CENTRUM FÖR KOMMUNSTRATEGISKA STUDIER (CKS)

Arbetsnotat 2025-05-16

Linköpings klimatråd 2025

Fördjupning inom insatsområdet ”Hållbar mobilitet och resurseffektiva transporter”

Brita Hermelin, Sara Gustafsson, Gissur Erlingsson, Karolina Isaksson, Patrik Rohdin, Martin Rudberg

LINKÖPINGS UNIVERSITET

Innehåll

Sammanfattning 3

1 Inledning 5

2 Klimatrådets arbetsmetod för att följa och granska kommunens klimatpolicy .. 7

3 Om Linköpings kommuns dokument – för att förstå linjering 9

4 Ramverket för hållbara transporter – för att förstå extern validitet 13

5 Linköpings strategier och insatser för hållbara transporter 19
Direkt rådighet 19
Indirekt rådighet 20
Rådighet genom påverkan 22
Sammanfattande diskussion – rådighet och alla tillgängliga verktyg..... 23

6 Slutsatser och rekommendationer..... 26

Källor och referenser 27

Sammanfattning

Klimatrådet för Linköpings kommun (fortsättningsvis Klimatrådet) syftar till att följa och granska kommunens arbete för att uppnå beslutade klimatmål enligt Klimat- och energiprogram för Linköpings kommun 2022–2030 (Linköping, 2022) samt att stödja kommunen i arbetet med att uppnå målen. Klimatrådet har fått i uppdrag att på årlig basis välja ut ett fokusområde från Klimat-och energiprogrammet för fördjupning. För år 2025 har Klimatrådets fördjupning varit inom ”Hållbar mobilitet och resurseffektiva transporter”.

Den modell Klimatrådet har använt sig av utgår från två dimensioner som vi benämner *linjering* och *extern validitet*. Dimensionen linjering handlar om logiken mellan kommunens policy och genomförande av insatser. Den andra dimensionen för granskningen, extern validering, betyder att utgå från vad forskningen framhåller som angelägna insatser inom transportområdet för att uppnå minskade växthusgasutsläpp och om kommunerna nyttjar de verktyg man har för att genomföra sådana insatser.

Klimatrådet har för sin granskning tagit sin utgångspunkt i den strategiska nivån för kommunens klimatarbete. De operativa insatserna diskuteras med utgångspunkt från ett antal kommunala dokument, som är centrala för kommunens miljö- och klimatarbete. Denna avgränsning har varit en nödvändig anpassning till de resursramar och tidsbegränsningar som Klimatrådet har att förhålla sig till.

Resultatet av Klimatrådets granskning av Linköpings kommuns arbete för att uppnå beslutade klimatmål presenteras genom åtta huvudteman som är centrala för området hållbar mobilitet och resurseffektiva transporter. Dessa teman har vi sorterat i tre grupper beroende av vilken nivå av insatser vi kan identifiera. För tre teman framgår det att kommunen nyttjar sina tillgängliga verktyg. Dessa teman omfattar att utveckla infrastruktur för cykel och gång, att föra dialoger med det bredare samhället samt att vara kunskapsaktör genom att ingå i utvecklingsprojekt. De här temaområdena där kommunen framstår som mest aktiva speglar kommunens mandat inom fysisk planering, närheten till medborgarna i närsamhället samt att kommunernas roll som kunskapsaktörer har förstärkts.

Två temaområden inom vilka kommunen skriver fram ambitiösa mål men där underlaget Klimatrådet haft tillgång till saknar detaljer, omfattar nyttjande av klimatfrämjande teknik samt dialoger med företagen. Inom tre temaområden framstår ambitionsnivån som lägre vad gäller strategier och/eller genomförande. Dessa omfattar insatser för att uppnå det uppsatta målet för sin egen fordonsflotta, insatser för att minska attraktiviteten för biltrafik, samt insatser vad gäller kollektivtrafik och mobilitetslösningar. För den

här gruppen av teman varierar kommunens tillgång till formella mandat och direkt rådighet. Vad gäller insatser för att ställa om den egna fordonsflottan, och för vilket måluppfyllelsen inte har kunnat infrias, har man stor rådighet. Inom temat för att minska attraktiviteten för biltrafik har kommunen rådighet, framför allt genom fysisk planering. Det här är ett område som kan möta motstånd från civilsamhället och från organisationer, vilket kan förklara att kommunens operativa insatser inom området framstår som en aning avvaktande. Kollektivtrafikfrågor behöver ske i samverkan med den regionala kollektivtrafikmyndigheten som innebär att kommunen har indirekt inflytande.

Avslutningsvis menar Klimatrådet att det finns ett stort värde i att kommuner sätter upp visioner för hållbar utveckling, samt att kommunens politiska ledning har ett stort ansvar i att efterfråga resultat i linje med uppsatta strategier inom det här området. Klimatrådet vill betona vikten av att konkretisera visioner om hållbar utveckling i strategiska mål grundade i kommunens rådighet och tillgängliga verktyg som ett stöd i arbetet med måluppfyllelse. Detta skulle stärka förutsättningarna för kommunen att driva metodiskt arbete för att bidra till klimatet.

1 Inledning

Klimatrådet för Linköpings kommun (fortsättningsvis Klimatrådet) syftar till att följa och granska kommunens arbete för att uppnå beslutade klimatmål enligt Klimat- och energiprogram för Linköpings kommun 2022–2030 (Linköping, 2022) samt att stödja kommunen i arbetet med att uppnå målen. Klimatrådet bildades under 2024, med sex forskare från olika disciplinära bakgrunder. Rådet har fått i uppdrag att på årlig basis välja ut ett fokusområde från Klimat-och energiprogrammet för fördjupning. För år 2025 har Klimatrådet valt insatsområdet ”Hållbar mobilitet och resurseffektiva transporter” som sin fördjupning.

Transporter är en central sektor som behöver ställas om för att uppnå uppsatta mål om minskade växthusgasutsläpp. I Sverige svarar utsläppen från inrikes transporter för knappt en tredjedel av de totala utsläppen av växthusgaser. Mer än 90 procent av dessa utsläpp kommer från vägtrafiken, där utsläpp från personbilar dominerar (Naturvårdsverket, 2024b).

Mål om minskade utsläpp av växthusgaser sätts upp internationellt, genom EU, nationellt i Sverige och av kommuner i Sverige. I det nationella klimatpolitiska ramverket som gäller sedan år 2017 finns ett särskilt mål för transporter. Det anger att utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter ska minska med 70 procent fram till år 2030 jämfört med år 2010 (Naturvårdsverket. 2024c).

Sedan år 2021 finns även EU:s klimatlag som anger att EU ska nå klimatneutralitet senast år 2050. Ett viktigt etappmål är att utsläppen av växthusgaser ska minska med minst 55 procent till år 2030 jämfört med år 1990. Unionens klimatmål ska nås med hjälp utsläppshandelssystemet (EU ETS), ansvarsfördelningsförordningen (ESR) samt upptag och utsläpp från skog och mark (LULUCF). EU:s klimatpaket innebär att Sverige till år 2030 ska minska utsläppen i icke-handlade sektorn med 63 procent jämfört med 1990, enligt en plan som beslutas av EU-kommissionen (Naturvårdsverket, 2024a).

Med den här bakgrunden som utgångspunkt är den här rapportens syfte att ge en övergripande bild av Linköpings kommuns strategiska arbete med klimatomställning, med fokus på insatsområdet Hållbar mobilitet och resurseffektiva transporter.

