

Remissvar

Miljödepartementet

Vårt diarienummer:
2022-02715

Ert diarienummer:
M2022/01830

Datum:
2022-12-14

Rapport Underlag om lokal och regional klimatomställning inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen

Sammanfattning

Vinnova är Sveriges innovationsmyndighet och vårt uppdrag är att stärka Sveriges innovationsförmåga och bidra till hållbar tillväxt. Vi gör det möjligt för organisationer att lösa komplexa utmaningar tillsammans genom att öppna upp för innovation som gör skillnad. Genom våra insatser bidrar vi till det globala åtagandet att nå målen i Agenda 2030.

Vinnova vill understryka att den kommande klimatpolitiska handlingsplanen är viktig för att klimatmålen ska kunna uppnås på ett hållbart och kostnadseffektivt sätt. Därför behöver även de insatser som skapas och genomförs de närmaste åren vara aktiva insatser som genom systeminnovation visar vägen och driver på omställningsarbetet. Därför är det nödvändigt att fokusera på att förstärka och samla pågående initiativ samt skapa överblick så att tid och resurser läggs på ökad framdrift i omställningsarbetet.

Vinnova delar bilden av att det finns ett antal utmaningar för att uppnå klimatmålen. Vinnova delar även bilden av att det finns goda exempel och bra initiativ inom klimatarbetet men att arbetet är fragmenterat och behöver få ett mer strategiskt genomslag. Vinnova delar utredningens analys att det för att accelerera klimatomställningen krävs systemperspektiv, koordinering, mobilisering och samverkan samt förändringsledarskap. Vinnova vill understryka vikten av förståelse för mekanismer som driver systeminnovation och behovet av ett förändringsledarskap som tar hänsyn till de speciella förutsättningar som gäller för att stora genomgripande förändringar ska få fäste och nå avsedda effekter.

Vinnova delar utredningens uppfattning att det finns synergier i att samordna styrningen och rikta pågående uppdrag, projekt och initiativ hos olika myndigheter inom klimatområdet för att möjliggöra och uppnå större effekter. Rådet för hållbara städer och Viable Cities utgör bra plattformar för att praktisera samverkan så väl mellan den statliga och den lokala regionala nivån som mellan olika myndigheter som tillsammans kan skapa ännu bättre förutsättningar för kommuner och regioner att göra verklighet av sitt klimatarbete. Genom att stärka de kommuner som är aktiva i klimatkommunerna och Viable Cities kan vi snabba på omställningen genom att driva på utveckling och implementering av nya lösningar och arbetssätt samt effektivisera spridningen av erfarenhet och kunskap till andra kommuner och regioner.

Vinnova
Sveriges innovationsmyndighet

Besöksadress:
Mäster Samuelstgatan 56,
101 58 Stockholm
Telefon: 08 473 30 00
www.vinnova.se

Fakturaadress:
Vinnova, FE 34, 838 73 Frösön
Levaransadress:
Klara Norra Kyrkogata 14, 101 58 Stockholm
Organisationsnummer: 202100-521

Inledande kommentarer

Vinnova delar utredningens analys att det för att accelerera klimatomställningen krävs systemperspektiv, koordinering, mobilisering och samverkan samt förändringsledarskap. Vinnova vill understryka vikten av förståelse för de mekanismer som driver systeminnovation och behovet av ett förändringsledarskap som tar hänsyn till de speciella förutsättningar som gäller för att stora genomgripande förändringar ska få fäste och nå avsedda effekter.

Systeminnovation innebär radikala förändringar i sociala och tekniska system, och behöver samtidigt omfatta flera nivåer i systemen. Systeminnovation sker vanligen genom små och stegvisa förändringar i kombination med mer storskaliga och genomgripande förändringar. Därför blir det viktigt med de mekanismer som driver på samspelet mellan å ena sidan innovativa lösningar av teknisk/metodologisk karaktär, och å andra sidan den infrastruktur, regelverk och efterfrågan som krävs för att innovationer – enskilt eller i kluster – ska göra skillnad.

