

Alla talar om vädret

Svenska kommuner, klimatförändringar och samverkan

AV MIKAEL GRANBERG

Climate change is one of the most challenging global issues today. Acknowledging no political or administrative borders it has to be tackled at all levels of society. This article focuses on how and to what degree Swedish municipalities cooperate with actors on different societal levels. How does politics, the levels of CO² emissions and municipal resources affect the patterns of cooperation? The empirical material in this study is a survey conducted in the year 2005, a database with data from all Swedish municipalities, statistics from Statistics Sweden, the Swedish Association of Local Authorities and Regions and the Swedish Environmental Protection Agency. Among the conclusions are that the municipalities are involved in multilevel governance but mainly with other municipalities or other public actors. Politics and resources matter while CO² emissions have less explanatory-power concerning the municipalities activities in co-operations addressing climate change. The state plays an important role in stimulating municipalities to address the issue of climate change.

Inledning

Klimatförändring och dess effekter framställs ofta som en av vår tids allvarligaste samhällsutmaningar (se exempelvis Rayner och Malone 1998; Dir. 2005: 80)¹. Traditionellt har klimatfrågan och dess lösningsansatser loka-

liserats på internationell eller nationell nivå snarare än på den lokala (Allman et al., 2004). Utfall av internationella förhandlingar som Kyoto-protokollet och åtgärder såsom olika typer av nationella styrmedel och handel med utsläppsrättigheter är viktiga men även

den lokala nivån har en betydelsefull roll i implementeringen av utsläppsreducerade åtgärder och anpassning till redan observerbara effekter av pågående klimatförändringar (Shackley et al., 2002; Bulkeley och Betsill, 2003, Elander et al., 2003).

Huvudfrågan i denna artikel är om, och i så fall med vilka aktörer, svenska kommuner samarbetar för att hantera ett förändrat klimat och klimatförändringars effekter? Ingen analys av det faktiska innehållet i samarbetet eller samarbetets effekter kommer att göras. Studiens syfte är att göra en kartläggning av kommunernas klimatsamarbeten på tre samhällsnivåer: internationell, nationell och lokal. Av intresse i kartläggningen är klimatsamarbetenas omfattning och aktörskonstellationer. Syftet är vidare att undersöka vad som påverkar variationer i kommunala klimatsamarbeten. Denna ambition leder till följande tre frågor som kretsar kring fenomenen politik, problem och resurser:

1) Vilken roll spelar politiken för kommunernas klimatsamarbeten? Är den traditionella höger-vänsterskalan relevant eller spelar andra politiska dimensioner en viktigare roll? Påverkar den generella kommunala miljöpolitiken klimatrelaterade samarbeten?

2) Vilken roll spelar problemets omfattning för framväxten av klimatsamarbeten? Som mått på problemet och dess dignitet används lokala koldioxidutsläpp som både har en tydlig koppling till klimatförändring och till människans aktiviteter.

3) Spelar kommunens egna resurser någon roll för engagemanget i klimatsamarbeten? Påverkar andra aktörer kommunernas resursbas och spelar kommuninterna resursprioriteringar någon roll för det kommunala klimatsamarbetet.

Det empiriska materialet i denna studie utgörs av en webbaserad enkätundersökning som skickades ut till samtliga svenska kommuner under våren 2005². Enkäten riktade sig till kommunala tjänstemän med ansvar för miljöfrågor och besvarades av 185 personer från lika många kommuner. Den var medvetet snävt avgränsad till kommunens samarbetsinsatser på klimatområdet. Förutom enkätdata används kommunfaktadatabasen Kfakta03³ som innehåller en stor mängd variabler relevanta för förståelsen av svenska kommuner samt kompletterande data från Statistiska Centralbyrån (SCB), Sveriges Kommuner och Landsting och Naturvårdsverket.

När jag nu går vidare sker det i fem steg. Närmast följer ett kort resonemang om klimatproblemets natur. Det andra steget innefattar en diskussion om arenan, det vill säga, kring samarbete i termer av nätverk. Det tredje steget är en presentation av utfallet av enkätundersökningen. I ett fjärde steg analyseras den variation som observerats i kommunernas samarbetsmönster i relation till politik, problem och resurser. Slutligen följer en avslutande diskussion där slutsatser dras och nya forskningsfrågor diskuteras.

Klimatproblemets natur

Som policyproblem är klimatproblematiken långt ifrån entydig. Fortfarande råder en viss osäkerhet kring den antropogena kopplingen mellan klimatförändringar och mänskliga aktiviteter som exempelvis transporter, energi- och industriproduktion, turism och jordbruk och följaktligen också om problemets formulering (jämför Hajer 1995; Wildavsky 1997). Vidare råder oenighet om problemets konsekvenser såväl idag som inom en nära och en mer avlägsen framtid. Exempelvis kan de konkreta effekterna i specifika kontexter vara undflyende och det är svårt att avgöra vad som kommer att hända och om observerbara fenomen som översvämningar eller torka är effekter av ett förändrat klimat eller inte. Dessutom råder även oenighet om lämpliga lösningar. Det finns också manifesta intressekonflikter relaterade till försöken att lösa framtida problem genom reduktion av växthusgaser⁴. Sammantaget innebär det att klimatproblemet sannolikt kan beskrivas som ett "elakt" policyproblem (wicked issue/problem). Så kallade elaka policyproblem är, väldigt förenklat, problem som inte kan ignoreras (de kommer inte att försvinna av sig själva) där oenighet och intressekonflikt råder både om problemets formulering och om dess lösning (Churchman 1967; Rittel och Webber 1973; Roberts 2000).

Klimatproblemets hantering uppfattas ofta i första hand som en global fråga som bör avhandlas i internationella förhandlingar med nationalstater som primära aktörer (Bulkeley och Bet-

sill 2003). Nationalstaterna antas sedan svara för genomförandet av de överenskommelser som nås. En sådan organisering av problemhanteringen innehåller ett distinkt element av kontroll ovanifrån av policyprocessen och reducerar i princip alla politiska aktörer under den nationella nivån till implementationsagenter. Klimatproblemets inneboende gränsöverskridande natur innebär dock att denna förståelse av problemhanteringen behöver utvidgas (jämför Eckerberg och Joas 2004). Problemet kan inte ses som enbart internationellt, nationellt eller lokalt utan snarare som "glokalt" (Olsson 2005). De olika typerna av växthusgaser känner inga territoriella eller administrativa gränser och som en konsekvens är alla samhällsnivåer, från den lokala till den internationella, relevanta i försöken att lösa problem som redan observerats och motverka framtida effekter av klimatförändringar. I studier av miljöfrågans organisering uppfattas dessutom ofta det traditionella top-down perspektivet som förlegat och mångfalden av aktörer, och interaktionen mellan dessa, på flera nivåer betonas (Bulkeley et al. 2003; Eckerberg och Joas 2004). Det har hävdats att flernivåpolitiken är mer utpräglad inom miljöområdet än inom andra policyfält (Dryzek 1997). Det betyder dock inte att staten förlorat sin betydelse i miljöpolitiken. Det handlar snarare om att staten genomgår institutionella förändringar som har effekter på olika aktörers roller i politiken (Pierre 2000). Statens roll inriktas i högre grad på att möjliggöra problemlösning på olika sätt (jämför Sellers 2005). Klimatpolitiken kan på detta vis ses

som en tredje generationens politikområde i den meningen att det, till skillnad från traditionella välfärdspolitiska områden, karaktäriseras av ett ökat samarbete mellan aktörer som påverkas av förändringar i omvärlden på internationell och global nivå (Montin 2005). Det betyder att politikområdet kännetecknas av både traditionell statlig styrning och av att en variation av olika typer av samarbeten florerar i problemlösningssatsarna.

I denna studie är ingången den lokala nivån och som antytts ovan finns det goda argument för detta. På den lokala nivån används stora mängder av fossila bränslen till transporter, uppvärmning och industriproduktion samtidigt som det är den nivå där klimatförändringarnas effekter manifesteras (Brunner och Klein 1999; Bulkeley och Betsill 2003). På den lokala nivån finns följaktligen både problemens ursprung och dess konkreta effekter och detta är ett första starkt argument för att inkludera den lokala nivån i analysen av klimatproblematiken och av försöken att komma till rätta med den (Elander et al. 2003). Den lokala nivån får en central betydelse i att översätta internationella och nationella problemformuleringar och kunskap till specifika lokala förhållanden (Jasanoff och Wynne 1998; jämför Røvik 2000). Dessutom är kunskapen om den lokala nivån på det klimatpolitiska området mindre jämfört med kunskapen om nationell och internationell nivå. Ur detta perspektiv blir den lokala politiska nivån viktig i den komplexa flernivåpolitik som drivs fram av miljöfrågors problemlösning.

