

Rekommendationer för finansiering av klimatomställning genom twin transition

UTTC RAPPORT UTTC-R-2025-04

UTTC

www.uttc.se

Titel: Rekommendationer för finansiering av klimatomställning genom twin transition

Författare: Johan Magnusson och Viktor Elliot

Kategori: GRÖN

Publicerad: 2025-05-13

Utgivare: UTTC

Diarienummer: UTTC-R-2025-04

Om UTTC

Urban Twin Transition Center (UTTC) är ett strategiskt initiativ som utnyttjar digitalisering för att säkerställa Sveriges gröna omställning. Genom validering av netto-noll lösningar och identifiering av bästa praxis påskyndar UTTC införandet av hållbar teknik i stadsområden. Genom samverkan mellan kommuner, den akademi och industri, främjar centret ett enhetligt tillvägagångssätt för att uppnå klimatneutralitet, vilket även positionerar Sverige som ledande inom branschen för netto-noll lösningar.

Om UTTCs rapportserie

UTTC bedriver forskning och utveckling i relation till twin transition. Med utgångspunkt i verksamheters behov syftar rapporterna till att bidra med evidensbaserade kunskapsunderlag för stärkande av twin transition förmåga. Givet att twin transition berör grön- och digital omställning, täcker forskningen hela spannet från det i huvudsakliga gröna till det i huvudsakliga digitala. Samtliga rapporter kan med andra ord inte ses att till fullo balansera båda delarna i vad som avses med twin transition. För att tydliggöra för läsare kategoriseras rapporterna utifrån perspektiv och omfång, där kategori GRÖN avser ett huvudsakligt fokus på klimatomställning, BLÅ ett huvudsakligt fokus på digitalisering och TWIN för det sammanflätade. Samtliga rapporter är tänkta att bidra till att stärka twin transition förmåga.

Sammanfattning

Denna rapport från Urban Twin Transition Center (UTTC) ger rekommendationer för hur svenska kommuner kan finansiera klimatomställningen genom att integrera den i den löpande verksamheten, med särskilt fokus på synergier mellan digitalisering och klimatmål – den så kallade *twin transition*.

Kommuner i Sverige kämpar med att realisera sina klimatstrategier då satsningar ofta är frikopplade från strategiska målsättningar och huvudsakligen finansieras genom traditionella verksamhetsmedel snarare än riktade investeringar. Det råder därmed en strukturell frikoppling mellan strategi och genomförande. De flesta kommuner saknar klimatinvesteringsplaner, och tillgång till investeringskapital är begränsad. Istället föreslår UTTC ett skifte i fokus – från extern finansiering till intern prioritering och effektivare nyttjande av befintliga resurser.

Rapporten föreslår en trestegsmodell för att stärka kommuners verkanskraft i klimatomställningen:

1. **Strategisk prioritering** – Säkerställ att alla utvecklingsinitiativ bidrar till klimatmål genom krav på effektmål vid beslutsfattande.
2. **Sakkompetens i beslutsfattande** – Inkludera hållbarhetsstrategier i prioriteringsprocessen för att säkerställa trovärdighet och strategisk koppling.
3. **Systematisk uppföljning** – Mät resursutnyttjande och måluppfyllnad på portföljnivå för kontinuerlig förbättring.

Som startpunkt rekommenderas att kommuner integrerar klimatomställningsmål i sina digitaliseringsportföljer, där det redan finns särskilda resurser. Detta kan ge ett konkret och hanterbart tillfälle att börja integrera strategiska klimatmål i verksamheten.

Slutligen presenteras ett framväxande ramverk för klimatfinansiering, som betonar vikten av kontinuitet, lokalanpassning, intressentengagemang och transparent uppföljning. UTTC:s fortsatta forskning fokuserar på att utveckla metodstöd för implementering av klimatfinansieringsplaner som verktyg för twin transition.

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING	2
1 FINANSIERING AV KOMMUNENS OMSTÄLLNING	5
1.1 ETT ALTERNATIVT ANGREPPSSÄTT	6
1.2 FALLET TWIN TRANSITION	7
2 ETT FRAMVÄXANDE RAMVERK FÖR KLIMATFINANSIERING I KOMMUNER.....	9
2.1 MOTIV: VARFÖR ÄR KLIMATFINANSIERING VIKTIGT?	9
2.2 METOD: HUR SKAPAR MAN ETT EFFEKTIVT RAMVERK?	9

1 Finansiering av kommunens omställning

Kommuner uppvisar ett tydligt mönster där investeringar och initiativ ofta är frikopplade från strategiska målsättningar¹. Med andra ord nyttjas ofta betydande medel för att genomföra initiativ, men initiativs målsättningar är sällan lierade med kommunens strategier. Resultatet av detta är att kommunen underutnyttjar sina medel i genomförande av strategierna, vilket resulterar i underprestation genom faktisk underfinansiering av strategiska målsättningar.

