
■ Översikter och meddelanden

■ Kommunerna och klimatpolitiken – ett exempel på tredje generationens politikområden

STIG MONTIN¹

ABSTRACT

Local government and climate protection policy - a case of the third generation policy fields. The aim of the overview article is to encircle a research field focusing the role of local government in the Swedish national climate protection policy. First, the policy area of climate protection is historically identified as a part of a third generation policy areas. Secondly, relating to contemporary governance literature some steering measurements are presented. There is thus an increasing steering complexity containing hierarchical, market-based and network based steering. Thirdly, the role of local government is discussed in terms of reasons for engaging or not engaging in climate protection work. Political, institutional, financial and professional aspects are considered important in order to explain variations in municipal climate protection activities. Finally some research questions are put forth, such as how and why municipal leaders are handling uncertainty in certain ways, municipal leaders as network managers and local climate protection policy-making and implementation from perspectives of learning and democracy.

Inledning

I Sverige utvecklas för närvarande tredje generationens politikområden. Den första generationen består av dels den grundläggande reformeringen av statens styrelse, nämligen tillkomsten av den representativa demokratin, dels de första stegen mot en välfärdsstat. Den andra generationens politikområden hör till välfärdsstatens

uppbyggnad och konsolidering. De viktigaste kännetecknen är att en relativt väl sammanhållen offentlig sektor bestående av statliga myndigheter och kommuner/landsting genomför nationellt beslutade reformprogram. Den tredje generationens politikområden kännetecknas av ett ökat samarbete mellan olika samhälleliga (offentliga och privata) aktörer som i stör-

1 Stig Montin är statsvetare och verksam vid Centrum för Urbana och Regionala Studier (CUREs), Örebro universitet.
E-post: stig.montin@sam.oru.se

re utsträckning än tidigare påverkas av vad som händer i omvärlden, framför allt genom internationalisering och globalisering. Statens roll framställs som möjliggörande snarare än styrande i traditionell mening (jfr Pierre & Peters 2000: 65f). Den statliga styrningen går i riktning mot vad som kan kallas interaktiv samhällsstyrning. Det betyder inte att det skett ett fullständigt skifte i styrningspolitiken. Samtliga tre generationers politikområden lever sida vid sida och är integrerade med varandra.

Ett politikområde som definitivt tillhör den tredje generationen är klimatpolitik vars syfte är att bidra till att bromsa upp och helst minska den globala uppvärmningen, framför allt genom att minska utsläppen av växthusgaser (vilket huvudsakligen avser koldioxid). Ett interaktivt styrsystem byggs upp där kommunerna utgör viktiga aktörer som förväntas anta lokala klimatmål och utveckla klimatstrategier. Inte minst förväntas kommunerna samarbeta med andra aktörer (lokalt, regionalt och transnationellt).

Den internationella och komparativa styrningslitteraturen inom statskunskap och förvaltningsforskning har under de senaste decennierna allt mer orienterats mot studier av komplex och interaktiv samhällsstyrning (Kooiman 2003). Det begrepp som oftast används i detta sammanhang är "governance". Det är ett minst sagt mångtydigt begrepp med en rad olika definitioner, men i allt väsentligt handlar det om relationen mellan stat och samhälle och begreppet används för att indikera att denna relation genomgår förändringar i det senmoderna samhället. Mer specifikt är tankegången den att den statliga styrningen tenderar att bli alltmer komplex i takt med att samhällets komplexitet ökar (Pierre & Peters 2000). Eftersom fokus är riktat mot statens roll i

samhället på olika nivåer och inom olika samhällsfärer förefaller "samhällsstyrning" vara ett relevant begrepp i ett svenskt sammanhang. Att styrningen är interaktiv betyder att politiken formas, beslutas och genomförs i samspel mellan flera offentliga och privata aktörer.

Det övergripande syftet med denna översikt är att ringa in ett empiriskt forskningsfält som kan kallas för kommunernas roll i den interaktiva samhällsstyrningen inom klimatpolitiken. För det första ges en preliminär bestämning av den tredje generationens politikområde i förhållande till den andra generationen. För det andra ges en översiktlig beskrivning och problematisering av den interaktiva samhällsstyrningen inom det klimatpolitiska området på nationell nivå. För de tredje problematiseras kommunernas roll i klimatpolitiken genom att lyfta fram tänkbara argument till varför eller varför inte kommunerna kan förväntas vara aktiva i klimatpolitiken. Avslutningsvis ges förslag till några forskningsteman.

Andra generationens politikområden

Den första generationens politikområden hör till den nationella demokratins genombrott. Eftersom översikten handlar om förändringar inom välfärdspolitikens område i vid mening kommer den första generationen inte att avhandlas närmare. Den andra generationens politikområden omfattar välfärdsstatens uppbyggnad och konsolidering. När välfärdsstatens utveckling från 1930-talet och framåt beskrivs används termer som "rationalistisk planering" (Denvall 1997), "de stora programmens tid" (Wittrock & Lindström 1984), "social ingenjörkonst", "den starka staten" (Rothstein & Vahlne Westerhall 2004) och "att lägga livet till rätta" (Hird-

man 1989; för en översikt se Granberg 2004). Dessa beteckningar uttrycker en politisk ambition att på upplysningens, vetenskapens och demokratins grund forma det goda samhället (Hermansson 2003).

Under hela 1900-talet ökade den institutionella kapaciteten för att hantera och lösa en rad samhällsproblem. Går vi längre tillbaka i historien kan rötterna till stora delar av reformpolitiken sökas i folkrörelsernas utveckling under senare delen av 1800-talet. I allmänhet fick varje viktigt politikområde sin egen myndighet och kommunerna förstärktes till att bli lokalt sammanhållna välfärdsinstitutioner. Finansiering, reglering och produktion skulle i allt väsentligt ske inom den offentliga sektorn.

Institutionellt sett har reformerna formats och genomförts i en parlamentarisk styrningskedja som består av parlamentarisk demokrati samt en effektiv och rätts-säker förvaltning. Konkret betyder det att riksdagen godkänner lagar och beslutar om reformer, vars motiv och syfte har sina rötter i ett samspel mellan partierna, folkrörelserna och andra viktiga samhälls-intressen och formas normalt i en offentlig utredning. Reformerna genomförs av en huvudsakligen sammanhållen offentlig sektor bestående av relativt självständiga myndigheter samt kommuner och lands-ting. Exempel på andra generationens poli-tikområden är socialpolitik, utbildnings-politik, arbetsmarknadspolitik, regional-politik, kulturpolitik och miljöpolitik.

Under årens lopp har gränserna mellan dessa politikområden mer eller mindre suddats ut och det har skett flera föränd-ringar när det gäller sättet att organisera genomförandet. Exempelvis har det inom flera områden skett förskjutningar i an-svaret mellan offentliga och privata aktö- rer för reglering, finansiering och produk-

tion. I flera avseenden har det skett en transformering av traditionella politikom-råden och samtidigt har det etablerats nya politikområden vars organisering sker på ett delvis nytt sätt i jämförelse med tiden då välfärdspolitiken formades.

Tredje generationens politikområden

Under senare år har det etablerats en rad nya politikområden varav flera har före-gångare och motsvarigheter i transnatio-nella sammanhang, medan andra är mer ”nationellt hemlagade”. Exempel på nya områden är regional utvecklingspolitik, (stor)stadspolitik, demokratipolitik, folk-hälsopolitik och klimatpolitik. Vad har dessa politikområden för gemensamma och specifika kännetecken? För det första tycks det finnas en tanke om att samord-ning av olika typer av resurser från olika håll leder till att resultatet blir mer än sum-man av delarna. Två plus två blir mer än fyra, för att uttrycka det enkelt. Ett uttryck som förekommer ganska ofta är ”institu-tionellt kapacitetsbyggande”, vilket kan tolkas i ljuset av denna strävan att effekti-visera resursanvändningen. Institutionell kapacitet refererar till tillgången av nöd-vändiga resurser, såsom expertkunskap, personal, finansiella resurser, men också legitimitet i det omgivande samhället (Pierre & Peters 2005: 7). Till skillnad från den andra generationens politikområden handlar det numera inte om att med nya stora insatser av offentliga medel bygga välfärdsinstitutioner, utan mer om att or-ganisera befintliga resurser på ett nytt sätt. Det har tillkommit en rad nya myndighe-ter under senare år, men de har i allmän-het inga distributiva uppgifter. I en studie av vilka uppgifter nyinrättade myndighe-ter fått under 1990-talet framgår att ”ideo-logiproduktion” blivit vanligare än tradi-

tionell myndighetsutövning (Rothstein 2005). Det senare kan ses som ett exempel på diskursiv eller ideologisk styrning i betydelsen att det formas föreställningsvärldar om vad som är problemen och hur de bör åtgärdas. Om de "styrda" aktörerna tar till sig dessa föreställningsvärldar kan det leda till önskvärda prioriteringar.