Klimatpolitiken utmanar

En slutsats av resonemanget ovan är att det är svårt att undgå att se klimatförändringen och dess effekter som annat än en viktig utmaning som samhället har att hantera. Klimatproblematiken delas ofta in i två typer av utmaningar; 1), försök att begränsa klimatförändringarnas framtida effekter genom att redan idag reducera olika typer av utsläpp; och 2), anpassning till redan observerbara effekter av klimatförändringar exempelvis via förändrade handlingsmönster i fysisk planering (Fudge och Antrobus 2002).

Försöken att reducera olika klimatpåverkande utsläpp bygger på tesen att detta är nödvändigt för att *begränsa* framtida effekter av klimatförändringar. Intressant att notera är att osäkerheten kring den antropogena kopplingen – även om den är avtagande (se exempelvis Adger et al. 2002; IPCC 2001) – fortfarande utgör ett argument mot det som uppfattas som alltför långtgående och kostsamma åtgärder idag som antas ha effekt imorgon. Ett exempel på omfånget kan hämtas från de svenska miljömålen där det sägs att utsläppen av växthusgaser, som ett medelvärde för perioden 2008 till 2012 ska vara minst fyra procent lägre än utsläppen år 1990 (Proposition 2004/05: 150). Den danske statistikern Bjørn Lomborg tillhör de uttalade skeptikerna när det gäller kopplingen mellan mänskligt handlande och klimatförändringarna (2003; 2004). Dessa skeptiker tycks ges relativt stort utrymme i media och det kan inte uteslutas att politiska beslutsfattare ser skeptikernas argumentering som en utväg för att undvika att fatta obekvä-

ma beslut (Harris 2001). Det kan dock konstateras att om inte reduktionen av klimatskadande utsläpp är framgångsrik idag kommer sannolikt kraven på förmågan till anpassning att öka avsevärt i framtiden.

Det kan dock konstateras att inte ens drastiska minskningar idag förhindrar redan observerbara effekter av klimatförändringar. Vidare innebär sannolikt en otillräcklig reduktion av klimatskadande utsläpp i samtiden att kraven på anpassningsförmåga till klimatförändringarnas effekter ökar i framtiden (Allman et al., 2004). Följaktligen är "betänketiden" för vissa åtgärder redan ute. Det betyder att utsläppsreducerande åtgärder behövs men också att *anpassning* till redan märkbara effekter av klimatförändringarna är nödvändiga. Klimatförändringarnas effekter kan vara plötsliga och dramatiska eller stegvisa och smygande genom små kontinuerliga förändringar över längre tid (Rummukainen et al. 2005). Anpassning kan handla om försök att via samhällsplanering hantera översvämningar och höjda vattennivåer eller att anpassa exempelvis vattenförsörjning, infrastruktur, skogsodling, jordbruk och turism till nya klimatvillkor. När det gäller anpassning, till skillnad från begränsning, spelar inte kopplingen mellan mänsklig aktivitet och klimatförändringar någon stor roll. Effekterna finns där alldeles oavsett orsakerna.

Betraktas de svenska kommunerna som specifika territoriellt avgränsade politiska samfälligheter kan det konstateras att de i varierande grad är utsatta för klimatproblematiken och har olika förutsättningar för att hantera

problemet. Läggs utsatthet och problemlösningskapacitet samman framträder en bild av kommunens sårbarhet (Lidskog et al. 1997; jämför Harris 2001). Klimatförändringar kan leda till både ökad och minskad sårbarhet men även till helt nya sårbarheter (Rummukainen et al. 2005). En kommun kan vara utsatt för stora påfrestningar av klimatförändringarna men ha goda resurser att hantera dessa påfrestningar. En sådan kommun är med stor sannolikhet mindre sårbar än en kommun som utsätts för mindre påfrestningar men inte har resurser att hantera dem. Följaktligen blir handlingskapaciteten inför en förändrad situation central för en kommuns sårbarhet.

Nätverk

Klimatproblemet natur som komplext, gränsöverskridande och kanske även elakt ger en indikation om att problemlösningen kräver insatser av en mångfald aktörer från olika samhällsfärer och -nivåer. Ingen aktör har förmågan att lösa problemet på egen hand. Det handlar följaktligen om politiska flernivåprocesser där en mängd olika aktörer både samverkar och konkurrerar (Bache och Flinders 2004; Bulkeley och Betsill 2003; Hooghe och Marks 2001). Centralt ur ett nätverksperspektiv på samarbete är att mobilisera och sammanföra resurser och aktörer från olika samhällsfärer för att skapa, bibehålla och maximera handlingskapacitet (Pierre och Peters 2000; Grote och Gbikpi 2002; Stone 1989). I forskningslitteraturen diskuteras detta feno-

men ofta i termer av policynätverk (Marsh och Rhodes 1992; Bogason 2000).

Nätverk kan sägas existera i två dimensioner, en vertikal och en horisontell. Den *horisontella* dimensionen innefattar nätverk som är självorganiserade där deltagarna frivilligt samlas kring ett gemensamt problem och innehar resurser som antas befrämja problemlösningsförmågan (Rhodes 2000). Den *vertikala* dimensionen kan, till skillnad från den horisontella, ha inslag av styrning och kontroll (Jessop 1998; Sørensen 2005). I den horisontella dimensionen utgör offentliga aktörer en aktör bland alla andra medan de i den vertikala kan fungera som koordinatörer eller processledare och genom detta utöva styrning på problemlösningsprocessens utformning och inriktning (Sørensen 2002, 2005). I den vertikala dimensionen kan den politiska viljeinriktningen få ett genomslag i nätverkens tillkomst, fokus och utfall.

Vad som utgör ett nätverk måste bestämmas empiriskt från fall till fall. I denna studie finns vissa förväntningar på vilka nätverk som kan vara relevanta och det ska kort diskuteras här. Nätverkssamarbeten kan tänkas förekomma i ett vitt spektrum från det globala till det inomkommunala och andra studier har visat att städer och kommuner samverkar i nätverk kring klimatproblematiken (Kern 2001; Bulkeley och Betsill 2003; Turnpenny et al. 2005). På en global och internationell nivå förekommer transnationella stadsnätverk som fokuserar miljöfrågor mer generellt såväl som klimatfrågan mer specifikt (Kern 2001; Bulkeley et al. 2003; Bulkeley och Betsill 2004). Ett uttryckt

mål med dessa nätverk är att bygga upp den lokala nivåns förmåga att förstå och hantera miljöproblem. Vidare fungerar nätverken både som en politisk arena där debatter pågår och som politiska aktörer i så måtto att de strävar efter att påverka den politiska opinionen i det omgivande samhället. Olika typer av nätverk med relevans för den aktuella problematiken stimuleras av, och existerar även inom ramen för, den Europeiska unionen.

På nationell nivå finns nätverk där exempelvis staten, det svenska kommunförbundet, landsting och kommuner medverkar. Statliga myndigheter som Energimyndigheten eller Naturvårdsverket är potentiellt viktiga aktörer i dessa nätverk. Även andra statliga myndigheter kan delta i nätverk på nationell och regional nivå. Självfallet samarbetar kommuner även horisontellt med andra kommuner. Dessa nätverk kan också inkludera aktörer från närings- eller föreningsliv.

Inom det kommunala territoriet kan olika aktörer komma samman i syfte att hantera klimatproblematiken. Kommunala aktörer kan söka mobilisera andra aktörer för att bygga eller öka handlingskapacitet. Kommunen kan också påverkas av externa aktörer som får kommunen att agera på olika sätt. Ett helhetsgrepp om klimatproblematiken förutsätter, som redan berörts ovan, att en mångfald aktörer kommer samman för hantering av problemet och detta gäller självfallet även inom det kommunala territoriet.

Kommunalt klimatsamarbete på tre nivåer

Nedan ska en beskrivning av enkät-svarens fördelning inom tre dimensioner göras; den internationella, den nationella och, slutligen, den kommunala inomterritoriella. Enkätfrågan om samarbete hade tre svarsalternativ: 1), Nej;

2); Nej men kommunen deltar i annat samarbete där klimatfrågan ingår som en av flera frågor; 3), Ja. Frågorna följdes upp genom att respondenterna fick ange vilken typ av aktörer de samarbetade med. Dessutom erbjöds respondenterna möjligheten till öppna kommentarer i anslutning till varje fråga. Enkätfrågorna anges som rubriker i texten nedan.

Tabell 1. Internationellt klimatsamarbete

	Antal	Procent
1). Nej	143	81
2). Nej, men...*	17	10
3). Ja	17	10
Total	177	101
* "Nej men kommunen medverkar i andra internationella samarbeten där klimatfrågan ingår som en av flera frågor"		

Är kommunen med i något internationellt klimatsamarbete?