En metod för systeminnovation i samverkan är missions som används av både Vinnova och inom EU¹ som utgår från ambitiösa målsättningar för systemomställning med bred samhällsrelevans där aktörer från olika sektorer, branscher och discipliner mobiliseras kring ett djärvt, inspirerande och mätbart mål som ska uppnås inom en viss tidsperiod. Det strategiska innovationsprogrammet Viable Cities är ett exempel på hur flera aktörer samlas för att gemensamt driva utvecklingen och finna nya vägar framåt med ett gemensamt mål "klimatneutrala städer 2030".

Ett annat exempel på långsiktiga koordinerade satsningar med systemperspektiv utifrån gemensamma missions är Impact Innovation, framtidens strategiska innovationsprogram som Vinnova tillsammans med Energimyndigheten och Formas lanserat. Hösten 2022 startade den mobiliseringsprocess som ska mynna ut i program som startar under 2024. Olika aktörskonstellationer ska samverka kring de systemförändringar de vill uppnå i en långsiktig kraftsamling som ska bidra till global konkurrenskraft genom omställning för hållbar utveckling.

Vinnova delar utredningens uppfattning att det för att uppnå större effekter finns synergier i att samordna och rikta pågående uppdrag, projekt och initiativ hos olika myndigheter inom klimatområdet. Rådet för hållbara städer och Viable Cities utgör bra plattformar för att praktisera samverkan så väl mellan den statliga och den lokala regionala nivån som mellan olika myndigheter som tillsammans kan skapa ännu bättre förutsättningar för kommunerna och regionerna att göra verklighet av sitt klimatarbete. Genom att stärka de kommuner som är aktiva i klimatkommunerna och kommunerna i Viable Cities kan vi snabba på omställningen genom att driva på utveckling och implementering av nya lösningar och arbetssätt samt effektivisera spridningen av erfarenhet och kunskap till andra kommuner och regioner.

Vinnova har tillsammans med övriga myndigheter som ingår i Rådet för hållbara städer tagit initiativ till en projektansökan för en "Myndighetsgemensam plattform för samverkan och erfarenhetsutbyte inom hållbar stads- och samhällsutveckling" med Boverket som projektägare. Samverkansplattformen avser komplettera rådets nuvarande verksamhet med en mer operativ funktion. Kansliet för plattformen ska integreras med kansliet för hållbara städer för god överhörning och samordning.

Vinnova delar utredningens bild av att det hos flera aktörer saknas resurser, kapacitet och kompetens för att driva omställningsarbetet. Vinnova menar att offentlig sektors förmåga att styra och leda för innovation för att möta samhällsutmaningar är en nyckel till att snabba på omställningen. SCB har på uppdrag av Vinnova genomfört undersökningen *Innovation i offentlig sektor*² i syfte att öka kunskapen om innovation och innovationsaktiviteter i offentlig sektor. För kommunerna, som är de som enligt Upphandlingsmyndighetens miljöspendanalys står för störst klimatavtryck³, svarar endast drygt en tredjedel att de arbetar systematiskt med innovation och 87% saknar innovationsstrategi. Avsaknad av strategier och systematik hotar omställningsarbetet.

¹ [EU Missions in Horizon Europe \(europa.eu\)](https://europa.eu)

² [En temperaturmätning på innovation i offentlig sektor | Vinnova](#)

³ [De offentliga inköpens klimat- och miljöpåverkan | Upphandlingsmyndigheten](#)

Undersökningen studerade även vilka innovationsaktiviteter som verksamheterna genomfört. Aktiviteten "Efterfrågat innovation genom inköp" var den som användes i lägst omfattning. Vinnova vill betona den mycket viktiga roll offentlig sektor har i att driva på, efterfråga och öppna upp för innovation. Offentliga upphandlingar motsvarar drygt 18%⁴ av Sveriges BNP och har därigenom en betydande köpkraft men det förutsätter att offentliga verksamheter har förmågor, resurser och kunskaper att styra, organisera, leda (innovationsledning) och efterfråga innovation (innovationsupphandling).