För det andra ansågs det i den andra generationens politikområden viktigt att institutionerna skulle vara en del av den parlamentariska styrningskedjan och därmed ingå i en politisk ansvarsstruktur. Den tredje generationens politikområden är mer frikopplade från denna styrningskedja och bygger på ett samarbets- eller partnerskapstänkande där samhällliga intressen antas kunna förenas genom samförståndsorienterade dialoger. Detta fenomen är bara delvis nytt och knyter an till den "svenska modellen" med samarbete mellan stat, fackliga organisationer och näringslivet. En skillnad är att den tidigare korporativismen hade sin grund i hantering av definierade motstående intressen, medan dagens samarbetspolitik mer betonar det gemensamma bästa och mer eller mindre bortser från samhällliga intressekonflikter. I allmänhet och inte minst inom klimatpolitiken finns en tydlig föreställning om att samförstånd kan formas bortom politiska, ekonomiska och sociala intressekonflikter. En annan skillnad är att partnerskap utvecklas på flera nivåer och är mer eller mindre tillfälliga arrangemang.

Slutligen kan man peka på ytterligare en egenskap, nämligen det växande inslaget av "projektpolitik". Det betyder inte att medel för specifika projekt inte förekommer i den andra generationens politikområden. I själva verket har det framför allt sedan slutet av 1980-talet fördelats projektmedel inom exempelvis social omsorg och utbildning i stor omfattning. Skillnaden är att inom den tredje generationens

politikområden är projektmedel ofta den huvudsakliga finansieringsformen (t ex EU-stöd kombinerat med statligt stöd). Det handlar således om medel som skall användas i ett visst syfte under en begränsad tid. Vanligt är att det förväntas att den förändring som sker med hjälp av projektfinansieringen skall fortleva i den "ordinarie verksamheten" efter att det formella projektet avslutats. Därmed uttrycks det som att projekten skall bidra till ett önskat lärande.

Sammantaget kan denna utveckling tolkas som att "politiken träder tillbaka" eller att "statens styrning minskar"; men det finns alternativa tolkningar. En sådan är att det handlar om förändrad statlig och politisk styrning som ett nytt sätt att hantera osäkerhet. Ett sätt att förstå denna utvecklingstendens är att hänvisa till de motsägelsefulla effekter som utvecklingen av det moderna samhället (eller industrisamhället) haft (Beck 1996). Det moderna samhället har åstadkommit framsteg i flera avseenden, men också negativa bieffekter. De politiska och ekonomiska institutioner som symboliserar och bär upp det moderna samhället har inte förmått att samtidigt hantera negativa sociala, ekologiska, fördelningsmässiga och andra följder. Modernitetens institutioner möter således de negativa effekterna av sitt eget handlande. Det uppstår "ansvarskonflikter" kring hur dessa följder kan "fördelas, avvägras, kontrolleras och legitimeras" (Beck 1996:35).

Minst fyra typer av osäkerhet kan identifieras (jfr Bueren, Klijn & Koppenjan 2003): *kognitiv* osäkerhet som betyder att det råder brist på kunskaper och orsaker och effekter, *strategisk* osäkerhet som betyder att många aktörer med olika tolkningsramar och intressen är involverade och att det inte finns någon som kan hållas ansvarig för orsakerna till de aktuella

samhällsproblemen samt *institutionell* osäkerhet som betyder att beslut och handlingar som har faktisk betydelse för att hantera och åtgärda samhällsproblemen fattas i olika sammanhang (olika sektorer, nivåer och arenor). Exempelvis kan det finnas oklarheter i lagstiftningen eller i den formella ansvarsfördelningen. Slutligen kan vi tala om *värderingsosäkerhet* som bland annat tar sig uttryck i svårigheten att bedöma om vissa risker är att betrakta som acceptabla, oacceptabla eller direkt farliga.

Det kan finnas olika sätt för staten att hantera dessa former av osäkerhet. Ett sätt är att helt enkelt bortse från osäkerheten genom att definiera bort problemen. Ett exempel på ett sådant förhållningssätt är när USA:s ledning valde att inte skriva under Kyotoprotokollet. Framför allt två skäl angavs till varför någon underskrift inte var aktuell. För det första lutade sig den federala administrationen mot de forskare som menar att klimatförändringar är en naturlig företeelse och det mänskliga handlandets betydelse är begränsad. För det andra hävdades att ett åtagande att minska utsläppen av koldioxid skulle innebära ett stort hot mot den nationella ekonomiska tillväxten och, för det tredje, omfattade inte åtagandet de stora utvecklingsländerna (Global Climate Coalition 2004).

Ett annat sätt att hantera osäkerhet kan vara att med hjälp av andra samhällsaktörer försöka minska osäkerheten. Det kan ske i form av att försöka samordna olika slags expertis och skapa en kunskapsbyggande interaktion mellan olika samhällsaktörer. Expertis kan i detta sammanhang betyda såväl vetenskaplig kompetens som vardagserfarenheter bland medborgare, allt beroende på vilket problemområde

det handlar om. Det finns exempelvis tydliga tendenser i Sverige och på andra håll att medborgarna i ökad utsträckning förväntas involveras i hanteringen av olika policyproblem (Bang 2005; Montin 2007). För det tredje kan den växande osäkerheten vara ett incitament för statsmakten att sprida ansvaret för hanteringen av olika policyproblem. Genom att låta olika partnerskap och andra konstellationer av experter och intressenter forma och genomföra olika projekt och andra åtgärder behöver den politiska ledningen inte ta ensamt ansvar för misslyckanden. Det är svårt att utkräva politiskt ansvar från ett partnerskap. Statens roll blir möjliggörande och understödande snarare än styrande och ansvarig i traditionell mening.

Gemensamt för andra och tredje generationernas politikområden är att kommunerna ges en central roll, men vissa förändringar har skett som gör att kommunernas roll definieras något annorlunda på senare tid. Under välfärdsstatens uppbyggnad formades kommunerna till starka sammanhållna välfärdskommuner. Under de senaste 20 åren har kommunerna alltmer uppmuntrats att samarbeta med andra aktörer, inte minst andra kommuner. Genom det ökande samarbetet kommuner emellan tenderar de territoriella och administrativa gränserna att minska i betydelse (Gossas 2006).

Syftet med den ovan skisserade distinktionen mellan två generationer politikområden var att lyfta fram tendenser till förändringar när det gäller politisk styrning. Den nya generationen har tillkommit som komplement till de äldre. I det följande ges en översikt över det klimatpolitiska området för att illustrera hur kombinationer av olika former av styrning kan förekomma.

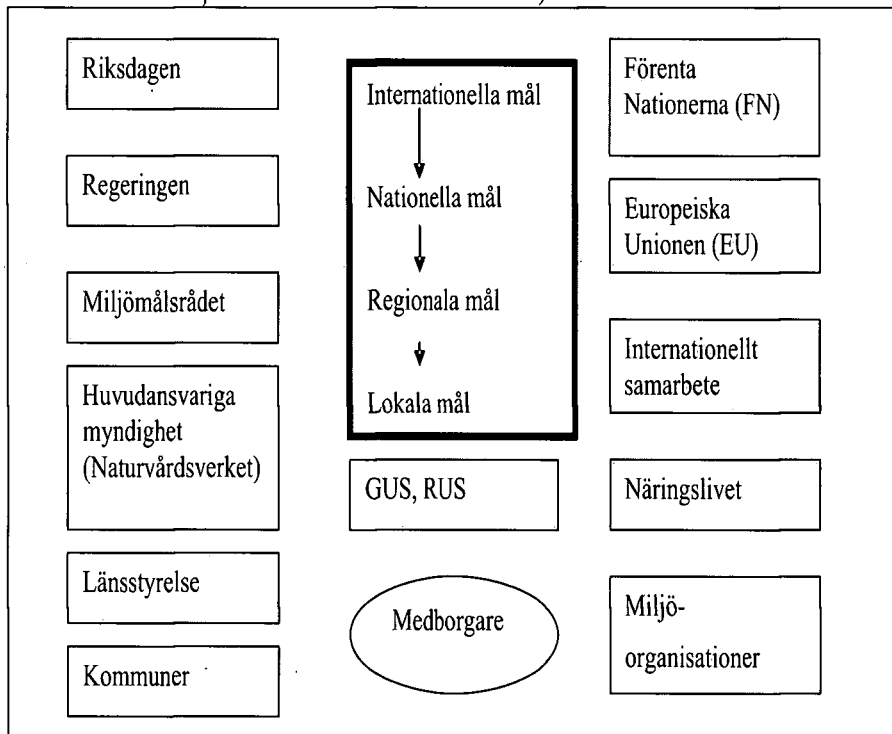
Klimatpolitikens huvudaktörer

Klimatpolitiken är en del av miljöpolitiken och är organiserad både enligt ett hierarkiskt mönster, med myndigheter som ansvarar för olika delar, samt enligt en samverkansmodell, där olika aktörer förväntas ingå för att medverka till att uppnå miljömålen. De officiella huvudaktörerna i miljöpolitiken, som därmed också är huvudaktörer i klimatpolitiken redovisas i figur 1.

Figuren omfattar inte alla aktörer som förväntas vara med eller faktiskt deltar, men visar vilka som ingår den offentliga presentationen av klimatpolitikens aktörer (Miljömålportalen 2005). Ungefär 13 statliga verk och myndigheter är engagerade i det totala miljömålsarbetet och Na-

turvårdsverket har ett särskilt ansvar för klimatarbetet. Konstellationen av aktörer kan variera beroende bland annat på vilka specifika sakområden det gäller eller vilket territoriellt område som avses. Enkelt uttryckt kan vi säga att figur 1 på ett mycket schematiskt sätt visar en uppställning av *formella organisationer*, medan den *faktiska organiseringen* kring specifika klimatpolitiska frågor kan se olika ut och kan inte åskådiggöras på ett lika enkelt sätt.

