

Innehåll

1. INLEDNING	7
<i>Ingemar Elander och Ylva Uggla</i>	
2. KLIMATPOLITIKEN OCH KOMMUNERNA	15
<i>Stig Montin</i>	
3. OFFENTLIG KOMMUNIKATION OM KLIMATFÖRÄNDRING	43
<i>Ulrika Olausson och Ylva Uggla</i>	
4. LOKALT KLIMATARBETE: KOMMUNEN SOM LÄRANDE ORGANISATION	63
<i>Rolf Lidskog och Ylva Uggla</i>	
5. KLIMATPOLITIKENS LOKALA GEOGRAFI – EXEMPEL FRÅN SVENSKA KOMMUNER	83
<i>Eva Gustavsson, Ingemar Elander och Mats Lundmark</i>	
6. FRAMTIDEN ÄR INTE LÄNGRE VAD DEN VARIT: ANPASSNING TILL ETT FÖRÄNDRAT KLIMAT	109
<i>Ylva Uggla</i>	
7. KOMMUNERNA OCH KLIMATET: TENDENSER, MÖJLIGHETER OCH PROBLEM	129
<i>Ylva Uggla och Ingemar Elander</i>	
FÖRFATTARPRESANTATIONER	137

1. Inledning

INGEMAR ELANDER OCH YLVA UGGLA

Global uppvärmning är tveklöst den miljöfråga som för närvarande får störst medial och politisk uppmärksamhet. Klimatförändring beskrivs i olika sammanhang som den största utmaning världen någonsin stått inför. Frågan har debatterats och varit föremål för internationella politiska förhandlingar sedan slutet av 1980-talet, men under de senaste åren har uppmärksamheten intensifierats på ett påtagligt sätt, inte minst i massmedierna. I september 2006 fick filmen *En obekvämt sanning*, som handlar om USA:s förre vicepresident Al Gore och hans engagemang i klimatfrågan, stor uppmärksamhet i Sverige. Filmen har beskrivits som en "dokumentär skräckfilm" i vilken publiken får ta del av Gores föreläsning om global klimatförändring och dess konsekvenser. Frågan om klimatförändring har även fått ökat utrymme i svenska nyhetsmedier, dels genom journalistik som fokuserar det mer spektakulära till exempel i reportage om dramatiska väderhändelser, dels i inslag som mer kan liknas vid folkbildningssatsningar. Ett exempel på det senare är nyhetsprogrammet *Rapports* reportageserie om klimatförändring som sändes hösten 2005, och där olika aspekter av frågan belystes.

Grunden för dagens klimatpolitik är den klimatforskning som sedan 1988 regelbundet utvärderas och sammanställs av FN:s klimatpanel *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC). Klimatpanelen samlar experter från hela världen, och redovisar sina utvärderingar i rapporter vilka används som underlag för politiska beslut. IPCC:s första rapport som kom 1990 utgjorde underlag för FN:s klimatkonvention, vilken i sin tur är grunden för dagens reglering av området. Klimatkonventionens övergri-

pande mål är att stabilisera koncentrationen av växthusgaser i atmosfären på en nivå som förhindrar en farlig mänsklig inverkan på klimatsystemet. Både klimatkonventionen och det tillhörande Kyotoprotokollet fokuserar reduktion av utsläpp av växthusgaser för att stoppa den globala uppvärmningen (*mitigation*), men de innehåller även paragrafer som handlar om anpassning till ett förändrat klimat (*adaptation*). Konventionens parter har således inte bara ansvar för att vidta åtgärder som minskar utsläppen av växthusgaser, vilket huvudsakligen sker genom minskad förbrukning av fossila bränslen, till exempel genom effektivisering, teknikutveckling och övergång till alternativa energikällor. De har också ansvar för att vidta åtgärder för att möta de konsekvenser som den globala klimatförändringen kan medföra. Anpassning till klimatförändring handlar både om att minska samhällets sårbarhet för väderrelaterade händelser, såsom översvämningar och stormar, och om att långsiktigt förbereda samhället för ökad medeltemperatur som kan leda till förändrade förutsättningar för olika verksamheter såsom skogs- och jordbruk.