För att till viss del möta bristen på resurser, kapacitet och kompetens hos bland annat mindre kommuner vill Vinnova lyfta den möjlighet som finns i att de kommuner som är aktiva i klimatkommunerna och i Viable Cities kan gå före och visa vägen i omställningsarbetet. Genom att tillhandahålla konkreta vägledningar och tips för omställningsarbetet behöver inte alla kommuner göra hela förarbetet själva. Nya tekniska lösningar och andra varor och tjänster kopplat till omställningsarbetet bör också göras tillgängliga för fler genom inköpscentraler och inköpsfunktioner så som ADDA och HBV. Det behöver vara "lätt att köpa rätt och innovativt" även om man är liten.

Vinnovas ställningstaganden

Avsnitt 4.1. "Förslag 1. Nationell samordnare för Färdplan för kommuner och regioners klimatomställning"

Vinnova delar utredningens förslag med en nationell samordnare för klimatomställningen, som lyfts under 4.1.1, och anser att en sådan funktion kan ge ökad takt och lyft för arbetet framåt.

Vinnova betonar att för att rollen ska få effekt är mandat, resurser och förtroende centrala. Rollen som nationell samordnare för kommuner och regioners klimatomställning behöver kunna föra dialog med kommuner och regioner, identifiera vilka insatser som ger störst effekter på hela systemet och därefter föra en dialog med politiken vad som bör prioriteras och var insatser bör riktas framåt. För denna process behöver ett tydligt utpekad mandat och förtroende från såväl politik som kommuner, regioner och myndigheter finnas. Rollen som nationell samordnare behöver också stärkas med en tydlig förväntan på relevanta myndigheter att arbeta tillsammans med samordnaren för att stärka samspelet mellan olika perspektiv och administrativa nivåer - lokalt, regionalt och statligt.

Vinnova tillstyrker förslaget med en färdplan enligt 4.1.2 i syfte att samla aktörer för att gemensamt driva utvecklingen mot gemensamma mål – som ett arbetssätt som verkar i linje med EUs missionsarbete. Som lyfts fram under hinderanalys 3.2 så brottas många kommuner med en brist på kapacitet i genomförande av klimatomställningsarbetet. Ett viktigt uppdrag som Vinnova ser att den Nationella samordnaren bör ha i arbetet med färdplanerna för kommuner och regioner är att göra det enkelt för kommunerna att kunna omsätta planer i praktik, särskilt med tanke på stora skillnader i kapacitet, resurser och kompetens mellan kommunerna. Exempel på detta är att ta fram anpassade listor med de viktigaste klimatåtgärderna för varje kommun, som kan ske i samarbete med och utgå från det arbete som pågår i flera av de städer som ingår i Viable Cities arbete med satsningen Klimatneutrala städer och Klimatkontrakt 2030. Arbetet kan utgå från de kommuner som har kommit längst i klimatomställningen. Den nationella samordnaren och kansliet bör sedan ha i uppdrag att anpassa råden så att alla kommuner, men framförallt resurssvaga kommuner, som har svårast att själv genomföra ett sådant analysarbete, får en lista med förslag på vilka åtgärder de bör vidta. Att topplistan med förslag kopplas till antagandet av klimatkontrakt där KSO:er skriver på är viktigt för att den politiska ledningen ska känna ett tydligt ansvarstagande för genomförandet. Givet det kommunala självstyret går det inte att tvinga någon kommun att genomföra åtgärderna men incitament kan stärka

⁴ [Upphandlingspliktiga inköp för 819 miljarder kronor | Upphandlingsmyndigheten](#)

kommunernas arbete i att ta fram förslag som minskar utsläppen av växthusgaser.

Vinnova tillstyrker utredningens förslag enligt 4.1.3. om ett kompetenslyft för politiker och ledande tjänstepersoner. Vinnova vill dock poängtera att kunskap och verktyg för att leda klimatomställning inte är tillräckligt. Utifrån vad SCB-undersökningen om innovation i offentlig sektor indikerar, avsaknad av strategi och systematik för innovation, vill Vinnova lyfta behovet av kompetenslyft inom innovationsledning och systeminnovation för att möjliggöra ett mer framåtlutat arbete inom klimatområdet. En höjd innovationsförmåga i offentlig sektor skulle ge avtryck till alla delar av arbetet med Agenda 2030 och en hållbar framtid. Likaså skulle en ökad kunskap hos politiker och ledande tjänstepersoner kunna stärka förmågan och modet att leda för samhällstransformation och snabba på omställningstakten.

