economics*, 62(3-4): 627-636.

Tukiainen, T., Leminen, S., Westerlund, M. (2015). Cities as Collaborative Innovation Platforms. *Technology Innovation Management Review*. Vol. 5, Issue 10, pp. 16-23

Waddock, S. (2013). The wicked problems of global sustainability need wicked (good) leaders and wicked (good) collaborative solutions. *Journal of Management for Global Sustainability*, Vol. 1, pp. 91-111.

Weber, E. P., & Khademian, A. M. 2008. Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review*, 68(2): 334–349.

World Economic Forum (2018). *Agile Cities – Preparing for the Fourth Industrial Revolution*. http://www3.weforum.org/docs/WP_Global_Future_Council_Cities_Urbanization_report_2018.pdf (10.12.2018)

www.cognexus.org/id29.htm

Lokal samverkan inom energi och klimat

Värmemarknadens aktörer är överens om att vilja fortsätta att utveckla värmemarknaden i en allt mer hållbar riktning och många visar även på en önskan om att göra det som är ”rätt” ur ett större perspektiv än enbart för den egna organisationen. Utvecklingen går samtidigt mot att många frågor kopplat till energi, miljö och klimat är för komplexa för att enskilda aktörer eller aktörsgrupper ska kunna hantera dem själva. Behovet av samordning och samverkan ökar därmed och på värmemarknaden finns det sedan länge en bred insikt om att många av de utmaningar som vi ställs inför behöver hanteras i dialog och i samarbete.

Genom att studera ett antal konkreta exempel på samverkansinitiativ kopplat till olika energi- och hållbarhetsutmaningar, har vi i denna tredje etapp av projektet Värmemarknad Sverige kunnat lära oss mer om *hur, när, var* och kring *vad* det är lämpligt med samverkan och vilka erfarenheter som finns. Syftet med denna temabok är att belysa hur aktörerna på de lokala värmemarknaderna kan arbeta tillsammans för att hantera lokala energi-, miljö- och klimatutmaningar och därigenom bidra till omställningen mot en ökad hållbarhet i samhället. Genom att hämta stöd om samverkan och hantering av komplexa utmaningar i forskningslitteraturen har vi även visat på viktiga aspekter som har särskild betydelse, inte minst för värmemarknaden och dess aktörer:

- Se samverkan som en gemensam läroprocess för alla berörda.
- Förtroende är en förutsättning för samverkan, och kan även vara ett resultat.
- God samverkan kräver tydliga ansvar, mandat och organisationer.
- Öppenhet och transparens är helt avgörande. Berätta och lyssna.
- Organisatoriska strukturer, ansvar och mandat.

Mer information finns på www.varmemarknad.se.