Tabell 1 visar att en betydande majoritet av respondentkommunerna inte deltar i någon typ av klimatsamarbete på internationell nivå. Dock så deltar en femtedel av respondentkommunerna i internationella samarbeten. Av de respondenter som anger att de deltar i internationella samarbeten (svarsalternativ 2 och 3) anger 14 stycken att de samarbetar med andra kommuner/städer, fem med andra organisationer/myndigheter utanför nationsgränsen, fyra med representanter för näringsliv och industri, tre med nationella myndigheter, en med miljöorganisationer och en med annan typ av organisation. Sju av respondentkommunerna samarbetade med mer än en typ av aktör.

Respondentkommunerna deltog i de transnationella nätverken International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI), Klimabündnis (Klimatalliansen), Cities for Climate Protection (CCP), Energie-Cités och Eurocities. Inom ramen för olika EU-satsningar nämns flera projekt där strävan varit att reducera utsläpp av koldioxid inom transport och energiproduktion. Ett exempel på det senare som nämns i enkätsvaren är EU-finansierade kommunala satsningar på biogasanläggningar. Inom ramen för EU:s Interreg-satsning nämns ProMidNord som söker skapa en hållbar utveckling i nordens mellersta region på tvärs av nationsgränserna (Finland, Sverige och Norge). Slutligen nämns Agenda 21 som en arena för internationella samarbeten.

Av respondenternas kommentarer till frågan kan slutsatsen dras att deltagandet i de transnationella stadsnätverken i stor utsträckning handlar om att få tillgång till andra kommuners erfarenheter av klimatarbete. Följaktligen uppfattas "best practice" i termer av flöden av goda idéer, erfarenheter och strategier som kan stimulera handlande inom den egna kommunen som viktiga komponenter hos de transnationella stadsnätverken. Några av nätverken syftar också till opinionsbildning och påverkan på nationella beslutsfattare och blir på detta vis politiska aktö-

rer. Givetvis spelar ekonomiska resurser en roll och detta kopplas i det internationella sammanhanget primärt till EU:s olika fonder. Flera av respondenterna upplever också ett uttalat krav från EU på att den samverkan som genereras av unionens fonder ska ske i form av nätverk och partnerskap.

Är kommunen med i något nationellt samarbete?

Nu ska det kommunala klimatsamarbetet på den nationella nivån undersökas närmare.

Tabell 2. Nationellt klimatsamarbete

	Antal	Procent
1). Nej	61	35
2). Nej, men...*	40	23
3). Ja	74	42
Total	175	100
**Nej men kommunen medverkar i nationellt/regionalt samarbete där klimatfrågan ingår som en av flera frågor"		

En jämförelse med den internationella nivån visar att aktiviteten är betydligt högre i den nationella kontexten. Nästan två tredjedelar av respondenterna anger att de samarbetar i någon form. Undersöks typen av aktörer som samarbetena sker med så framträder andra svenska kommuner som den överlägset mest populära partnern. Hela 75 procent av de kommuner som säger sig samarbeta gör det med andra kommuner. På andraplats kommer nationella myndigheter som 35 procent av respondenterna samarbetar med. 22 procent samarbetar med aktörer från näringsliv och industri, 10 procent med ospeci-

ficerade aktörer (övriga) och 9 procent med miljöorganisationer. Kommunerna tycks ha en klar preferens för offentliga aktörer i sitt nationella/regionala samarbete och således är den stora delen av nätverk offentlig-offentliga snarare än offentlig-privata. Samtidigt visar resultatet onekligen att offentlig-privata samarbeten förekommer.

I kommentarerna till frågan framkommer att kommunerna i stor utsträckning samarbetar med andra kommuner i sitt omedelbara regionala sammanhang. Ofta kretsar samarbetena kring sökande av externa resurser från staten. Exempelvis har 28 procent av

respondentkommunerna ansökt om bidrag från klimatinvesteringsprogrammet (KLIMP) år 2004 (Naturvårdsverket).⁵ Bland dessa ansökningar har fyra koordinerats av landsting och åtta ansökningar är resultat av direkta samarbeten mellan kommuner. Föregångaren till klimatinvesteringsprogrammet var det lokala investeringsprogrammet (LIP). Under perioden 1998 till 2002 beviljades 54 procent av respondentkommunerna anslag från LIP. Detta visar att staten, som initiativtagare till och finansierare av dessa program, spelar en viktig roll i den lokala miljö- och klimatpolitiken. De nationella miljömålen nämns också av respondenterna som verktyg för statlig styrning över den kommunala klimatpolitiken. Energitryndigheten som samordnar programmet Uthållig kommun ses också som en relevant statlig aktör. En annan aktör som nämns av flera respondenter är Svenska kommunförbundet som bidrar med kunskap och råd i det kommunala klimatarbetet.

Kommunerna organiserar sig också i egna nationella nätverk. Ekokommunerna som strävar efter att utveckla kommunen i en hållbar riktning är ett sådant exempel som återfinns i enkätsvaren. Ett annat nätverk är Klimatkommunerna som mer direkt fokuserar utsläppsreduktion av växthusgaser. Till skillnad från de territoriellt (regionalt) koncentrerade samarbeten som nämnts ovan är kommunerna i dessa nätverk mer spridda över landet. Med respondenternas kommentarer som utgångspunkt tycks det vara reduktion av koldioxidutsläpp som fokuseras i samarbetena på den nationella och regionala nivån snarare än anpassning till redan observerbara effekter av klimatförändringar.

Är kommunen med i något lokalt (inom kommunens territorium) klimatsamarbete?

Inom det kommunala territoriet är samsarbetsfrekvensen lägre än på den nationella/regionala nivån men högre än på den internationella.

Tabell 3. Lokalt (inom kommunens territorium) klimatsamarbete

	Antal	Procent
1). Nej	106	62
2). Nej, men...	25	15
3). Ja	39	23
Total	170	100
* "Nej men kommunen deltar i lokalt samarbete där klimatfrågan ingår som en av flera frågor"		

Som tabell 3 visar anger 38 procent av respondenterna att de samarbetar på denna nivå (svarsalternativ 2 och 3). När samarbetena blir territoriellt avgränsade blir inte längre andra kommuner

ett samsarbetsalternativ. Istället utgör offentlig-privata samarbeten den vanligaste formen av samarbete i det kommunala territoriet. 76 procent av de respondenter som angett att de samar-

tar hävdar att de gör det med representanter från näringsliv och industri. Det är också intressant att konstatera att statliga myndigheter är relevanta även på denna nivå då 27 procent av de samarbetsbetande kommunerna samverkar med statliga myndigheter. Även miljöorganisationer och aktörer i kategorin övrig är mer frekventa på denna nivå än på andra nivåer med 25 procent vardera.

Flera av respondenterna hävdade att de samarbetar nära med den lokala industrin i syfte att minska utsläppen av växthusgaser. Några kommuner certifierar industriföretag som agerar miljövänligt. Andra kommuner erbjuder utbildning i klimatfrågan till lokala aktörer från näringsliv och industri. Även fjärrvärme utgör ett område där flera kommuner samarbetar med aktörer från dessa områden. Återigen nämns KLIMP- och LIP-programmen som viktiga faktorer som stimulerar samarbeten mellan offentliga och privata aktörer. Även miljöorganisationerna dras in i arbetet med ansökningar till programmen. Det tycks som om kommunen, som den centrala politiska aktören på lokal nivå, utgör ett nav kring vilket det begränsade men ändå förekommande lokala klimatarbetet kretsar.

Slås de tre nivåerna samman är resultatet att hela 72 procent av kommunerna samarbetar på någon nivå och i någon form inom det klimatpolitiska området.

Politik, problem och resurser

I texten ovan kan läsaren bibringas uppfattningen att svenska kommuner är relativt homogena fenomen. Så är givetvis inte fallet. Skillnaderna mellan svenska kommuner i termer av utsattighet för olika miljöproblem, näringsstruktur, storlek, ekonomi, social och demografisk sammansättning et cetera är stundtals betydande. Därför är det intressant att gå vidare med en fördjupad analys av samarbetsmönstren som presenterats ovan för att försöka skapa en bild av vilka faktorer som påverkar benägenheten att samarbeta eller att avstå. I detta sammanhang görs en återkoppling till diskussionen om politik-, problem- och resursperspektiven i försöken att finna förklaringar till den variation i kommunernas klimatsamarbete som observerades i föregående avsnitt. Som mått på samarbete i analysen nedan används en dikotom dummyvariabel där svarsalternativ 1 (Nej) indikerar avsaknad av samarbete och där alternativ 2 (Nej, men...) och 3 (Ja) slagits samman och indikerar samarbete. Vidare har samarbete på samtliga nivåer adderats och används som mått på klimatsamarbete i tabellerna nedan. I figurerna bibehålls uppdelningen på nivåer.