För att realisera till exempel en klimatstrategi, där kommunen verkar för att uppnå tydliga mål i relation till utsläpp av växthusgaser krävs betydande resurser. Dessa resurser är ofta svåra att få tag på, och svenska kommuner underpresterar i klimatomställning jämfört med Regeringens mål om att nå netto-nollutsläpp till 2045². Utan tillgång till resurser för att göra de satsningar som krävs kommer kommunerna inte att klara av sina åtaganden i relation till klimatomställning.

Samtidigt lägger kommunen betydande resurser på att hantera andra utmaningar som till exempel de relaterade till demografi, säkerhet och resiliens. Dessa satsningar finansieras antingen genom lånemedel eller verksamhetsmedel, dvs antingen genom investeringar eller genom att nyttja medel från ordinarie verksamhet. Figur 1 ger en överblick av kommunens idealiserade kapitalstruktur³.



Figur 1. Schematisk översikt av centrala/lokala verksamhets-/investeringsmedel, relativ storlek.

Genom att skilja mellan centrala (kommunledning) kontra lokala (nämnd, förvaltning, bolag) och verksamhets (intäktsfinansierade)- kontra investeringsmedel (lånefinansierade) syns att lejonparten av medel som står till en kommuns förfogande utgörs av lokalt kontrollerade verksamhetsmedel. Dessa medel ligger under

¹ <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/09513571011034343/full/html#idm46085969258832> och <https://dl.acm.org/doi/abs/10.1145/3543434.3543639>

² <https://www.klimatpolitiskaradet.se/wp-content/uploads/2024/05/klimatpolitiskaradetsrapport2024.pdf>

³ Den idealiserade kapitalstrukturen är skapad genom analys av ett urval av kommunala budgetar och bör ej ses som statistiskt säkerställd. Tidigare litteratur saknar tillförlitliga översikter av kapitalstruktur.

nämnds/bolagsstyrelses kontroll och syftar till att säkerställa vidhållen verksamhet och nödvändig utveckling. Fastslående av fördelning av dessa medel till respektive nämnder sker genom kommunfullmäktige, och uppvisar låg grad av förändring (dvs i termer av omfördelning mellan nämnder) över tid. Med andra ord är dessa medel ofta stabila, för att stötta en stabil verksamhet. Lokala verksamhetsmedel används såväl till förvaltning och utveckling, med en betydande tonvikt på förvaltning.

Med andra ord innebär detta att av de medel som står till en kommuns förfogande för att finansiera omställning och realisering av kommunens strategier, ligger en överväldigande majoritet inbäddad i ordinarie verksamhet snarare än att vara öronmärkt för specifika satsningar. Av de strategier som kommunen antar är huvuddelen ofinansierade genom särskilda medel, utan förväntas realiseras genom lokalt ansvarstagande i respektive förvaltning. Majoriteten av kommuner saknar dock en strukturerad uppföljning av strategiexekvering, vilket medför att verksamhetsföreträdare (som förfogar över en överväldigande majoritet av tillgängliga medel) sällan ställs till ansvar för eventuella brister i realisering av de (ofta) centralt framtagna och beslutade strategierna.

Detta fenomen kan beskrivas som en frikoppling (*eng.* decoupling) mellan kommunens strategiska målsättningar och dess operativa verksamhet, och har tidigare identifierats såväl i forskning som i praktik⁴. Konsekvensen för kommunen är en urlakning och oförmåga att realisera omfattande strategiska målsättningar som till exempel klimatomställning.

För att finansiera klimatomställning har tidigare praxis pekat på vikten av klimatinvesteringsplaner⁵, vilket ofta tolkats som förlitandet på centrala investeringar för finansiering av omställningen⁶. Tillgången till kapital och förankringen av ökad upplåning har motverkat framtagningen av dessa planer, vilket resulterat i att en överväldigande majoritet av Sveriges kommuner fortfarande saknar klimatinvesteringsplaner. Samtidigt ser vi en risk i att kommuner förlitar sig på denna typ av finansieringsinstrument för klimatomställning, särskilt då investeringsmedel förväntas fortsätta vara ett relativt sett marginalfenomen inom den totala finansieringen av välfärden.

Den centrala frågan som kommer ur ovan resonemang är:

Hur borde kommuner finansiera strategiska målsättningar som klimatomställning?