4.2 “Förslag 2. Myndighetslyft för kommuners och regioners klimatomställning”

Vinnova delar utredningens uppfattning om behovet av samordning och tillvaratagande av synergier enligt vad som beskrivs i 4.2.1 och tillstyrker förslaget om inrättandet av en samverkansfunktion. Vinnova förordar att en myndighetsgemensam samverkansfunktion hellre än att nyinrättas läggs till i redan pågående uppdrag och satsningar för att snabbare komma i gång. Vinnova vill här lyfta myndighetssamverkan inom ramen för Viable Cities Klimatkontrakt 2030 och Rådet för hållbara städer. Vinnova förordar Boverket som samordnande instans.

Vinnova tillstyrker förslagen om att ge tydligare uppdrag till myndigheter att bidra och stötta kommuner och regioner i klimatomställningsarbetet. Detta kan göras genom att det tydliggörs i regleringsbrev och andra uppdrag eller, för de myndigheter som bedöms vara särskilt viktiga för det regionala och kommunala omställningsarbetet, ingå i instruktionen. Vinnova menar att det även vore bra att ytterligare se över hur regeringen kan arbeta med gemensamma myndighetsuppdrag och samordnad finansiering för att skapa synergier och tydlighet samt underlätta överblicken för kommuner och regioner.

Vinnova delar utredningens uppfattning om behovet av att tydligare lyfta fram att lokala och regionala perspektiv ska omfattas av myndigheternas löpande arbete med policyutveckling. Vinnova menar att systematiskt systemperspektiv, s.k. smart policyarbete, i utvecklingen av policy och styrmedel kan bidra till att stärka samspelet mellan lokal, regional och statlig nivå och tydliggöra eventuella mål-/styr-/systemkonflikter. Förslagsvis kan identifierade hinder och möjligheter samlas in av den nationella samordnaren.

Vinnova har inget principiellt att invända mot tilldelning av medel till myndigheter med verksamhet relevant för lokal och regional klimatomställning. Vinnova delar utredningens syn på nödvändigheten av långsiktighet och att finansiering är viktigt för att uppnå detta. Vinnova menar att ett alternativ till att tilldela medel till respektive utpekad myndighet är att se till att finansiella medel, mandat och personella resurser ges till den föreslagna nationella samordningsfunktionen. Då skapas förutsättningar att kunna resurssätta utifrån aktuell inriktning och aktuellt kompetensbehov.

Vinnova tillstyrker förslaget 4,2,2, om att vidareutveckla Hållbarstad.se till en kunskapsarena för kommuner och regioners klimatomställning. Vinnova delar utredningens förslag att göra kunskapsarenan till en samlad kommunikationskanal och kunskapsnav. Genom att fokusera på användbarhet ur ett målgruppsperspektiv och göra det “lätt att hitta rätt” kan ännu mer nytta skapas.

Vinnova avstyrker förslaget 4.2.3 om rådgivningscentral för försöksverksamhet för kommuners och regioners klimatomställning. Vinnova stöttar myndigheter inom området smart policyutveckling[4] – att använda innovationsmetoder för helhetssyn och systemperspektiv i utvecklingen av regelverk och styrmedel. Området smart policyutveckling omfattar även så kallade regulatory

Vinnova
Sveriges innovationsmyndighet

Besöksadress:
Mäster Samuelstgatan 56,
101 58 Stockholm
Telefon: 08 473 30 00
www.vinnova.se

Fakturaadress:
Vinnova, FE 34, 838 73 Frösön
Levaransadress:
Klara Norra Kyrkogata 14, 101 58 Stockholm
Organisationsnummer: 202100-521

sandboxes/försöksverksamheter. En erfarenhet som Vinnova har av det arbetet är hur viktigt det är att den/de myndigheter med ansvar och bemyndigande kopplade till det aktuella policyområdet är involverad i arbetet. En annan insikt är att policyutveckling ibland görs bäst i försöksverksamhet, ibland genom andra metoder. Vinnova föreslår att förslaget om försöksverksamheter utvidgas till att ta ett större grepp kring regelhinder, regelutveckling och försöksverksamhet ur ett systemperspektiv och till att omfatta såväl metod- och projektstöd som juridisk rådgivning.