Rapporten är uppdelad i sex huvudavsnitt. Efter den här inledningen följer avsnitt två som beskriver Klimatrådets arbetsmetod. Detta avsnitt ger en grundläggande förståelse för Klimatrådets förutsättningar och hur arbetet har avgränsats. I avsnitt tre görs en beskrivning av Linköpings kommuns styrning för klimatomställning, med utgångspunkt i Klimat- och energiprogrammet 2022–2030, andra relaterade

styrdokument och policyer. Här förklaras hur programmet styr och samordnar kommunens arbete på området och ger en ram för de åtgärder som vidtas för att nå klimatmålen. I avsnitt fyra presenteras ramverket som Klimatrådet valt som stöd för att analysera insatsområdet mobilitet och transporter. Ramverket fungerar som en struktur för Klimatrådets genomlysning av kommunens strategiska insatser för mobilitet och transporter. Avsnitt fem presenterar resultatet av Klimatrådets analys om Linköpings kommuns arbete med mobilitet och transporter. Här sammanfattas Klimatrådets observationer och analyser av kommunens styrkor och utvecklingsområden inom det strategiska arbetet med mobilitet och transporter. Avsnitt sex, avslutningsvis, presenterar övergripande slutsatser och rekommendationer för framtida åtgärder för att minska klimatpåverkan.

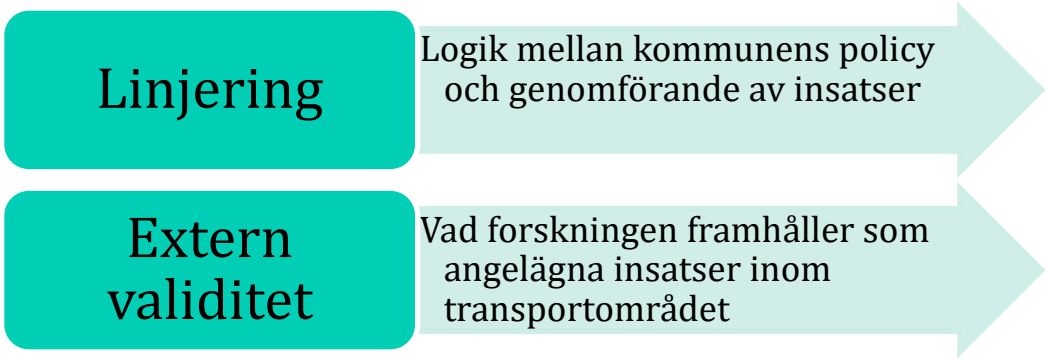
2 Klimatrådets arbetsmetod för att följa och granska kommunens klimatpolicy

Uppdraget som Klimatrådet har, som är att utvärdera hur kommunen genomför insatser enligt sin övergripande klimatpolicy, är något som har beskrivits som komplext och som behöver förstås utifrån olika dimensioner (Gustafsson & Mignon, 2020; Isaksson & Hagbert, 2020). Den här komplexiteten beror på en rad faktorer, som exempelvis att klimatinsatser har effekter med olika tidsperspektiv och att det i vissa fall är svårt att mäta territoriellt avgränsade effekter av insatserna. Vad gäller tidsdimensionen, kan exempelvis investeringar i infrastruktur och fysisk planering som underlättar för miljöanpassade transportslag eller minskat resande ge resultat som inte syns direkt, utan först efter flera år.

I många fall kan effekter vara beroende av att flera åtgärder kombineras. På transportområdet kan det exempelvis handla om infrastruktur och fysisk planering i kombination med kostnader för drivmedel, utbud och kostnad för parkering, tillgång till kollektivtrafik, gång och cykel, aktivt påverkansarbete genom informationskampanjer med mera. Detta försvårar utvärderingar eftersom det kan vara svårt att koppla specifika åtgärder till observerbara resultat inom en specifik tidsram. Dessutom kan åtgärder som kommuner genomför ha effekter som sprider sig till bredare geografier utanför det egna politiska-administrativa territoriet, exempelvis som att planera för parkeringar vid kollektivtrafikstationer. Ytterligare en aspekt är att det finns olika metoder för att beräkna utsläpp som kan leda till att mätningarna inte går att jämföra eller sammanställa på ett konsekvent sätt. Det här har inneburit att vi för den här granskningen inte har möjlighet att utgå från dokumenterade utsläppsminskningar för att bedöma kommunens insatser.

Den modell som vi har använt oss av vilar på två dimensioner. Vi benämner dessa *linjering* och *extern validitet* (se Figur 1). Dimensionen linjering handlar om hur vi kan se en logik mellan kommunens policy och genomförande av insatser. Detta innebär att granska sambanden mellan strategiska mål, operativa insatser och hur kommunen bedömer måluppfyllelse för sitt arbete (Rosvall et al., 2023). Denna dimension av linjering har vi kunnat bedöma genom att ta del av dokument från Linköpings kommun, samt genom samtal med tjänstepersoner som har bidragit till vår förståelse av dokumenten. Det här är ett perspektiv på linjering som även klimatpolitiska rådet i Lund har använt sig av. I det fallet ledde det till observationen att det råder en svag länk mellan målsättningar och åtgärder. Lunds klimatpolitiska råd skriver att: ”Många formuleringar pekar i rätt riktning, men saknar konkretisering och kvantifiering. Det saknas inte visioner, men processerna för att realisera dem brister” (Lunds kommuns klimatpolitiska råd, 2024, s. 22).

Vidare är det viktigt att förklara att klimatrådet för sin granskning tar sin utgångspunkt i den strategiska nivån för kommunens klimatarbete. Detta har sin grund i det uppdrag vi fått och som är att utgå från Klimat-och energiprogrammet som handlar om kommunens strategiska planering. Det betyder att det sätt vi diskuterar kommunens operativa insatser är på en övergripande nivå. Detta har även varit en nödvändig anpassning till de resursramar och tidsbegränsningar som Klimatrådet har att förhålla sig till.



Figur 1. Grundpelare för Klimatrådets analyser.

Den andra dimensionen i vår granskning är det vi kallar *extern validitet* (se figur 1). Det betyder att vi utgår från vad forskningen framhåller som angelägna insatser inom transportområdet för att uppnå minskade växthusgasutsläpp och om kommunerna nyttjar de verktyg man har för att genomföra sådana insatser. Många klimatåtgärder kräver insatser av offentliga organisationer på både nationell, regional och lokal nivå, samt även ett engagemang från den privata sektorn, vilket innebär att kommunen i många fall inte kan genomföra alla åtgärder de önskar på egen hand. Vidare varierar kommunernas möjligheter till insatser beroende på kommunorganisatoriska faktorer och beroende på vilka aktörer och verksamheter som finns i kommungeografin.

Klimatrådets granskning baseras på information från Linköpings kommuns Klimat- och energiprogram (2022) och andra kommunala dokument (enligt förteckning i slutet av rapporten). Dessutom har dialoger med tjänstepersoner vid kommunen genomförts för att fördjupa förståelsen för dokumenten. Rapporten är helt självständigt skriven av Klimatrådet.

3 Om Linköpings kommuns dokument – för att förstå linjering

Där här avsnittet beskriver underlaget i form av olika kommunala dokument Klimatrådet har tagit del av. Enligt beslutad struktur för politiska styrdokument i Linköpings kommun (Linköpings kommun, 2019) skiljer man mellan två typer av planerande styrdokument, nämligen program och handlingsplan; samt två normerande styrdokument, nämligen policy och riktlinjer. Det är genomförande av ett program som Klimatrådet har som uppgift att följa och granska. Detta är Klimat- och energiprogrammet som inledningsvis beskriver att ”Linköpings kommun har en högt ställd ambition om att vara ledande i klimatarbetet” (Linköpings kommun, 2022, s. 6). Det här programmet är långsiktigt och anger såväl övergripande mål som prioriterade insatsområden. Vidare utgör programmet kommunens energiplan i enlighet med Lagen om kommunal energiplanering (SFS1977:439).

