

Minskad klimatpåverkan och klimatanpassning i nya stadsdelar



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Förord

I Sverige minskar utsläppen av växthusgaser, men det går för långsamt. För att nå Sveriges långsiktiga klimatmål krävs en stor omställning, en omställning som inte minst aktualiseras i stadsbyggnadssammanhang. Klimataspekter behöver hanteras både genom att vidta åtgärder för att minska klimatpåverkan och genom åtgärder för att anpassa samhället till ett klimat i förändring.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tillsatte hösten 2021 Programberedningen för hållbar utveckling som hade i uppgift att beskriva hur kommuner och regioner kan förbättra och intensifiera arbetet med minskad klimatpåverkan och klimatanpassning. White arkitekter fick inom ramen för programberedningens arbete i uppdrag att titta närmre på hur kommuner tar sig an omställningsuppgiften i stadsutvecklingsprojekt. Arbetet har vidareutvecklats och resulterat i föreliggande rapport som visar på hur ett antal kommuner tagit sig an denna komplexa uppgift.

Vår förhoppning är att studien ger ett värdefullt tillskott till den diskussion och planeringsaktivitet som sker lokalt om hur klimatfrågan praktiskt kan hanteras i stadsbyggnadssammanhang.

Stockholm i december 2023

Ann-Sofie Eriksson
Tf avdelningschef
Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad

Sveriges Kommuner och Regioner

Innehåll

Inledning	4
Fokusområden och åtgärder	5
Minskad klimatpåverkan	5
Klimatanpassning	5
Utmaningar	6
Mobilitetsfrågor möter motstånd	6
Otydliga mål försvårar omställningen	6
Resurs- och kompetensbrist i kommunerna	7
Samverkan med statens olika funktioner – ett tvåeggat svärd	7
Otydlig klimatvägledning och målkonflikter försvårar planering	7
Långsamma processer i en föränderlig värld	7
Strategier för att ta sig vidare i arbetet	8
Tydliga mål och löpande uppföljning	8
Metoder för strukturerad samverkan	8
Strategiska markinköp och markanvisning	9
Nätverkande och kunskapsdelning.....	9
Innovativt klimat och innovativa kommunala bolag	9
Råd och tips till kommunerna	10

Inledning

FN:s klimatpanel konstaterar i sin senaste utvärderingsrapport att nettoutsläppen av växthusgaser globalt har fortsatt öka och att uppvärmningen nu uppgår till ungefär 1,1°C (sedan 1850–1900)¹. Sveriges långsiktiga klimatmål innebär att utsläppen av växthusgaser ska vara netto noll senast år 2045 och därefter negativa².

I såväl internationella som nationella studier återkommer ett antal insatsområden som är viktiga för att kunna nå målet. Klimatpolitiska rådet delar upp dessa i följande områden: effektivare energi- och resursanvändning, fossilfri elektrifiering, biomassa från skogs- och jordbruk samt upptag och lagring av koldioxid.³ Ett antal av dessa insatsområden aktualiseras inte minst i stadsutvecklingsprojekt. Det handlar till exempel om behovet av ett livscykelperspektiv i byggandet, energieffektivisering, delningssystem för fordon och lokaler, avfallshantering, resurseffektiva transporter och grön- och vattenstruktur för upptag och lagring av koldioxid.

För att undersöka hur svenska kommuner arbetar för att minska klimatpåverkan och anpassa samhället till ett klimat i förändring har sju stadsutvecklingsprojekten i sex kommuner studerats. Dessa utgörs av Näringen i Gävle kommun, Östra Ramlösa i Helsingborgs kommun, Landvetter Södra i Härryda kommun, Västerport i Varberg, Norra Ön och Tomtebo strand i Umeå samt de utvecklingsområden i södra och sydöstra Uppsala som ingår i det så kallade ”Uppsalapaketet”. Samtliga sex kommuner ingår i *Nätverket för nya stadsdelar*⁴ och har valts ut utifrån kriterierna att de ska representera olika kommuntyper och vara belägna i olika delar av landet. Insamling av data har framförallt gjorts genom kvalitativa intervjuer med projektledare, samhällsplanerare och miljö- och klimatsamordnare för stadsutvecklingsprojekten. Kompletterande data har inhämtats från kommunala plandokument.

Not. 1 IPCC, 2022.

Not. 2 Målet avser de territoriella utsläppen, dvs utsläpp av växthusgaser inom Sveriges gränser.

Not. 3 Klimatpolitiska rådet, 2022.

Not. 4 Nätverket startades av den statliga utredningen Samordning för bostadsbyggande (2020) och drivs sedan december 2020 av SKR.