De internationella, nationella, regionala och kommunala miljömålen har markerats speciellt eftersom det förväntas att dessa skall vara vägledande för samtliga aktörers handlande. Målen är kvantitativa och följs upp varje år och redovisas i Miljömålsrådets årsrapport (Miljömålsrådet 2004b).



Figur 1. Huvudaktörer inom klimatpolitiken. GUS står för Gemensamt uppföljningssystem och RUS står för Regionalt uppföljningssystem.

Den övergripande internationella nivån representeras av FN:s Klimatkonvention som anger att parterna (nationerna som skrivit under Kyotoprotokollet) förväntas minska den totala utsläppsnivån för växthusgaser med 5,2 procent till 2012 jämfört med nivån 1990. EU har antagit ett mer ambitiöst mål, nämligen att medlemsländerna i genomsnitt skall minska utsläppen av växthusgaser med åtta procent under samma tidsperiod. Eftersom energiproduktionen i Sverige inte i huvudsak baseras på fossila bränslen och utsläppen är låga i jämförelse med andra industriländer erbjöds Sverige rätten att *öka* utsläppen av växthusgaser med fyra procent jämfört med 1990 års utsläppsnivå (Prop. 2001/02:55, sid 27f). Den svenska riksdagen tackade nej till detta erbjudande och istället antogs ett mer ambitiöst mål, nämligen att *minska* utsläppen med fyra procent. Det första i raden av miljö kvalitetsmål som riksdagen antog 1999 är ”begränsad klimatpåverkan” som har följande lydelse:

Halten av växthusgaser i atmosfären skall i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig (Miljömålportalen 2005).

Målet skall uppnås ”utan att andra mål för hållbar utveckling äventyras”. Vidare antog riksdagen ett delmål, nämligen att

De svenska utsläppen av växthusgaser ska som ett medelvärde för perioden 2008–2012 vara minst fyra procent lägre än utsläppen år 1990. Sverige skall också verka för att det globala klimatarbetet skall inriktas mot detta mål (Prop. 2001/02:55, sid 33).

Regeringen har det övergripande ansvaret för miljö kvalitetsmålen och en gång per år rapporterar regeringen till riksdagen om hur arbetet går. Naturvårdverket är en

central myndighet vars främsta uppgift är att vara ”pådrivande och samlande i miljöarbetet” och särskilt ansvara för ”samordning, uppföljning och rapportering” när det gäller miljö kvalitetsmålen (SFS 2001:1096).

För att samordna arbetet med miljö kvalitetsmålen mellan myndigheterna har regeringen inrättat Miljömålsrådet. Rådet skall också se till att myndigheternas resurser utnyttjas så effektivt som möjligt. Varje år avger Miljömålsrådet en skriftlig rapport till regeringen om utvecklingen mot miljö målen och vart fjärde år lämnas en fördjupad utvärdering. Utvärderingen används därefter som en del av underlagen till regeringens miljöproposition. Den ska ge underlag till en diskussion om huruvida miljö kvalitetsmål, delmål eller styrmedel inklusive lagstiftning behöver revideras (en fördjupad utvärdering genomfördes under 2005).

Länsstyrelsen har en övergripande och samordnande roll som regional miljömyndighet och skall bland annat anpassa, precisera och konkretisera miljö kvalitetsmålen för den regionala nivån. I länsstyrelsernas ansvar ingår även att samordna uppföljningen av miljö målsarbetet i den egna regionen. Uppdraget redovisas för regeringen en gång om året. Länsstyrelserna har ett gemensamt system för att följa upp de nationella miljö målen (Regionalt uppföljningssystem, RUS 2005).

I det svenska politiska systemet är det naturligt att definiera in kommunerna som betydelsefulla aktörer inom klimatpolitiken. Kommunen är lokal myndighet, har ansvar för samhällsplanering, är oftast den största lokala arbetsgivaren, är stor inköpare, är utbildningsansvarig samt är i övrigt en samordnande och pådrivande samhällskraft. Eftersom kommunerna har det samlade ansvaret på lokal nivå för att åstadkomma en god livsmiljö finns tydliga

förväntningar på att de skall utforma lokala klimatpolitiska mål och utveckla klimatstrategier.

Näringslivet har av förklarliga skäl en viktig roll i arbetet för en bättre miljö i allmänhet och för att en del av miljömålen skall uppnås är det avgörande att näringslivet bidrag med aktiva insatser. Inom det klimatpolitiska området gäller det framför allt företag inom energi- och transportsektorn.

Miljöorganisationerna försöker aktivt påverka politiska beslutsfattare samt sprida information om miljöfrågor och uppmuntra till miljöväntligt beteende bland medborgarna. Ett exempel på det senare är Svenska Naturskyddsföreningens kampanj för att få medborgare, företag, föreningar m m att avge klimatlöften, dvs att bidra till att minska utsläpp av växthusgaser. Sedan början av 2003 finns ett samrådsforum där miljöorganisationerna diskuterar miljömålsarbetet. Detta samrådsforum består av Världsnaturfonden (WWF), Svenska Naturskyddsföreningen (SNF), Miljöförbundet Jordens Vänner (MJV), Fältbiologerna, Greenpeace samt Svenska Ekodemiker.

Medborgarnas samlade handlande och beteende är av avgörande betydelse för klimatpolitikens framgång eller misslyckande. Medborgarna kan ses som mottagare av styrning av olika slag, t ex informationskampanjer som syftar till ett mer klimativänligt agerande i vardagen, eller ekonomiska styrmedel som påverkar konsumtionsmönstret, men också som vardagspolitiska aktörer som enskilt eller organiserat på eget initiativ förväntas påverka samhällsutvecklingen i önskad riktning. Det övergripande syftet med klimatpolitiken i detta avseende är att bidra till att medborgarna väljer en klimativänlig livsstil. Flera faktorer påverkar i detta sammanhang, t ex riskuppfattning och typ av

kunskap (O'Connor, Bord & Fisher 1999).

Teoretiskt perspektiv på styrning inom klimatpolitiken

Ovan redovisades översiktligt offentliga och privata aktörer som verkar, eller förväntas verka inom det klimatpolitiska fältet. Det kan ses som en del av det institutionella kapacitetsbyggandet i betydelsen att huvudsakligen befintliga myndigheter, organisationer och andra aktörer tillsammans skall samordna resurser för att implementera de klimatpolitiska målen. Den myndighet som tillkommit har samordnande och utvärderande funktioner. Aktörerna och resurserna behöver koordineras och för detta finns olika former av styrning.

De tre vanligaste formerna för styrning och koordinering inom "governancelitteraturen" är hierarki, marknad och nätverk (Thompson et al 1990; Rhodes 1999; Wollman 2003). Med hierarkisk styrning avses i detta sammanhang olika medel för att uppränt styra myndigheter i riktning mot internationellt överenskomna och nationellt politiskt fattade klimatmål. Offentliga myndigheter förväntas handla mål- och regelrationellt. Avvikelser från den planerade vägen fram till målpuppfyllelse skall rapporteras uppåt för att eventuellt ligga till grund för förändrade regelverk eller måljustering. Regelstyrning betyder, idealt sett, att det finns klara makt- och ansvarsförhållanden som reglerar vem som får bestämma vad. Framför allt handlar det om statens styrning genom myndigheter och domstolar som har auktoritet att tillåta, främja eller förhindra beslut och handlingar. Inom det klimatpolitiska området finns ett antal politiska do-

kument som antas styra utvecklingen. Tanken är att staten har ett samlat grepp om problematiken och förväntas genom olika slags instrument (legala, ekonomiska och informativa) genomföra beslut och uppnå mål. Bulkley och Betsill kallar denna ansats inom klimatpolitiken för en "kaskadmodell" som innebär att internationella överenskommelser "tas hem" av nationella regeringar för att sedan genomföras genom traditionell uppifrån styrning (Bulkley & Betsill 2003: 16). Ett annat uttryck som förekommer i detta sammanhang är "command-and-control" (Jordan, Wurzel & Zito 2005).

Med marknad avses en situation där relativt självständiga aktörer huvudsakligen drivs av lång- och kortsiktiga lönsamhetsintressen. Varje annat intresse måste i princip vara underordnat detta mål eftersom lönsamhet är ett villkor för företagens överlevnad. Marknaden regleras framför allt av regler för äganderätt och kontraktsförhållanden. Aktörer på en marknad både konkurrerar och samarbetar med varandra för att tillgodose egna och kanske gemensamma lönsamhetsintressen. Marknadsstyrning betyder då att en klimatmålsrelevant marknad skall utvecklas som skall bidra till minskad klimatpåverkan, framför allt på global nivå. Det handlar om att utveckla incitament för att ekonomiska aktörer skall finna det intressant att medverka som aktörer på en marknad som på sikt kan bidra till minskade koldioxidutsläpp. EU-kommissionen lade år 2001 fram ett förslag på ramdirektiv för handel av utsläppsrättigheter som "länkar marknadskrafter och positiva miljöeffekter" (SOU 2005: 10, s 41). Systemet antas bli en kraftfull styrningsmekanism och utgör en hörnsten i EU:s strävan att nå unionens åtagande under Kyoto-protokollet. Alla medlemsländer inom EU får ett tak för landets samlade utsläpp.