Linköpings kommun inbegriper alla växthusgaser för sitt övergripande klimatmål enligt följande:

> Linköpings kommun ska bidra till att kommungeografin ska uppnå netto-noll växthusgasutsläpp senast 2045. Det innebär att kommunkoncernen, utifrån sin rådighet, använder alla tillgängliga verktyg för att främja och ge förutsättningar för invånare och näringsliv att göra klimatmedvetna val. (Linköpings kommun, 2022, s. 6)

För detta mål 2045 har Linköpings kommun satt upp etappmål som är Koldioxidneutralt Linköping 2025 (Linköpings kommun, 2022, s. 14) och att Linköpings kommun ska ha minskat de totala växthusgasutsläppen med 70 procent 2030 jämfört med 1990 års nivåer (Linköpings kommun, 2022, s. 15).
I Klimat-och energiprogrammet identifieras följande fem prioriterade insatsområden:

- Energi- och klimateffektiva bostäder, lokaler och verksamheter
- Klimateffektiv bygg och anläggning
- Hållbar mobilitet och resurseffektiva transporter
- Proaktivt arbete för negativa utsläpp
- Produktion och distribution av förnybar och robust el, värme och kyla

Programmet beskriver även fem principiella ställningstaganden som är

- Systemperspektiv i klimat- och energiarbete
- Cirkulär ekonomi och delningsekonomi
- Minskade konsumtionsbaserade växthusgasutsläpp
- Fjärrvärme i fjärrvärmeområdet
- Energitrappan - prioriteringar för tillförsel och användning av energi

Inom området Hållbar mobilitet och resurseffektiva transporter, som utgör fokus för Klimatrådets arbete för 2025 finns två insatsmål:

- ”Linköpings kommunkoncerns fordonsflotta, inklusive upphandlade fordon och transporttjänster, är fossilbränslefri senast 2025.”
- ”Linköpings kommun ska bidra till att kommungeografin ska uppnå 70 procent minskade växthusgasutsläpp från transportsektorn senast 2030. Det innebär att kommunkoncernen, utifrån sin rådighet, använder alla tillgängliga verktyg för att främja och ge förutsättningar för invånare och näringsliv att göra klimatmedvetna val.” (s. 17)

Vidare finns det en förklarande text:

> Linköpings kommun har valt att ligga i linje med det nationella målet för transportsektorn, det vill säga en minskning om 70 procent jämfört med 2010 års nivåer. Målet är ett strävansmål, men med förtydligandet att koncernen utifrån sin *rådighet* ska använda *alla tillgängliga verktyg* för att främja och ge förutsättningar för klimatmedvetna val för såväl invånare som näringsliv. (s. 17, vår kursivering)

I citatet ovan har vi kursiverat *rådighet* samt *alla tillgängliga verktyg* – för att notera att detta är dimensioner som vi kommer att fördjupa ytterligare som en del av våra utgångspunkter.

Tidigare studier har visat att utformning och antagande av sådana här övergripande strategiska styrdokument har en avgörande betydelse för förmågan att genomföra klimatinsatser genom operativa insatser. Den här typen av dokument kan bidra till samordning och integration av klimatmål inom olika delar av kommunens organisation (Lindvall, 2023). I det här sammanhanget har den politiska ledningen en möjlighet att påverka att programmål uppnås genom att vara aktiv i att efterfråga resultat. Den politiska ledningens dialoger med kommunens förvaltningsorganisation och bolag för att definiera strategier och mål har i tidigare forskning beskrivits som avgörande (Rosvall et al., 2023). Linköpings kommun – sett till förvaltningsorganisationen och bolagen – är på många sätt en resursstark kommun som har förutsättningar att skapa organisering och mobilisera kapacitet för klimatarbetet.

Vårt huvudsakliga underlag för att granska kommunens strategiska styrning utgörs av Klimat- och energiprogrammet tillsammans med ytterligare tre dokument. Ett av dessa styrningsdokument på den strategiska nivån utgörs av policy för fordon, mobilitet och upphandlade transporter (Linköpings kommun, 2023b).

> [Policy för fordon] gäller för samtliga resor som sker inom tjänsten, samt de fordon som ägs, leasas eller hyrs av Linköpings kommunkoncern [samt utgör ett] styrdokument vid upphandling av resor, fordon, transporttjänster och upphandling av varor och tjänster som innebär resor eller transporter (s. 4).

Policyn rör resor i tjänst, upphandling där resor och transporter ingår såväl som resor till och från arbetsplatsen. Den betonar mål om fossilfritt resande och transporter samtidigt som den också ger utrymme för att avvika från detta då situationen kräver det (s. 7). Vidare har Klimatfärdplan för Linköpings kommunkoncern 2024–2030 (Linköpings kommun, 2023a) en strategisk status och utgör en handlingsplan som redovisar vilka åtgärder som ska genomföras av kommunkoncernen för att målen i Klimat och energiprogrammet ska uppnås.

Till gruppen av strategiska dokument hör även Samhällsbyggnadsnämndens krav för minskad klimatpåverkan i entreprenadupphandlingar (Linköpings kommun, 2020). Två delar av översiktsplanen ingår; dels Trafikplan för Linköpings innerstad (Linköpings kommun, 2022), dels Linköpings kommuns landsbygdsstrategi (Linköpings kommun, 2018).

Utöver dessa dokument som vi betraktar som strategiska dokument ingår en lista med ytterligare dokument som ger upplysningar om insatser och uppföljningar. Exempel på sådana dokument är listade i figuren nedan (Figur 3) och övriga är listade i källförteckningen som avslutar rapporten.

Strategiska dokument	Insatser och uppföljning
1. Klimat och energiprogrammet 2. Policy för fordon, mobilitet och upphandlade transporter 3. Klimatfärdplanen 4. Samhällsbyggnadsnämndens krav för minskad klimatpåverkan 5. Trafikplan för Linköpings innerstad 6. Linköpings kommuns landsbygdsstrategi	•Gröna resplaner •Samordnad varudistribution •Bruttolista pågåeende aktiviteter •Hållbarhetsrapport •Årsrapport Linköpingsinitativet •Kommunens egen statistik för fordon •Delårsrapport •Verksamhetsberättelse •mm

Figur 2. Dokument som ingår i underlaget för Klimatrådets granskning av insatsområdet hållbara transporter.

Eftersom vi i första hand har granskat dokument framtagna genom förvaltningsorganisationen har vi begränsad insyn i de kommunala bolagens

perspektiv och insatser. Det har också inneburit att strategier genom Linköping City Airport för flygtrafik är något som vi avgränsar oss ifrån i den här rapporten.

4 Ramverket för hållbara transporter – för att förstå extern validitet

Det här avsnittet beskriver ramverket vi använder oss av i vår granskning av Linköpings kommuns insatser utifrån dimensionen extern validitet. Vägtrafikens växthusgasutsläpp, som är fokus för den här rapporten, påverkas av samspelet mellan trafikens omfattning, användningen av fossila drivmedel, biodrivmedel, fordonens energieffektivitet samt elektrifieringen av fordonsflottan (Naturvårdsverket, 2024b). Det betyder att olika insatser behöver genomföras för att uppnå en minskning av transportrelaterade växthusgasutsläpp. Detta omfattar insatser inom transport- och samhällsplanering och teknikutveckling och insatser för att påverka beteendeförändringar (IPCC, 2023).

Ramverket för att diskutera den externa validiteten för kommunens strategier följer en etablerad modell för hållbara transporter. Den modellen skiljer ut tre typer av åtgärder som alla är viktiga i arbetet för att minska trafikens utsläpp: undvika, skifta och förbättra (*avoid, shift, improve*) (Dalkmann och Brannigan 2007; Isaksson och Kramers, 2024; IPCC, 2023). *Undvika* handlar om att minska efterfrågan på resor och transporter. Detta kan uppnås exempelvis genom ökad användning av digital kommunikation och med ökad fysisk närhet mellan funktioner (som bostad, arbete, detaljhandel, faciliteter för rekreation och nöjen, etc.). *Skifta* innebär byte av transportslag; från de med hög miljö- och klimatbelastning till mer hållbara transportslag. Mer konkret kan det här ske genom en förflyttning från fossildriven godstransport och personbil till järnväg, kollektivtrafik, cykel och gång.