Förutom den politiska och den mediala uppmärksamheten har olika aspekter av global klimatförändring behandlats i ett stort antal böcker. Det finns en mängd litteratur som behandlar naturvetenskaplig forskning om klimatförändring och olika former av reglering på området, inte minst genom belysning av internationella förhandlingar och överenskommelser. Exempel på svenska böcker som beskriver den globala klimatförändringens orsak och konsekvenser är *En varmare värld* av Claes Bernes och *Jorden har feber – kan vi hejda klimatförändringen?* av Stefan Edman. Båda dessa böcker är försök att popularisera den för en bredare allmänhet relativt svåråtkomliga forskning som baseras på avancerade klimatmodeller. Däremot är det mer sparsamt med litteratur som belyser samhällets hantering av klimatförändring och den lokala kontext där en stor del av klimatpolitiken kommer till uttryck, bland annat genom olika typer av nätverkssamarbeten. Exempel på sådan forskning är dock, *Cities and climate change. Urban sustainability and global environmental governance*, Harriet Bulkeley och Michele Betsills studie av brittiska, amerikanska och australiensiska städer och deras engagemang i internationellt klimatsamarbete som publicerades 2003, och Eva Gustavssons avhandling *Mellan det lokala och det globala. Klimat, kommuner, nätverk* publicerad 2008.

I den här boken anlägger vi ett samhällsvetenskapligt perspektiv på svenska kommuner och deras klimatarbete. De medverkande författarna representerar fyra olika discipliner – kulturgeografi, medie- och kommu-

nikationsvetenskap, sociologi och statsvetenskap. I kapitlen visar vi hur internationell och nationell klimatpolitik definieras och implementeras i Sverige och inte minst i de svenska kommunerna. Den lokala offentliga makten handlar inte isolerat från sin omgivning. Dess förmåga att förebygga eller bemöta verkningarna av ett förändrat klimat, och att vara aktiv på klimatområdet, påverkas av faktorer i omgivningen alltifrån internationella regimer och EU:s och den egna regeringens miljö- och klimatpolitik till geografiska och näringslivsmässiga förutsättningar. Men, i boken betonar vi också att kommunerna är självständiga aktörer som är med och skapar klimatpolitik, dels i den lokala politiken utifrån sitt eget engagemang och sina egna förutsättningar, dels tillsammans med andra genom deltagande i nätverk med andra offentliga eller privata aktörer. I den svenska klimatpolitiken finns ett starkt imperativ för kommuner att vara aktiva – både när det gäller reduktion av växthusgaser och anpassning till ett förändrat klimat – men det finns samtidigt utrymme för stora variationer i kommunernas engagemang vilket kapitlen i denna antologi belyser på olika sätt.

Syftet med antologin är att skapa förståelse för klimatfrågans komplexitet och de konsekvenser detta har för samhällets sätt att möta denna utmaning. Vi närmar oss frågan om global uppvärmning genom att studera klimatförändring som ett objekt för samhällsstyrning (*governance*) som berör ett flertal sektorer och administrativa nivåer. Studierna av klimatarbetet i svenska kommuner visar hur olika administrativa nivåer griper in i varandra, samt hur olika offentliga och privata aktörer samverkar i nätverk och projekt. Den gemensamma teoretiska ramen för de olika kapitlen – i vissa kapitel implicit i andra mer explicit – finner vi i governance- och regleringslitteraturen. Inom detta fält finns ett antal teorier som beskriver hur villkoren och förutsättningarna för styrning och reglering har förändrats under de senaste decennierna. Trots vissa skillnader mellan de olika teorierna finns en gemensam tankefigur som framförallt fokuserar statens förändrade roll avseende styrning och kontroll, och som förenklat kan beskrivas som en förändring från tydlig, hierarkisk statlig kontroll och styrning, till styrning genom partnerskaps- och nätverkspolitik där ett flertal offentliga och privat aktörer samverkar inom olika områden. Innan vi presenterar innehållet i respektive kapitel introducerar vi nedan några centrala tankar som utgör grunden för den svenska miljöpolitiken, och som även är centrala i dagens klimatpolitik.

Den svenska miljöpolitiken vilar på idén om hållbar utveckling vilken signalerar ett pragmatiskt och utvecklingsoptimistiskt förhållningssätt

till miljöproblem. Trots betoningen av ett internationellt beroende och de rika ländernas särskilda ansvar för att lösa miljöproblemen, innehåller visionen om hållbar utveckling en tilltro till de positiva effekterna för svensk ekonomi och välfärd. Den föregående socialdemokratiska regeringen har formulerat målet att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. Detta övergripande mål kommer till uttryck i de nationella miljö kvalitetsmål som riksdagen fattade beslut om 1999, och som i dag ligger till grund för det regionala och lokala miljöarbetet. Det nationella miljö kvalitetsmålet om begränsad klimatpåverkan följer FN-konventionens mål att stabilisera växthusgaserna i atmosfären på en nivå som gör att människans påverkan på klimatet inte blir farlig.