Utsläppsrättigheter delas ut till de anläggningar som i landet som omfattas av handeln. En marknadsaktör kan sedan välja mellan att minska sina egna utsläpp eller betala andra för att göra det.

Under senare år har forskningen om andra former av utformning och genomförande av politik som innebär att staten ofta är en bland flera ömsesidigt beroende samhällsaktörer ökat kraftigt i omfattning. Utgångspunkten är då ofta att ingen enskild aktör har eller kan ha kunskapsmässig och auktoritetsmässig kontroll över ett visst politikområde utan har behov av att mobilisera olika resurser i styrningsnätverk (Kooiman 1993; 2003). I internationell litteratur kallas detta ofta för en övergång från "government" till "governance", vilket skall tolkas som att komplexiteten i relationen mellan stat och samhälle förändras och att statlig styrning därmed behöver anpassas till denna komplexitet (Kjær 2004). Statens roll har således i allmänhet inte minskat utan snarare förändrats (Pierre & Peters 2000). I grova drag kan man säga att staten (genom beslut i riksdag och regering samt statliga myndigheters agerande) sätter ramar för offentliga och privata organisationers handlande, uppmuntrar till samarbete mellan olika samhällsaktörer samt samtidigt medverkar som aktör i dessa nätverk. Sammantaget kan det kallas för nätverksstyrning (Sørensen & Torfing 2005).

Nätverkstyrning betyder i korthet att olika aktörer medverkar i ett mer eller mindre koordinerat frivilligt samarbete där var och en av olika skäl anser att de vinner mer på att samarbeta än att var och en arbetar för sig. Oftast avses samarbete mellan självständiga men samtidigt ömsesidigt beroende aktörer baserat på gemensamma intressen och gemensamma mål (Scharpf 1997; Rhodes 1997). Nätverken kan uppstå och utvecklas mellan aktörer

på samma nivå (horisontella nätverk) men kan uppmuntras och styras av statliga myndigheter eller andra politiska institutioner och organisationer (vertikala nätverk) (Granberg 2004; Sørensen & Torfing 2005). Ömsesidig tilltro är viktigt och kanske avgörande för att ett nätverk skall uppstå och utvecklas. Tilltro är dock en svårfångad egenskap och beror på flera faktorer, t ex kollektivt minne av tidigare samarbete och institutionella faktorer som främjar eller hindrar en process av ökad tilltro (Lundqvist 2001; Rothstein 2003, fr a kap. 7).

Klimatpolitiken är ett politikområde vars framgång är beroende av *både* traditionell mål- och medelstyrning, marknadsstyrning och av olika samhälleliga gemensamma ansträngningar i olika nätverksarrangemang.

I regeringens övergripande inriktning av klimatpolitiken betonas att

Klimatarbetet bör integreras i samhällets verksamheter och var och en bör ta sin del av ansvaret. Det gäller såväl myndigheter och kommuner som företag, organisationer och enskilda. En bred samverkan av alla aktörer ökar möjligheten att begränsa klimatpåverkan. Lagstiftning och ekonomiska styrmedel kan kompletteras med olika överenskommelser och dialoger mellan staten och näringslivet (Prop. 2001/02:55, sid 56).

Citatet från klimatpropositionen pekar på två grundläggande styrningsprinciper, vilka sammanfaller med det som kallats hierarki och nätverk.

Den hierarkiska principen uttrycks i ett tydligt ansvarsförhållande mellan olika offentliga myndigheter och i en målhierarki. Statens roll i detta sammanhang blir att följa upp och försöka styra aktörernas handlande. Den andra grundläggande principen är samverkan mellan mer eller mindre självständiga aktörer (nätverks-

styrning). Här handlar det om att stat, näringsliv och civilsamhälle gemensamt skall finna lösningar genom att bilda projekt, partnerskap, nätverk m m. Statens roll i detta sammanhang blir att reglera, samordna, understödja, samarbeta och förhandla.

Denna kombination av hierarki och samverkan framträder exempelvis i Miljömålsrådets uppgifter. Rådet skall

... bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås genom att ge regeringen och andra beslutsfattare ett bra kunskapsunderlag om utvecklingen i miljön, tydliga signaler på om utvecklingen går åt rätt eller fel håll, samt genom att lämna förslag till åtgärder som behövs för att målen ska nås (Miljömålsrådet 2004a).

Språkbruket knyter an till ett synsätt som säger att Miljömålsrådet ingår i en hierarkisk organisation där uppgiften är att ge beslutsfattare ett bra underlag för beslut som sedan skall vara styrande för klimatpolitikens genomförande (jfr Lundqvist 2005: 95f). Bland Miljömålsrådets uppgifter ingår emellertid också uppgifter som uttrycker ett samverkansperspektiv:

Miljömålsrådet ska skapa arenor för samverkan och samråd med dem som kan påverka att miljö kvalitetsmålen nås, i syfte att inspirera till åtgärder för att förbättra måluppfyllelsen. Prioriterade grupper är kommuner och näringsliv (Miljömålsrådet 2004a).

Här framträder Miljömålsrådet som en av staten utsedd aktör som på olika sätt skall försöka uppmuntra andra aktörer att bidra till att uppnå miljö kvalitetsmålen. Kommunerna ses här som självständiga aktörer vid sidan av näringslivet.

De tre kategorierna av koordinering är grova och innefattar var och en olika varianter. Exempelvis kan den hierarkiska

styrningen bygga på redan befintliga organisationer och myndigheter eller att det byggs upp parallella institutioner. Marknadsstyrning kan vara direkt klimatrelerad (t ex handeln med utsläppsrättigheter) eller orienterad mot utveckling av varor och tjänster i ett mer övergripande ekologiskt moderniseringsperspektiv. Nätverksstyrning kan omfatta olika typer av nätverk, t ex lösliga forum för informationsutbyte eller organiserat som självständiga aktörer med påtagliga politiska och andra påtryckningsmedel.

Kombinationen av hierarkisk styrning och nätverksstyrning kan vara ömsesidigt beroende av varandra. Styrningen fungerar inte utan att de berörda samtycker till denna styrning. Enbart samarbete mellan mer eller mindre autonoma aktörer är inte heller tillräckligt för en effektiv klimatpolitik. Styrning kräver deltagande, men deltagande kräver också styrning (jfr Norén Bretzer 2005: 130). Det generellt sett mest utmärkande för nätverksstyrningen är att både nätverk och marknad verkar i skuggan av hierarkier (Scharpf 1997). Även om de tre styrningsmekanismerna används samtidigt kan de vara uttryck för olika bestämda sätt att se på världen (diskurser) och konkurrera med varandra (Dryzek 2002).

Styrmedel inom klimatpolitiken

Det finns olika styrmedel som statsmakten använder som syftar till att direkt eller indirekt minska utsläppen av växthusgaser. Naturvårdsverket och Energimyndigheten listar i en rapport från 2004 närmare 30 olika styrmedel inom klimatområdet som används eller planeras att användas inom en snar framtid (Naturvårdsverket och Energimyndigheten 2004). De som uppmärksammas mest är följande:

- Energi- och koldioxidskatter
- Prövning enligt Miljöbalken (utsläpp av växthusgaser ingår som en del av prövningen)
- Klimatinformationskampanj och annan information, t ex kommunal energirådgivning
- Handel med utsläppsrättigheter
- Lokala investeringsprogram (LIP) och lokala klimatinvesteringsprogram (Klimp)
- Ekonomiska stöd för energieffektivisering
- Ekonomiskt stöd till elproduktion från förnybar energi
- Skattenedsättning för biodrivmedel
- Frivilligt avtal mellan EU och bilindustrin
- Skatteregler för förmånsbilar
- Forskning och utveckling

Dessa styrmedel kan sorteras på olika sätt, t ex om de är tvingande eller mer frivilliga, sektorsövergripande eller sektorsbundna. En sådan uppdelning säger dock inte så mycket om vad det är för slags mekanismer som skall verka styrande. En klassisk indelning är mellan administrativa, ekonomiska och informativa styrmedel (Vedung 1982: 19ff). Sålunda kan prövning enligt miljöbalken klassificeras som administrativ styrning. Två typer av ekonomisk styrning är framträdande. En styrande mekanism kan vara tvingande ekonomiska incitament, vilket betyder att enskilda och företag skall straffas eller belönas beroende på om de är klimatvänliga i sitt handlande. Ett annat styrmedel som också utgår från tanken om ekonomiskt rationellt handlande är marknaden med utsläppsrättigheter, men här är det snarare en osynlig hand som skall vägleda aktörerna. Härvidlag skiljer sig denna kategori från traditionell ekonomisk styrning, som huvudsakligen handlade om lån och bidrag. Informativa styrmedel bygger på tanken att vi i allmän-

het kan påverkas till att bli mer klimatvänliga genom att få lämplig information och handlingsorienterad kunskap. Slutligen kan man identifiera styrmedel som till stor del bygger på en föreställning om gemensamt ansvarstagande och att man därigenom kan skapa frivilliga överenskommelser och åtaganden. Exempelvis är de tidigare lokala investeringsprogrammen (LIP) och de nuvarande klimatinvesteringsprogrammen (Klimp) ett sätt att uppmuntra samarbete mellan kommuner och andra aktörer i klimatarbetet.