Förbättra handlar i hög grad om tekniska förändringar som omfattar att övergå till eldrivna transporter och biobränslen, men kan även handla om energieffektivisering och förbättrad avgasreningsteknik m m (Galanakis et al, 2025). Biobränslen har flera fördelar, bland annat att de är förnybara, minskar utsläppen av växthusgaser och kan produceras lokalt från avfall eller restprodukter, vilket bidrar både till klimatnytta och energisäkerhet. Samtidigt är tillgången till hållbara biobränslen begränsad eftersom produktionen ofta kräver specifika råvaror som restprodukter, avfall eller skogsresurser vilka finns i varierande mängder i olika regioner. Vad gäller övergången till eldrivna transporter är frågan om klimatavtryck mångbottnad. Å ena sidan har fordon som drivs med el den största potentialen för minskade koldioxidutsläpp inom landbaserade transporter. Vi kan också se att kostnaderna för elektrifierade fordon minskar, men att det här även kräver fortsatta investeringar i stödjande infrastruktur för att öka övergången till eldrivet. Vidare orsakar produktion av fordon och batterier miljöavtryck. Utvinning av kritiska mineraler är debatterad (IPPC, 2023). Vad gäller transporter i urbana miljöer råder det en bred enighet om att även om en övergång till elbilar sker, kvarstår flera av biltrafikens negativa effekter såsom olyckor, trafikstockningar, luftpartiklar och

utrymmeskrav. De positiva miljöeffekterna av elektrifiering av transporter på den lokala nivån omfattar minskat buller och förbränningsrelaterade luftföroreningar. Dessutom kan ytbehovet kan minskas vid ökat nyttjande av elektrifierad kollektivtrafik (Naturvårdsverket, 2023).

Det som blir centralt att diskutera för Klimatrådet är vilka möjligheter kommunen har att för att kunna genomföra insatser kopplade till de här tre målsättningarna; dvs. undvika, skifta och förbättra. Kommunens möjligheter för detta diskuterar vi genom tre olika nivåer för rådighet. Vi använder ordet rådighet i betydelsen av att ha möjligheter att påverka ett visst skeende. Kommunens rådighet i det här sammanhanget beror på en kombination av olika förutsättningar. Här ingår regleringsmässiga ramar, lokala fysiska strukturer för infrastruktur och den byggda miljön, samt kommunens kapacitet som skapas utifrån ekonomiska resurser samt kompetens och politisk styrning. Vidare är kommunens rådighet beroende av dess yttre relationer med olika organisationer (inklusive lokalt befintliga företag) och med lokalsamhället.

Genom att integrera ramverket för hållbara transporter (undvik, skifta, förbättra) med olika nivåer för kommunens rådighet definieras Klimatrådets modell för att diskutera extern validitet (tabell 1). De tre nivåerna för kommunens rådighet är direkt, indirekt och rådighet genom påverkan (Miljöförvaltningen Göteborgs Stad, 2024). Kommunen har direkt rådighet genom att vara arbetsgivare, verksamhetsutövare och genom sin upphandling; indirekt rådighet genom den fysiska planeringen och beslut om markanvändning, samt genom utveckling av lokal infrastruktur; rådighet genom påverkan, avslutningsvis, genom hur kommunen ingår i dialoger och samverkan med andra samhällsaktörer och med medborgarna.

Listan med åtgärder i modellen bygger i hög grad på en sammanställning av forskning om åtgärder för omställning av vägtrafiken för att uppnå minskad klimatpåverkan (IVL, 2024). I den framhålls några övergripande slutsatser. Dessa beskriver att övergången till fossilfria bränslen och elektrifiering är nödvändig men inte tillräcklig. Man menar att det även krävs insatser som minskar trafikvolymen. Tidsperspektivet i rapporten betonar att insatser behöver ske i närtid för att man ska kunna uppnå uppsatta internationella miljömål.

Tabell 1. Sammanställning av relevanta åtgärder kommuner kan göra för att påverka hållbara transporter. Källa: omarbetning av IVL (2024).

	Undvika	**Skifta**	**Förbättra**
Direkt rådighet (som arbetsgivare, verksamhets-utförare och genom upphandling)	Att som arbetsgivare verka för distansarbete några dagar i veckan. Att som arbetsgivare organisera sin verksamhet så att tjänsteresor undviks när det finns alternativ.	Att som arbetsgivare styra sin verksamhet så att transporter sker med tåg, kollektivtrafik och cykel.	Att ställa om kommunens fordonsflotta till fossilfritt. Att påverka leverantörer genom upphandling mot hållbara transporter.
Indirekt rådighet (genom fysisk planering och utveckling av infrastruktur, energi-produktion)	Genom fysisk planering skapa närhet och tillgänglighet. Det här innefattar att planera för täta och funktions-blandade städer (närhet mellan bostad, service, handel, skola, arbete etc).	Genom fysisk planering göra bilkörande mindre attraktivt, genom t ex parkeringsnormer, prissättning av parkering, hastighetsbegränsning, bilfria zoner. Genom fysisk planering göra kollektivtrafik, cykel och gång mer attraktivt, t ex genom vägutformning och cykelparkeringar. Genom infartsparkeringar, parkeringshus, mobilitetshubbar, etc. förenkla byten mellan transportslag.	Bygga ut laddinfrastruktur.
Rådighet genom påverkan (genom dialoger och samverkan)	Främja effektivare godsleveranser.	Samverkan t ex med regionala kollektivtrafik-myndigheter (RKM) för att göra kollektivtrafik mer attraktivt och tillgängligt, och/eller med statliga myndigheter gällande utformning, hastighetsreglering mm. på statligt vägnät i anslutning till kommunen. Genom mjuka insatser, exempelvis gröna transportplaner, uppmuntra till skifte i transportslag.	Attrahera aktörer som erbjuder delningstjänster inom transportområdet (bil, cykel) att lokalisera sig lokalt. Främja effektivare godsleveranser och hållbar citylogistik. Kampanjer riktade mot allmänhet eller specifika grupper.

Rapporten fokuserar omställning av trafik i tätbebyggda områden, som motsvarar omkring 30 procent av alla trafik i Sverige. För detta menar man att det finns goda förutsättningar att ställa om från bil till kollektivtrafik, gång och cykel (IVL, 2024). Sammantaget är det så att kunskap om bilanvändningens negativa konsekvenser för klimat och hållbarhet har funnits länge och är något som avspeglar sig i övergripande målformuleringar på transportområdet (Isaksson och Kramers, 2024) men kan vara mer indirekt framskrivna i kommunala strategier (Hermelin et al., kommande). Detta bör tolkas utifrån de utmaningar som det innebär att bryta den starkt etablerade normen för bilanvändning och som kan möta motstånd i organisationer och hos lokalbefolkningen (Eriksson et al. 2024; Remme et al., 2022; Pettersson et al. 2021; Thoresson, 2022).

Det finns insatser som är svårplacerade i tabellen, som exempelvis kommunernas system för att avgiftsbelägga parkeringsplatser. Detta kan bidra till alla målsättningarna – minska, skifta, förbättra. Likaså faller kommuners beslut om att bygga ny infrastruktur för vägtrafik, exempelvis för ringleder, med syfte att leda bort trafik från centrala delar av städerna utanför ramverket. Sådana insatser, dvs. att bygga ut vägnätet för biltrafik, kan dessutom riskera att bidra till en sammantaget ökad trafik (IVL 2024).

Samtidigt som tablån visar att kommunerna har tillgång till många verktyg för att påverka utvecklingen mot hållbara transporter, är det också många verktyg man saknar. I det här området är statens strategier av stor betydelse. Här ingår sänkta hastighetsbegränsningar på statliga vägar, styrmedel för skrotningspremie, vägavgifter, beskattning och andra styrmedel för bränsle och fordonsslag. Detta omfattar även statens investeringar i infrastruktur, statens reglering av transportsektorn samt statliga program. I det senare ingår sådant som stadsmiljöavtal, Viable cities, samt olika investeringar för järnväg och där den framtida byggnationen av Ostlänken kommer att ha strukturerande inverkan på Linköpings stadsutveckling.