1.1 Ett alternativt angreppssätt

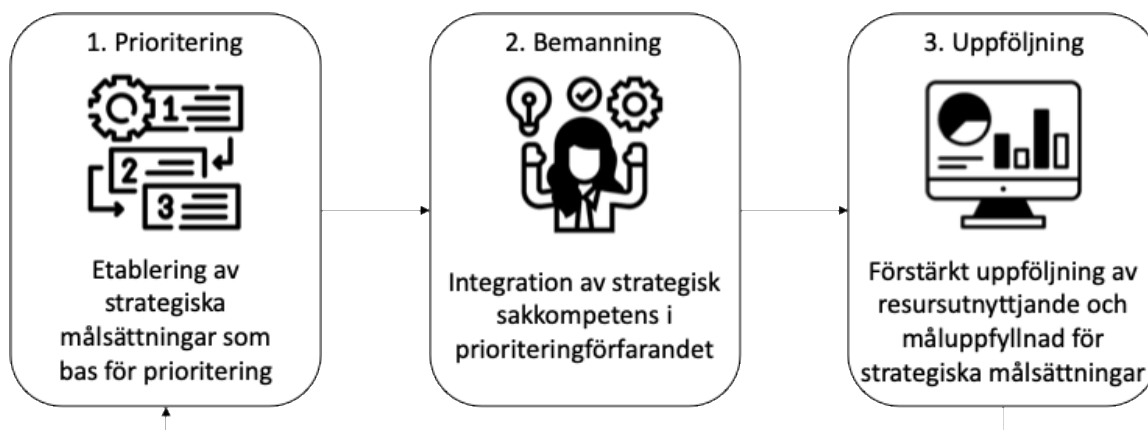
Svaret på den tidigare ställda frågan ligger i att motverka den frikoppling som föreligger mellan strategiska målsättningar som klimatomställning, och ordinarie verksamhet.

⁴ <https://doi.org/10.5465/19416520.2012.684462>

⁵ <https://viablecities.se/klimatneutrala-stader-2030/klimatinvesteringsplaner/>

⁶ Se tex <https://goteborg.se/wps/wcm/connect/449b4716-c622-42e2-8b96-73d204c1283c/Sammanfattningsrapport+2023+Finansiering+f%C3%B6r+omst%C3%A4llning.pdf?MOD=AJPERES>

Med andra ord behöver strategiska målsättningar integreras i prioriteringen av allokering av verksamhetsmedel, inte bara centrala investeringsmedel. Genom detta sker en kraftig förstärkning av tillgängliga resurser för strategiexekvering. Vi ser följande tre steg som nödvändiga för att möjliggöra detta:



Figur 2. Tre steg för att stärka kommunens verkanskraft i strategisk omställning.

I det första steget (Prioritering) lieras planerade initiativ med övergripande strategiska målsättningar. Detta sker genom att man kräver inkludering av effektmål som direkt bidrar till den eftersträlvade förflyttningen. Därefter sker prioritering på basis av efterlevnad och genomförande av strategierna, dvs initiativ prioriteras på strategisk bas, snarare än som idag uteslutande interna, lokala verksamhetsbehov.

I det andra steget (Bemanning) säkerställs en inkludering av individer med sakkompetens in i prioriteringsförfarandet. Detta sker genom att individer som t.ex. hållbarhetsstrateger bjuds in till prioriteringsgruppen för att kunna bistå med kompetens kring just kopplingen till de strategiskt relaterade effektmålen.

I det tredje och sista steget förstärks uppföljningen av såväl prioritering som genomförande av initiativen. I denna uppföljning sätts särskilt fokus på resursutnyttjande (andel kostnader/strategisk målsättning, andel kostnader med strategikoppling etc) samt måluppfyllnad (individuellt initiativ samt aggregerat på portföljnivå).

Givet dessa tre steg möjliggörs en ökad verkanskraft i efterlevnad av strategiska målsättningar inom kommunen.

1.2 Fallet twin transition

Då de föreslagna tre stegen innebär en betydande omställning för verksamheten (vilket kan vara en avsevärd utmaning) rekommenderar vi att kommuner inleder detta arbete genom ett fokus på twin transition, dvs *hur digitalisering kan användas för klimatomställning*. Ur detta följer att den första integrationen av strategiska målsättningar i relation till klimatomställning görs inom ramen för digitalisering.

Digitalisering utgör ett område som i många kommuner tilldelas särskilda resurser, men som tidigare påvisats är digitala utvecklingsinitiativ i dagsläget frikopplade från klimatrelaterade målsättningar⁷. Majoriteten av digitala utvecklingsinitiativ finansieras i dagsläget med en mix av lokala och centrala verksamhetsmedel⁸.