Den formella organisationen och styrmedlen som används ger sammantaget en tämligen komplex bild av klimatpolitikens genomförande (jfr Bailey och Rupp 2004). I stort sett samtliga styrmedel kan betraktas som hierarkiska i betydelsen att det handlar om uppifrån-och-ner styrning (jfr Kooiman 2003: 115). Samtidigt är flera styrmedel orienterade mot att skapa en för hanteringen av policyproblemet positiv interaktion mellan samhällsaktörer, t ex genom att underlätta marknadsstyrning och samverkansstyrning. Styrningspolitiken omfattar således både klassiska styrmedel ("command-and-control") och "nya" policy instrument (NEPIs) (Jordan, Wurzel och Zito 2005). Det finns nationalekonomer som menar att den växande floran av "nya" styrmedel kanske är onödig eftersom vissa styrmedel av erfarenhet är mer effektiva än andra. Det exempel som då lyfts fram är koldioxidskatten som infördes 1991 och som bedöms som det avgjort mest betydelsefulla styrmedlet (Bohm 2004; Carlén 2004).

Sammanfattningsvis framträder tre drag i denna översiktiga betraktelse av det klimatpolitiska arbetet. För det första finns det en fortsatt tilltro till traditionella hierarkiska styrmedel, även om det tillkommit en rad "nya" styrningsinstrument. Tilltron till en "uppifrån-och-ner-effekt"

är stor där riksdagen, regeringen och myndigheter, framför allt utifrån internationella överenskommelser definierar, formulerar och implementerar mål och handlingsinriktningar (policier) kring begränsad klimatpåverkan. Detta synsätt harmonierar med den svenska folkstyrelsens och rättsstatens doktrin och har varit grundläggande för den institutionella utformningen av arbetet med hållbar utveckling (Bäckstrand, Kronsell & Söderholm 2004). För det andra framträder kommunerna som betydelsefulla. För svenskt vidkommande kan det ses som tämligen självklart eftersom kommunernas roll i den offentliga politiken i allmänhet är betydelsefull och att kommunerna fick en framträdande betydelse i utvecklandet av Lokal Agenda 21. För det tredje framträder ett växande intresse för att åstadkomma effektivt klimatarbete genom marknadsstyrning och nätverksstyrning (eller samverkan som är en mer vardaglig term).

Hierarkisk styrning (framför allt skatter) och marknadsstyrning (framför allt handel med utsläppsrättigheter) beskrivs officiellt som de viktigaste "nya" instrumenten, men alltför argumenterar för att komplexiteten i klimatpolitiken gör att kapacitetsbyggande bör i större utsträckning ske genom att mobilisera olika aktörer i nätverksliknande former på lokal nivå, både nationellt och transnationellt (Bulkeley & Betsill 2003; Kousky & Schneider 2003). I detta sammanhang betonas kommunernas roll som nätverksdeltagare och nätverksmanagers.

Kommunerna och klimatpolitiken

Ett uttryck som blivit vanligt förekommande är "multi-level governance" som enkelt uttryckt betyder att flera nivåer är involverade i ett visst politikområde. Man

kan tala om en gränslös politik som innefattar aktörer från lokal till transnationell nivå och mellan privata och offentliga aktörer, något som bland annat betonats inom det klimatpolitiska området (Bulkeley & Betsill 2003: 27). I ett svenskt perspektiv är detta ett välkänt fenomen. Relationen mellan centralstat och kommun är av den karaktären att det både handlar om hierarki och samverkan. Relationen mellan stat och kommun kan beskrivas som en förhandlad ordning (Strandberg 2004). Det kan förväntas att kommunerna lydigt följer riksdagsbeslut (som i sin tur kan vara sprungna ur internationella överenskommelser) men kommunerna har trots allt ett relativt stort mått av självständighet (kommunal självstyrelse) som gör att det inte är en entydig hierarkisk organisering. Vidare har kommunerna olika förutsättningar för att kunna bedriva en effektiv klimatpolitik.

Kommunernas engagemang i klimatpolitiken varierar på olika sätt. År 2002 hade cirka hälften av landets kommuner antagit någon form av handlingsprogram för klimatarbetet och drygt en tredjedel hade satt upp mål för begränsning av koldioxidutsläpp eller andra växthusgaser (Naturvårdsverket 2002). Enligt en undersökning av Sveriges Kommuner och Landssting (SKL 2006) var fyra femtedelar av kommunerna verksamma med att utforma miljömål och ungefär hälften uppgav att de arbetade med klimatstrategier. När det gäller samarbete med andra aktörer, framför allt andra kommuner, beräknade Naturvårdsverket 2002 att knappt hälften av kommunerna medverkade i regionalt samarbete i klimatfrågan. En enkät från början av 2005 indikerar att andelen ökat till närmare två tredjedelar av landets kommuner (Granberg 2006). Vidare har Svenska Naturskyddsföreningen på basis av en enkät till 135 kommuner dragit slut-

satsen att det finns en potential att höja det svenska klimatmålet eftersom kommunerna förväntas minska utsläppen av koldioxid med minst 2 procent (Svenska Naturskyddsföreningen 2005a). Svenska Naturskyddsföreningen har också sammanställt ett klimatindex på basis av 20 frågor om olika klimatrelaterade aktiviteter. Resultatet uppvisar stora variationer mellan kommunerna, från 75,5 poäng (Kristianstad) till 3 poäng (Vellinge). Studien omfattar endast 135 kommuner (Svenska Naturskyddsföreningen 2005b).

Ett nationellt styrmedel som direkt verkar för samarbete inom klimatområdet på kommunal nivå är de lokala investeringsprogrammen (LIP) och klimatinvesteringsprogram (Klimp), som ersatte LIP år 2002. Syftet med introduktionen av LIP var att använda kommunerna som motor i den ekologiska omställningen och samtidigt bidra till ökad sysselsättning. På Naturvårdsverket framhålls att Klimp-programmet "bidrar till att nå det svenska klimatmålet genom att minska utsläppen av växthusgaser, stärka det lokala klimatarbetet och samla och sprida kunskaper och erfarenheter om klimatinvesteringar" (Naturvårdsverket 2005: 4). Störst andel (cirka två tredjedelar) av bidragen från investeringsprogrammen har gått till kommunala förvaltningar och kommunala bidrag samt företag, medan endast en mindre andel har gått direkt till samverkansprojekt. Däremot säger denna fördelning inget om i vilken utsträckning de anslagna medlen faktiskt används för att etablera olika former av samarbeten mellan lokala och regionala aktörer. En förklaring till att det inte går att i statistiken över fördelade medel se i vilken mån bidragen gått till att understödja samarbete är att bidrag endast beviljas till juridiska personer (till exempel kommun, landsting, kommunalt bolag, kommunalförbund och företag).

Skäl till att inte bedriva kommunalt klimatarbete

De svenska kommunerna är inte tvingade att aktivt bidra till minskad klimatpåverkan, varken inom den egna verksamheten eller i samarbete med andra aktörer. Därmed kan man säga att de kommunala politiska och administrativa ledarna befinner sig i en valsituation. Det kan finnas en rad skäl till varför kommunala aktörer finner det rationellt att *inte* aktivt medverka till att minska klimatpåverkan i enlighet med de klimatmål som riksdagen antagit för de kommande åren.

För det första har det i många kommuner redan genomförts en rad investeringar och andra åtgärder som medfört att utsläppen av koldioxid har minskat. Det största bidraget härvidlag är fjärrvärmeutbyggnaden samt att fjärrvärmeproducenterna successivt minskat användningen av olja som bränsle och andelen icke-fossila bränslen har ökat i motsvarande grad. Generellt sett har utbyggnaden av fjärrvärme inneburit att Sverige, till skillnad från flertalet andra länder, lyckades reducera koldioxidutsläppen mellan åren 1970-1990. Sverige var närmast ensamt i världen om att minska utsläppen med 40 procent under 20-årsperioden (Collier & Löfstedt 1997). Nästa steg i utvecklingen mot att minska utsläppen inom energisektorn handlar om val av bränsle. Förbränning av naturgas i fjärrvärmeverk istället för andra bränslen kan såväl öka som minska koldioxidutsläppen beroende på vilket bränsle det ersätter. Om naturgas ersätter olja eller kol minskar utsläppen, men om däremot alternativet är biogas innebär naturgas ett tillskott av utsläpp. Inom trafiksektorn är naturgas mer entydigt en fördel eftersom det ersätter bensin och diesel. I början av 2000-talet svarar naturgasen för cirka två procent av Sveriges totala energiförsörj-

ning. Den tillförda energin i fjärrvärmeanläggningar i form av biobränsle var år 1980 cirka 3 procent och ökade till drygt 30 procent år 2002. Den enskilt största förklaringsfaktorn bakom denna förändring är koldioxidskatten (Naturvårdsverket & Energimyndigheten 2004).

Förutom att hänvisa till den ringa marginalnytta som ytterligare insatser kan ge på kommunal nivå kan man hänvisa till ekonomiska beräkningar av nyttan på nationell nivå. Utsläppsnivån av koldioxid var år 2004 ungefär den samma som år 1990. Inom vissa områden har den emellertid ökat under senare år, framför allt inom transportsektorn och inom el- och värmeproduktionen. Den så kallade basprognosen är att utsläppen kommer att öka med ca 4 procent fram till 2020, trots att målet är att den skall minska med minst det samma. En förklaring till ökningen av utsläppen som framförs är avvecklingen av kärnkraften.