Från andra klimatrådsrapporter framstår området för transporter vara utmanande med låg måluppfyllelse i både Lund och Göteborg (Lunds kommuns klimatpolitiska råd, 2024; Miljöförvaltningen Göteborgs Stad, 2024). En förklaring man anger för detta är att kommunens rådighet är begränsad, utifrån beroende av statliga beslut och statlig lagstiftning (Miljöförvaltningen Göteborgs Stad, 2024). De verktyg som kommunerna har i det här sammanhanget handlar i hög grad om hur man kan påverka lokaltrafiken (Miljöförvaltningen Göteborgs Stad, 2024).

Inom debatten om hållbara transporter används ofta begreppet ”hållbar mobilitet” som i många fall riktar fokus mot persontransporter snarare än mot godstransporter. Sedan år 2018 finns ett stadstrafikmål som säger att andelen persontransporter med kollektivtrafik, cykel och gång i Sverige ska vara minst 25 procent år 2025, uttryckt i personkilometer. Den långsiktiga ambitionen är att fördubbla andelen gång-, cykel- och kollektivtrafik (Näringsdepartementet, 2018; Isaksson och Kramers, 2024).

Det kvarstår emellertid att godstransporter utgör en betydande del av en trafikens klimatpåverkan, och för Linköpings kommun är detta särskilt aktuellt när det gäller byggsektorns transporter. Med tanke på den omfattande expansionen av byggnation, särskilt med Ostlänkens framväxt, samt kommunens planer på att bygga flera nya bostadsområden både centralt och mer perifert, finns risk attgodstransporter i kommuner kommer att skapa stora utsläpp. Detta gör att effektiva lösningar för att hantera dessa transporter blir allt viktigare.

Flera kommuner, såsom Stockholm och Uppsala, har tagit initiativ för att minska klimatpåverkan från byggsektorns transporter genom att etablera bygglogistikcenter. Dessa center fungerar som nav för samordning av godsflöden och syftar till att effektivisera transporterna till och från byggarbetsplatser. Genom att optimera leveranser och minska antalet transporter bidrar bygglogistikcentren till att både minska trafikbelastningen och minska utsläppen, vilket i sin tur leder till en mer hållbar stadsutveckling. I Uppsala har bygglogistikcenter blivit en central del av kommunens strategi för att minska byggsektorns klimatpåverkan (Uppsala kommun, 2025). Målet är att samordna godsflöden för att effektivisera antalet byggtransporter i staden. Genom att centralisera hanteringen av byggmaterial och koordinera leveranser kan transporterna optimeras, vilket leder till färre transporter och därmed minskade utsläpp.

I Norra Djurgårdsstaden, ett område präglat av omfattande nybyggnation, har bygglogistikcenter också visat sig vara en effektiv lösning för att minska byggtrafiken (Norra Djurgårdsstaden, 2025). Genom att samordna leveranser till byggarbetsplatser har man lyckats reducera transporter avsevärt. Detta har varit särskilt viktigt i ett område där flera byggaktörer är aktiva samtidigt. Genom att använda bygglogistikcenter har trafikbelastningen minskat, vilket har lett till både mindre miljöpåverkan och en bättre trafiksituation för både byggarbetare och andra stadsinvånare.

Ytterligare en viktig åtgärd för att minska antalet transporter till byggområdet är införandet av en så kallad *grindslant* – en avgift som tas ut vid varje passage in på byggområdet. Oavsett om transporten avser ett mindre paket eller en full lastbil är avgiften densamma (cirka 150 kr per passage). Detta skapar incitament för bättre planering av transporter, ökad samlastning och effektivare logistik. Grindslanten har införts vid Norra Djurgårdsstaden på initiativ av Stockholms Stad. I samband med stora byggprojekt behöver tydliga planer även finnas på hur den ordinarie trafiken ska hanteras. Vid trafikomledningar är det viktigt att framkomligheten för hållbara färdmedel för persontransporter säkras. Byggprojekt kan även nyttjas som tillfällen för att motivera fler att välja mindre utrymmeskrävande och mer energieffektiva trafikslag (Trafikverket, 2015).

5 Linköpings strategier och insatser för hållbara transporter

Som underlag för vår analys utgår vi från kommunala dokument som vi beskrivit ovan. Vi har identifierat åtta huvudteman för kommunens strategier och insatser som har validitet för hållbara transporter. Dessa åtta huvudteman sorterar vi efter olika nivåer av rådighet och reflekterar utifrån dimensionen om linjering. Linjering handlar om logiken mellan strategi, insatser och utvärdering. Tabell 2 listar teman för kommunens insatser som har koppling till hållbara transporter och som diskuteras i det här avsnittet.

Tabell 2. Teman för kommunens strategier och insatser inom olika nivåer för rådighet med koppling till hållbara transporter.

Rådighet	Tema
Direkt rådighet	Kommunens egen fordonsflotta
Indirekt rådighet	Attraktiviteten för transport med personbil
Indirekt rådighet	Kollektivtrafik och mobilitetslösningar
Indirekt rådighet	Nyttjande av klimatfrämjande teknik
Indirekt rådighet	Infrastruktur för cykel och gång
Rådighet genom påverkan	Dialoger med det bredare samhället och individer
Rådighet genom påverkan	Dialoger med företag och organisationer
Rådighet genom påverkan	Kunskapsaktör och att ingå i utvecklingsprojekt

I vårt resonemang om Linköpings kommuns strategier och insatser inkluderar vi även utblickar mot klimatrådsrapporter från Göteborg och Lund, i syfte att kunna sätta Linköpings insatser för hållbara transporter i relation till andra kommuner.

Direkt rådighet

Linköpings kommun har direkt rådighet i frågor som rör kommunens egen fordonsflotta. Detta tema kopplar i hög grad till målet i Klimat- och energiprogrammet som handlar om den egna fordonsflottan och det egna trafikarbetet.

Inom det här temat görs flera insatser som är strategiska (exempelvis utredning om centraliserad mobilitetssamordning) och operativa (exempelvis övergång till eldrivna arbetsfordon). Aktuella uppföljningar visar på en aning nedslående resultat i och med att inköp av fossila bränslen har fortsatt. En sammanställning av BioDriv Öst (uå) visar att andelen förnybara drivmedel är betydligt lägre i Linköping än i flera andra kommuner. Vi kan också se att Linköpings kommun har pågående

insatser för att stärka att styrdokumenten för kommunens egen fordonsflotta och trafikarbete efterföljs. Vidare har kommunen ett klimatkompensationssystem inom området transporter. Nivåerna för avgifter inom systemet baseras på utsläpp av koldioxid från olika bränsletyper eller aktiviteter. Under 2023–2024 användes medel från detta kompensationssystem bland annat till cykelinköp till förvaltningarna, samt till framtagande av kartunderlag kopplat till tankställen för fossilfria bränslen i kommunen.

Sammantaget kan vi se att kommunen inte har uppnått det uppställda målet i Klimat- och energiprogrammet som är att kommunens ”fordonsflotta, inklusive upphandlade fordon och transporttjänster, är fossilbränslefri senast 2025”. Implementeringen har stött på utmaningar och de lösningar som föreslås betonar styrning och information.

Göteborgs Stad har i likhet med Linköping satt upp mål om att den egna fordonsflottan ska vara fossilfri. Liksom i Linköping är måluppfyllelsen även i Göteborg försenad. Det är ändå rimligt att betrakta en sådan här målsättning som en ändamålsenlig satsning. Dess genomförande är värdefullt i sig själv och även genom de spridningseffekter det kan få på ökad eldrift i den vidare geografin i den mån det bidrar till utbyggnad av laddinfrastruktur (Miljöförvaltningen Göteborgs Stad, 2023).