Politik och klimatsamarbete

En central fråga är om och hur politiken påverkar de mönster som observerats ovan. En ingång är att närmare undersöka relationen mellan kommunernas majoritetsförhållanden och samar-

betet på klimatområdet. I tabell 4 analyseras kommunernas klimatsamarbete på samtliga tre nivåer i relation till politiska majoritetsförhållanden efter valet år 2002.

Tabell 4. Politisk majoritet efter valet år 2002 och klimatsamarbete på tre nivåer (kolumnprocent)

		Politisk majoritet efter valet år 2002			
		SOCIALISTISK MAJORITET (n=67)	MILJÖPARTIET VÅGMÄSTARE (n=18)	ÖVRIG VÅGMÄSTARE (n=35)	BORGERLIG MAJORITET (n=58)
KLIMATSAMARBETE	NEJ	37	6	23	26
	JA	63	94	77	74
	Total	100	100	100	100

Källa: Kfakta03

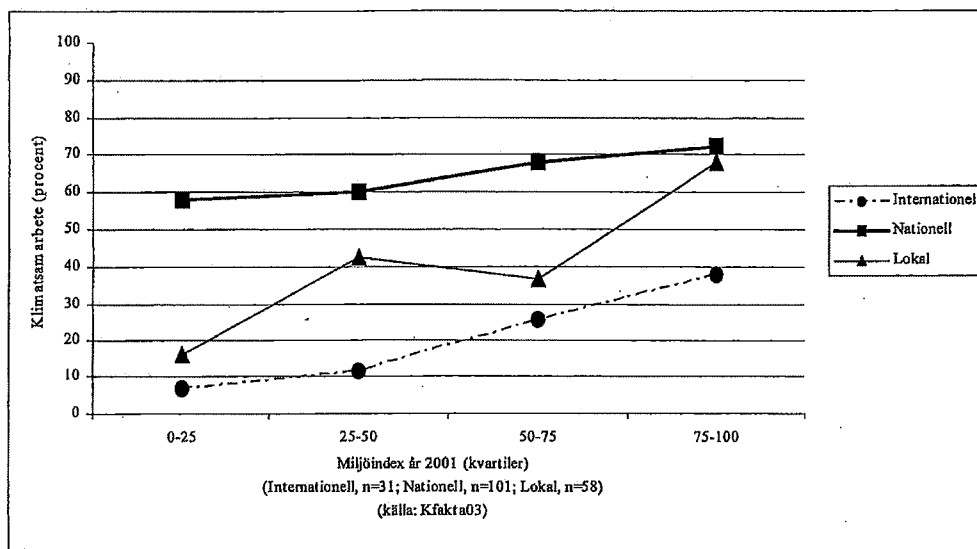
Kommentar: Variabeln "politisk majoritet" baseras helt på fullmäktiges mandatfördelning och behöver inte överensstämma med kommunens styrande koalition.

Tabell 4 visar att det finns skillnader mellan de två huvudsakliga politiska blocken. Bland respondentkommunerna återfinns en större andel av de samarbetande kommunerna bland kommuner med borgerlig majoritet än bland kommuner med socialistisk efter valet år 2002. Undersöker vi klimatsamarbetet uppdelat på de tre nivåerna håller denna tendens i sig. På samtliga nivåer är borgerliga kommuner mer aktiva än socialistiska. Inom kategorin övrig vågmästare är andelen samarbetande kommuner högre än både socialistiska och borgerliga kommuner även om skillnaderna i jämförelse med borgerliga kommuner är försumbara. Även detta mönster återfinns på samtliga nivåer. En intressant observation är hur kommuner där miljöpartiet är vågmästare skiljer ut sig. Inom denna kategori samarbetar hela 94 procent på någon nivå. En närmare undersökning av klimatsamarbete på de tre nivåerna

visar att mönstret är likartat och att kommuner med miljöpartiet som vågmästare har en högre frekvens i klimatsamarbeten i jämförelse med kommuner med andra majoritetsförhållanden på samtliga nivåer.

I redogörelsen för mönstren ovan konstaterades att många samarbeten rörde miljöfrågor i vidare mening och att klimatfrågan ingick som en av flera frågor i dessa samarbeten. Det betyder att generell miljöpolitik sannolikt är relevant för förståelsen av kommunalt klimatsamarbete. Ur detta perspektiv är det inte alltför långsökt att anta att kommunalt handlande på miljöområdet påverkar samarbete på klimatområdet. Som mått på kommunernas faktiska miljöinsatser används ett miljöindex för år 2001 som delats in i kvartiler.⁶

Figur 1. Miljöindex år 2001 och klimatsamarbete



Kommunernas miljöaktivitet tycks påverka samarbetet på klimatområdet positivt. På samtliga nivåer är aktiviteten högre bland kommuner inom den övre kvartilen än inom den nedre. Det betyder att kommuner med högre aktivitet i den generella miljöpolitiken också är mer engagerade i samarbete på klimatområdet. En analys visar att den miljöpolitiska variabeln får genomslag även här. Kommuner med miljöpartiet som vågmästare har högre värden på miljöindexet än kommuner med andra majoritetsförhållanden. Här skiljer dock inte kommuner med övrig vågmästare ut sig på samma sätt som de gjorde i analysen av majoritetsförhållanden och klimatsamarbete tidigare i denna artikel.

Problemet och klimatsamarbete

Ovan konstaterades att respondentkommunerna samarbetar i ansatserna att motverka framtida effekter av kli-

matförändringar genom att försöka reducera potentiellt klimatskadande utsläpp. Det innebär att det är intressant att närmare undersöka faktorer som har potential att bidra till klimatförändringarna och förvärta de framtida effekterna av dessa. Koldioxidutsläpp är en sådan faktor som både har en tydlig koppling både till klimatförändringar och mänskliga aktiviteter. Koldioxidutsläppen kan ha en mängd olika källor men tre kategorier av mänskliga aktiviteter spelar en stor roll i detta sammanhang: vissa typer av industriproduktion, energiproduktion och transporter (SCB).⁷

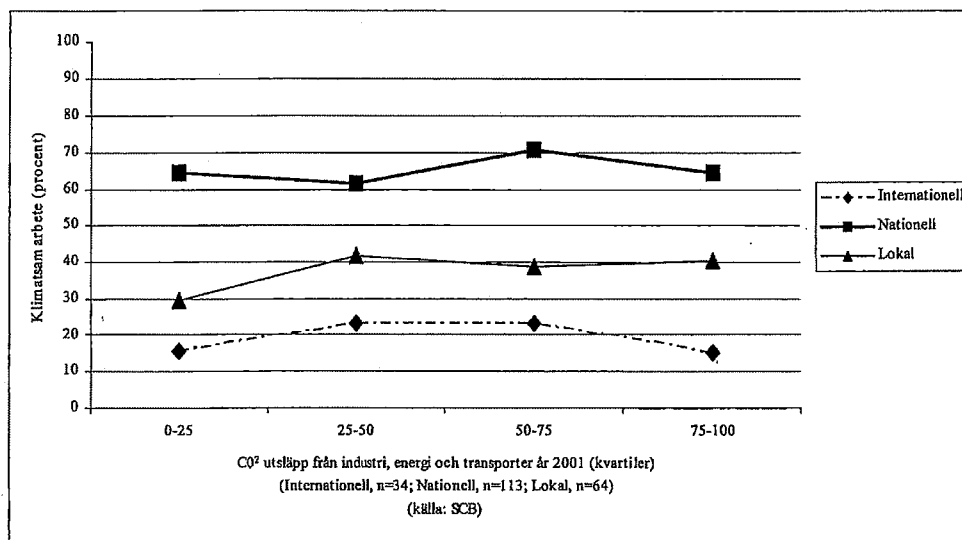
En Orts industristruktur kan ha konsekvenser för klimatproblematikens svårighetsgrad och för hanteringen av den. Industri blir dock en alltför vid ingång då inte all industriproduktion medför utsläpp av växthusgaser. Det måste handla om industri som tydligt bidrar till dessa utsläpp och följaktligen operationaliseras industriell näringsstruktur i termer av koldioxid i kilogram per

invånare och år med ursprung i industriproduktion. Variabeln koldioxid är indelad i kvartiler och värdet för samarbetsvariabeln avser endast andelen kommuner som samarbetar.