Det förefaller knappast möjligt att i Sverige uppnå det nationella delmålet som säger att utsläppsnivån skall minska med 4 procent fram till 2012, utifrån 1990 års nivå. Å andra sidan har en sådan måluppfyllelse knappast någon betydelse globalt sett eftersom Sveriges totala bidrag till växthusgasutsläppen är 0,2 procent. Om det svenska klimatmålet uppnås är bidraget till en minskning de globala utsläppen med 0,00016 procent (Bohm 2004). Det är en försvinnande liten del.

Vidare har nationalekonomiska analyser visat att de styrningsinstrument som används och kommer att användas blir kostsamma men inte speciellt effektiva. Kostnaderna för att uppnå det klimatpolitiska målet beräknas att uppgå till 25-45 miljarder under åren 2008-2012 (Carlén 2004). Det mest omtalade instrumentet är så kallad handel med utsläppsrättigheter som startade den 1 januari 2005. Utan att

gå in på några detaljer visar ekonomernas prognoser att det på kort sikt (fram till 2012) betyder att framför allt den elintensiva industrin kommer att förlora i konkurrenskraft, t ex stål- och skogsindustrin. Exempelvis beräknas att exporten av cement och kalk kommer att minska med 90 procent, vilket i praktiken innebär nedläggning av hela den branschen (Institutet för tillväxtpolitiska studier 2004). Sammantaget anger prognosen att de instrument som skall användas för att minska klimatpåverkan kan leda till att konkurrenskraften kraftigt minskar för stora delar av de branscher som varit den svenska ekonomins ryggrad under 150 år.

Mot denna bakgrund kan det ses som rationellt att inte medverka till att försöka uppnå de antagna klimatmålen, framför allt inte i kommuner som redan bidragit till minskade koldioxidutsläpp.

För det andra är det kommunala ansvaret omfattande. Den största posten utgörs av välfärdspolitiska åtaganden och då framför allt inom skola, vård och omsorg. Den demografiska utvecklingen pekar på växande behov inom vård och omsorg men det är osäkert om kommunerna kommer att ha resurser för att tillgodose dessa växande behov. Under vissa år uppvisar kommunsektorn ekonomiska överskott och andra år uppvisar man underskott. Generellt sett har dock åtskilliga kommuner försökt minska sina utgifter sedan början av 1990-talet. Det har skett samtidigt som ny lagstiftning tillkommit som medfört ökade utgifter, t ex maxtaxa inom barnomsorg och äldreomsorg samt stöd till funktionshindrade. Sammantaget framträder en bild av relativt hårt ansträngda kommuner som inte gärna vill bredda eller fördjupa sina åtaganden ytterligare utan garanterad statlig finansiering. Ett engagemang i klimatarbetet skulle trängas med andra frågor på dagordning-

en och eftersom det är osäkert om vilka effekter ett sådant engagemang skulle ge kan det vara rationellt att placera det långt ned på dagordningen.

Ett tredje skäl till varför det skulle vara rationellt för den kommunala ledningen att inte satsa på klimatpolitiska åtgärder kan vara att en sådan satsning redan på förhand bedöms som underordnad eller stå i konflikt med mer angelägna mål, framför allt ekonomiska tillväxtmål. På retorisk nivå kan det finnas en positiv hållning till minskad klimatpåverkan, men i praktiken anses det vara betydligt viktigare att råda bot på en växande arbetslöshet eller utflyttning. God energitillförsel är avgörande för en god ekonomisk utveckling. Att ställa om samhället i riktning mot ekologisk hållbarhet kan vara önskvärt, men en sådan omställning tar tid och om inte industrins energibehov tillgodoses på kort sikt är risken stor att tillverkningsföretag försvinner till andra länder.

Sammantaget ger dessa tre argument grund för att tona ned eller avstå från klimatpolitiskt engagemang.

Skäl till att bedriva kommunalt klimatarbete

Eftersom ett flertal kommuner faktiskt har antagit klimatstrategier/handlingsprogram och bedriver en aktiv klimatpolitik har flera kommunala aktörer funnit det rationellt att faktiskt vidta åtgärder. Vid närmare betraktande kan vi finna minst fyra skäl till varför kommunala ledningar kan anse det vara rationellt att bedriva en aktiv klimatpolitik.

För det första bör kommunerna sättas in i ett historiskt institutionellt sammanhang, dvs. att stat och kommun är tämligen integrerade enheter där statlig styrning oftast är effektiv i betydelsen att kommunerna är följsamma och lojala.

Visserligen framförs ofta protester från såväl enskilda kommuner som Sveriges Kommuner och Landsting, men den politiska kulturen kännetecknas av relativt stort grundläggande samförstånd. Riksdagsbeslut leder sällan till obstruktion utan kommunerna försöker i allmänhet att följa besluten och målen som statsmakterna satt upp. Det behöver inte betyda att det handlar om opportunistik eller någon form av rädsla för sanktioner (några sådana finns egentligen inte i den statliga styrningsarsenalen gentemot kommunerna), utan är ett uttryck för ett institutionaliserat samspel mellan stat och kommun. Eftersom kommunerna har det samlade ansvaret på lokal nivå för att åstadkomma en god livsmiljö finns tydliga förväntningar på att de skall utforma lokala klimatpolitiska mål och utveckla strategier. I detta sammanhang kan också ekonomiska incitament i form av bidrag (LIP och Klimp) lyftas fram som viktiga faktorer för att bedriva klimatpolitiskt arbete. Detta incitament kan dock vara en drivkraft för vissa kommuner, men inte andra. Enligt en bedömning från Svenska Kommunförbundet var bidragshanteringen av Klimp "överbyråkratiserad" och kommunernas egna administrationskostnader för att sammanställa ansökningarna uppskattas till cirka 10 procent av det totala bidragsbeloppet. Det betyder att endast de resursstarka kommunerna hade reella möjligheter att söka bidragen (Svenska Kommunförbundet 2004). Generellt sett torde dock dessa ekonomiska incitament vara betydelsefulla för att motivera kommunerna till ett klimatengagemang eftersom det länkar klimatfrågan till andra angelägna mål, t ex möjligheten att skapa nya arbetstillfällen. Ett nätverk av kommuner har tillsammans med Naturvårdsverket börjat hjälpa mindre kommuner med deras Klimp-ansökningar.

För det andra bör professionaliseringens betydelse betonas. Miljöarbetet i kommunerna har professionaliserats under årens lopp och det märks inte minst inom klimatområdet. Tilltron till professionell kunskap är i allmänhet stor bland politiska ledare och den kan också vara en viktig ingrediens i marknadsföringen av en kommun som en viktig aktör i kunskapsområdet. Genom att för politiskt ansvariga återkommande på ett sakligt och övertygande sätt påtala klimatförändringarnas orsaker, vilken roll kommunen spelar i detta sammanhang och vilka fördelar som finns med minskade utsläpp av växthusgaser skapas ett förhållningssätt och en tolkningsram som understödjer en aktiv klimatpolitik. För svenskt vidkommande kan det ses som tämligen naturligt att bedriva klimatarbete eftersom kommunerna fick en framträdande betydelse i utvecklandet av Lokal Agenda 21. Under 1990-talet blev Agenda 21 i stort sett synonymt med lokalt miljöarbete i kommunerna (Bäckstrand, Kronsell & Söderholm 2004). Empiriska undersökningar ger stöd för tanken att det finns ett samband mellan att bedriva miljöarbete i allmänhet och att vara aktiv i klimatpolitiken. Miljöpolitiskt aktiva kommuner tenderar att i större utsträckning än andra kommuner medverka i olika slags klimatpolitiska nätverk (Gränberg 2006). Andra undersökningar pekar på att Agenda 21-arbetet i flera fall tenderar att bedrivas som särskilda projekt vid sidan av annan verksamhet, medan det i andra fall bedrivits integrerad med övrig verksamhet i kommunerna (Olsson 2005, red). Troligen finns liknande variationer när det gäller det kommunala klimatarbetet.

För det tredje kan det finnas lokala politiska drivkrafter som framkommer i partiernas ambitioner. Klimatpolitiken är inte partipolitiserad, men miljöfrågor i allmän-

het har en tydlig politisk konfliktdimension som bland annat uttrycks i spänningar mellan ekologisk hållbarhet och ekonomisk tillväxt. Det parti som i första hand förknippas med miljöfrågor är miljöpartiet. Generellt sett har miljöpartiet en ganska svag ställning i kommunerna, men i vissa kommuner fungerar de ofta som "vågmästare", dvs. deras ställningstagande kan bli avgörande för vilken politik som skall bedrivas (ett exempel är försöksverksamheten med "trängselskat" i Stockholm som genomförts under 2006). Även i regeringssammanhang hade miljöpartiet under mandatperioden 2002 – 2006 en relativt stor betydelse för den socialdemokratiska regeringens miljöprofil i politiken. Resultat från en undersökning om förekomsten av samarbete med andra aktörer (andra kommuner, näringsliv etc.) för att bedriva klimatarbete tyder på att det är vanligare med sådant samarbete i kommuner där miljöpartiet spelar en vågmästarroll än i andra kommuner (Granberg 2006).