Indirekt rådighet

Till nivån för indirekt rådighet har vi placerat kommunens policy och insatser inom fysisk planering och utveckling av fysisk infrastruktur (Miljöförvaltningen Göteborgs Stad, 2023; Miljöförvaltningen Göteborgs Stad, 2024). Lunds klimatråd uppmanar kommunen att planera för gaturum (i staden och på landsbygden) som är attraktiva och tillgängliga i kombination med att de gynnar användning av hållbara trafikslag som gång, cykel och kollektivtrafik (Lunds kommuns klimatpolitiska råd, 2024). Lunds klimatråd rekommenderar kommunen att omdisponera gaturummet och parkering till annan användning eller till mer hållbara trafikslag. Det här handlar om strategier för markanvändning och bebyggelse som påverkar både den totala efterfrågan av transporter och vilka trafikslag som används. Kommunen har många verktyg för att styra och påverka markanvändning.

> [Kommunen kan styra markanvändning genom] ” översiktsplanering, detaljplaner, byggrätter, miljö- och hälsoskydd, markpolitik, infrastrukturplanering och olika former av ekonomiska incitament eller investeringar” (Lunds kommuns klimatpolitiska råd, 2024).

Inom det här området har vi identifierat fyra olika teman utifrån de studerade dokumenten för Linköpings kommun. Det första temat rör kommunens planering som påverkar attraktiviteten för transport med personbil. För det här temat har vi i hög grad utgått från Linköpings kommuns trafikplan för innerstaden från 2022. Trafikplanen betonar att biltrafiken är utrymmeskrävande och att huvudbilvägnätet behöver flyttas utåt i takt med att innerstaden växer. Vidare ska tillgängligheten med bil till innerstadens parkeringsanläggningar vara god. Målet för färdmedelsfördelningen enligt Trafikplanen är att minska biltrafiken från cirka 60 % till 40 % av den totala mängden resor fram till år 2030.

Eftersom trafikplanen handlar om Linköpings innerstad, kvarstår frågan om den totala biltrafiken i en framtid som enligt planen innebär att huvudbilsvägnätet flyttat ut från den centrala staden. Vidare noteras att ett mål om en minskad andel av den totala mängden resor inte säger någonting om omfattningen av trafiken och resandet i hela kommungeografin, vilket är problematiskt utifrån ett klimat- och hållbarhetsperspektiv. Andra riktade insatser kopplade till biltrafiken handlar om parkeringsriktlinjer, samt ett projekt för att sänka p-talen. Vi har emellertid inte identifierat några strategiska ambitioner som mer substantiellt syftar till att reducera biltrafiken som exempelvis bilfria zoner. Sådana insatser anses ge viktiga signaleffekter som kan stimulera både beteendeförändringar och insatser för teknisk utveckling (Miljöförvaltningen Göteborgs Stad, 2023).

Kommunala strategier och planeringsinsatser som påverkar tillgänglighet för bilen, dvs. vägar, dessas utformning, hastighetsgränser och parkeringsmöjligheter, kan möta motstånd och kritik. Detta är ett fenomen som uppmärksammats i forskningslitteraturen om attityder till införda klimatstyrmedel, främst sådana som införts av staten. I sådana här sammanhang kan information och kommunikation, i kombination med stegvis genomförande av insatser vara ändamålsenligt för att skapa acceptans (Harring och Jagers, 2025). Harring och Jagers (2025) betonar att politiska beslut som innebär betydande förändringar kräver ”både beslutsamhet och ett aktivt opinionsbildande arbete för att engagera och övertyga medborgarna” (s. 97).

Enligt rapport framtagen av IVL (IVL Svenska Miljöinstitutet) förändras synen på insatser för att minska bilanvändandet över tid, från ofta negativa omdömen före genomförandet till mer positiva efter att åtgärderna väl har införts. Det här handlar i hög grad om insatser i urbana miljöer där personer värderar effekter som minskad trängsel och som uppfattas bidra till attraktivare stadsmiljöer (IVL 2024). En enkät som genomfördes 2022 och riktade sig till invånarna i Linköping visar att en majoritet av de som svarat skulle föredra planering för innerstaden som är mer restriktiv för biltrafik och bilparkering, och som prioriterar gång, cykel och kollektivtrafik (Fossilfritt 2030, uå). Detta kan betraktas som ett exempel på förflyttningar vad gäller synen på bilanvändning i stadsmiljöer.

Det andra temat där kommunen har indirekt rådighet handlar om strategier kopplade till kollektivtrafik och mobilitetslösningar som underlättar byte av transportslag. Det senare syftar i första hand på ett skifte från personbil till gång, cykel och kollektivtrafik. I Linköpings kommuns strategidokument lyfts insatser fram för att underlätta resande med kollektivtrafik, såsom pendlarparkeringar. Mobilitetshubbar pekas ut som en målsättning och att så många olika trafikslag som möjligt samlas vid gemensamma parkerings- eller bytespunkter. För landsbygdens transporter betonas betydelsen av kollektivtrafik och kommunens strategier omfattar att bygga det som man beskriver som omstigningsplatser för pendlare (Linköpings kommun, 2018). Generellt sett är emellertid frågan om kollektivtrafik inte alls framträdande, vare sig i dokument som beskriver strategier eller genomförande. Samtidigt som man kan förstå detta ur förhållandet att det operativa ansvaret för kollektivtrafik är placerat på regional nivå är kommunen en viktig samverkanspart och samhällsplaneringaktör inom det här området. Hur kommunen väljer att bygga ut och utforma bostads- och verksamhetsområden är exempel på åtgärder som påverkar förutsättningarna att upprätthålla ett bra utbud av kollektivtrafik.

Det tredje temat där kommunen har indirekt rådighet handlar om nyttjande av klimatfrämjande teknik. Här pekar Linköpings kommuns strategidokument ut trender som automation, uppkopplade fordon, elektrifiering och resursdelning. Inom nivån för indirekt rådighet kommer frågan om utbyggnad av infrastruktur för att gynna övergången till elektrifiering i fokus. De kommunala bolagen har genomfört utbyggnad av laddinfrastruktur på olika platser. Samhällsbyggnadsnämnden har haft i uppdrag att ta fram en handlingsplan för laddinfrastruktur. De dokument vi har tillhanda saknar emellertid detaljer om utvecklingstakten.

Det fjärde temat där kommunen har indirekt rådighet handlar om insatser för att utveckla infrastruktur för cykel och gång. Kommunens strategidokument konkretiserar strategier och insatser vad gäller att stärka cykelinfrastruktur i staden och mellan orter på landsbygden, att säkra cykelvägar för barn och förbättra cykelparkeringar. För cykelinfrastruktur anges konkreta summor för investeringar och konkreta resultat för ökad cykling.

Rådighet genom påverkan

Rådighet genom påverkan, avslutningsvis, omfattar insatser som innebär att kommunen för dialoger och försöker påverka omställningen inom persontransport och godstransporter. Det här handlar bland annat om ambitioner att försöka skapa en bredare samsyn för omställningen av transporter, för vilket reducering av biltrafik utgör en central fråga (IVL 2024). Godstransporter får i många fall

begränsat utrymme i diskussioner om stadsutveckling och mobilitet, trots att de har en stor påverkan på stadens klimat- och miljöutmaningar – särskilt genom tunga fordon, utsläpp vid tomgångskörning och trängsel vid lastning och lossning. Det finns därför skäl att ge detta område ökad uppmärksamhet i den fortsatta planeringen.

Det första temat där kommunen har rådighet genom påverkan handlar om att föra dialoger med företagen och organisationer. Detta omfattar insatser inom Linköpingsinitativet och även insatser riktade till besöksnäringen och till mobilitetsaktörer, till exempel företetag som erbjuder delningstjänster för bil eller cykel. Till det här temat har vi även sorterat projekt riktat mot byggbranschen som exempelvis effektivare masshantering i byggskedet. Det underlag vi haft tillgång till beskriver ambitioner i det här området, men inom flera viktiga områden är det inte specificerat på vilket sätt man uppfattar att insatserna har gett effekt.