I övrigt ställer sig Vinnova tveksamma till att en kunskapsarena och en rådgivningscentral är tillräckliga för att uppnå avsedda effekter. En kunskapsarena och rådgivningscentral som svarar upp mot en efterfrågan är ett steg på vägen, men som utredningen också pekar på har många kommuner kapacitetsbrist. Detta i kombination att det ofta saknas strategi och systematik kopplat till innovationsarbetet i offentlig sektor innebär att det behövs aktiva insatser som bygger insikter och driver på en efterfrågan av kunskap och råd. Det räcker inte med "pull" det behövs även "push". Därför föreslår Vinnova att föreslagen samordningsfunktion, kunskapsarena och rådgivningscentral även får i uppdrag att verka aktivt, utåtriktat och uppsökande utifrån ett målgruppsperspektiv. Det är också nödvändigt att aktivt stötta spridningen av goda exempel och nya lösningar för att snabba på verklig omställning.

Avsnitt 4.4 "Förslag 4. Standardiserad redovisning av klimatåtgärder

Vinnova delar utredningens rekommendation att den nationella samordnaren bör inleda samarbeten för att inspirera och motivera kommuner och regioner. Vinnova rekommenderar dock att samarbete bör inledas med klimatpolitiska rådet, snarare än RKA, för att anpassa verktyget Panorama i syfte att utveckla nya sätt att mäta, följa upp och visualisera klimatomställning på lokal nivå, gärna med fokus på jämförelser så att det lätt går att se hur långt kommuner i liknande situation har kommit i arbetet med att införa de rekommenderade åtgärderna och med prognos över vilka utsläppsminskningar dessa åtgärder leder till. Att mäta exakt vilka utsläppsminskningar de olika åtgärderna har åstadkommit i varje kommun är emellertid ett omfattande arbete och fokus bör ligga på att stötta genomförandet av åtgärderna, snarare än att mäta exakt hur mycket utsläppsminskningar som har åstadkommit.

Vinnova tillstyrker utredningens förslag att ändra kommunallagen så att klimatarbetet tydligt blir en del i redovisningsplikten för alla kommuner.

Avsnitt 4.5. "Förslag 5. Förstärkt uppdrag till länsstyrelsen att leda och koordinera energi- och klimatomställning på lokal och regional nivå"

Vinnova tillstyrker utredningens förslag om ett förstärkt uppdrag till länsstyrelsen. Arbetet bör ske i nära samarbete med den föreslagna nationella samordnaren så att det inte skapas parallella processer. Länsstyrelsen är även medlem i Rådet för hållbara städer och i Miljömålsrådet och därigenom kommer länsstyrelsen att, om utredningens förslag blir verklighet, även omfattas av förslag enligt 4.2., vilket är en bra utgångspunkt för informations- och kunskapsöverföring inom systemet. Vinnova ser positivt på att förslaget enligt 4.5. trycker på aktiva genomförandeinsatser.

I detta ärende har generaldirektör Darja Isaksson beslutat. Programledaren Lotten Juhlin har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också handläggare Jenny Engström och Lars Friberg deltagit.

Darja Isaksson

Vinnova
Sveriges innovationsmyndighet

Besöksadress:
Mäster Samuelstgatan 56,
101 58 Stockholm
Telefon: 08 473 30 00
www.vinnova.se

Fakturaadress:
Vinnova, FE 34, 838 73 Frösön
Levaransadress:
Klara Norra Kyrkogata 14, 101 58 Stockholm
Organisationsnummer: 202100-521