För det fjärde kan de kommunala ledarna bedöma det vara rationellt att ansluta sig till en ekologisk modernism istället för att betrakta ekologiska och ekonomiska tillväxtmål som motstridiga (Forsberg 2002: 48ff). Inom det klimatpolitiska fältet kan en sådan ideologi uppmuntra ett långsiktigt samarbete mellan offentliga och privata aktörer i syfte att minska utsläpp av växthusgaser. Därmed kan det uppstå en samförståndsanda mellan kommun och näringsliv kring en ekologisk modernisering. Ett uttryck för ett sådant perspektiv kan vi finna i Malmö stad. Här beskrivs historien som en förändring från "myndighetsinriktat" miljöarbete till samarbete med näringslivet. Ett skäl till det anges vara att näringslivet ofta har blivit föregångare i systematisk förebyggande miljöarbete. Vidare betonas att de lokala

investeringsprogrammen (LIP) medfört ett nytt arbetssätt som innebär att flera kommunala förvaltningar samarbetar med näringsliv och boende i partnerskap (Malmö stad 2003: 9). I detta sammanhang kan sägas att det förefaller finnas ett generellt samband mellan att söka stöd för lokala klimatinvesteringar och att samarbeta med andra aktörer inom klimatområdet. I en empirisk studie framkommer att de kommuner som tidigare fått LIP-stöd och kommuner som ansökt om medel från klimatinvesteringsprogrammet (Klimp) är i allmänhet mer aktiva än andra kommuner när det gäller samarbete med andra aktörer (Granberg 2006).

Avslutande diskussion och förslag till forskningsteman

Klimatpolitik är ett område som skiljer sig från andra generationens politikområden genom dess komplexa kombination av olika hierarkiska, marknadsorienterade och nätverksmässiga styrmedel. I likhet med andra sentida sektorsövergripande politikområden – som kan ses som tredje generationens politikområden – finns en stark betoning på samarbete och samverkan mellan olika samhällsaktörer och marknadsorienterade styrmedel, något som i den internationella litteraturen kallas "New Environmental Policy Instruments" (Jordan, Wurzel & Zito 2005). Ett forskningstema vore att studera hur olika styrningsinstrument fungerar i förhållande till varandra. Det förefaller råda brist på länderjämförande studier som omfattar Sverige när det gäller omfattningen och effekterna av dessa "nya" styrmedel. I ett nationellt perspektiv verkar det som att den generella koldioxidskatten haft önskad effekt. Däremot förefaller större

företag i Sverige varit mer passiva än företag i andra länder när det gäller medverkan i den internationella handeln med utsläppsrättigheter (Paulsson och Malmberg 2004). Mot denna bakgrund synes det angeläget att genomföra länderjämförande studier kring förekomsten och effekterna av ”nya” klimatpolitiska styrmedel.

Kommunerna betraktas i allmänhet som viktiga aktörer i klimatpolitiken, men det är inte givet att de följer de nationella och internationella politiska ambitionerna. Klimatpolitik kan ses som ett av flera kommunala uppdrag som konkurrerar på den politiska dagordningen. Uppenbarligen är investeringsprogrammen viktiga för att kommunerna skall ta sig an klimatfrågan och inleda samarbete med omgivande aktörer. Ett problem i sammanhanget är dock att det redan krävs resurser för att formulera framgångsrika ansökningar. Kommuner med brist på resurser i dessa avseenden har därmed svårare att starta ett framgångsrikt kapacitetsbyggande. Osäkerhet kring orsak och effekter samt kalkyler över resursinsats och nytta kan leda till en avvaktande hållning. Egenskaper i en lokala politiska och professionella miljön är viktiga att studera för att förstå hur och varför lokalt kapacitetsbyggande i klimatarbetet utvecklas. Kommunernas osäkerhetshandling kring arbetet med att formulera och genomföra klimatstrategier är ett område som borde granskas närmare. Mot bakgrund av diskussionen kring interaktiv samhällsstyrning med fokus på kommunernas roll i klimatpolitiken ges nedan i korthet förslag på några forskningsteman.

Ett angeläget tema handlar om relationen stat-kommun när det gäller den tredje generationens politikområden i allmänhet och klimatpolitiken i synnerhet. En central komponent är den allt mer omfattan-

de projektmedelsstyrningen. Denna typ av styrning kan karakteriseras som en form av marknadsstyrning på det sättet att kommunerna skall tävla med varandra för att få tillgång till resurserna. Det finns tydliga orättvisor i ett sådant system eftersom det krävs en inte obetydlig mängd befintliga resurser för att forma framgångsrika projektförslag. Ett annat inslag i projektstyrningen är vad man kan kalla diskursstyrning som enkelt uttryckt betyder att staten uppmärksammar vissa områden och problem under en viss tid för att senare fokusera på andra områden och problem: Detta kan vara styrande bland annat på det sättet att kommunerna följsamt formar politiken efter var det finns pengar att söka.

Ett annat tema rör kommunernas roll i olika slags nätverk, lokalt, regionalt, nationellt och transnationellt. Svenska kommuner kan mot bakgrund av den relativt omfattande resursmässiga kapaciteten förväntas vara aktiva i exempelvis internationella nätverk. Intressanta exempel på sådana aktiviteter finns (Gustavsson 2005), men generellt sett förefaller det bara vara ett fåtal kommuner som är engagerade i internationella klimatinätverk (Granberg 2006). Möjliga förklaringar kan finnas bland de tidigare redovisade tänkbara argumenten för kommunala ledare att inte engagera sig i klimatarbetet.

Vidare kan implementeringsstudier och utvärdering av kommunernas klimatstrategier och klimatarbete vara ett viktigt forskningstema. Exempelvis har i vissa kommuner professionella aktörer tagit sig an uppgiften att fungera som initiativtagare till lokala klimatinätverk som omfattar kommunen, näringslivet och civilsamhället (exempelvis Klimatforum i Malmö stad). Det förefaller vara ett begränsat antal kommuner som gått i denna riktning (Granberg 2006), men de fall som finns

kan utvärderas och det är också av intresse att undersöka vilka spridningseffekter som utvecklas i nätverksbyggandet (lokalt, regionalt, nationellt och transnationellt). I detta sammanhang bör det studeras hur politiska och professionella aktörer på lokal nivå diskuterar och reducerar olika typer av osäkerhet.

Slutligen kan klimatpolitiken studeras ur ett demokrati- och lärandeperspektiv. Det hävdas att den representativa demokratin institutioner och arbetssätt inte är anpassad till interaktiv samhällsstyrning (Rhodes 1997: 21). Grundläggande värden som politisk styrbarhet, ansvarighet och politisk jämlikhet är svåra att upprätthålla där marknadsstyrning och nätverksstyrning ersätter den demokratiska styrningskedjan som ideal. Vidare framstår klimatpolitiken (och miljöpolitiken i allmänhet) vara starkt forskningsberoende, vilket kan medföra en teknokratisk hegemoni i synen på vilka problemen är, vad som bör göras och hur det bör genomföras (Lidskog & Elander 2005). Det har argumenterats för att olika former av deliberativ demokrati kan utgöra viktiga komplement till den representativa demokratin och motverka teknokratisk hegemoni inom miljöpolitiken (Fischer 2004). Inom det klimatpolitiska området på kommunal, regional, nationell och transnationell nivå formas inslag av rådgivande och idéspredande nätverk med föreningar, företag och förvaltningar, bland annat i samband med klimatinvesteringsprogrammen. I detta sammanhang ges möjlighet till studier av olika aktörers inflytande och kunskapsbyggande inom klimatarbetet.

Referenser

- Bailey, Ian – Rupp, Susanne, 2004. Politics, Industry and The Regulation of Industrial Greenhouse-gas Emissions in The UK and Germany, *European Environment*, vol 14, s 235-250.
- Bang, Henrik, 2005. Among everyday makers and expert citizens, s 159-178 i Newman, Janet (red), *Remaking Governance. Peoples, politics and the public sphere*. Bristol: The Policy Press.
- Baueren, Ellen M. – Klijn, Hans Erik – Koppenjan, Joop F. M., 2003. Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol 13, nr. 2, s 193-212.
- Beck, Ulrich, 1996. *Att uppfinna det politiska. Bidrag till en teori om reflexiv modernisering* Göteborg: Daidalos.
- Bohm, Peter, 2004. *Den svenska klimatpolitikens kostnader och betydelse*. Stockholm: Institutet för tillväxtpolitiska studier. A2004:003.
- Bulkeley, Harriet – Betsill, Michele M., 2003. *Cities and Climate Change. Urban sustainability and global environmental governance*. London: Routledge.
- Bulkeley, Harriet – Betsill, Michele M., 2005. Rethinking Sustainable Cities: Multilevel Governance and the 'Urban' Politics of Climate Change, *Environmental Politics*, vol. 14, nr. 1. s 42-63.
- Bäckstrand, Karin – Kronsell, Annica – Söderholm, Peter, 2004. Den hållbara utvecklingens organisatoriska utmaningar, s 227-259 i Wickenberg, Per – Nilsson, Annika – Steneroth Silén, Marianne (red), *Miljö och hållbar utveckling – samhällsvetenskapliga perspektiv från en lundaborisont*. Lund: Studentlitteratur.
- Carlén, Björn, 2004. *BNP-effekter av svensk klimatpolitik – en jämförelse*. Stockholm: Institutet för tillväxtpolitiska studier. A2004:0008.
- Collier, Ute – Löfstedt, Ragnar E., 1997. Think globally, act locally? Local climate change and energy policies in Sweden and the UK, *Global Environmental Change*, vol 7, nr. 1. s 25-40.
- Denvall, Verner, 1997. Det förflutnas modernitet, s 23-52 i Denvall, Verner – Henning, Cecilia – Lieberg, Mats – Salonen, Tapio – Öresjö, Eva. *Välfärdens operatörer. Social planering i brytningstid*. Umeå: Boréa.
- Dryzek, John S., 2002. *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestation*. Oxford: Oxford University Press.