Det andra temat där kommunen har rådighet genom påverkan handlar om dialoger med det bredare samhället och individer och insatser. Detta omfattar insatser inom området för mobility management och som är en del i Gröna resplaner och olika informationskampanjer. Kommunen bedriver olika kampanjer, exempelvis för att uppmuntra till att cykla även under vinterhalvåret. Här ingår även interna dialoger för att påverka de som är anställda inom kommunen; att cykla inom sitt arbete och för sin arbetspendling.

Det tredje temat där kommunen har rådighet genom påverkan handlar om att vara kunskapsaktör och som omfattar att vara delaktig i forsknings- och utvecklingsprojekt. Man deltar, exempelvis, i projekt som syftar till att minska miljöpåverkan från flygtrafik och från byggsektorn. Att verka som kunskapsaktör handlar om att vara delaktig i pilotprojekt som kan ge erfarenheter till grund för att kunna genomföra mer kraftfulla åtgärder (Miljöförvaltningen Göteborgs Stad, 2024). Tidigare forskning och erfarenheter visar att ett sådant engagemang kan bidra med viktiga kunskaper, men att det även krävs ett arbete för att säkra lärandet mellan enskilda projekt och ordinarie verksamhet (Sengers et al. 2020).

Sammanfattande diskussion – rådighet och alla tillgängliga verktyg

Linköpings kommuns Klimat- och energiplan innehåller en central formulering enligt vilken ”koncernen utifrån sin *rådighet* ska använda *alla tillgängliga verktyg* för att främja och ge förutsättningar för klimatmedvetna val för såväl invånare som näringsliv.” (Linköpings kommun, 2022, s. 17, vår kursivering). I vår sammanfattande diskussion utgår vi från denna formulering.

Inom några temaområden framstår insatserna som extra konkreta. Detta rör satsningar på infrastruktur för cykel och gång, dialoger med det bredare samhället,

samt att vara kunskapsaktör genom att ingå i utvecklingsprojekt. Dessa områden är dels sådana som är närliggande kommuners kärnverksamhet inom fysisk planering och dess generella uppdrag att värna lokala demokratiska processer och därmed, för att skapa legitimitet för insatser, föra dialoger med kommuninvånarna Temaområdet som innebär att vara kunskapsaktör kan ses som en del av en utveckling som har inneburit att kommunerna, och framför allt de större kommunerna med närhet till universitet och högskolor, har kommit att bli partners i forskning och utveckling.

Inom andra temaområden för vilka kommunen skriver fram ambitiösa mål kan det saknas beskrivningar av hur man systematiskt avser att arbeta för att dessa mål ska realiseras. Detta handlar om nyttjande av klimatfrämjande teknik och dit man kan hänföra utbyggnad för laddinfrastruktur. Det andra området är dialoger med företagen, där det inte i det underlag vi haft tillhanda framgår tydligt vilka konkreta insatser eller uppföljningar inom transporter som är kopplade till detta.

Vi kan se tre temaområden inom vilka det framstår som att kommunen inte till fullo utnyttjar sin kapacitet eller rådighet. Här omfattas insatser för att uppnå det uppsatta målet för sin egen fordonsflotta. Här ingår även insatser för att minska attraktivitet för transport med bil, som enligt aktuell forskning är av avgörande betydelse för möjligheten att ställa om till hållbara transporter och nå viktiga etappmål för minskad klimatpåverkan till 2030. Vidare är det ett sammantaget intryck att Linköpings kommun för sina strategier och insatser vad gäller kollektivtrafik och mobilitetshubbar formulerar sig en aning vagt och avvaktande. Detta har även koppling till att strategier för den regionala och mer långväga trafiken inom kommunen inte är tydligt konkretiserade i de dokument vi tagit del av. Alla de här temaområdena – den egna fordonsflottan, att reducera biltrafikens attraktivitet och att stärka tillgång till kollektivtrafik – kopplar till frågan om personbilens roll i transportsystemet.

Att kommunen tycks inta en avvaktande position inom dessa områden kan ha sin grund i kombinationen av två faktorer. Den första faktorn är kopplad till dokumenterad erfarenhet av att insatser som reducerar biltrafikens attraktivitet generellt anses vara en känslig fråga eftersom den kan mötas av kritik i lokalsamhällena (Harring och Jagers, 2025; IVL, 2024). Detta kan medföra att mer genomgripande insatser på det här området inte genomförs. En jämförelse med andra stora städer i Sverige visar att andra kommuner med liknande storlek har en liknande ansats som Linköpings kommun har (Hermelin et al., opublicerat arbete). Den andra faktorn kopplar till ett ”väntläge” för Linköpings kommun i relation till den kommande nya stambanan för järnväg (dvs. Ostlänken). Denna kommer att innebära stora kommunala insatser i planeringen för infrastruktur kopplat till den nya järnvägsstationen och till tätortsutvecklingen mer generellt.

I kontrast till de här temaområdena där kommunens rådighet och möjlighet att påverka kan vara indirekt eller genom påverkan, krävs en annan förklaring för att förstå att målet som riktas mot den egna fordonsflottan med målår 2025 inte är uppnått. För detta krävs styrning och dialoger som påverkar hela kommunen med dess olika delar av förvaltningen och bolagen för att uppnå det mål man har satt upp. Göteborgs klimatråd betonade en liknande slutsats i sin rapport från 2024 och behovet att se till hur ”hela kommunorganisationen ”nyttjas” för att implementera klimatarbetet”. På så sätt blir organisatoriska frågor för genomförande en viktig faktor (Miljöförvaltningen Göteborgs Stad, 2024). Det här ger anledning för den politiska ledningen att se sin roll i att efterfråga resultat i riktning mot uppsatta mål (Svensson, 2019, refererad i Miljöförvaltningen Göteborgs Stad, 2024).

6 Slutsatser och rekommendationer

Avslutningsvis vill vi lyfta fram två övergripande slutsatser. För det första finns det ett stort värde i att kommuner sätter upp långsiktiga strategiska mål, som Linköpings kommun har gjort genom sitt Klimat- och energiprogram. Att ställa om sin verksamhet, att mobilisera sina egna resurser och försöka påverka andra i samverkansprocesser tar tid. Det material vi har haft tillgång till visar att kommunen kontinuerligt tar initiativ i riktning mot de antagna målen och inom områden som enligt modellen undvik-skifta-förbättra är tydligt relevanta. Kommunen har många roller i detta. Här ingår att inspirera till beteenden som gynnar klimatarbetet och även att utmana etablerade handlingsmönster som är miljörisker. Emellertid menar vi att genomförandenivåerna inte är övertygande inom alla de områden som ingår i kommunens strategiska mål. Detta riskerar fortsatt höga växthusgasutsläpp från transporter.

För det andra, vill vi väcka frågan om på vilket sätt kommunen formulerar sina mål i sitt Klimat- och energiprogram och om de är att betrakta som vision eller som strategi Mer konkret pekar den här frågan på om hur man ska betrakta formuleringen om att ”Linköpings kommun ska bidra till att kommungeografin ska uppnå 70 procent minskade växthusgasutsläpp från transportsektorn senast 2030”, vilket är en kopia på det målet för transportsektorn som ingår i det nationella klimatpolitiska ramverket.

Det är resurskrävande att följa upp ett sådant mål, vad gäller vilken växthusgasreducering man uppnår genom åtgärder som genomförs. Och vidare är det knappast rimligt att kommunen på egen hand ska kunna uppnå ett sådant mål. Kommunen har utan tvekan en mycket viktig roll i att aktivt bidra till att nå nationellt och internationellt uppsatta mål, men klimatrådets uppfattning är att kommuner kan vara behjälpta av att sätta upp egna strategiska mål som är tydligt grundade i en bedömning av vad kommunen kan åstadkomma genom de mandat och verktyg man har. Ett sådant arbetssätt underlättar arbetet med linjering och styrning genom hela kommunens verksamheter. Om man på det sätter skiljer mellan, å enas sidan, de övergripande visionerna och, å andra sidan, strategiska mål som man konkret avser arbeta för utifrån de verktyg och den rådighet man har, kan man underlätta linjeringen från strategier till genomförda insatser.

Källor och referenser

Biodriv Öst (uå). Uppföljning av omställningen till fossilfria transporter. Sammanställning av statistik för fordon och drivmedel under 2022 i kommuner och regioner som deltar i projektet Fossilfritt 2030.

Dalkmann, H., och Brannigan, C. (2007). *Transport and Climate Change, Sourcebook module 5e*. Eschborn: GTZ.

Eriksson, L., Witzell, J., Isaksson, K., & Lindkvist, C. (2024). A climate report gone missing – power mechanisms in Swedish national transport planning. *European Planning Studies*, *32*(6), 1423–1441.

Fossilfritt 2030 (uå.) Rena resan. Vad tycker invånarna om trafiken i Eskilstuna, Linköping, Norrköping och Örebro? Resultat från enkätstudie genomförd 2022.

Galanakis, K., Heinz, H. & Marggraf, C. (2025). Place-based sustainable urban mobility: a conceptual framework to spark local designs, *Regional Studies*, *58*(12), 2419–2434.

Gustafsson, S., & Mignon, I. (2020). Municipalities as intermediaries for the design and local implementation of climate visions. *European Planning Studies,* 28(6), 1161–1182.

Harring, N. och Jagers, S. C. (2025). *Minsta möjliga motstånd – en ESO-rapport om acceptans för klimatpolitiska styrmedel*. Stockholm: Finansdepartementet, ESO.

Hermelin, B., Olsson, C. och Eriksson, L. (2025). The integration of transport planning for urban policy: Comparing four second-tier cities in Sweden.

IPCC (2023). Climate Change 2023: *Synthesis Report. Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.). Doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647

Isaksson, K. och P. Hagbert, P. (2020). Institutional capacity to integrate 'radical' perspectives on sustainability in small municipalities: experiences from Sweden. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, vol. 36, s. 83-93.

Isaksson, K. och Kramers, A. (2024, red.). Hållbara mobilitetsframtider - *lärdomar för beslutsfattande och fortsatt kunskapsutveckling*. Boxholm: Linnefors förlag.

IVL (2024). *Snabb omställning av vägtrafiken för minskad klimatpåverkan. En internationell litteraturöversikt av åtgärder för att minska trafikarbetet i större städer*. IVL Svenska Miljöinstitutet.

Lunds kommuns klimatpolitiska råd (2024). Författare: John Hultén, Misse Wester, Hervé Corvellec, Harald Klein.

Lindvall, D. (2023). What Motivates Urban Climate Leaders? A study of urban climate governance in eight Swedish municipalities, *International Journal of Urban Sustainable Development* 15(1): 267-281.

Miljöförvaltningen Göteborgs Stad (2023). Rapport från Göteborgs Stads klimatråd. Författare: Fredrik Hedenus, Sara Brorström, Niklas Harring, Frances Sprei, Thomas Sterner, Petra Svensson och Holger Wallbaum. Rapport 2023:12.

Miljöförvaltningen Göteborgs Stad (2024). Rapport från Göteborgs Stads klimatråd 2024. Författare: Sara Brorström, Petra Svensson, Fredrik Hedenus, Niklas Harring, Maria Schnurr och Holger Wallbaum. Rapport 2024:13.

Naturvårdsverket (2023) Miljöeffekter av elektrifiering av transporter. Redovisning av ett regeringsuppdrag NV-09921-21. Ärendenummer: NV- 09921-21

Naturvårdsverket (2024a) Sveriges del av EU:s klimatmål, webb, besökt 13 mars 2025).

Naturvårdsverket (2024b) Inrikes transporter, utsläpp av växthusgaser, webb, besökt 25 mars 2025.

Naturvårdsverket (2024ac) Sveriges klimatmål och klimatpolitiska ramverk, webb, besökt 14 maj 2025.

Norra Djurgårdsstaden (2025) https://www.ndslogistik.se/sv/, besökt 7 april 2025.

Näringsdepartementet (2018) Uppdrag att följa upp etappmålet om ökad gång-, cykel- och kollektivtrafik. Regeringsbeslut. 2018-08-30 N2018/04588/TS.

Pettersson, F., Stjernborg, V., Curtis, C. (2021) Critical challenges in implementing sustainable transport policy in Stockholm and Gothenburg, *Cities*, Volume 113, 103153.

Remme, D., S Sareen, S., Haarstad, H. (2022) Who benefits from sustainable mobility transitions? Social inclusion, populist resistance and elite capture in Bergen, Norway, *Journal of Transport Geography*, Volume 105, 2022, 103475

Rosvall, M., Gustafsson, M. och Åberg, M. (2023). Strategic visions for local sustainability transition: measuring maturity in Swedish municipalities, *Journal of Environmental Policy & Planning* 25(5): 539-553.

Sengers, F., Turnheim, B., & Berkhout, F. (2020). Beyond experiments: Embedding outcomes in climate governance. *Environment and Planning C*, *39*(6), 1148–1171.

SFS1977:439 Lag (1977:439) om kommunal energiplanering. Svensk författningssamling.

Svensson, P. (2019). *Att skapa helhet i offentlig sektor: Tankar om tvärsektoriellt arbete*. Lund: Nordic Academic Press.

Thoresson, K. (2022). *Minskad biltrafik mellan mål och medel: en intervjustudie med politiker och tjänstemän i två större svenska städer*. Linköping: Statens väg- och transportforskningsinstitut.

Trafikverket (2015). Planering inför Mobility Management-åtgärder i byggskedet. Trafikverket publikation 2015:034, besökt 7 april 2025.

Uppsala kommun (2025) https://bygg.uppsala.se/for-byggaktorer/uppsala-bygglogistikcenter/ , besökt 7 april 2025.

Kommunala dokument – Linköpings kommun

- Linköpings kommun (2024) Delårsrapport augusti
- Linköpings kommun (2024) Verksamhetsberättelse, Kommunstyrelsen.
- Linköpings kommun (2023a) Klimatfärdplan för Linköpings kommunkoncern 2024-2030 Klimat- och energiprogrammets handlingsplan antaget av Kommunstyrelsen 2023-11-14.
- Linköpings kommun (2023b) Policy för fordon, mobilitet och upphandlade transporter Antaget av: Kommunfullmäktige 2023-04-25, § 15
- Linköpings kommun (2023c) Uppföljning av målen i klimat- och energiprogrammet 2023 2023-11-24 Kommunledningsförvaltningen
- Linköpings kommun (2022) Klimat och energiprogram för Linköpings kommun 2022-2030. Program antaget av KF 2022-03-01
- Linköpings kommun (2022) Trafikplan för Linköpings innerstad. Antagen av kommunfullmäktige. – en del av kommunens översiktsplan
- Linköpings kommun (2019) Struktur för politiska styrdokument i Linköpings kommun Antaget av Kommunfullmäktige 2019-04-23.

- Linköpings kommun (2020) Samhällsbyggnadsnämndens krav för minskad klimatpåverkan i entreprenadupphandlingar Dokumenttyp: Riktlinje Antaget av: Samhällsbyggnadsnämnden.
- Linköpings kommun (2018) Linköpings kommuns landsbygdsstrategi Kommunfullmäktige, 2018-06-19.
- Linköpings kommun (uå) Hållbarhetsrapport. Linköpings kommun Verksamhetsåret 2023. Kommunledningsförvaltningen
- Linköpings kommun (uÅ) Årsrapport Linköpingsinitativet 2023.

Annat material från Linköpings kommun (webb och arbetsmaterial):

- Gröna resplaner – Saab, Ebbepark, Linköpings Universitet, Mjärdevi (uppdaterat 17 juni 2024). Gröna resplaner - linkoping.se (besökt 5 maj 2025)
- Samordnad varudistribution (webb, uppdaterad 2020)
- Kommunens egen statistik för fordon, drivmedel, privat bil i tjänst - excelfil
- Bruttolista pågående aktiviteter inom klimatområdet i kommunkoncernen Q1 2024