Mönstret som framträder i analysen av koldioxidutsläpp från industrin och klimatsamarbete på de tre nivåerna ger ingen entydig bild av relationen mellan utsläpp och klimatsamarbete. Skillnaderna mellan kommunerna är små och ingen tydlig tendens är skönjbar. Även när det gäller utsläppen från energiproduktionen är bilden oklar. I internationella samarbeten tycks tendensen vara att ju större utsläpp från energiproduktion desto större engagemang i kli-

matsamarbete. På nationell och lokal nivå finns dock inget stöd för sådana slutsatser. Tendensen är snarare den motsatta. Det vill säga att "renare" kommuner samarbetar i större utsträckning. En undersökning av koldioxidutsläpp från transporter och klimatsamarbete ger vid handen att samsarbetsaktiviteten på den lokala nivån är högre bland kommuner med större utsläpp för att på nationell nivå var i princip lika. Även på internationell nivå är skillnaderna mycket små mellan de olika utsläppskategorierna. Slår vi samman de tre kategorierna av koldioxidutsläpp framträder mönstret som presenteras i figur 2.

Figur 2. Koldioxidutsläpp (industri, energi och transporter) år 2001 och klimatsamarbete



Som figur 2 visar är den sammanlagda bilden av koldioxidutsläppens relation till det kommunala klimatsamarbetet otydliga, svårtolkade och ger inga tydliga indikationer om i vilka riktningar

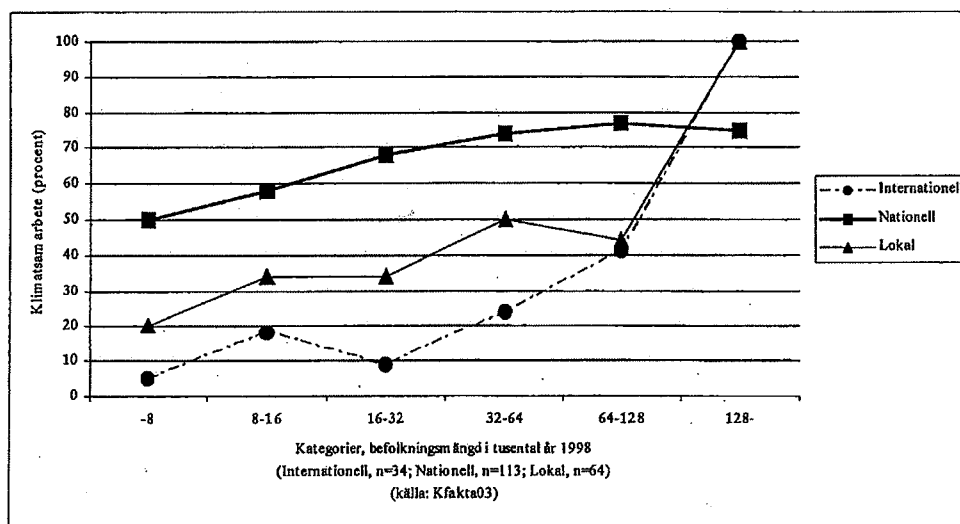
de kausala pilarna bör peka. Antagandet att problemets omfattning, i termer av lokala koldioxidutsläppsnivåer, skulle förklara klimatsamarbete ges inget stöd.

Resurser och klimatsamarbete

En organisations resurser har givetvis inverkan på förmågan att handla effektivt. Ur ett nätverksperspektiv kan resurssvaga aktörer genom samarbete förstärka de egna resurserna via olika resurser som är nåbara hos andra aktörer i ett nätverk. Egna resurser kan också bidra till förmågan att samarbeta och till en aktörs attraktivitet på "samarbetsmarknaden". Relevanta och attraktiva resurser kan i princip vara vilka

resurser som helst som antas bidra till lösningen av ett problem eller av andra skäl uppfattas som lockande av andra aktörer. Större kommuner har allmänt även mer omfattande resurser så en potentiell, tämligen grov, inledande operationalisering av en kommuns resurstillgång skulle, enligt denna logik, vara kommunstorlek i termer av befolkningens mängd. I figur 3 beskrivs relationen mellan kommunens befolkningens mängd och klimatsamarbete närmare.

Figur 3. Kommunstorlek (befolkningens mängd) år 1998 och klimatsamarbete



Figur 3 visar att kommunstorlek påverkar klimatsamarbete på de olika samhällsnivåerna. På nationell nivå, där också flest samarbetande kommuner återfinns, är skillnaderna inte lika dramatiska som på de övriga två nivåerna. Dock bör det påpekas att när det gäller kommuner i den största kategorin över 128000 invånare är antalet för litet bland respondentkommunerna för att alltför stor vikt ska läggas vid att samtliga kommuner i denna kategori samarbetar på internationell och lokal nivå.

Trots denna reservation kan det konstateras att större kommuner är mer aktiva i klimatsamarbeten än mindre. Undantaget är kommuner i kategorin med 16000 till 32000 invånare som har en lägre aktivitet på den internationella nivån än kommuner i kategorin med 8000 till 16000 invånare. En fråga är om det är den kommunala organisationens omfattning i termer av antalet anställda som slår igenom i analysen ovan. Vi går vidare med att undersöka denna resursdimension nedan.

Tabell 5. Kommunalt anställda per 1000 invånare år 2004 (kvartiler) och klimatsamarbete (samtliga nivåer) (kolumnprocent)

		Kommunalt anställda per 1000 invånare år 2004 (kvartiler)			
		0-25 (N=44)	25-50 (N=46)	50-75 (N=45)	75-100 (N=42)
KLIMATSAMARBETE	NEJ	25	33	24	29
	JA	75	67	76	71
	Total	100	100	100	100

Källa: SKL

Resultatet i tabell 5 indikerar att andelen kommunalt anställda inte tycks innebära ökad aktivitet i klimatsamarbeten. Tendensen är oklar men andelen samarbetande kommuner är något högre i den nedre kvartilen än i den övre och i princip lika hög i den nedre som den näst högsta. Detta kan tyckas motsägelsefullt. Det kan dock konstateras att andelen anställda per 1000 invånare samvarierar negativt med kommunstorlek. Det vill säga, större kommuner har genomgående en lägre personaltäthet än mindre kommuner.⁸ Tendensen som observeras i tabell 5 är likartad på samtliga undersökta nivåer.

Frågan är om typen av anställda påverkar kommunernas klimatsamarbete. Det kan antas att antalet kommun-

anställda inom förvaltningar som hanterar miljöfrågor skulle utgöra en resurs med positiva effekter på det kommunala engagemanget i klimatsamarbeten. Nedan ska relationen mellan antalet anställda inom miljö- och hälsoområdet per 1000 invånare år 2004 och klimatsamarbete undersökas närmare.

Inte heller utfallet i tabell 6 visar några tydliga tendenser i någon riktning. En lika stor andel kommuner samarbetar i den nedre och som i den övre kvartilen. En närmare analys av eventuella skillnader mellan olika nivåer visar att även här återupprepas det generella mönstret på samtliga nivåer.

Sätter vi andelen anställda inom miljö- och hälsoförvaltning i relation till den totala mängden kommunalt an-

Tabell 6. Anställda inom miljö- och hälsoförvaltning per 1000 invånare år 2004 (kvartiler) och klimatsamarbete (samtliga nivåer) (kolumnprocent)

		Anställda inom miljö- och hälsoförvaltning per 1000 invånare år 2004 (kvartiler)			
		0-25 (N=44)	25-50 (N=44)	50-75 (N=46)	75-100 (N=44)
KLIMATSAMARBETE	NEJ	23	39	26	23
	JA	77	61	74	77
	Total	100	100	100	100

Källa: SKL

ställda så får vi en uppfattning om vilken tyngd miljö- och hälsofrågor ges i kommunens interna resurstilldelning till olika förvaltningar.

Tabell 7. Anställda inom miljö- och hälsoförvaltning som andel av kommunalt anställda totalt år 2004 (kvartiler) och klimatsamarbete (procent)

		Anställda inom miljö- och hälsoförvaltning som andel av kommunalt anställda totalt år 2004 (kvartiler)			
		0-25 (N=44)	25-50 (N=43)	50-75 (N=46)	75-100 (N=44)
KLIMATSAMARBETE	NEJ	30	28	33	18
	JA	70	72	67	82
	Total	100	100	100	100

Källa: SKL

Det mönster som framträder i tabell 7 ger visst stöd till antagandet att kommunens interna resursprioriteringar i termer av andelen anställda inom det aktuella verksamhetsområdet påverkar kommunens klimatsamarbete. En undersökning på respektive nivå visar att fler kommuner i klimatsamarbeten återfinns i den övre kvartilen än i den nedre på samtliga nivåer. Skillnaderna är större mellan kategorierna på inter-

nationell och nationell nivå och mindre på lokal.

Kommunernas egna resurser är intressanta men även nåbara resurser kan spela en roll för samarbete. I redovisningen av enkäten ovan framträdde statliga satsningar som de lokala investeringsprogrammen och klimatinvesteringsprogrammen i respondenternas samlingsprojekt.

Tabell 8. LIP-stöd år 1998-2002/ansökan om KLIMP-stöd år 2004 och klimat samarbete (samtliga nivåer) (kolumnprocent)

		LIP-Stöd år 1998-2002/KLIMP-ansökan år 2004	
		NEJ	JA
KLIMATSAMARBETE	NEJ	30	15
	JA	70	85
	Total	100	100

Källa: Naturvårdsverket

Tabell 8 visar att kommuner som fått LIP-stöd för lokal hållbar utveckling under åren 1998 till 2002 och sökt KLIMP-stöd år 2004 är mer aktiva i klimatsamarbeten. Detta mönster återupprepas på samtliga nivåer den inter-

nationella och den lokala nivån. En analys uppdelad på LIP och KLIMP samt på samtliga nivåer visar att det är en större andel kommuner som samarbetar internationellt och nationellt men att det på nationell nivå inte finns nå-

gon sådan tendens. Där är det lika stor andel kommuner med LIP-stöd både i kategorin som samarbetar och i den som inte gör det. När det gäller KLIMP-stöd är tendensen klarare. På samtliga nivåer är kommuner som sökt KLIMP år 2004 aktivare i klimatsamarbeten än kommuner som inte sökt stödmedel. Skillnaden mellan kategorierna är dessutom tämligen stor. Med utgångspunkt i redovisning av enkäten är resultatet inte speciellt överraskande då flera av de nätverkssamarbeten som nämndes kopplades till LIP och/eller KLIMP.

Avslutande analys

Nätverk och klimatsamarbete

Det kan konstateras att svenska kommuner deltar i samarbeten på internationell, nationell och lokal nivå. Mest frekvent är samarbetet på nationell nivå. Samarbetet är också betydligt mer vanligt mellan kommuner och andra offentliga aktörer än mellan kommuner och privata aktörer från näringsliv och intresseorganisationer. Initialt kan sägas att de samarbeten som observerats inte i någon större utsträckning över-skrider gränser mellan samhällsfärer. I huvudsak handlar det om samarbeten som avgränsas till offentliga aktörer. På den lokala nivån kan dock offentlig-privata samarbeten observeras och de är dessutom relativt frekventa. Näringslivsaktörer involveras i betydande grad i klimatsamarbeten av olika slag på denna nivå.

Som konstaterats ovan är aktiviteten på den lokala nivån mindre är på

den nationella. Ett rimligt antagande är att detta är kopplat till klimatfrågans karaktär. En karaktär som innebär att lösningsansatser kräver breda samarbeten mellan aktörer på flera samhällsnivåer. Detta är sannolikt speciellt relevant när det gäller utsläppsreducerande åtgärder som också tycks utgöra huvudfokus i kommunernas samsarbetsaktiviteter. Ska reduktionen ha något större genomslag bör den genomföras på flera fronter samtidigt. När det gäller anpassningsåtgärder behöver det inte vara på samma sätt. Här kan kommunerna arbeta mer lokalt via exempelvis den lokala fysiska planeringen som inte på samma sätt kräver samarbete med externa aktörer. Samtidigt är aktiviteten på lokal nivå större än på internationell och detta kan i viss mån sägas tala emot resonemanget om breda samarbeten ovan. Svenska kommuner samarbetar ivrigast på den mellannivå som den nationella nivån utgör utan att utöka kretsen till att inkludera aktörer utanför nationsgränserna.

Görs en återkoppling till de horisontella och vertikala nätverksdimensionerna som diskuterades inledningsvis tycks svenska kommuner föredra att samarbeta horisontellt med andra kommuner på samtliga nivåer. När kommuner samarbetar med andra kommuner tycks det ske enligt två huvudsakliga och överlappande principer: 1), geografisk närhet och 2), problemfokusering. I de internationella och de nationellt övergripande nätverken tycks problemet vara det som drar aktörerna samman medan den geografiska dimensionen mer eller mindre saknar betydelse. Här samlas kommu-

ner från olika länder runt klimatfrågan som problem och den horisontella nätverkskaraktären är framträdande. Även för de lokala, regionalgeografiskt baserade, samarbetena spelar problemet en viktig roll men kanske framförallt i dess lokala, kontextuella, version. I de territoriellt avgränsade lokala samarbetena kan den vertikala koordinationsdimensionen vara synlig genom att staten, exempelvis via utlysning av projektmedel, initierar samarbete och genom att exempelvis landsting samordnar arbetet. Den vertikala nätverksdimensionen är också synlig i kommunernas inomterritoriella nätverkssamarbete med andra aktörer. Exempel på detta är när kommunen utfärdar certifikat eller ordnar utbildningar för det lokala näringslivet. Här finns ett element av kommunala aktörers försök till styrning och samordning av andra lokala aktörers klimatarbete.

Som antytts ovan kan inte statens roll i arbetet med klimatförändring ignoreras. Detta gäller även för klimatfrågans mer nätverksbaserade samsarbetsformer. Staten initierar och samordnar samverkan mellan olika aktörer på flera sätt. Ett tydligt exempel är arbetet med de lokala investeringsprogrammen och klimatinvesteringsprogrammen. Även de nationella miljömålen, där klimatmål ingår, fungerar styrande för kommunernas agerande. Statliga myndigheter som Naturvårdverket och Energimyndigheten spelar också en viktig roll i implementering och uppföljning av statliga beslut. Även EU:s olika fonder spelar en roll för kommunala klimatsamarbeten. Sammantaget tycks den överstatliga och i hög grad den stat-

liga metastyrningen (som kanske kan ses som nätverksmanagement) och den vertikala nätverksdimensionen vara av betydelse för kommunernas samarbete med andra aktörer på klimatförändringarnas område.

Politik

De politiska effekterna på miljö- och klimatpolitik kan ha olika ursprung. Höger-vänsterskalan kan antas påverka men denna förståelse av politiken utmanas av att nya dimensioner förs in i den traditionella politiken exempelvis genom miljöpartiets intåg i rikspolitiken (jämför diskussionen om ekologism i Ball och Dagger 2002). I denna studie tycks den politiska miljödimensionen ha ett starkare och tydligare genomslag än höger-vänsterskalan. De observerbara skillnaderna mellan socialistiska och borgerliga majoriteter finns där men är samtidigt inte betydande. En övervikt för borgerliga kommuner i klimatorienterade samarbeten kan dock konstateras. I de kommuner där miljöpartiet sitter i en vågmästarposition som gör det möjligt för dem att utöva ett inflytande över politiken är frekvensen av klimatsamarbete betydligt högre än i andra kommuner. Det kan tolkas som att miljöinriktade partier tar politiken i en mer klimatvänlig riktning och att detta får effekter för samarbetena på klimatområdet. Något svårtolkat är det faktum att kategorin övriga vågmästare genomgående ligger något högre eller på samma nivå som något av de traditionella blocken. Möjligen tyder det på att det är politisk instabilitet som gör kommuner med

vågmästarsituationer mer innovativa i klimatsamarbeten och inte det miljöpolitiska inflytandet (jämför Johansson, 1982). Sammantaget förstärker dock detta bilden av att höger-vänsterskalan sannolikt inte är den mest relevanta politiska dimensionen i förklaringsför-sök av kommunalt klimatsamarbete.

En annan faktor som kan påverka är generell lokal miljöpolitik. En offensivare miljöpolitik mättes i denna studie genom ett miljöindex som är sammansatt av olika mått på kommunernas verksamhet inom miljöområdet. Miljöindexet ses som ett mått på politikens utflöde i så måtto att värdena indikerar miljöpolitiska åtgärder som implementerats i kommunen. Slutsatsen som kan dras är att generella lokala miljöinsatser påverkar den nätverksinriktade klimatpolitiken i så måtto att miljöaktiva kommuner tenderar att samarbeta i större utsträckning än mindre aktiva. Kommuner med en högre aktivitet på miljöområdet samarbetar i större utsträckning. Följaktligen tycks kommunernas generella miljöinsatser spela en viktig roll i förståelsen av varför samarbeten på klimatområdet växer fram. Det är inte osannolikt att ett visst "stigberoende" spelar in här relaterat till tidigare erfarenheter från miljöpolitiska satsningar kopplade till exempelvis Agenda 21 (se exempelvis Elander et al. 2003, Pierson, 2004). Även för Agenda 21 spelade statliga satsningar som LIP-programmet en viktig roll både för kommunernas allmänna intressen och för deras nätverksbyggande (Eckerberg 2001).