För exekvering av klimatomställningsstrategi innebär tidigare föreslagna tre steg följande i relation till twin transition:

1. Etablering av strategiska målsättningar som bas för prioritering.

Samtliga digitala utvecklingsinitiativ behöver utvärderas och prioriteras utifrån efterlevnad av kommunens klimatomställningsstrategi. Detta kräver att underlag i form av föreslagna projektdirektiv och business case är utrustade med välformulerade effektmål avseende klimatrelaterad nytta. Initiativ som ej har detta eller där den klimatrelaterade nyttan är marginell bör ej prioriteras. Ett tydligt metodstöd bör tas fram för att stödja framtagande av välformulerade effektmål i relation till klimatrelaterad nytta, och denna nya bas för prioritering bör kommuniceras tydligt till verksamhet.

2. Integration av strategisk sakkompetens i prioriteringsförfarandet.

För att säkerställa att prioritering sker på ett så bra sätt som möjligt krävs integration av klimat/hållbarhetsstrategier i den grupp som ansvarar för genomförande av prioritering. Dessa individer har kompetens för att avgöra dels om den identifierade klimatrelaterade nyttan är trovärdig och uppnåbar, och dels för att avgöra om helheten av initiativ är ändamålsenlig för den strategiska målsättningen.

3. Förstärkt uppföljning av resursutnyttjande och måluppfyllnad för strategiska målsättningar.

Kommunen bör etablera en tydlig översikt av andelen medel (av den totala portföljen) som verkar för klimatomställning och följa upp denna över tid. Samtidigt bör kommunen mäta och följa upp nyttorealiseringsgraden av klimatrelaterade effektmål, för att identifiera potentiella lärdomar och ytterligare insatser som krävs för realisering av nytta. Detta kräver att samtliga initiativ som prioriteras har en tydlig plan för nyttorealiseringsgrad samt utsedd hemtagningsansvarig, dvs namngiven person och funktion för att säkerställa realisering av nytta.

De föreslagna åtgärderna aktiverar en betydande ytterligare källa för finansiering av klimatomställning, och förmågan för twin transition stärks. Vår rekommendation därefter är att utvärdera insatsen och fortsätta integrationen av klimatomställningsstrategiska målsättningar i övriga existerande utvecklingsportföljer i kommunens förvaltningar och bolag.

⁷ https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-23213-8_5

⁸ <https://digitalforvaltning.se/rapport/hur-bor-vi-anvanda-investeringsvertyget/>

2 Ett framväxande ramverk för klimatfinansiering i kommuner

Att skapa ett ramverk för klimatfinansiering är avgörande för kommuner som vill ta sitt klimatansvar på allvar. Genom pågående forskning kan vi i dagsläget identifiera två centrala byggstenar i detta arbete.

2.1 Motiv: Varför är klimatfinansiering viktigt?

Vi har identifierat tre hörnstenar i varför ett skifte från investering till finansiering är viktigt för klimatomställning i kommuner.

1. **Kontinuerliga Åtgärder:** Klimatomställning handlar inte bara om stora investeringar utan också om löpande åtgärder och drift. Genom att ha en klimatfinansieringsplan kan kommuner säkerställa att de har medel för att genomföra både små och stora klimatåtgärder kontinuerligt.
2. **Förvirring mellan finansiering och investering:** Det är viktigt att förstå skillnaden mellan finansiering och investering. Klimatfinansiering innebär att säkra medel för att genomföra klimatåtgärder över tid, inte bara att göra enstaka stora investeringar.
3. **Anpassning till lokala förhållanden:** Varje kommun har unika ekonomiska förutsättningar och klimatambitioner. Ett ramverk för klimatfinansiering hjälper kommuner att anpassa sina planer efter sina specifika behov och kapaciteter.

2.2 Metod: Hur skapar man ett effektivt ramverk?

Vi ser fyra steg som viktiga i en metod för klimatfinansiering.

4. **Identifiera behov och prioritera åtgärder:** Börja med att identifiera vilka klimatåtgärder som är mest angelägna och vilka resurser som behövs för att genomföra dem. Detta kan inkludera allt från energieffektiviseringar till större infrastrukturprojekt.
5. **Mobilisera kapital:** Det är viktigt att hitta olika finansieringskällor, både offentliga och privata. Kommuner kan söka bidrag, samarbeta med företag eller använda egna medel för att finansiera sina klimatåtgärder.
6. **Engagera intressenter:** Involvera olika intressenter, såsom medborgare, företag och organisationer, i planeringsprocessen. Detta skapar en bredare förståelse och stöd för klimatåtgärderna.
7. **Följ upp och rapportera:** Ha tydliga mekanismer för att följa upp och rapportera om framstegen. Detta hjälper till att hålla alla informerade och engagerade, samt att justera planen vid behov.

Forskningen inom UTTC fortsätter nu med att ta fram ett konkret metodstöd för att möjliggöra kommuners nyttjande av klimatfinansieringsplaner för att möjliggöra twin transition.