Miljöpolitiken är ett område där de förändrade förutsättningarna för statlig styrning blir tydliga. Många miljöfrågor visar på ett tydligt sätt beroendet av samarbete mellan nationer och mellan privata och offentliga aktörer för att komma tillrätta med problemen. Det förvaltningssystem för miljöskydd som skapades med början vid 1960-talets slut inbegreper inrättandet av centrala myndigheter (Naturvårdsverket och Koncessionsnämnden för miljöskydd) och miljöskyddslagen som gav en samlad lagstiftning till skydd mot vatten- och luftföroreningar, buller och andra miljöstörningar. Detta förvaltningssystem har varit framgångsrikt när det gäller att reglera industriella punktutsläpp med tydlig lokal påverkan, men systemet har inte fungerat lika bra för reglering av mer diffus miljöpåverkan med global spridning av giftiga och miljöstörande substanser. Idag ser vi ett växande antal internationella konventioner med avsikt att reglera gränsöverskridande miljöproblem. Vi ser även hur alternativ till tvingande lagstiftning introduceras, och en ökande grad av styrning som innebär att olika aktörer (såväl privata som offentliga) förväntas inkludera miljöhänsyn i sin verksamhet utan tvingande regler.

Inom samhällsvetenskapen har forskare utvecklat teorin om ekologisk modernisering för att beskriva en process där samhällets institutioner transformeras, eller moderniseras, på ett sådant sätt att miljöhänsyn blir en viktig aspekt av verksamheten. Teorin om ekologisk modernisering har utvecklats bland annat av miljösociologerna Arthur Mol och Gert Spaargaren, till exempel i boken *Environment and global modernity*. Ekologisk modernisering kan i korthet sammanfattas i följande punkter:

- Modern vetenskap och teknikutveckling ("grön teknik") är nödvändiga förutsättningar för att hantera de miljöproblem vi står inför

- Ekonomins och marknadens dynamik, inklusive innovation och entreprenörskap, har betydelse för att driva utvecklingen i en ekologiskt gynnsam riktning
- Betoning av lärandeprocesser, där organisationers förmåga till förändring lyfts fram. Genom att lyssna på och ta till sig nya perspektiv, till exempel genom miljörörelsens kritik, kan organisationer frivilligt ta på sig ett ekologiskt ansvar
- Statens roll är att verka förebyggande, och att initiera samverkan. Staten ska till exempel bidra till att skapa förutsättningar för teknisk innovation. Det handlar också om att kunna sätta ett pris på miljön (*the polluter pays*), och att påverka människors och organisationers beteende och verksamhet via avgifter och skatter

Andra samhällsvetare ser inte ekologisk modernisering som en teori om samhällsförändring utan som en politisk diskurs. Diskursbegreppet används här för att beskriva hur vi tänker och talar om ett visst fenomen på ett visst sätt. En diskurs ger en viss inramning av miljöproblemen – hur dessa ska förstås (orsaker och konsekvenser) och vad som utgör möjliga, rimliga och önskvärda sätt att hantera dem, vem som har ansvar för att göra något, etc. Ekologisk modernisering är en diskurs som tillstår miljöproblemens strukturella orsaker, men likväl tillskriver det moderna samhällets institutioner – det kapitalistiska systemet, teknik och vetenskap – förmågan att kunna hantera dem. Inom denna diskurs finns ingen motsättning mellan åtgärder för att lösa miljöproblem och ekonomisk tillväxt. Grön teknik ses tvärtom som en möjlighet som skapar en ny marknad. Därmed omformuleras miljöproblemen från hot till möjlighet.

Den inramning som tanken om hållbar utveckling och ekologisk modernisering ger miljöpolitiken känns igen i den svenska klimatpolitiken. I propositionen *Nationell klimatpolitik i global samverkan* från 2006 beskrivs klimatförändring som ett globalt problem, som endast kan lösas genom samarbete över gränserna, men samtidigt betonas de möjligheter till innovation och tillväxt som finns i omställningen till ett hållbart samhälle. En utgångspunkt för klimatstrategin är att Sverige ska vara ett föredöme genom att visa att det är möjligt att kombinera en offensiv klimatpolitik med ekonomisk tillväxt. I propositionen står det att ”Sverige ska gå i främsta ledet i omställningen till ett hållbart samhälle. Omställningen rymmer stora möjligheter för tillväxt och nya jobb i Sverige – men också möjligheter till global rättvisa.” Klimatstrategin understryker också på

olika sätt nödvändigheten av samarbete och partnerskap mellan privata och offentliga aktörer, inom och mellan olika administrativa nivåer. När det gäller svenska myndigheter och deras ansvar lyfts kommunerna fram på ett särskilt sätt. Kommunernas övergripande ansvar för lokal anpassning av de nationella miljö kvalitetsmålen betonas, liksom de möjligheter som finns att driva klimatarbete genom samhällsplanering, samt med stöd av klimatinvesteringsprogram och Agenda 21.