Problem

Det är intressant att konstatera att lokala koldioxidutsläppsnivåer relaterade till industriproduktion har svaga och otydliga samband med aktiviteten i klimatrelaterade samarbeten. Kopplingen är något starkare på energiområdet framförallt på internationell nivå. Här är det kommuner med högre utsläpp som är mer benägna att samarbeta. På nationell och lokal nivå är dock mönstret det motsatta. När det gäller koldioxidutsläppen från transporter så är mönstret framförallt på internationell och nationell nivå otydligt och det är egentligen bara på lokal nivå som vi kan se en tendens, nämligen att tyngre belastade kommuner är mer benägna att samarbeta. Grafen i figur 2 visar tydligt att problemets dignitet i termer av lokala koldioxidutsläpp har en oklar koppling till kommunernas klimatsamarbete. Kommunalt klimatsamarbete tycks inte ha lokala koldioxidutsläpp som drivkraft trots att många samarbeten syftar till en reduktion av dessa utsläpp.

Resurser

Kommunstorlek, i termer av befolkningensmängd, påverkar samarbete på klimatområdet i en positiv riktning. Ju större kommun desto större sannolikhet att kommunen deltar i klimatsamarbete. Frågan är dock hur detta kan förklaras. En tänkbar koppling, som antytts ovan, är att större kommuner generellt har större resurser och därför större möjligheter att ägna sig åt nätverksliknande samarbete på klimatområdet. Eventuellt uppfattas också

större kommuner som mer attraktiva partners i samarbeten som inkluderar mindre och eventuellt resurssvagare kommuner. I viss mån går detta på tvärs med nätverksteorins antaganden att samverkan ofta drivs fram av sökandet efter resurser.

Ett antagande är att personella resurser är den faktor som slår igenom i storleksvariabeln men i relation till klimatsamarbete kan inget sådant samband i positiv riktning konstateras. Snarare är det så att tendensen går i motsatt riktning. En analys ger vid handen att personaltätheten genomgående är mindre i större kommuner och följaktligen är det återigen storleksvariabeln som slår igenom i analysen. Ett antagande är att det istället för den generella personaltätheten är antalet anställda inom miljö- och hälsoförvaltning som påverkar klimatsamarbeten. Inte heller detta ges stöd i analysen. När vi tar ytterligare ett steg i denna analys och sätter andelen anställda inom miljö- och hälsoförvaltning i relation till det totala antalet kommunalt anställda så finner vi ett mönster. I kommuner med den högsta andelen anställda inom miljö- och hälsoförvaltning är det en högre aktivitet i klimatsamarbeten. En slutsats är att kommunala resursprioriteringar i termer av andelen anställda inom olika förvaltningar kan spela en roll. Det finns sannolikt förklaringar till det kommunala klimatsamarbetet som är kopplad till personaldimensionen men som inte fångas i denna studie såsom enskilda högre tjänstemäns intressen, värderingar och kontakter (jämför Bartholdsson, 2006).

Ovan har kommunernas egna resurser diskuterats men även nåbara resurser är av vikt. Det vill säga, resurser som andra aktörer innehar kontrollen över men som kommunerna på olika sätt kan få tillgång till. I detta sammanhang är det intressant att närmare undersöka hur statliga initiativ påverkar kommunernas klimatsamarbete. Genomgående är kommuner med positivt utslag på LIP-/KLIMP-skalan mer aktiva i samarbeten än de med negativt utslag. Följaktligen kan det konstateras att riktade statliga bidrag av denna typ spelar en viktig roll som initierare och koordinatör av satsningar på ekologisk hållbarhet och hantering av klimatproblematiken. Det innebär att staten inte förlorat sin betydelse som pådrivare och samordnare av lokala miljöpolitiska satsningar.

Avslutande diskussion

Svenska kommuner samarbetar med andra aktörer inom ramen för klimatproblematiken. Samarbetena förekommer på olika samhällsnivåer och korsar även gränser mellan olika samhällsfärer. Oftast innefattar dock dessa samarbeten offentliga aktörer på olika nivåer och är i mindre grad gränsöverskridande i termer av privat-offentliga samarbeten. I huvudsak tycks dessa samarbeten förekomma i anslutning till försök att reducera klimatskadande utsläpp med syfte att dämpa framtida negativa effekter av klimatförändring. Skillnaderna i de kommunala samarbetena är minst på nationell nivå där också flest kommuner deltar i olika

samarbeten på miljö- och klimatområdet.

Denna studie lämnar dock ett antal viktiga frågor obesvarade. För att återknyta till rubriken på denna artikel så ser vi att kommunala företrädare talar med varandra och med andra om värdet men vi vet inte om det i huvudsak handlar om prat eller om detta prat leder till konkret handling. Med andra ord så vet vi inte vilka effekter – politiska, ekonomiska eller ekologiska – dessa samarbeten har. Sannolikt har vissa samarbeten endast försumbar betydelse medan andra kan vara klimatsamarbeten med verklig politisk betydelse som har potentialen att påverka klimatpolitiken på flera nivåer (jämför Bulkeley och Betsill 2004). Datamaterialet som presenterats och analyserats i denna artikel har gett en viss inblick i vilka strukturella fenomen som kan kopplas till kommunernas klimatsamarbete men inte gett någon god bild av varför dessa samarbeten växer fram i termer av olika aktörers argument för, eller emot, klimatpolitisk samarbete. Hur det förhåller sig med detta kräver fortsatta och fördjupade studier av vad som driver enskilda aktörer och vilka effekter den samverkan vi ser får på klimatpolitik och på hanteringen av samtida och framtida effekter av klimatförändringar.

Referenser

Adger, W. Neil, Saleemul Huq, Katrina Brown, Declan Conway och Mike Hulme, 2002

"Adaptation to Climate Change: Setting the Agenda for Development Policy and Research." Tyndall Centre Working Paper No.16. April 2002. Norwich: Tyndall Centre for Climate Change Research.

Allman, Lee, Paul Fleming och Andrew Wallace, 2004

"The Progress of English and Welsh Local Authorities in Addressing Climate Change" *Local Environment*, 9(3): 271-283.

Bache, Ian och Matthew Flinders (red), 2004

Multi-Level Governance. Oxford: Oxford University Press.

Ball, Terence och Richard Dagger, 2002

Political Ideologies and the Democratic Ideal. New York: Longman.

Bartholdsson, Kerstin, 2006

"Tre nyanser av grönt: Om betydelsen av kommunala miljöchefers personliga engagemang." Göteborg: Förvaltningshögskolans rapporter, nummer 79.

Bogason, Peter, 2000

Public Policy and Local Governance. Institutions in Postmodern Society. Cheltenham: Edward Elgar.

Brunner, Ronald D. och Roberta Klein, 1999

"Harvesting Experience: A Reappraisal of the U.S. Climate Change Action Plan." *Policy Sciences*, 32: 133-161.

Bulkeley, Harriet och Michele M. Betsill, 2003

Cities and Climate Change: Urban Sustainability and Global Environmental Governance. New York: Routledge.

Bulkeley, Harriet och Michele M. Betsill, 2004

"Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection Program." *International Studies Quarterly*, 48: 471-493.

Bulkeley, Harriet, Anna Davies, Bob Evans, David Gibbs, Kristine Kern och Kate Theobald, 2003

"Environmental Governance and Transnational Municipal Networks in Europe." *Journal of Environmental Policy & Planning*, 5(3): 235-254.

Churchman, C. West, 1967

"Wicked Problems." *Management Sciences*, 14(4, December): 141-142.

Crenson, Matthew A., 1971

The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decisionmaking in the Cities. Baltimore: The Johns Hopkins Press.

Dir. 2005: 80 "Kommittédirektiv: Effekterna av klimatförändringar och hur samhällets sårbarhet för dessa kan minskas." Stockholm: Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet.

Dryzek, John S., 1997

The Politics of the Earth: Environmental Discourses. Oxford: Oxford University Press.

Eckerberg, Katarina, 2001

"Sweden: Problems and Prospects at the Leading Edge of LA21 Implementation." I Lafferty, William M. (red) *Sustainable Communities in Europe*. London: Earthscan.

Eckerberg, Katarina och Marko Joas, 2004

"Multi-level Environmental Governance: A Concept Under Stress?" *Local Environment*, 9(5): 405-412.

Elander, Ingemar, Mikael Granberg, Eva Gustavsson och Stig Montin, 2003

"Climate Change, Mitigation and Adaptation: The Local Arena." Örebro: Centre for Housing and Urban Research Series Report Number 56, Centre for Housing and Urban Research.

Fudge, Colin och Jill Antrobus, 2002

"Climate Change Research Scoping Exercise." MISTRA Research Programme - Faculty of the Built Environment. Bristol: University of the West of England.

Grote, Jürgen R. och Bernard Gbikpi (red), 2002

Participatory Governance. Political and Societal Implications. Opladen: Leske + Budrich.

Hajer, Maarten A., 1995

The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process. Oxford: Clarendon Press.