Fokusområden och åtgärder

I planeringssammanhang behöver klimataspekter hanteras både som minskad klimatpåverkan och klimatanpassning. Båda dessa aspekter är del av det allmänna intresset ”hänsyn till klimataspekter” i plan- och bygglagens 2 kap. 3 §. Minskad klimatpåverkan handlar om att minska, stoppa eller motverka mänsklighetens påverkan på klimatet och kan innefatta åtgärder för att både minska utsläppen och för att lagra växthusgaser. Klimatanpassning handlar om att anpassa samhället till effekterna av pågående och kommande klimatförändringar, såsom den byggda miljön.

Minskad klimatpåverkan

Åtgärder med fokus på att minska klimatpåverkan innefattar i de studerade stadsutvecklingsprojekten lokal energiproduktion genom solceller, återvinning av värme från rening av vatten, åtgärder för att uppmuntra invånare till cirkulär ekonomi såsom genom bilpooler och delning av lokaler samt cirkulärt byggande med återbruk av material. Det är även vanligt att planera för minskade schaktmassor genom att exempelvis planera för hus utan källare. Det finns också ambitioner om klimatpositivt byggande, vilket inkluderar att arbeta med kompensationsåtgärder såsom biokol i trädplanteringar.

Intervjupersonerna framhåller att det bland annat finns utmaningar kopplat till återbruk av byggmaterial. Dessa utgörs bland annat av avsaknad av styrmedel, kultur och praxis samt risk för spridning av farliga ämnen.

Klimatanpassning

Fokus i de studerade stadsutvecklingsprojekten med perspektiv på klimatanpassning är åtgärder som syftar till att förebygga konsekvenserna av havsnivåhöjningar och skyfall, däribland genom dagvattenhantering. Mindre fokus ligger på åtgärder kopplat till framtida värmeöar, konsekvenserna av stormar/extremväder samt risk för ras och skred.

Avseende havsnivåhöjningar och skyfall framhålls att det finns en osäkerhet kring vilka risker man ska ta höjd för i och med otydlig vägledning från statliga myndigheter.

Utmaningar

De intervjuade personerna lyfter fram ett flertal utmaningar i arbetet med begränsad klimatpåverkan och klimatanpassning i stadsutvecklingsprojekten. Dessa är särskilt kopplade till åtgärder med stor potential att minska växthusgasutsläppen, men som innebär större förändringar av rådande normer, värderingar och levnadssätt.

Mobilitetsfrågor möter motstånd

En utmaning som ofta nämns är arbetet för hållbar mobilitet. Trots kommunala målsättningar upplever flera av de intervjuade svårigheter i att planera för minskat bilberoende. Motstånd finns hos såväl beslutsfattare som medborgare vilket förklaras av bilens starka ställning. Vidare brottas många av intervjupersonerna med vad mobilitet i en klimatsmart framtid innebär. En stärkt målbild och styrmedel på nationell nivå efterfrågas för att förenkla kommunernas arbete.

Otydliga mål försvårar omställningen

En andra utmaning som lyfts fram är otydlighet i begrepp och målsättningar såsom hållbar mobilitet och ”klimatsmart byggande” såväl som i övergripande kommunala klimatmål såsom ”klimatneutral kommun”. Intervjupersonerna frågar sig vad dessa begrepp och målsättningar betyder rent konkret. Begreppen och målen har ofta inte brutits ner och konkretiserats på olika nivåer och för olika verksamhetsområden vilket medför att viktiga knäckfrågor lämnas obesvarade. Hur är planering tänkt att bidra till dessa mål? Hur stora beteendeförändringar kommer krävas? Hur stor tilltro ska ges till teknikens möjligheter att lösa klimatutmaningarna? Är kompensationsåtgärder en legitim lösning?

Flera intervjupersoner anser att avsaknaden av tydlighet i begrepp och målsättningar bidrar till att försvåra möjligheterna att bedriva ett effektivt arbete med klimatanpassningsåtgärder och åtgärder som syftar till att minska klimatpåverkan.

Resurs- och kompetensbrist i kommunerna

Förutom otydliga begrepp och mål lyfter flera intervjupersoner fram organisatoriska svårigheter som en utmaning vilket bland annat förklaras av det finns en brist på kompetens och resurser. Även ekonomiska begränsningar inom projekten lyfts som en stor utmaning. Ett exempel på detta är då kommunala bolag, såsom VA-bolag, inte har möjlighet att delta i utvecklingen av lokala lösningar på grund av att det inte finns utrymme i deras budget.

Samverkan med statens olika funktioner – ett tvåeggat svärd

En särskild svårighet som framhålls är ”dubbla budskap” från staten och en avsaknad av rådighet när kommun och stat, och i förekommande fall region, ingår avtal. Resurser skjuts till i projektet i och med avtalet, synkroniseringen av olika planprocesser kan möjliggöras och projektet kan prioriteras. Samtidigt lyfter flertalet av de intervjuade att projekt ofta försenas till följd av dessa avtal. Dels på grund av att kommunen väntar på besked från staten, i regel av Trafikverket. Dels på grund av att andra statliga myndigheter genom till exempel laglighetsprövning, olika tillståndsprocesser och yttranden bidrar till att försena projektet eller till och med sätter stopp. Ett klargörande av vad avtalen med staten egentligen innebär efterfrågas.

Otydlig klimatvägledning och målkonflikter försvårar planering

En utmaning som lyfts är otydlighet i, eller brist på, statliga vägledningar. Flertalet av de intervjuade påpekar att vägledningen från Länsstyrelsen är otydlig avseende vilka extremnivåer och tidsperspektiv som kommuner kommer behöva hantera och förhålla sig till, bland annat avseende havsnivåhöjningar och skyfallsmängder. Tydligare vägledningar från staten via främst Länsstyrelser och SMHI efterfrågas.

Liknande otydligheter upplevs finnas kring målkonflikter mellan olika intressen. Ett exempel är målkonflikten mellan bevarandet av brukningsvärd jordbruksmark och bostadsbebyggelse. Intervjupersonerna efterfrågar ett klargörande från Länsstyrelsen om hur olika riksintressen ska vägas mot varandra samt hur bostadsbyggande förhåller sig till riksintressen.

Långsamma processer i en föränderlig värld

En sista utmaning som lyfts är att arbetet med klimatomställning utgör ett område där kunskapen, målen och praktiken snabbt förändras. Det som nyss ansågs vara i framkant är snart förlegat. I takt med att klimatet förändras kan även förutsättningarna komma att förändras under projektets gång. Flera av de intervjuade tjänstepersonerna efterfrågar flexibla mål, åtgärdskrav och lösningar så att stadsutvecklingsprojektet inte låser fast sig vid gamla lösningar.

Strategier för att ta sig vidare i arbetet

I stadsutvecklingsprojekten används en rad olika strategier och metoder för att ta sig an klimatutmaningen vilka är av såväl organisatorisk som av praktisk art.

Tydliga mål och löpande uppföljning

Flertalet av de intervjuade lyfter fram att kommunala mål om klimatneutralitet eller klimatmål i översiktsplanen förenklar arbetet då man därigenom har något väl förankrat och handfast att hänvisa till vid prioritering av insatser. Ju tydligare och mer mätbara målen är desto mer användbara är de.

Vidare lyfts värdet av löpande utvärdering för att kunna implementera striktare åtgärder om mål riskerar att inte nås.

Metoder för strukturerad samverkan

Som hjälp i sitt omställningsarbete använder flera kommuner certifieringsverktyg. Certifieringsverktyg används på såväl byggnads- som stadsdelsnivå. Certifieringsverktyg för användning på stadsdelsnivå framhålls som hjälpsamt för att skapa effektiva samverkansprocesser såväl som för att säkerställa integrering av olika hållbarhetsaspekter. Det kan till exempel handla om att i ett tidigt skede utveckla hållbarhetsprogram tillsammans med byggaktörer. Samverkan med byggaktörer sker i vissa fall även genom ett konsortium mellan ett kommunalt bolag, kommunen och flera privata byggaktörer.

En annan arbetsmetod för att främja samverkan är framtagandet av idéskisser/scenarier/framtidsbilder. Dessa utgör ett bra underlag för att i ett tidigt skede diskutera olika utvecklingar. De bidrar vidare enligt några av de intervjuade även till att inlåsningar kan undvikas, till att ”tänka nytt” och till att synliggöra synergier och konflikter mellan olika lösningar.

Strategiska markinköp och markanvisning

En strategi som lyfts fram är strategiska markinköp, d.v.s. att köpa upp fastigheter inom det område som ska planeras, i syfte att kunna använda markanvisning som ett verktyg för att kunna ställa krav på byggaktörer.

Det framhålls även att det kan vara fördelaktigt att ha en tidig markanvisning för att få med byggaktörerna i ett tidigt skede och därmed till exempelvis möjliggöra samverkan i framtagande av hållbarhetsprogram. Vidare framhålls fördelarna med att inte från början ange exakt var inom området byggaktören kommer få bygga i syfte att skapa engagemang för området som helhet.

Nätverkande och kunskapsdelning

En annan framgångsrik strategi som lyfts är att nätverka med andra kommuner/stadsutvecklingsprojekt som ett sätt att kunna dela och ta del av ny kunskap och praktik. Samtidigt betonas att det inte får vara alltför tidskrävande eller innebära en administrativ börda. Att driva eller delta i forsknings- och utvecklingsprojekt lyfts också som något som kan bidra till att öka kunskapen och driva projektet framåt.

Innovativt klimat och innovativa kommunala bolag

Slutligen betonas vikten av ett arbetsklimat som stöttar nya idéer och lösningar. Särskilt lyfts värdet av innovativa kommunala bolag som är villiga att gå före och utveckla nya lösningar som bidrar till att göra det enklare att planera och bygga klimatsmarta stadsdelar.

Råd och tips till kommunerna

Föreliggande studie visar att kommuner spelar en viktig roll i omställningen och gör viktiga insatser för att minska klimatpåverkan och anpassa samhället till ett klimat i förändring. Genom åtgärder, strategier och metoder i stadsutvecklingsprojekt bidrar kommuner till klimatsmarta lösningar. Det är lösningar som bidrar till attraktiva boendemiljöer och tätorter som minskar transportbehov och gynnar gång-, cykel och kollektivtrafik, som främjar återbruk och återvinning och som bidrar till ett robustare samhälle genom att hantera klimatrisker. Samtidigt är arbetet ytterst komplext och svårhanterligt. Med detta sagt så kan följande råd och tips lämnas till kommuner som står inför liknande uppgifter som i de studerade kommunerna:

- › Frågan om klimatneutralitet behöver ibland lyftas från enskilda planprojekt till en mer övergripande nivå – klimatpåverkan från nybyggnation kan i vissa fall balanseras genom insatser som ligger utanför planområdet.
- › Kommunala klimatmål underlättar för kommunala tjänstepersoner i omställningsarbetet. Målen ger legitimitet att jobba med omställning. När målen ska brytas ner är det dock bra att ta hänsyn till att praktiken förändras snabbt. Att ställa alltför specifika mål, till exempel att bygga med ett specifikt material, riskerar låsa fast ett projekt vid teknik som kan vara förlegad när det är dags för byggstart.
- › Det finns en vilja att jobba mer med återbruk och cirkularitet inom den kommunala planeringen. Marknaden för återbrukat material är dock omogen och det råder en brist på erfarenhet och kunskap inom området. Ett tips är därför att stötta lokala initiativ och delta i utvecklingsprojekt.
- › Scenarier kan vara en bra arbetsmetod för att på ett förutsättningslöst sätt diskutera olika möjliga utvecklingar. Inlåsningsrisker kan undvikas och nya tankar och idéer skapas om hållbara lösningar och utvecklingar.
- › Ett tips för att ”få fler på tåget” är att involvera och uppmuntra fastighetsförvaltare och bostadsrättsföreningar i arbetet med minskad klimatpåverkan och klimatanpassning.
- › Allt byggande har klimatpåverkan. Frågan är viktig och pekar på behovet av att se över hur befintligt bostadsbestånd och befintliga lokaler kan nyttjas mer effektivt.

Att minska utsläppen av växthusgaser till netto noll och anpassa samhället till ett klimat i förändring innebär en stor omställning. Många aktörer behöver agera annorlunda än vad de gör idag och förändringar på systemnivå kommer krävas för att avhjälpa situationen. Kommuner runt om i landet gör idag stora insatser vilket exemplifieras i de studerade stadsutvecklingsprojekten. De framgångsfaktorer som återkommer i exemplen är ett innovativt klimat, tidig samverkan med privata aktörer, nätverkande, politiskt ledarskap och ett effektivt och kreativt nyttjande av existerande styrmedel.

Minskad klimatpåverkan och klimatanpassning i nya stadsdelar

Rapporten är framtagen tillsammans med White arkitekter som en del i [Programberedningen för hållbar omställnings arbete](#).

Som ytterligare material finns på SKR:s webbplats ett antal [lärande exempel](#) inom klimatområdet där några av kommunerna som har deltagit i studien berättar mer om sitt arbete med minskad klimatpåverkan och klimatanpassning.

Upplysningar om innehållet:

Jan-Ove Östbrink, jan-ove.ostbrink@skr.se

Victoria Kalén, victoria.kalen@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2023

ISBN 978-91-8047-214-2

Ladda ner eller beställ på skr.se/publikationer

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skr.se



Sveriges
Kommuner
och Regioner