Fokus i denna antologi är svenska kommuner, hur de apostroferas som viktiga aktörer i klimatpolitiken och hur de definierar sin egen roll och deltar i klimatpolitiken utifrån de förutsättningar som råder. Antologin inleds med två kapitel som bidrar till att sätta in kommunernas hantering i ett bredare perspektiv genom att visa hur klimatförändring utgör ett tydligt exempel på politikområden som utmanar traditionella former av styrning, samt hur klimatförändring ramar in på olika sätt av olika aktörer i den offentliga kommunikationen. Därefter följer tre kapitel med fokus på kommunen som aktör i klimatpolitiken både när det gäller att bidra till reduktion av utsläpp av växthusgaser och när det gäller anpassning till klimatförändring. I bokens avslutande kapitel för vi en sammanfattande diskussion om kommunernas möjligheter och begränsningar avseende en aktiv roll i klimatarbetet.

I bokens andra kapitel, "Klimatpolitiken och kommunerna", gör Stig Montin en analys av klimatfrågan som objekt för politisk hantering med starka inslag av interaktiv samhällsstyrning som tenderar att tränga undan den sammanhållna, linjära styrning som kännetecknar perioden för välfärdsstatens uppbyggnad och konsolidering.

I det tredje kapitlet, "Offentlig kommunikation om klimatförändring", visar Ulrika Olausson och Ylva Ugglar hur klimatförändring framställs i offentlig kommunikation. Genom tre fallstudier – av forskares kommunikation med det omgivande samhället, politikens budskap till medborgarna, samt dagspressens nyhetsförmedling – analyseras hur de olika aktörerna ramar in klimatförändring avseende säkerhet och osäkerhet angående klimatförändring och dess konsekvenser, samt avseende ansvar för att vidta åtgärder för att hantera problemet.

I det fjärde kapitlet, "Lokalt klimatarbete: Kommunen som lärande organisation", lyfter Rolf Lidskog och Ylva Ugglar fram lärandets betydelse för kommunernas klimatarbete. I kapitlet för författarna en teoretisk diskussion om socialt lärande och hur organisationer lär. I kapitlet förs framför allt en diskussion av generell karaktär, men genom empiriska

exempel kopplas denna diskussion till svenska kommuners hantering av klimatfrågan.

I det femte kapitlet, "Klimatpolitikens lokala geografi", jämför Eva Gustavsson, Ingemar Elander och Mats Lundmark hur två städer med markant olika näringsgeografiska förutsättningar, Växjö och Sundsvall, arbetar för att med hjälp av energiomställning och på andra sätt minska utsläppen av växthusgaser. Ett viktigt inslag i de båda kommunernas klimatarbete är deltagandet i olika typer av nätverk, något som ägnas särskild uppmärksamhet i kapitlet.

I det sjätte kapitlet, "Framtiden är inte längre vad den varit: Anpassning till ett förändrat klimat", visar Ylva Uggla hur samhällets sårbarhet och frågan om anpassning till klimatförändring har börjat uppmärksammas under senare år. På grund av den låga prioritet som frågan under lång tid har haft i klimatpolitiken, har olika aktörer, till exempel statliga myndigheter och kommuner, haft möjlighet att ta initiativ och själva definiera frågan och sin egen roll i arbetet med klimatanpassning. Kapitlet beskriver olika initiativ som tagits avseende anpassning till ett förändrat klimat. Kapitlet belyser även vad klimatanpassning innebär och hur samhällets sårbarhet och konsekvenser av global klimatförändring kan åskådliggöras.

I det sjunde och avslutande kapitlet, "Kommunerna och klimatet: tendenser, möjligheter och utmaningar", sammanför vi slutsatserna från de olika kapitlen. Vidare för vi en diskussion om klimatfrågan som en komplex och mångfasetterad fråga, vilket medför att frågan kan ramas in och förstås på olika sätt. Detta förhållande märks i den aktuella debatten där inlägg och böcker med delvis olika perspektiv fortsätter att engagera och uppröra. Oavsett ståndpunkt är klimatförändring en fråga som utmanar på många olika områden och som med all sannolikhet kommer att fortsätta att debatteras framöver.