Harris, Paul G., 2001

"Assessing Climate Change: International Co-operation and Predictions of Environmental Change" *Politics*, 21(1): 11-22.

Hooghe, Liesbet och Gary Marks, 2001

Multi-level Governance and European Integration. Governance in Europe. Lanham: Rowman & Littlefield.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2001

Climate Change 2001: The Scientific Basis. Contribution of Working Group I to The Third Assessment Report of the IPCC. Cambridge: Cambridge University Press.

Jasanoff, Sheila och Brian Wynne, 1998

"Science and Decisionmaking." I Rayner, Steve och Elisabeth L. Malone (red) *Human Choice and Climate Change. Volume 1: The Societal Framework*. Columbus, Ohio: Battelle Press.

Jessop, Bob, 1998

"The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development." *International Social Science Journal*, 50(155): 29-45.

Johansson, Leif, 1982

"Kommunal servicevariation" Rapport 11 från den kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Kommunaldemokratiska kommittén. Kommundepartementet. Ds Kn 1982:2.

Kern, Kristine, 2001

"Transnational City Networking in europe.". Paper prepared for the 2001 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change "Global Environmental Change and the Nation State, Berlin.

Kfakta03 "Kommundatabas." Kommundatabas sammanställd av Leif Johansson år 2003, Statvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Kooiman, Jan (red), 1993

Modern Governance: New Government-Society Interactions. London: Sage.

Kurt, Edmund och Fredrik Kanlén, 2005

"Kommunala energibalanser och nyckeltal." Örebro: Statistiska Centralbyrån (SCB), Enheten för Energi.

Lidskog, Rolf, Eva Sandstedt och Göran Sundqvist, 1997

Samhälle, risk och miljö. Sociologiska perspektiv på det moderna samhällets miljöproblem. Lund: Studentlitteratur.

Lomborg, Bjørn, 2003

"Smearing a Sceptic". *The Wall Street Journal*, (January 23, 2003)

Lomborg, Bjørn, 2004

"False Prophets, Bad Economics." *Newsweek*, (December 13, 2004)

Marsh, David och R. A. W. Rhodes, 1992

Policy Networks in British Government. Oxford: Oxford University Press.

Montin, Stig, 2005

"Kommunerna och klimatpolitiken - ett exempel på tredje generationens politikområden." Opublicerat artikelutkast (2005-12-28). Örebro: Örebro universitet, Centrum för urbana och regionala studier.

Naturvårdsverket, Miljöinvesteringsregistret [www.naturvardsverket.se/mir/].

Olsson, Jan, 2005

"Hållbar utveckling underifrån?" I Olsson, Jan (red) *Hållbar utveckling underifrån? Lokala politiska processer och etiska vägval*. Nora: Nya Doxa.

Pierre, Jon, 2000

"Introduction: Understanding Governance". I Pierre, Jon (red) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Pierre, Jon och B. Guy Peters, 2000

Governance, Politics and the State. Houndmills: Macmillan Press.

Pierson, Paul, 2004

Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis. Princeton: Princeton University Press.

Proposition 2004/05: 150

"Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag." Regeringens proposition 2994/05: 150. Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet.

Rayner, Steve och Elisabeth L. Malone (red), 1998

Human Choice and Climate Change. Columbus, Ohio: Battelle Press.

Rhodes, R. A. W., 2000

"Governance and Public Administration." I Pierre, Jon (red) *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Rittel, Horst och Melvin Webber, 1973

"Dilemmas in a General Theory of Planning." *Policy Sciences*, 4: 155–169.

Roberts, Nancy C., 2000

"Coping With Wicked Problems." Paper presented at the Third Bi-Annual Research Conference of the International Public Management Network, Sydney, Australia.

Rummukainen, Markku, Sten Bergström, Gunn Persson och Elisabet Rössner, 2005

"Anpassning till klimatförändringar." No 106, Feb 2005, SMHI. Norrköping.

Røvik, Kjell Arne, 2000

Moderna organisationer - trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet. Malmö: Liber.

SCB, Statistiska Centralbyrån, Kommunala energibalanser (KOMENBAL) [www.scb.se/templates/Product___24622.asp].

Shackley, Simon, Paul Fleming och Harriet Bulkeley, 2002

"Low Carbon Spaces. Area-Based Carbon Emission Reduction: A Scoping Study."
London: Sustainable Development Commission.

Sellers, Jeffrey M., 2002

Governing from Below: Urban Regions and the Global Economy. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

Sellers, Jeffrey M., 2005

"The Nation-State and Urban Governance. Toward multilevel Governance." *Urban Affairs Review*, 37(5): 611-641.

SKL, Sveriges kommuner och landsting, WebOr Kommunanalysen, statistikpaket [www.webor.se].

Stone, Clarence N., 1989

Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988. Lawrence: University Press of Kansas.

Sørensen, Eva, 2002

Politikere og netværksdemokratiet. Fra suveræn politiker till meta-guvernør. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Sørensen, Eva, 2005

"Offentlig ledelse som metastyring av netværk." *Kommunal politik och ekonomi*, 9(1): 37-53.

Turnpenny, John, Alex Haxeltine, Irene Lorenzoni, Tim O'Riordan och Mavis Jones, 2005

"Mapping Actors Involved in Climate Change Policy Networks in the UK." Tyndall Centre Working Paper No.66. January 2005, Tyndall Centre for Climate Change Research. Norwich.

Wildavsky, Aaron, 1997

But is it True? A Citizen's Guide to Environmental Health and Safety Issues. Cambridge, MA & London: Harvard University Press.

Noter

¹ Uppsatsen författats inom ramen för projekten /Kunskap, deltagande och åtgärder. Lokalt kapacitetsbyggande för anpassning till ett förändrat klimat /och /Socialt lärande och institutionellt kapacitetsbyggande på det klimatpolitiska området /finansierade av Formas respektive Statens energimyndighet.

² Respondenterna kontaktades via e-post och kunde via en länk i e-posten öppna ett enkätformulär på Internet. Tre påminnelser skickades ut och den slutliga svarsfrekvensen blev 63,7 procent (185 av 290 kommuner). Av dem som svarade var 46 procent miljöchefer, 20 procent miljöinspektörer, 6 procent miljöstrateger, 6 procent samhällsbyggnadschefer, 5 procent Agenda 21 samordnare och 17 procent från andra kategorier (exempelvis energirådgivare, chefer för teknisk förvaltning, LIP och KLIMP projektledare och kommunekologer). En bortfallsanalys baserad på tre av de oberoende variablerna i studien (befolkningsmängd, majoritetstyp och miljöindex) visade att respondentkommunerna kan betraktas som tämligen representativa. Inga betydande strukturella bortfall påvisades.

³ Kommunfaktadatabasen Kfakta 03 har sammanställs av Leif Johansson vid Statvetenskapliga institutionen, Lunds Universitet och innehåller ca 1500 kommunvariabler, flera i tidsserier, som spänner från regional tillhörighet över sociala förhållanden och ekonomi till kommunal organisation.

⁴ Det handlar om 6 olika gaser som samlas under beteckningen växthusgaser: koldioxid, metan, dikväveoxid (lustgas), ofullständigt halogenererade fluorkarboner, fluorkarboner samt svavelhexafluorid. Den gas som sannolikt är mest relevant i denna studie är koldioxid då den främst kommer från förbränning av fossila bränslen som kol, olja och naturgas med en nära och naturlig koppling till samhällets transporter, värme och energiproduktion.

⁵ Det statliga klimatinvesteringsprogrammet (KLIMP) gör det möjligt för lokala aktörer att söka projektmedel för satsningar på att reducera koldioxidutsläpp. KLIMP administreras av Naturvårdsverket. Det lokala investeringsprogrammet (LIP) som föregick KLIMP hade en vidare fokus på ekologisk hållbarhet. LIP administrerades även det av Naturvårdsverket och avslutades 2003.

⁶ Miljöindexet är ett index mellan 0 och 42 poäng som syftar till täcka in kommunernas miljöarbete gällande energi, avfall, upphandling, miljöledning, miljömål och information till medborgarna. Indexet innefattar inga variabler om kommunernas samarbete på klimatområdet. Indexet är uppdelat i kvartiler.

⁷ SCB, Enheten för energikommunala energibalanser och nyckeltal (en utförlig beskrivning av nyckeltalen finns i Kurt och Kanlén 2005). Samtliga uppgifter om koldioxidutsläpp under rubriken "Problemet och samarbete" är hämtade från denna källa.

⁸ En enkel medelvärdesanalys på en klassindelad storleksvariabel visar att så är fallet. Medelvärdet för kommunalt anställda per 1000 invånare följer helt kommunstorlek och varierar från 81 anställda i kommuner med under 8000 invånare till 54 anställda i kommuner med över 128 000 (källa: Kfakta03; SKL).