- Forsberg, Björn, 2002. *Lokal Agenda 21 för hållbar utveckling: En studie av miljöfrågan i tillväxtsambället*. Umeå: Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionens skriftserie, 2002:2.
- Global Climate Coalition (2004), tillgänglig på <<http://www.globalclimate.org>>, citerad 5/10 2004.
- Gossas, Markus, 2006. *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Granberg, Mikael, 2004. *Från lokal välfärdsstat till stadspolitik. Politiska processer mellan demokrati och effektivitet: Vision Mälardalen och Östra hamnen i Västerås*. Örebro Studies in Political Science 11. Örebro: Örebro universitet.
- Granberg, Mikael, 2006. Alla talar om vädret. Svenska kommuner, klimatförändringar och samverkan, *Kommunal politik och ekonomi*, vol. 10, nr 1, s 9 – 35.
- Gustavsson, Eva, 2005. "Mitigation and climate change – local action in a global context; the case of Växjö, Sweden". Paper, Konferensen Life in the Urban Landscape. Göteborg
- Hermansson, Jörgen, 2003. *Politik på uppbyggningens grund – om den demokratiska reformismens möjlighet och problem*. Malmö: Liber.
- Hirdman, Yvonne, 1989. *Att lägga livet till rätta – studier i svensk folkehems politik*. Stockholm: Carlsons.
- Institutet för tillväxtpolitiska studier, ITPS, 2004. *Basindustrin och Kyoto. Effekter på konkurrenskraft av handeln med utsläppsrätter*. A2004:019.
- Jordan, Andrew – Wurzel – Rüdiger K. W. – Zito, Anthony, 2005. The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has the Governance Eclipsed Government?, *Political Studies*, vol 53, s 477-496.
- Kjær, Anne Mette, 2004. *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Kooiman, Jan (red), 1993. *Modern Governance. New Government – Society Interactions*. London: SAGE.
- Kooiman, Jan, 2003. *Governing as Governance*. London: SAGE.
- Kousky, Carolyn – Schneider, Stephen H., 2003. Global climate policy: will cities lead the way?, *Climate Policy* vol 3, s 359-372.
- Lidskog, Rolf – Elander, Ingemar, 2005. *Representation, deltagande eller samtal? Demokratiteoretiska responser på dagens miljöproblem*. Örebro: Örebro universitet. Samhällsvetenskapliga institutionen. Arbetsrapport 10.
- Lundqvist, Lennart J., 2001. Games Real Farmers Play: knowledge memory and the fate of collective action to prevent eutrophication of water catchments *Local Environment*, vol. 6, nr 4, s 407-419.
- Lundqvist, Lennart J., 2005. Ekologiskt integrerad politik, s 87-108 i Jagers, Sverker, C. (red), *Hållbar utveckling som politik. Om miljöpolitikens grundproblem*. Malmö: Liber.
- Malmö stad, 2003. *Miljöprogram för Malmö stad 2003-2008 – Plattform för ekologiskt hållbar utveckling* Malmö: Malmö stad, Miljöförvaltningen.
- Miljömålsportalen, 2005. Tillgänglig på <http://www.miljomal.nu/om_miljomalen/miljomalen/mal1.php>, citerad 14/12 2005.
- Miljömålsrådet, 2004a. Inriktning av Miljömålsrådets insatser. Tillgänglig på <http://www.miljomal.nu/vem_gor_vad/inriktning_2004.pdf>, citerad 10/12 2005.
- Miljömålsrådet, 2004b, Miljömålen – när vi dem?. Utdrag ur Miljömålsrådets årsrapport Miljömålen – när vi dem? Stockholm: de Facto. Bilaga till Miljöaktuellt och Dagens Samhälle september 2004.
- Montin, Stig, 2007. Från servicedemokrati mot ett medskaparsamhälle?, i Jonsson, Leif (red), *Kommunledning och samhällsutveckling* Lund: Studentlitteratur.
- Naturvårdsverket, 2002. *Enkät om kommunernas klimatarbete*. Tillgänglig på <<http://www.naturvardsverket.se>>. Citerad 10/12 2005.
- Naturvårdsverket, 2005. "Regeringsuppdrag – Återrapportering av effekter av investeringsprogrammen (LIP och Klimp)". Stockholm: Naturvårdsverket. Tillgänglig på <<http://www.naturvardsverket.se/dokument/hallbar/invprog/lip/pdf/ru.pdf>>. Citerad 21/9 2005.
- Naturvårdsverket & Energimyndigheten, 2004. *Sveriges klimatstrategi. Kontrollstation 2004*. Stockholm: Naturvårdsverket och Energimyndigheten.
- Norén Bretzer, Ylva, 2005. Politiskt deltagande och styrning, s 109-132 i Jagers, Sverker C. (red), *Hållbar utveckling som politik. Om miljöpolitikens grundproblem*. Stockholm: Liber.

- O'Connor, Robert E. – Bord, Richard J. – Fisher, Ann, 1999. Risk Perceptions, General Environmental Beliefs, and Willingness to Address Climate Change, *Risk Analysis*, vol 19, nr. 3. s 461-471.
- Olsson, Jan (red), 2005. *Hållbar utveckling underifrån*. Nora: Nya Doxa.
- Pierre, Jon – B. Guy Peters, 2000. *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan.
- Pierre, Jon – B. Guy Peters, 2005. *Governing Complex Societies. Trajectories and Scenarios*. Basingstoke: Palgrave.
- Paulsson, Fredrik – von Malmborg, Fredrik, 2004. Carbon Dioxide Emission Trading, or not? An Institutional Analysis of Company Behaviour in Sweden, *Corporate Social Responsibility and Environment Management*, vol 11, s 211-221.
- Proposition 2001/02:55, *Sveriges klimatstrategi*.
- Regionalt uppföljningssystem, RUS (2005), tillgänglig på <<http://www.rus.lst.se/>>, citerad 14/12 2005.
- Rhodes R.A.W., 1997. *Understanding Governance*. Buckingham: Oxford University Press.
- Rhodes, R.A.W., 1999. Foreword: Governance and Networks, s xii-xxvi i Stoker, Gerry (red), *The New Management of British Local Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rothstein, Bo, 2003. *Sociala fallor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, Bo, 2005. Från ämbetsverk till ideologiska statsapparater, s 186-220 i Rothstein, Bo – Vahlne Westerhäll, Lotta (red), *Bortom den starka statens politik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Scharpf, Fritz, W., 1997. *Games Real Actors Play. Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Oxford: Westview Press.
- SFS (Svensk Författningssamling) 2001:1096, tillgänglig på <<http://www.naturvardsverket.se>>, citerad 14/12 2005.
- SKL 2006 (Sveriges Kommuner och Landsting), "Kommunernas arbete med och syn på miljömålen. Rapport från en enkät. 2006-03-01. Tillgänglig på <http://www.skil.se>, citerad 21/11 2006.
- SOU 2005:10, *Handla för bättre klimat – från införande till utförande*.
- Strandberg, Urban, 2004. Kommunal självstyrelse, s 183-201 i Mattson, Ingvar – Petersson, Olof (red.), *Svensk författningssamling*. Stockholm: SNS Förlag.
- Svenska Kommunförbundet, 2004. "Nationell strategi för hållbar utveckling?". Remissvar i samband med revidering av den nationella strategin för hållbar utveckling. Stockholm: Svenska Kommunförbundet, Plan- och miljösektionen, 2004-03-04. Tillgänglig på <<http://www.skil.se/artikeldokument.asp?C=890&A1253&FileID=51458&NAME=Nationell+strat+HUT+rev.doc>>, citerad 16/3 2005.
- Svenska Naturskyddsföreningen, 2005a. Svenska Naturskyddsföreningens enkätundersökning av kommunernas klimatarbete, tillgänglig på <<http://www.snf.se/pdf/dok-klimatinvesteringsprojekt.pdf>>, citerad 21/9 2005.
- Svenska Naturskyddsföreningen, 2005b. *Kommunernas klimatarbete. Klimatindex för kommuner 2005*. Stockholm: Svenska Naturskyddsföreningen, Ylva Rylander.
- Sørensen, Eva – Jacob Torfing, 2005. *Netzwerkstyrning – fra government til governance*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Thompson, Graham – Frances, Jennifer – Levacic, Rosalind – Mitchell, Jeremy (red), *Markets, Hierarchies and Networks. The Co-ordination of Social Life*. London: SAGE.
- Vedung, Evert, 1982. *Energi-politiska utvärderingar 1973-81*. Stockholm: Delegationen för energiforskning DFE Rapport nr 52.
- Wittrock, Björn – Lindström, Stefan, 1984. *De stora programmens tid – forskning och energi i svensk politik*. Stockholm: Akademitratur.
- Wollman, Hellmut, 2003. Coordinating in the Intergovernmental Setting, s 594-606 i Peters, B. Guy – Pierre, Jon (red), *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications.