

Lokal klimapolitikk – utslipp, makt og ansvar



Marit Kathrine Hepsø

Masteroppgave i samfunnsgeografi (SGO 4080)
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi
Universitetet i Oslo, februar 2009

Bilde av biler og vindmølle på forsiden: Wikimedia Commons. ”Kutt utslippene”-aksjon:
Orkanger Natur og Ungdom. Andre bilder: Marit Hepsø

Lokal klimapolitikk – utslipp, makt og ansvar

Implementeringen av lokale klimaplaner i
Kristiansand i Norge og Kristianstad i Sverige



Marit Kathrine Hepsø

Masteroppgave i samfunnsgeografi (SGO 4080)
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi
Universitetet i Oslo, februar 2009
Antall ord: 25.000

OPPSUMMERING

Denne oppgaven er en sammenlignende eksempelstudie av implementeringen av lokale klimaplaner i Kristianstad i Sverige og Kristiansand i Norge; to kommuner som begge er ansett som foregangsbyer på klima i sine land. Problemstillingen fokuserer på hvordan samspillet mellom interne og eksterne faktorer har påvirket implementeringen av klimatiltak. Dette gjelder for det første kommunens forhold til staten; både statlig styring for lokal klimapolitikk og generelle rammebetingelser som indirekte påvirker kommunenes handlingsrom. For det andre sees lokal implementeringskapasitet i sammenheng med maktforhold og ikke-beslutninger på ulike nivå. Det tredje poenget gjelder kommunenes forhold til globale prosesser som trenden mot governance, diskursen om økologisk modernisering og et økt press for lønnsomhet og konkurranse som forankres i kommunenes institusjoner. Det er tydelig at Norge og Sverige har hatt svært ulike insentiver og rammebetingelser for å drive med lokal klimapolitikk. Oppgaven viser likevel at kommunene kan ha mye å bidra med, men at statlige initiativer nødvendigvis må sees i sammenheng med lokal kapasitet og globale prosesser. Oppgaven problematiserer også uklare sammenhenger mellom ansvar og makt i teorier om økologisk modernisering og governance for bærekraftig utvikling, særlig i forhold til det lokale nivået. I stedet for et ensidig fokus på struktur vs aktør eller en "top-down" vs "bottom-up"-analyse, argumenterer oppgaven for et flernivå-perspektiv i analyser av lokal klimapolitikk. Å se bort fra disse sammenhengene gjør det svært vanskelig å lukke gapet mellom ansvar og makt i disse teoriene, så vel som det såkalte implementeringsgapet i klimapolitikken, og er også en hindring i å oppnå lokale klimakutt i praksis.

SUMMARY

This thesis is a comparative case study of the process of implementing local climate action plans in Kristianstad in Sweden and Kristiansand in Norway; two municipalities which are regarded as pioneers in the area of mitigating climate change in their respective countries. The thesis focuses on how the interactions between internal and external factors have influenced the implementation of mitigation efforts. Firstly, I find that this is influenced by the municipalities' relationship to the state; both the direct incentives and steering mechanisms for local climate policies, and general economic and legal conditions that indirectly affects the municipalities' scope of action. Secondly, the thesis couples the concept of local implementation capacity with power relations and non-decisions on different levels. Thirdly, the municipalities are connected to broader global processes such as the trend towards local governance, the discourse of ecological modernisation and increased pressures for profitability and competitiveness, factors that to a high degree are embedded in local institutions and affects the municipalities' scope of action. It seems clear that Norway and Sweden have very different incentives and framework conditions for implementing local climate policies. However, the thesis clearly shows that municipalities have the potential to contribute to closing the implementation gap and cut greenhouse gas emissions. To achieve this, government initiatives must be seen in connection with local implementation capacity and global processes. The thesis also criticises the unclear relationships between responsibility and power in theories of ecological modernisation and governance for sustainable development, particularly in relation to the local level. Instead of a one-sided focus of structure vs agency or a "top-down" vs "bottom-up" analysis, the thesis argues for a multi-level approach in analysing local climate politics. Ignoring these relations makes it very difficult to address the gap between responsibility and power in these theories, as well as closing the implementation gap in climate politics and achieve local greenhouse gas emissions cuts in practice.

TAKK!

Jeg vil takke informantene mine i Kristiansand i Norge og Kristianstad i Sverige for at dere tok dere tid til å dele deres historier og synspunkter på lokal klimapolitikk. Tusen takk til min veileder Karen O'Brien for grundige tilbakemeldinger og for at du tenker stort om klimaendringer og samfunnsgeografi. Mange takk også til biveileder Tore Leite for strukturerte innspill og viktig kunnskap om lokal klimapolitikk. Jeg har fått sitte på Transportøkonomisk Institutt og skrevet oppgaven, og vil med dette takke så mye for kontorplass, reisestøtte og et hyggelig arbeidsmiljø. En stor takk også til Aase Kristine Aasen Lundberg og Marius Gjerset som tilbød seg å lese gjennom oppgaven og bidro med konstruktiv kritikk. Til sist vil jeg takke Natur og Ungdom for at de laget Norges første klimaplan!

"Never doubt that a small group of thoughtful, committed citizens can change the world. Indeed, it's the only thing that ever has." Margaret Mead.

INNHALDSFORTEGNELSE

1. INTRODUKSJON: KONTRASTER I LOKAL KLIMAPOLITIKK	10
1.1. KONTEKST: KLIMAENDRINGER OG DET LOKALE NIVÅETS ROLLE.....	11
1.2. MÅL OG PROBLEMSTILLING FOR OPPGAVEN	12
1.3. SAMFUNNMESSIG OG TEORETISK RELEVANS.....	14
1.4. OPPGAVENS OPPBYGNING OG RAMMEVERK.....	15
2. TEORETISK BAKGRUNN OG RAMMEVERK	16
2.1. FRA DEBATTEN OM STRUKTUR OG AKTØR TIL FLERNIVÅ-ANALYSE.....	16
2.2. Å SKAPE EN VINN-VINN-SITUASJON: ØKOLOGISK MODERNISERING SOM UNDERLIGGENDE DISKURS	18
2.2.1. Økologisk modernisering som teori.....	18
2.2.2. Økologisk modernisering som diskurs.....	19
2.2.3. Kritikk og konkurrerende ideer i debatten.....	20
2.2.4. Diskurs i endring: Behovet for en konfliktorientert økologisk modernisering.....	21
2.3. NYE STYRINGSIDEALER, NYE STYRINGSVERKTØY? TEORIER OM STYRING OG IMPLEMENTERING AV MILJØPOLITIKK	21
2.3.1. Nye styringsidealer – fra ”government” til ”governance”	21
2.3.2. Koblinger til miljøvern: governance for bærekraftig utvikling.....	23
2.3.3. Det lokale nivåets implementeringskapasitet.....	24
2.4. LOKAL MAKT OG GLOBALE TRENDER: TEORIER OM LOKAL POLITIKK OG PLANLEGGING	25
2.4.1. Urban entreprenørpolitikk og stedsmarkedsføring.....	25
2.4.2. Formell og uformell makt i bypolitikken.....	27
2.5. OPPSUMMERING OG ANVENDELSE AV TEORIENE	28
3. METODE: KOMPARATIV EKSEMPELSTUDIE	30
3.1. KVALITATIV METODE OG VITENSKAPSFILOSOFISK FORANKRING.....	30
3.2. KOMPARATIVE EKSEMPELSTUDIER.....	31
3.2.1. Bakgrunn for valg av Kristiansand og Kristianstad.....	32
3.2.2. Kvalitative forskningsintervju og valg av informanter	33
3.2.3. Analyse og tolkning av data – temasentrert tilnærming	34
3.3. TROVERDIGHET OG BEKREFTBARHET	35
3.4. ANALYTISK GENERALISERING OG OVERFØRBARHET	35
3.5. ETISKE REFLEKSJONER	36
3.6. OPPSUMMERING AV METODISKE VURDERINGER	37
4. NORSK OG SVENSK KLIMAPOLITIKK: SÅ NÆR, MEN DOG SÅ FJERN?	38
4.1. ULIKE FORUTSETNINGER OG KLIMAMÅL PÅVIRKER LOKALT HANDLINGSROM.....	38
4.1.1. Klimamål og utslippsstatus.....	39
4.2. SVERIGES KLIMAPOLITIKK – RAMMEBETINGELSER OG KOMMUNENES HANDLINGSROM	40
4.2.1. Statlige investeringsprogrammer LIP/ KLIMP og lokale nettverk	41
4.3. NORGES KLIMAPOLITIKK – RAMMEBETINGELSER OG KOMMUNENES HANDLINGSROM.....	42
4.3.1. Statlige programmer for lokal miljø- og klimapolitikk	43
4.4. SAMMENLIGNING AV INSENTIVER FOR LOKAL KLIMAPOLITIKK	44
4.5. OPPSUMMERING AV FORSKJELLER OG LIKHETER	45
5. EMPIRI: HISTORIEN OM TO BYERS KLIMAAARBEID	48
5.1. KRISTIANSAND – ET ATYPISK NORSK TILFELLE.....	48
5.1.1. Lokal kontekst og forutsetninger.....	48
5.1.2. Tidlig ute med klimaplan	48
5.1.3. ”Gulrot”-tiltak: transportsamarbeid, fjernvarme og opplysning.....	50
5.1.4. Mangel på restriktive tiltak – biltrafikk, industri og forbruk.....	54

5.1.5. Interne drivkrefter: tverrpolitisk enighet, personlig engasjement og regionalt samarbeid	56
5.1.6. Interne barrierer: mangel på politisk vilje, og svak juridisk forankring	58
5.1.7. Eksterne drivkrefter og barrierer: ny klimadebatt og statlige tilskudd – men mangel på helhetlig plan og oppfølging	58
5.2. KRISTIANSTAD – EN SVENSK SUKSESS HJULPET AV STATEN?	60
5.2.1. Lokal kontekst og forutsetninger	60
5.2.2. Klimatiltak kom før strategi	60
5.2.3. Lønnsomme og nødvendige tiltak – biogass, fjernvarme og energisparing	62
5.2.4. Målkonflikter i klimaarbeidet: ”Politikerne konkurrerer om hvem som kan ville ha en motorvei mest”	65
5.2.5. ”Spirit of Food” – landbruket og matvareindustriens rolle	66
5.2.6. Interne drivkrefter – administrativ og politisk enighet og vilje	67
5.2.7. Eksterne drivkrefter – gulrøtter til å satse: statlig støtte gjennom LIP og KLIMP	68
5.2.8. Eksterne barrierer - krav om lønnsomhet og konkurranse	69
5.3. OPPSUMMERING OG SAMMENLIGNING AV DE TO EKSEMPELSTUDIENE	70
6. ANALYSE: MELLOM LOKAL KAPASITET, STATLIG STYRING OG GLOBALE DISKURSER	73
6.1. GULROT FREMFOR PISK – INNFLYTELSEN FRA ØKOLOGISK MODERNISERING	73
6.1.1. Skånes lokale ”moderniseringstapere”?	74
6.1.2. Mer konfliktorientert i Sverige og Kristianstad?	76
6.1.3. ”Sånne ting vil aldri bli fremma” – manglende restriksjoner på trafikk	77
6.1.4. Hvem sitt ansvar? Et hull i teoriene om økologisk modernisering	78
6.2. GOVERNANCE I LOKALT KLIMAARBEID - ATP OG KLIMP	79
6.2.1. Metagovernance i samspill med lokal kontekst	80
6.2.2. Samarbeid for klimamål, men lite refleksivitet og interaksjon	81
6.3. EN STERK LOKAL IMPLEMENTERINGSKAPASITET	82
6.3.1. Økonomisk og juridisk makt til å implementere tiltak	82
6.3.2. Institusjonell kapasitet og personlig motivasjon	83
6.3.3. Lite aktørfokus i teoriene	83
6.4. DEN LOKALE KLIMAPOLITIKKENS ROM – HVA OG HVEM STYRER?	84
6.4.1. Styringskoalisjoner og skjult makt – betydningen av ikke-beslutninger	84
6.4.2. Økt globalt klimafokus, men sterkt press for konkurranse og vekst	86
6.5. OPPSUMMERING AV FUNN I ANALYSEN	88
7. KONKLUSJONER OG KONSEKVENSER: UTSLIPP, MAKT OG ANSVAR	90
7.1. PROBLEMSTILLING OG FUNN	90
7.2. OVERFØRINGSVERDI TIL ANDRE KONTEKSTER	92
7.3. OPPGAVENS TEORETISKE BIDRAG	94
7.4. EN HELHETLIG OG SAMMENHENGENDE KLIMAPOLITIKK?	95
REFERANSER	97
VEDLEGG 1: INFORMANTER	106
KRISTIANSTAD, NORGE	106
KRISTIANSTAD, SVERIGE	106
VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDE	107

FIGURER¹

FIGUR 1: KART SOM VISER KRISTIANSAND OG KRISTIANSTAD. KILDE: GOOGLE MAPS.....	13
FIGUR 2: BAKGRUNN FOR VALG AV TEORI	17
FIGUR 3: SAMMENLIGNING MELLOM NORSK OG SVENSK KLIMAPOLITIKK PÅ ULIKE NIVÅ.	46
FIGUR 4: UTSLIPP KRISTIANSAND 1990-2004. KILDE: KRISTIANSAND KOMMUNE 2006:9.....	50
FIGUR 5: BILDE AV BUSSMETRO I KRISTIANSAND.	52
FIGUR 6: BILDE AV FJERNVARMESENTRAL, KRISTIANSAND. XTRATA NIKKELVERK I BAKGRUNNEN	53
FIGUR 7: UTSLIPP I KRISTIANSTAD 1990-2006. KILDE: KRISTIANSTADS KOMMUN 2007A:2.....	61
FIGUR 8: SØPPELBIL DREVET PÅ BIOGASS I KRISTIANSTAD.	63
FIGUR 9: BIOGASSANLEGGET I KRISTIANSTAD.....	64
FIGUR 10: OPPSUMMERING OG SAMMENLIGNING AV EKSEMPELSTUDIENE.....	72
FIGUR 11: MARKEDSFØRINGSBROSJYRE FRA KRISTIANSAND KOMMUNE 2008	87

¹ Alle foto er tatt av forfatteren, med mindre annet er oppgitt.

1. Introduksjon: kontraster i lokal klimapolitikk

”De som ikke allerede har laget en miljø- og klimaplan i kommunen sin bør sette i gang det arbeidet med en gang. (...) Svært mye kan - og må - gjøres lokalt” (daværende kommunal- og regionalminister Åslaug Haga i KLIMA 2007).

Utgangspunktet for denne oppgaven er det lokale nivåets, nærmere bestemt kommunenes, mulighet og ansvar for å bidra til å kutte klimagassutslippene, og forskjellene mellom Norge og Sverige når det gjelder implementering av lokale klimatiltak. Landene har valgt ulike strategier for nasjonal og lokal klimapolitikk, og tallenes tale er klar: Mens Norge har økt utslippene med 11 prosent siden 1990 (SSB 2008), har Sverige kuttet med 9,1 prosent (Naturvårdsverket 2009). Oljevirkosomheten er en viktig grunn til at Norge har høyere utslipp enn Sverige, men forklarer ikke forskjellen i transport og andre sektorer; mens utslipp fra veitrafikk i norske kommuner har økt med 31 prosent, har utslipp fra veitrafikken i Sverige økt 14,8 prosent (SSB 2008a, Naturvårdsverket 2009). Mens Sverige har gjennomført en grønn skatteomlegging og et tiårig program for lokale miljø- og klimatiltak rettet mot kommunene, satser Norge på å ta store deler av klimakuttene sine utenlands. Den norske statens satsning på lokalt miljøvern har vært preget av ”kontinuerlig diskontinuitet”, med tidsavgrensede og fragmenterte virkemidler (Bjørnæs og Lindseth 2006). Til tross for dette har enkelte kommuner i Norge vedtatt klimaplaner og gjennomført tiltak, og Kristiansand er ett eksempel. Selv om det i Sverige har vært sterkere rammebetingelser og statlige investeringsprogrammer, har ikke klimaarbeidet blitt forankret i alle svenske kommuner, og Forsberg (2007) mener at det har foregått en polarisering mellom svake og sterke klimakommuner de siste ti årene. Kristianstad er en av de som har hatt et bredt klimaarbeid og gjennomført mange tiltak.

Statlig styring er én av mange faktorer som påvirker implementeringen av lokal klimapolitikk. Denne oppgaven kombinerer teoretiske perspektiver på styring og implementering med empirisk kunnskap om lokal klimapolitikk i Norge og Sverige. Gjennom en sammenlignende analyse av to kommuners arbeid med lokale klimaplaner, Kristiansand i Norge og Kristianstad i Sverige, er målet å

peke på hvordan kommuner kan gjøre viktige bidrag for å redusere klimagassutslippene. Implementering betyr her iverksetting av politiske beslutninger: "(...) the process(es) that concern the application of relevant policy instruments." (Bressers 2004:1). Det såkalte implementeringsgapet er en av de store utfordringene i klimapolitikken, og det er stort behov for kunnskap om hvordan man kan gå fra å "tenke globalt" til å "handle lokalt" i praksis, ikke bare retorisk.

1.1. Kontekst: klimaendringer og det lokale nivåets rolle

Konteksten for denne oppgaven er at klimaet på jorda er i ferd med å endre seg som følge av menneskelig aktivitet, først og fremst på grunn av forbruk av fossil energi (IPCC 2007). De globale utslippene må kuttes med opptil 85 prosent fra 2000-nivå for å unngå farlige menneskeskapte klimaendringer, men prognosene tilsier at energiforbruk og utslipp vil øke de neste tiårene, ifølge FNs klimapanel IPCC (2007). Gjennom Klimakonvensjonen og Kyoto-avtalen har verdens industriland forpliktet seg til å kutte klimagassutslippene for å bidra til å møte dette problemet, i første rekke gjennom internasjonale avtaler og nasjonal politikk (Gupta m.fl. 2007). Det lokale nivået, både lokale myndigheter og andre aktører, har ansvar for store deler av utslippene, og mange lokale initiativer er blitt igangsatt blant annet innenfor energisektoren. Ifølge IPCC har disse tiltakene mange positive sider, men de må kobles til nasjonal politikk for å ha effekt på klimagassutslippene:

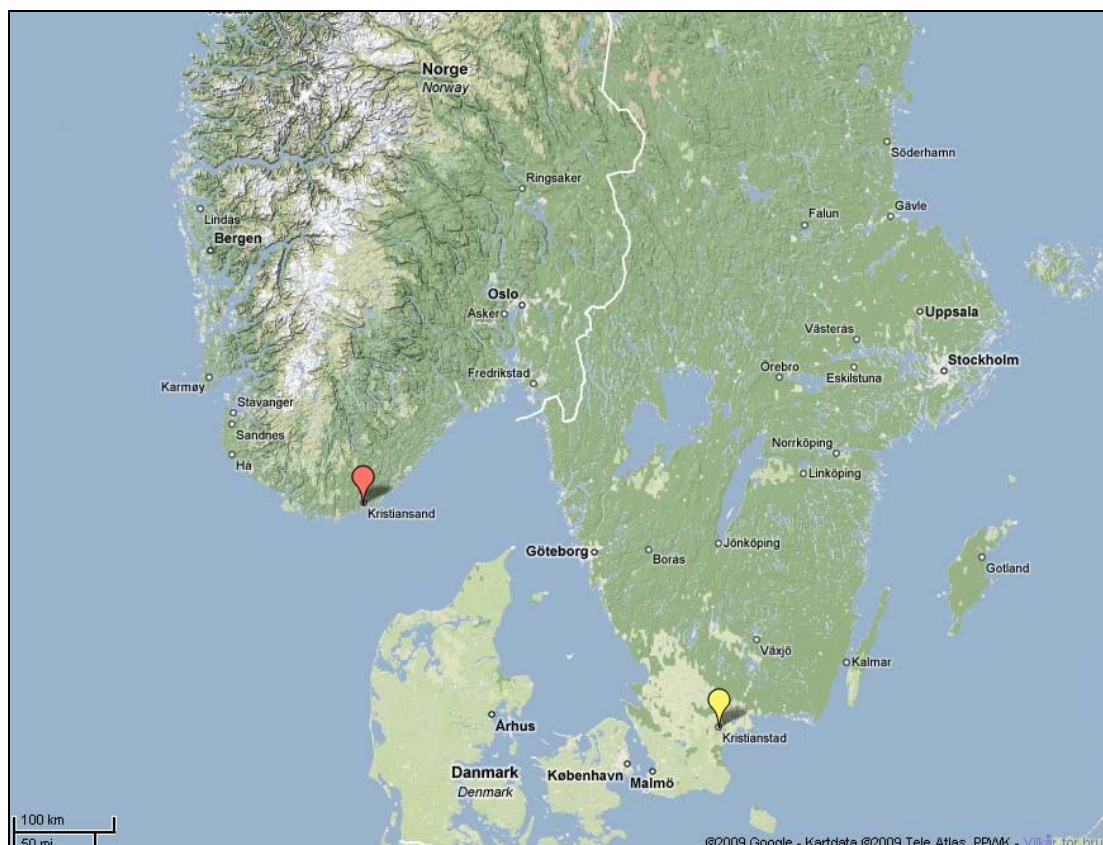
"To achieve significant emission reductions, these actions must lead to changes in national policies (high agreement/medium evidence)." (Gupta m.fl. 2007:748).

I tråd med dette legger oppgaven til grunn at nasjonal politikk i stor grad setter rammer for lokal politikk, men at lokal politikk også kan ha innflytelse på nasjonal og global politikk. Derfor vil det bli redegjort for Norges og Sveriges forutsetninger og klimapolitikk som en del av oppgaven, selv om de to kommunene som administrativ og geografisk enhet er fokuset for analysen. Samspeillet mellom prosesser og nivåer er sentrale for valg av teorier til analyse, og en skillelinje er trukket mellom *interne* (i kommunen) og *eksterne* faktorer

(utenfor kommunen). Ved å sammenligne en kommune i hvert land vil oppgaven si mer om betydningen av staten som ekstern faktor enn studier i kun ett av landene. I tillegg vil det eksterne perspektivet utvides til globale prosesser og diskurser som påvirker lokal klimapolitikk, noe som vil forklares nærmere i teorikapittelet. Denne bakgrunnen leder frem til oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål.

1.2. Mål og problemstilling for oppgaven

Oppgavens mål er å bidra til å øke forståelsen av hvordan samspillet mellom ulike interne og eksterne faktorer påvirker implementering av klimapolitikk lokalt. Med antagelsen om at statlig styring spiller en viktig rolle, samtidig som lokal kontekst og globale prosesser spiller inn, vil oppgaven sammenligne Kristiansand og Kristianstad, to kommuner i land med ulike insentiver for lokal klimapolitikk. Å forstå sammenhengene mellom interne og eksterne faktorer er kritisk for en effektiv implementering av klimaplaner, og for å få gjennomført klimapolitikk i praksis. For å få mest mulig informasjon om implementering av lokal klimapolitikk i praksis sammenligner oppgaven to kommuner som blir trukket frem som gode eksempler i sitt land, som lenge har hatt vedtatte klimastrategier og mål, og som har gjennomført tiltak i flere sektorer.



Figur 1: Kart som viser Kristiansand og Kristianstad. Kilde: Google Maps.

Oppgavens problemstilling er:

Hvordan har samspillet mellom interne og eksterne faktorer påvirket implementeringen av klimaplaner i Kristiansand og Kristianstad?

For at problemstillingen skal ha en klar styringsfunksjon gjennom oppgaven, har jeg laget tre forskningsspørsmål:

1. Hvordan og hvorfor er statlige strategier for lokal klimapolitikk forskjellige i Norge og Sverige, og hvordan påvirker dette kommunenes handlingsrom?
2. Hvilke faktorer ser relevante aktører som avgjørende drivkrefter og barrierer for å implementere lokale klimaplaner i Kristiansand og Kristianstad, og hvilke forskjeller og likheter finnes mellom de to?
3. Hvorfor forstås forholdet mellom eksterne og interne faktorer på denne måten, og hva kan forklare likheter og forskjeller i forståelser og handling?

I spørsmålene ligger en forventning om at klimapolitiske forskjeller i Norge og Sverige har betydelig påvirkning på lokal implementering. Ved å velge to ”aktive” klimakommuner forventes det imidlertid også at de lokale og interne drivkreftene har vært sterke. De eksterne faktorene som går ut over det nasjonale burde derimot påvirke nokså likt, men den lokale konteksten kan også spille inn her. Det forventes derfor å finne forskjeller og likheter mellom de to kommunene som har blitt til i samspill mellom ulike nivå. Mer om bakgrunnen for dette forklares i teorikapittelet.

1.3. Samfunnsmessig og teoretisk relevans

”Det har vært lite fokus på kommunal klimapolitikk og det er således få studier av dette som kan øke kompetansen om dette feltet”, skriver Vevatne m.fl. (2005:32). Mens en stor del av forskningen på implementering av klimapolitikk ser på det internasjonale nivået, er det relativt få studier som tar utgangspunkt i det lokale nivået og kommunenes rolle. I litteraturen om implementering av miljøpolitikk finnes det flere normative teorier om hva som skal til for å lykkes, men det er færre empiriske undersøkelser som går i dybden og ser på konkrete implementeringsprosesser. Ifølge Bressers (2004) er implementering en avgjørende, men lite studert fase av planlegging og politikk, og mange undersøkelser av lokal klimapolitikk tar utgangspunkt i selve planen, ikke gjennomføringen. Det er et stort uutnyttet potensial for å redusere lokale utslipp, og dermed et samfunnsmessig behov for kunnskap om hvordan implementeringsgapet kan lukkes.

Samtidig benytter oppgaven seg av teorier om implementering og styring som for en stor del har blitt utviklet innenfor et nasjonalt rammeverk. Ved å rekontekstualisere disse til det lokale nivået, og se dem i sammenheng med teorier om lokal planlegging og politikk samt globale trender og diskurser, vil oppgaven bidra til den teoretiske forståelsen av hva som påvirker implementering av lokal klimapolitikk.

1.4. Oppgavens oppbygning og rammeverk

I innledningen er tema, relevans og problemstillinger beskrevet. I kapittel to vil det teoretiske rammeverket bli forklart. Dette danner bakteppe for analysen gjennom skillelinjen interne og eksterne faktorer. Teorier om nye miljøforståelser, nye styringsidealer, lokal implementeringskapasitet og makt i lokal politikk og planlegging vil kombineres i en analyseramme som skal fange samspillet mellom ulike nivåer. Kapittel tre er viet metode, og her vil det redegjøres for valg av sammenlignende eksempelstudie og kvalitative intervju, samt styrker og svakheter ved metoden. Kapittel fire er en sammenligning av norsk og svensk klimapolitikk, som besvarer forskningsspørsmål 1 gjennom å diskutere rammebetingelser og forutsetninger, samt statlig styring rettet mot det lokale nivået i Norge og Sverige. Konklusjonene herfra vil tas med i analysen av eksempelstudiene. Hoveddelen av oppgaven er kapittel fem og seks, hvor funn i eksempelstudiene Kristiansand og Kristianstad presenteres, som svar på forskningsspørsmål 2 og 3. I konklusjonen vil jeg svare på problemstillingen, vurdere overføringsverdi av funn til andre kontekster, samt teoretisk relevans av disse funnene.

2. Teoretisk bakgrunn og rammeverk

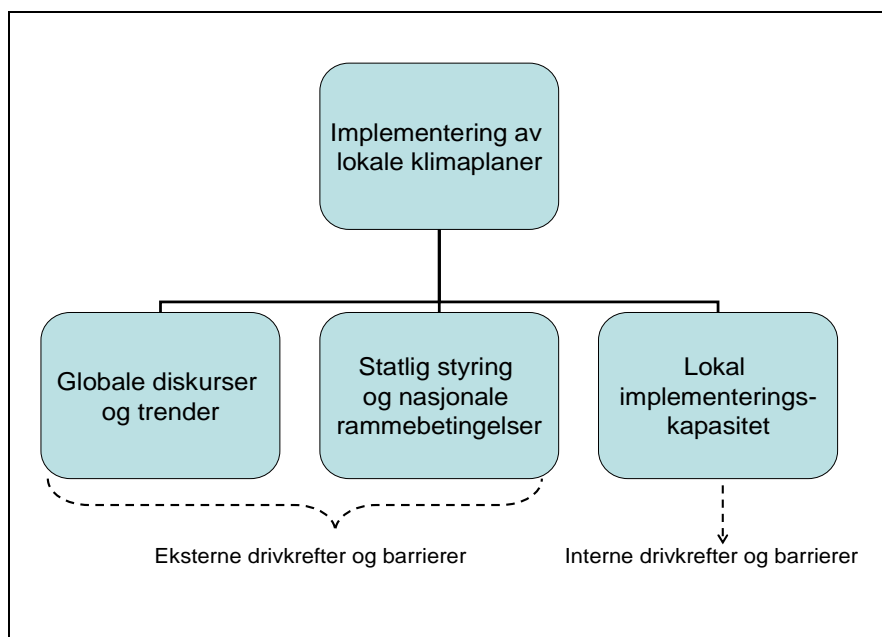
Hvilke teoretiske perspektiver har størst forklaringsverdi for samspillet mellom ulike nivåer når det gjelder implementering av lokal klimapolitikk? Med dette som utgangspunkt vil teorikapittelet diskutere sammenhenger mellom styring og implementering av miljøpolitikk på ulike nivåer, og hvorfor dette er viktig for lokal klimapolitikk. Jeg vil først forklare bakgrunnen for utvalg av teorier, og så diskutere tre hovedperspektiver for å analysere eksempelstudiene: Nye miljøforståelser gjennom økologisk modernisering, nye styringsidealer og styringsverktøy gjennom ”governance for bærekraftig utvikling”, og teorier om makt og handlingsrom i lokalpolitikken.

2.1. Fra debatten om struktur og aktør til flernivå-analyse

En sentral problemstilling i samfunnsvitenskapene er spørsmålet om aktørers handlingsrom i forhold til samfunnets strukturer. Mens humanistiske tilnærminger legger vekt på at *menneskelig handling* (”human agency”) former samfunnet, peker strukturalistiske tilnærminger som marxisme på *strukturer* som styrende for aktørers handlingsrom (Peet 1998). Giddens’ struktureringsteori hevder at forholdet mellom struktur og aktør ikke er deterministisk i noen retning, og at sosiale strukturer representerer en dualitet av *systemer* og *strukturer* som på samme tid både former og formes av aktørers handlinger. Et sentralt poeng er at ”(...) the basic domain of the social science is made up of social practices ordered across space and time” (Peet 1998:154). I følge Giddens skaper maktforhold og romlig kontekst begrensninger og muligheter i strukturer og systemer, samtidig som systemene former strukturene.

Til tross for Giddens forsøk på å forene debatten om struktur og aktør, peker O’Toole (2000) på et sterkt skille i implementeringsteoretiske tilnærminger som enten ”top-down” eller ”bottom-up”, noe som innebærer en analyse *enten* av statlige initiativer for iverksetting av politikk, *eller* av private og lokale aktørers evne til politikkkutforming og styring (governance-tilnærminger). På liknende vis deler Betsill og Bulkeley (2007, basert på Hooghe og Marks 2003) studier av klimaendringer og styring på det lokale nivået inn i to hovedtyper: Type I tar for

seg ulike administrative enheter som byer og stater, og staten er den sentrale aktøren. Type II tar for seg flernivåstyring ("multilevel governance") med fokus på nettverk mellom offentlige og private aktører. O'Toole (2000:283) etterlyser imidlertid tilnæringer som tar inn over seg *både* statlig styring og private/ lokale initiativ og nettverk: "As for implementation research: the top-down/bottom-up debates are ended, superceded by general recognition of the strengths of each". I tillegg er den lokale klimapolitikken handlingsrom ikke avgrenset av det lokale; Globale prosesser og diskurser påvirker lokalt klimaarbeid, og globaliseringsprosessene både former og formes av byer og regioner (Bulkeley og Betsill 2005). I tråd med dette tar oppgaven utgangspunkt i at både interne og eksterne faktorer påvirker implementeringen av lokale klimaplaner. Disse sammenhengene er skissert nedenfor og danner bakgrunnen for utvalg av teori.



Figur 2: Bakgrunn for valg av teori

Teoriene som har betydning for lokal klimapolitikk omfatter som vist på figuren og forklart ovenfor tre hovedspor, og jeg vil starte med å diskutere hvilken innflytelse økologisk modernisering som teori og diskurs har hatt i miljø- og klimadebatten. På 1970-tallet fremstod vekst og vern som uforenelige motsetninger, men begrepet om "bærekraftig utvikling" har snudd om på dette

forholdet, slik at økonomi og miljø fremstilles som gjensidig avhengige faktorer. Dette har fått konsekvenser for miljødebatt og praksis også på det lokale nivået.

2.2. Å skape en vinn-vinn-situasjon: Økologisk modernisering som underliggende diskurs

2.2.1. Økologisk modernisering som teori

“The dirty and ugly industrial caterpillar will transform into a[n] ecological butterfly” (Huber 1985, i Mol 1995:37)

Økologisk modernisering utviklet seg som en motreaksjon på 1970-tallets miljødebatt og ”end-of-pipe”-politikk. I stedet for å avvikle det industrielle samfunnet og dets institusjoner, brakte økologisk modernisering inn ideen om at man gjennom en restrukturering av det eksisterende systemet og produksjonsmåtene kunne oppnå en vinn-vinn situasjon hvor økonomi og økologi forsterket hverandre. Slik kunne miljøvern gå fra å være en økonomisk byrde til å bli en kilde til økonomisk vekst (Fisher og Freudenburg 2001, Mol og Spaargaren 2000, Buttel 2000, Langhelle 1998).

Huber (1985) og Jänicke (1986) skrev på tysk om industriens miljøomlegginger på 1980-tallet, men den engelskspråklige debatten knytter begrepet til nederlenderne Mol og Spaargaren (1992) (i: Buttel 2000). Mol (1995) hevder at økologisk modernisering innebærer en integrasjon av økonomi og økologi som går lengre enn klassiske økonomiske løsninger om å internalisere eksternaliteter; miljø og økonomi må likestilles som grunnprinsipper i en grønn industriell politikk. Innovasjon og ny teknologi er kjernepunkter i denne forståelsen av økologisk modernisering.

Buttel (2000) påpeker imidlertid at begrepet er mer praktisk og normativt rettet enn en konsistent teori. Det er verken konsensus om hva teorien egentlig innebærer, eller om det strengt tatt kan kalles en teori – til det er de grunnleggende begrepene for uklare. En teori om økologisk modernisering må koble seg på større teorier om staten, mener han. Tar en utgangspunkt i Mol og Spaargarens perspektiv, er økologisk modernisering som teori avgrenset til ”(...)’normal’ environmental problems such as water pollution, chemical waste and

acidification” (Langhelle 1998:10). Imidlertid argumenterer de for å igangsette en ”(...)second phase in the ecological modernisation theory” for å inkludere globale problemer (Mol og Spaargaren 1993 i Langhelle 1998:12). En sektortilnærming til miljøpolitikk står i fokus, og man kan derfor sette spørsmålsteget ved hvilken forklaringsverdi perspektivet har for lokal klimapolitikk, som inkluderer flere sektorer. Men til tross for uenigheten om økologisk modernisering som teori, fikk ideen raskt *politisk* fotfeste i debatten, også på det lokale nivået:

“Its rapid rise to prominence is not because it is a well-developed and highly-codified social theory, but rather because it accords particularly well with a number of intellectual and broader political and economic factors” (Buttel 2000:57).

2.2.2. Økologisk modernisering som diskurs

Heller enn en teori, beskriver Hajer (1995) økologisk modernisering som et skifte i *diskurs*²; og han mener denne diskursen har inntatt en hegemonisk posisjon i miljødebatten i vestlige industrialiserte land, særlig i Europa.

“The policy discourse of ecological modernisation (...) suggests that environmental problems can be solved in accordance with the workings of the main institutional arrangements of society. Environmental management is seen as a positive-sum game: pollution prevention pays.” (Hajer 1995:3).

Hajer (1995) viser hvordan industri og miljøvernere har gått sammen i usannsynlige diskurskoalisjoner for å fremme økologisk modernisering. Haley (2005) mener at økologisk modernisering som diskurs har vært spesielt attraktivt for sosialdemokratiske land, fordi den innebærer en materiell forståelse av virkeligheten, samtidig som den søker å forandre de kapitalistiske institusjonene gjennom reform. Sosialdemokratiets fokus på aktørers mulighet til å endre strukturene gir staten en sterk rolle i å styre markedet mot økologisk modernisering i praktisk politikk, noe Lundquist (2001) viser har vært tydelig i Sveriges satsning på lokalt miljøvern, som var sterkt styrt av staten.

² Hajer forstår diskurs som “(...)a specific ensemble of ideas, concepts, and categorisations that are produced, reproduced, and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities” (Hajer 1995:44).

På denne måten har økologisk modernisering fått politiske implikasjoner som en kraftfull diskurs. Ifølge Hajer (1995) er en slik politisk makt bare mulig fordi diskurskoalisjonene samler seg rundt spesifikke "story-lines" som de har felles. I økologisk moderniserings-diskursen fungerer "bærekraftig utvikling" som en slik "story-line". Samtidig som disse fungerer som limet som holder diskurskoalisjonen sammen, finnes det ingen åpenbar enighet om hvordan miljøproblemene skal løses i praksis: "(...)cracks are beginning to emerge in the picture of a new ecological consensus" (Hajer 1995:1).

2.2.3. Kritikk og konkurrerende ideer i debatten

Selv om økologisk modernisering forutsetter at strukturene bør og kan endres, er det svært ulike syn på hvordan diskursen gir seg utslag i praksis, påpeker Hajer (1995). Han trekker et skille mellom en "teknokratisk" forståelse, og det han kaller "institusjonell læring", og foreslår selv å utvikle en "refleksiv økologisk modernisering" som er mer demokratisk orientert. På liknende vis skiller Christoff (1996) mellom "svak" (teknosentrisk og økonomisk fokusert) og "sterk" (mer demokratisk og institusjonelt forankret) økologisk modernisering. Dette skillet kan også overføres til det lokale nivået: Gibbs (2002) ser sterk økologisk modernisering som en mulighet for lokale myndigheter til å verne miljøet og skape vekst, og bruker Sveriges lokale klimaarbeid som eksempel.

Blowers (1998) og Dobson (1990) stiller seg kritiske til mulighetene for sterk økologisk modernisering, og mener ideen legitimerer "business as usual". Kritikken er delvis imøtegått av Mol og Spaargaren (2000), som ser økologisk modernisering som "(...)the structural change of socio-technological systems" (Mol og Spaargaren 2000:21). Langhelle (1998) påpeker imidlertid at det er uklart hva som ligger i en slik "strukturell endring". Like fullt har tanker om refleksivitet og institusjonell forandring fått større plass i debatten senere år, noe som er tydelig i ideer om "governance for sustainable development" og "transition management", konsepter som i stor grad spiller på ideene fra økologisk modernisering om teknologi, innovasjon, refleksivitet og evolusjonær forbedring mot et mer miljøvennlig samfunn (Rotmans m.fl. 2001, Kemp m.fl. 2005).

2.2.4. Diskurs i endring: Behovet for en konfliktorientert økologisk modernisering

“I do, however, see the danger that we content ourselves with the “low hanging fruits” of marketable “win-win solutions”. At the end of the day, governance for sustainable development cannot succeed if it does not include structural solutions.” (Jänicke 2008:564).

Jänicke (2008) mener de økte miljøproblemene taler for en mer konfliktorientert tilnærming, og hevder at økologisk modernisering, forstått som ”eco-innovations”, har det klart største potensialet til å løse globale og lokale miljøproblemer. Dette innebærer en tredje fase i økologisk modernisering, og han skriver at det vil være et behov for politisk modernisering og ”smart” regulering for å støtte opp om disse endringene i praksis: ”(...)the carrot will need a stick” (Jänicke 2008:564). Han ser innovasjon som kreativ destruksjon; en prosess som nødvendigvis skaper motstand fra ”moderniseringstapere” som på kortere sikt tjener på å opprettholde status quo. Myndighetene må finne måter å overkomme de mektige ”taperne” på, og gi dem alternativer. Å bli mer konfliktorientert er den eneste måten svakhetene ved dagens politikk for økologisk modernisering kan konfronteres på, mener Jänicke (2008). Og legger til ”This is not going to be easy. Sorry about that.” (Jänicke 2008:564).

2.3. Nye styringsidealer, nye styringsverktøy? Teorier om styring og implementering av miljøpolitikk

Nye miljødiskurser henger sammen med nye styringsidealer i politikken. Fra globalt til lokalt nivå snakker man om et skifte fra ”government” til ”governance”, og nettverk, partnerskap og involvering av marked og sivilsamfunn fremfor ”top-down”-styring gjør seg gjeldende også i lokal klimapolitikk. Diskursen om økologisk modernisering sammenfaller med disse styringsidealene gjennom konseptet om ”governance for bærekraftig utvikling”.

2.3.1. Nye styringsidealer – fra ”government” til ”governance”

Governance innebærer en endring fra hierarkisk styring til nettverksstyring, hvor markedsaktører og sivilsamfunnet i økende grad involveres i å løse det som tidligere var offentlige oppgaver (Kjær 2004). Begrepet kobles ofte sammen med

reformprogrammet "New Public Management" (NPM) som ble initiert i Storbritannia og USA på 1980-tallet, hvor målet er at offentlig sektor skal styres etter prinsipper fra privat sektor, blant annet gjennom deregulering og privatisering. Christensen og Læg Reid (2004) viser hvordan dette også påvirker norsk forvaltning, særlig de siste ti år. Økningen i nettverk for implementering av politikk hevdes å være tydeligst på det lokale nivået, hvor man har sett "(...) a move from local government to community governance" (Kjær 2004:37).

Rhodes' (1997) berømte utsagn om at governance innebærer "governing without Government" har imidlertid møtt mye kritikk. "Networks and hierarchies may coexist or even overlap. (...) 'Governing with *more than* government' would be more to the point!" (Kjær 2004:43-44). Dette leder til to ulike forståelser av governance; på den ene siden en smal betydning hvor governance forstås som nettverksstyring ala Rhodes, på den andre siden en bredere forståelse hvor governance brukes som analytisk begrep for å forstå fremveksten av hierarkier, markeder og nettverk. Den brede betydningen bevarer en slags hierarkisk styringsrolle for staten: "This is what Bob Jessop has termed metagovernance" (Kjær 2004:57). Statens potensielle makt ligger nå i muligheten til å sette ned grunnreglene for governance "(...) in the shadow of hierarchy" (Scharpf 1994, i Jessop 1998:43). Statens fremdeles sterke rolle fremheves av Lundquist (2001), som viser at Sveriges økologiske modernisering gjennom LIP (Lokala Investeringsprogrammet) i stor grad har basert seg på statlig initiativ; "governance by government" (Lundquist 2001:333). Pierre og Peters (2000:18) hevder at i Skandinavia, "(...) where local government have always been extensive (...), the state retains significant control through legislation and grants". Dette er også tilfelle for lokal klimapolitikk, hvor staten har kontroll over viktige deler av virkemiddelapparatet, som skatter og avgifter. Kommunene har like fullt ansvar for å sørge for lokal energiforsyning, avfallshåndtering, arealplanlegging, kollektivtransport og annet som påvirker klimagassutslipp, og i økende grad er kommunen avhengig av samarbeid med lokale selskaper, industri og sivilsamfunn for å gjennomføre disse (Gustavsson m.fl. 2008). Norge og Sverige har sett

endringer i retning av governance for lokal klimapolitikk de senere årene, noe jeg vil vise gjelder også i Kristiansand og Kristianstad.

2.3.2. Koblinger til miljøvern: governance for bærekraftig utvikling

Gjennom økologisk modernisering og bærekraftig utvikling ble perspektivet i miljødebatten utvidet. Et miljøvennlig samfunn var avhengig av flere samfunnssektorer for å realiseres, og idealet om statlig styring ble forlatt, i det minste ideologisk, til fordel for løsninger som innebar økt samarbeid og governance. Her møtes governance-begrepet og økologisk modernisering både historisk og ideologisk. Meadowcroft (2007) argumenterer for ”governance for bærekraftig utvikling”, en prosess som setter en ambisiøs agenda for samfunnsendring og innebærer en spesifikk styringslogikk. Ifølge Meadowcroft (2007) krever governance for bærekraftig utvikling interaksjon og refleksivitet, det vil si samarbeid med andre aktører, og konstant tilpasning av strategier underveis i prosessen. Men selv om “(...)governance for sustainable development implies a process of ‘*societal self-steering*’” (Meadowcroft 2007:302), spiller myndighetene en avgjørende rolle i å initiere prosessen og sørge for fremgang. Et element som trekkes frem i denne sammenheng er statens evne til ”ideologisk styring”. Utdanning og kommunikasjon nevnes som verktøy for å oppnå internalisering av bærekraftsperspektiver, for store endringer vil ikke være gjennomførbare dersom de mangler støtte i befolkningen. Dette kan kobles til Jessops (1998:43) begrep om metagovernance, hvor statens makt “(...)depends as much on its role as a prime source and mediator of collective intelligence as on its control over economic resources or legitimate coercion”. Her kan det nevnes at den norske og svenske staten har valgt ulike strategier for lokal klimapolitikk, noe som påvirker implementeringen i Kristiansand og Kristianstad.

En normativ modell innenfor dette perspektivet er det nederlandske konseptet ”transition management”, utviklet av Kemp og Loorbach (2005) for å hjelpe nederlandske myndigheter å oppnå en bindende overgang til en mer miljøvennlig energisektor, landbrukssektor og transportsektor. Modellen konkretiserer på mange måter ideen om refleksiv og interaktiv governance, og er særlig interessant fordi det setter et sterkt fokus på interne faktorer for å lykkes

med omlegginger av miljøpolitikk. I ”transition management” hevdes kontinuerlig evaluering, tilbakemelding og forbedring å føre til en mer effektiv og legitim politikk, hvor innovasjon og teknologiske løsninger står sentralt (Kemp og Loorbach 2005). Prosessmål er like viktig for å lykkes som resultatmål. Satt på spissen er det ikke nødvendigvis avgjørende *hva* du har å forholde deg til av eksterne betingelser, men *hvordan* du forholder og tilpasser deg til skiftende omgivelser. Sett fra det lokale nivået kan dette tolkes slik at eksterne betingelser for å lykkes er underordnet de interne strategiene, selv om eksterne faktorer setter visse rammer. Imidlertid påpeker Bressers (2004) at et hovedproblem i å oppnå governance for bærekraftig utvikling i praksis ikke ligger i organisering og prosess, men i mangelen på *implementering*.

2.3.3. Det lokale nivåets implementeringskapasitet

Bressers (2004) understreker at innovativ organisering og nye styringsmåter er viktig og nyttig, men peker samtidig på at de nye styringsidealene baserer seg på tradisjonelle verktøy: ”The seemingly new methods can be broken down into the more traditional policy instruments” (Bressers 2004:2). Han hevder at effektiv implementering av konkrete tiltak avhenger av tre ”kjernevariabler”: *motivasjon* hos avsender og målgruppe, *makt* – økonomisk og juridisk makt, og *informasjon* om problem og løsning. Han bruker variablene til å si noe om hvor sannsynlig det er at et konkret miljøtiltak blir tilstrekkelig implementert, for eksempel miljøavtaler mellom industri og myndigheter. Dette er for smalt dersom man tar for seg lokale klimaplaner, som har flere målgrupper og sektorovergripende tiltak. Likevel er perspektivet nyttig for å si noe om hva implementering av de konkrete tiltakene i planene avhenger av, og tydeliggjør at det lokale nivåets implementeringskapasitet påvirkes av eksterne faktorer. I eksempelstudiene er det nyttig for å se kritisk på hvilke virkemidler klimaplanene benytter seg av, og hvordan involverte aktørers makt, motivasjon og kunnskap påvirker implementeringen av enkeltsaker. I tillegg understreker Bressers (2004) at hva som implementeres effektivt avhenger av *kontekst*, og det er åpenbart at kommunens miljøpolitikk ikke bare skapes innenfor kommunens grenser. I denne sammenhengen er statlig styring og trenden mot governance som diskutert

ovenfor, et viktig poeng. Nasjonale rammebetingelser påvirker lokal implementeringskapasitet, og her vil man kunne forvente forskjeller mellom norske og svenske kommuner. Hva har eksterne faktorer betydning for implementeringskapasiteten i Kristiansand og Kristianstad, og hva har intern organisering og motivasjon betydning? Her er det viktig å se kommunen i forhold til andre aktører, som sivilsamfunn og næringsliv.

Kunnskap om urban governance har vært lite koblet til analyser av lokal klimapolitikk og globale påvirkninger på det lokale nivået (Bulkeley og Betsill 2005). Mangel på implementering blir ofte forklart innenfor rammen av det lokale, for eksempel som mangel på kunnskap og erfaring hos lokale beslutningstagere. Lokale "best practices" blir overført mellom byer som om det lokale var en slags "black box", avkoblet fra den globale, internasjonale og nasjonale konteksten (Marvin og Guy 1997, i Bulkeley og Betsill 2005:47). Med bakgrunn i dette vil jeg gå over til teorier om lokal politikk og planlegging som har relevans for implementeringen av lokal klimapolitikk.

2.4. Lokal makt og globale trender: Teorier om lokal politikk og planlegging

"Any understanding of urban sustainability cannot be divorced from the broader economic and political contexts which are shaping cities." (Bulkeley og Betsill 2005:51).

Prosesser knyttet til globalisering er noe av det som i stor grad former bypolitikk og planlegging i dag, og i dette avsnittet vil jeg trekke frem teorier knyttet til urban entreprenørpolitikk og stedsmarkedsføring, og teorier om makt i bypolitikken. Disse aspektene påvirker den lokale klimapolitikkens handlingsrom direkte og indirekte.

2.4.1. Urban entreprenørpolitikk og stedsmarkedsføring

Harvey (1989:3) hevder allerede for 20 år siden at det var en tydelig trend at bymyndigheter gjennomgikk et skifte "from managerialism to entrepreneurialism". Kapitalisme og økonomisk globalisering tvinger lokale myndigheter til å skifte fokus fra sosial velferd til økonomisk vekst, og Harvey (1989) mener dette skaper en destruktiv konkurranse byer imellom. Nye

samarbeidsformer og governance har sammen med internasjonal deregulering og økt privatisering endret byenes handlingsom, også i klimapolitikken. Mayer (1994) påpeker at dette ikke bare er negativt; det fører også til økt frihet og mer fleksibilitet for lokale myndigheter, i tillegg til at flere aktører engasjeres i byutviklingen. Det finnes ulike urbane entreprenørstrategier, men det innebærer som oftest ulike former for governance og offentlig-privat samarbeid, satsning på ”nye” kunnskapsintensive og høyteknologiske bransjer og kultur, og økt markedsføring. Mange satser også på unike lokale konkurransefortrinn i den interurbane konkurransen (Hall og Hubbard 1996). En sterk lokal klimapolitikk kan også sees som et slikt lokalt konkurransefortrinn, og mange byer er klima-aktive i internasjonale nettverk for å sette sin by på kartet ”(...)in order to stand out as a pioneer city welcoming innovative ideas, combining local economic development with reduction of GHG emissions”, skriver Gustavsson m.fl. (2008:5). Flere svenske byer har ført en slik utadvendt strategi, med aktiv markedsføring og en entreprenørisk tilnærming. ”There is no necessary contradiction between a strong climate policy and economic development at the local or regional level” (Gustavsson m.fl. 2008:14).

Samtidig som globalisering påvirker byene og fører til et sterkere fokus på lokal entreprenørpolitikk, går også påvirkningen andre veien: ”Cities are not the helpless pawns of international capital” skriver Hall og Hubbard (1996:159). Dette er en dialektisk prosess; byene leder an i å utforme de globale prosessene, samtidig som de påvirkes av disse. Betsill og Bulkeley (2007) viser at dette i stor grad gjelder for lokalt klimaarbeid, hvor byer samarbeider i internasjonale nettverk.

Teoriene om urban entreprenørpolitikk gir et bakteppe for å vurdere i hvilken bypolitisk kontekst lokale klimaplaner kommer inn. Hall og Hubbard (1996) påpeker imidlertid at det ikke alltid er åpenbart hvem som driver denne utviklingen. De trekker frem regimeteori for å sette fokus på hvilke aktører som har kapasitet til handle, og slik har makt til å gjennomføre sin politiske agenda. Makt er ikke synonymt med formelle posisjoner, og dette har stor betydning for implementeringen av lokal klimapolitikk, noe som nå vil diskuteres nærmere.

2.4.2. Formell og uformell makt i bypolitikken

“In a complex society the crucial act of power is the capacity to provide leadership and a mode of operation that enables significant tasks to be done. This is the power of social production” (Stoker 1995:69).

I teorier om makt på det lokale nivået er det særlig fokus på ”urbane regimer”, og Lyngstad (2000) hevder at utviklingen går i retning av at andre aktører enn de folkevalgte får større makt over kommunepolitikken, blant annet gjennom governance-prosesser. Regimeteori hevder at beslutningene i større grad tas i uformelle og relativt stabile grupper som får økt makt over byutviklingen. Slik får man en kompleks blanding av formell og uformell makt på det lokale nivået, som henger sammen med hvilke institusjonelle ressurser man anses å besitte, heller enn formell makt og demokratisk mandat (Lyngstad 2000). Spørsmålet er ikke lengre hvem som ”styrer”, men hvem som har *makt til å handle* og hvorfor.

Lyngstad (2000) påpeker at en viktig forutsetning for at slike grupper skal ha makt, er at aktørene deler en virkelighetsforståelse; en diskurs. Imidlertid behøver ikke urbane regimer å være ensbetydende med governance og næringslivets økte makt. Hvilken strategi og motivasjon *administrasjonen* har, er også en maktfaktor i lokal politikk. Jones (1995:93) påpeker at byråkrater er langt fra å være nøytrale iverksettere av politiske vedtak, men heller ”active agents adjusting to a changing political and economic environment”. Dette perspektivet legger altså stor vekt på *aktører*.

Likevel er det grenser for hva den enkelte byråkrat kan få til av forandringer i et system, uansett hvor motiverte de måtte være. Flyvbjergs (2002) studie av et transport- og byutviklingsprosjekt i Aalborg er et eksempel på hvordan en skjult styringskoalisjon etablerte sin egen rasjonalitet som overkjørte miljøinteressene og førte til økt bilisme, til tross for klare målsetninger om å redusere trafikken. Aktørene skapte en diskurs og et system det var vanskelig å endre, særlig siden maktforbindelsene var skjulte. Mektige aktører fikk fjernet eller endret forslag som gikk mot styringskoalisjonens rasjonalitet. Dette illustrerer at det ikke bare er makt til å handle som er avgjørende, men at makten også ligger i ”ikke-beslutninger”:

“[T]he dynamics of *nondecisionmaking* (...) tend to limit the scope of actual decisionmaking to “safe” issues.” (Bachrach and Baratz 1962:952).

Hvordan formell og uformell makt påvirker lokale forståelser og strategier, er en intern faktor som vil være viktig å se nærmere på i implementeringen av lokal klimapolitikk, og som samtidig er en faktor som ikke er lokalt avgrenset.

2.5. Oppsummering og anvendelse av teoriene

I dette kapitlet er det trukket opp tre hovedperspektiver for å analysere implementeringen av klimaplaner i Kristiansand og Kristianstad: økologisk modernisering som dominerende diskurs i miljøpolitikken, nye styringsidealer gjennom governance, og teorier om lokal implementeringskapasitet og makt i bypolitikken.

Økologisk modernisering har tydelig påvirkningskraft på klimadebatten, men det er usikkert i hvor stor grad den spiller inn på lokal klimapolitikk i praksis. Premissene for en vellykket økologisk modernisering er ifølge Jänicke (2008) at man benytter både gulrot og pisk, altså utvikling av ny teknologi og ”eco-innovations” samtidig med ”smart” regulering for å møte motstand fra moderniseringstapere. For lokal klimapolitikk vil dette innebære en entreprenørisk strategi med satsning på lokale fortrinn og utvikling av teknologi og governance som sentrale elementer (Gibbs 2002). I hvilken grad styres klimapolitikken i Kristiansand og Kristiansand etter en slik strategi?

Når det gjelder governance, går det et skille mellom perspektiver som preges av en sterk tro på konsensus og samarbeid, hvor fokuset i stor grad er på interne faktorer som organisering og prosess (Kemp m.fl. 2005), og perspektiver hvor marked og hierarkier sameksisterer med nettverksstyring, og en fortsatt sterk rolle for staten (Jänicke 2008, Pierre og Peters 2000). Dette samsvarer med Kjær (2004) skille mellom en smal og en bred forståelse av governance. I hvilken grad finner man eksempler på slike nye styringsforståelser og -verktøy i eksempelstudiene, og hva betyr dette for implementering av klimapolitikken?

Opgaven kombinerer disse perspektivene for å få et mer helhetlig bilde av hva som påvirker implementeringen av lokal klimapolitikk enn en ”top-down” eller ”bottom-up”-analyse vil kunne gi (O’Toole 2000). Et analytisk skille mellom

interne og eksterne faktorer er satt opp for å kunne diskutere samspillet mellom lokal kontekst, statlig styring og påvirkningen fra globale prosesser. I tråd med Bulkeley og Betsill (2005) må det imidlertid understrekes at de interne og eksterne faktorer henger tett sammen og påvirker hverandre gjensidig. Analysen vil klargjøre hvordan klimapolitikk forstås og praktiseres i Kristiansand og Kristianstad, og kritisk vurdere teoriens forklaringskraft i lys av empirien.

Jeg vil nå gå videre til metodiske vurderinger og forklare mitt valg av kvalitativ, sammenliknende eksempelstudie.

3. Metode: komparativ eksempelstudie

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for og begrunne metodiske valg i oppgaven. Jeg vil først forklare mitt valg av kvalitativ metode og oppgavens vitenskapsteoretiske utgangspunkt, før jeg redegjør for den komparative eksempelstudien (casestudien), forskningsprosessen, samt styrker og svakheter ved denne strategien. Til sist vil jeg kommentere etiske aspekter.

3.1. Kvalitativ metode og vitenskapsfilosofisk forankring

Målet med oppgaven er å øke forståelsen av hvordan samspillet mellom interne og eksterne faktorer fremmer og hindrer implementering av klimatiltak. Ettersom det er gjort lite forskning på hvordan lokal miljø- og klimapolitikk implementeres (Bressers 2004, Flyvbjerg 2002, Vevatne m.fl. 2005), og fordi et slikt spørsmål åpner for et temmelig komplekst svar, er det lite hensiktsmessig å tilnærme seg problemstillingen fra et kvantitativt perspektiv. Mens kvantitativ metode søker å forklare utbredelsen av avgrensede fenomener, ofte med statistisk generalisering som mål, ser kvalitative metoder etter et mer helhetlig bilde hvor kompleksitet og tolkning har større plass, og hvor konteksten får større oppmerksomhet enn det som er mulig for eksempel i en kvantitativ spørreundersøkelse (Thagaard 2003).

Ofte settes kvantitative og kvalitative metoder opp som motsetninger, fordi de baserer seg på ulike tilnærminger til hva som er vitenskapens formål. Mens kvantitativ metode i samfunnsvitenskapene historisk sett baserer seg på en positivistisk vitenskapsfilosofi, hvor målet er å avdekke lovmessigheter og objektive sannheter, stiller post-positivistiske tilnærminger som strukturalisme, postmodernisme og kritisk realisme spørsmål ved positivismens ontologi og epistemologi; dens syn på virkeligheten og vitenskapen. Disse tilnærmingene benytter seg i større grad av kvalitative metoder som diskursanalyse og eksempelstudier for å undersøke sosiale fenomen (Thagaard 2003).

Denne oppgaven har et kritisk-realistisk utgangspunkt. I kritisk realisme er forskningens mål å avdekke årsakssammenhenger, men kritiske realister avviser absolutte sannheter og lovmessigheter i samfunnsvitenskapene, ettersom det er nivåer (domener) av virkeligheten vi ikke har mulighet til å erfare direkte. (Buch-

Hansen og Nielsen 2005). Underliggende sosiale strukturer påvirker, men vil ikke nødvendigvis alltid ”slå til” i praksis. Samfunnet er et komplekst og åpent system hvor konteksten er viktig og mennesker til en viss grad har fri vilje til å handle annerledes. I tillegg har kritisk-realistisk forskning et mål om å avdekke sammenhenger mellom vitenskap og politikk for å fremme endring, og forskeren bør stille seg kritisk til etablerte sannheter og mektige aktører (Danermark m.fl. 2002). Hensikten med denne oppgaven er å forklare underliggende sammenhenger i klimapolitisk planlegging og praksis, samt sette et kritisk søkelys på hvilke aktører og hensyn som styrer klimapolitikk i ulike kontekster, for å fremme progressiv endring.

All forskning har en vitenskapsteoretisk forankring, uttalt eller underforstått, og dette legger føringer for metodologi og valg av konkret metode. Buch-Hansen og Nielsen (2005) mener at det ikke er én metode som bør brukes i kritisk realisme, og hevder at kritisk realisme er pluralistisk og alltid kontekstavhengig. Metoden kommer altså både an på metodologi og studieobjekt, og metodevalg må alltid begrunnes.

3.2. Komparative eksempelstudier

Yin (1989) mener at valg av metode handler om hva som egner seg best for å besvare problemstillingen, og hevder at eksempelstudien (casestudien) egner seg godt når fokuset er nåværende fenomener, og når den relevante atferden ikke kan manipuleres av forskeren. Eksempelstudien er en kvalitativ forskningsmetode hvor antall enheter som studeres er få, og detaljert informasjon samles inn om hver av enhetene – såkalte ”thick descriptions” (Hammersley og Gomm 2000). Eksemplene som studeres er avgrenset i tid og rom, og den tradisjonelle eksempelstudien fokuserer på det unike i det man studerer, med mål om å oppnå dybdekunnskap. I min oppgave er enhetene som studeres klimapolitikken i en svensk og en norsk kommune. Imidlertid er det ikke bare hvert eksempel som har interesse i seg selv, men også forskjeller og likheter mellom kommunene. Å studere flere eksempler eller case, kaller Stake (2005) ”multiple case study”, og noe av målet er å oppnå en bedre forståelse av prosesser og teorier, også ut over de aktuelle enhetene.

Imidlertid sammenligner ikke alle "multiple case studies" funn fra eksemplene de undersøker eksplisitt, som det gjøres i denne oppgaven. Blir komparative eksempelstudier så å si forsøk på å sammenligne det unike? Ragin (1987) hevder i denne sammenheng at det vil gi dypere innsikt og forståelse å analysere to eller flere tilfeller og se forskjeller og likheter mellom dem, enn å ta for seg ett tilfelle. Han mener den komparative metoden skiller seg ut fordi den sammenligner større makrososiale enheter, og fordi den fokuserer på forklaring og tolkning av sosial variasjon. Forskere som jobber med kvalitative eksempelstudier er *både* interesserte i det unike tilfellet, *og* i å forklare forskjeller og likheter. Noe av det samme hevdes i Mjøset (2000), som bruker begrepet "thick comparison": Mens mikronivået ofte knyttes til søken etter likheter og generelle lover, er sammenhenger på systemnivå (makronivå) ofte assosiert med en søken etter kritiske forskjeller mellom *systemer*, skriver Mjøset (2000).

Koblinger av eksempelstudier og komparative metoder kan slik være fruktbar i utviklingen av teoretiske perspektiver, så vel som økt forståelse av empirien. Et viktig poeng er at det ikke er antall eksempler som avgjør kvaliteten på analysen, men i hvor stor grad eksemplene som velges gir verdifull informasjon om emnet som studeres. Denne oppgavens utgangspunkt er at en sammenligning av to kommuner med ulike nasjonale rammebetingelser vil bringe analysen nærmere det Mjøset (2000) kaller "thick comparison". Samtidig peker en komparativ metode seg ut for å se teorier i et nytt lys: "By employing the same theoretical framework across cases, new light will be shed both on the theories and on the cases" (Bergene 2007:23). Om dette er mulig, avhenger av i hvilken grad eksemplene som velges er relevante med tanke på de teoriene man tar utgangspunkt i, og at man er bevisst på hvilke utvalgsriterier man legger til grunn. Bakgrunn og kriterier for valg av eksemplene Kristiansand og Kristianstad vil nå bli nærmere forklart.

3.2.1. Bakgrunn for valg av Kristiansand og Kristianstad

Ut fra oppgavens teoretiske perspektiver, samt empiriske studier av lokal klimapolitikk, har jeg satt en analytisk skillelinje mellom interne og eksterne faktorer som påvirker implementeringen av lokale klimaplaner. Fordi det er

betydelige forskjeller mellom norsk og svensk klimapolitikk, er det nødvendig å ha med eksempler fra begge land, mens de interne faktorene vil variere fra by til by når det gjelder hvordan en klimaplan implementeres i praksis. For å få mest mulig informasjon om hvordan klimaplaner har blitt implementert i praksis har jeg valgt to byer som kan betegnes som aktive klimakommuner, som har jobbet lenge og bredt med klima og kan vise til konkrete resultater. Jeg har lett etter kommuner som har fungert som gode eksempler for andre, og medlemskap i nasjonale og internasjonale klima-nettverk og samarbeid med markedsaktører og sivilsamfunn har vært andre kjennetegn å se etter.

Mitt fokus er på implementering, ikke på planen i seg selv. Det finnes ingen entydig rangering, og implementering er vanskelig å måle og sammenligne. Utvelgelsen var avhengig av eksterne evalueringer, og jeg har lett i media, forskningsrapporter og hos miljøorganisasjoner i de to landene. Det er ingen forutsetning at de totale klimagassutslippene har gått ned, fordi dette kan være et resultat av andre faktorer enn lokalt arbeid, som utflytting av industri eller urbanisering. Likevel er dette et kriterium som må tas hensyn til ved å se på i hvilken grad tiltakene som har blitt gjennomført faktisk har ført til utslippsreduksjoner. Målet med å lage lokale klimaplaner er å få reduksjoner i klimagassutslippene, og en strategi som fører til økte utslipp kan ikke betegnes som effektiv.

Kommunene som ble valgt, Kristiansand i Norge og Kristianstad i Sverige, er to mellomstore byer som begge har mottatt priser for sine klimaplaner og kan vise til resultater av gjennomførte prosjekter. Mer informasjon om den lokale konteksten finnes i empirikapittelet.

3.2.2. Kvalitative forskningsintervju og valg av informanter

Eksempelstudien åpner for en rekke ulike kilder, og jeg har først og fremst basert analysen på kvalitative intervju med nøkkelinformanter i de to byene, samt relevante dokumenter. Ved å bruke et bredt spekter av kilder blir det lettere å kryssjekke informasjon og egne tolkninger, og dermed øke bekræftbarheten på tolkningene (Thagaard 2003).

Jeg har intervjuet de aktørene som fremstår som nøkkelpersoner i de to byenes klimaarbeid, delt inn i kategoriene kommunens miljøadministrasjon, politikere i posisjon og opposisjon, miljøorganisasjoner, næringsliv/ industri og eksterne konsulenter. Informantene ble strategisk valgt ut fra informasjon i relevante dokumenter: klimaplan, kommuneplaner, kommunenes hjemmesider, forskningsrapporter, samt medieoppslag og samtaler med forskere på feltet i Norge og Sverige. Jeg benyttet meg av snøballprinsippet ved å spørre nøkkelinformantene om det var andre som burde inkluderes, og i alt 12 informanter ble intervjuet, fem i Kristiansand og syv i Kristianstad. En oversikt over disse er gitt i vedlegg 1. En svakhet ved utvalget er at jeg endte opp med få informanter fra kategorien næringsliv/ industri; i Kristiansand har jeg ingen i denne kategorien. Dermed er det tydelig at jeg også har et tilgjengelighetsutvalg (Thagaard 2003); ikke alle potensielt interessante informanter har vært tilgjengelige for meg til tross for forespørsel. Jeg mener likevel at industriens perspektiv har blitt dekket inn gjennom sekundærkilder som høringer og presseoppslag der næringslivets og industriens argumenter kommer frem.

Gjennomføringen av intervjuene kan beskrives som semi-strukturerte, konsentrert rundt noen kjernesporsmål som er understreket i intervjuguiden (vedlegg 2), men med rom for fleksibilitet.

3.2.3. Analyse og tolkning av data – temasentrert tilnærming

Oppgaven er en temasentrert tilnærming som sammenligner svar fra ulike informanter om samme tema (Thagaard 2003). Hvilke kategorier eller tema empiri og analyse deles inn i er derfor avgjørende. Thagaard (2003:155) skriver at en slik analysetilnærming "(...) kan inndeles i en beskrivende og en tolkende fase", og dette er i store trekk den strategien jeg fulgte.

Etter datainnsamling i Kristiansand og Kristianstad ble alle intervjuer transkribert. Deretter ble intervjuene oppsummert i noen hovedpunkter, og sortert i empirinære tabeller ut fra skillet interne og eksterne barrierer og drivkrefter. Til slutt kategoriserte jeg informantenes perspektiver gjennom mitt teoretiske rammeverk, og sammenlignet forskjeller og likheter mellom byene i forhold til

teoriene. Her var det viktig å bevare kontekstsensitivitet, og ikke alle temaene var like relevante for begge byer.

3.3. Troverdighet og bekreftbarhet

Thagaard (2003) fremhever to begreper som sentrale i vurdering av kvalitativ forsknings kvalitet: troverdighet og bekreftbarhet. Begrepene kan sies å tilsvare de kvantitative begrepene reliabilitet og validitet, men beskriver bedre den kvalitative metodens egenart. Troverdighet knyttes til kvaliteten av dataene. Forskningen må være utført på en tillitsvekkende måte, strategier og valg må forklares eksplisitt og forskerens tolkninger må skilles fra informantenes meninger. Bekreftbarhet handler om grunnlaget for forskerens tolkninger. Forskeren må forholde seg kritisk til egne tolkninger, og undersøke om annen forskning støtter opp om disse.

Jeg har etterstrebet å redegjøre for mine valg, og gjennom et eget empirikapittel søker jeg å ta vare på informantenes perspektiv, for slik å styrke dataenes troverdighet og grunnlaget for tolkning. Thagaard (2003) fremhever likevel at det er umulig å skille fullstendig mellom empiri, analyse og tolkning. Dette er en kontinuerlig prosess, og dette var noe jeg erfarte i analysearbeidet. I analysekapittelet skilles det mellom informantenes meninger og mine tolkninger ved bruk av henvisning og sitat. Likevel er det forskerens egne perspektiver som danner bakgrunn for utvelgelse og vektlegging av ulike forklaringer. Kvalitative metoder understreker kunnskapens subjektive og sosialt konstruerte natur, og det er liten tvil om at mine spørsmål påvirket informantenes svar. Imidlertid opplevde jeg at informantene var veldig ivrige til å prate og få frem sitt perspektiv, noe jeg fremhever i analysen.

Når det gjelder bekreftbarhet, har jeg brukt sekundærkilder og tidligere studier av lokal klimapolitikk for å øke bekreftbarheten av mine funn.

3.4. Analytisk generalisering og overførbarhet

Både Yin (1989), Stake (2005) og Hammersley og Gomm (2000) poengterer at en vanlig kritikk av kvalitative eksempelstudier er at de ikke kan si noe substansielt om teorier eller generelle "sannheter", fordi eventuelle funn alltid vil være avhengig av kontekst. Eksempelstudien gir riktignok ikke grunnlag for empirisk

eller statistisk generalisering, men den kan likevel gi grunnlag for analytisk generalisering (Hammersley og Gomm 2000, Kvale 1997, Thagaard 2003). Dette innebærer en begrunnet vurdering av grunnlaget for at funnene har empirisk og teoretisk relevans ut over det kontekstspesifikke. Thagaard (2003) argumenterer for at eksempelstudier kan gi grunnlag for overførbarhet dersom de knyttes til teori, og slik bidra til en utvidet forståelse av teorier, prosesser og mening. Jeg vil vurdere mine funns overføringsverdi og muligheten for analytisk generalisering i oppgavens konklusjon.

3.5. Etiske refleksjoner

Fordi prosjektet innebærer sensitive personopplysninger i form av politiske oppfatninger og tilhørighet, er det meldepliktig i henhold til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Jeg meldte derfor inn prosjektet og fikk godkjennelse og hjelp til å utarbeide informasjon om konfidensialitet, informert samtykke og informantenes rettigheter, som er det Thagaard (2003) peker på som de viktigste etiske aspektene i kvalitativ forskning.

Samtykke ble innhentet muntlig fra alle informanter. Jeg tok opp alle intervjuene på lydbånd og innhentet også samtykke til dette. Flere av informantene understreket at de var vant til å bli intervjuet og sitert, og det var kun i ett tilfelle jeg opplevde bruk av lydbånd som potensielt hemmende for intervjusituasjonen. Jeg tilbød meg da å skru av opptakeren, noe informanten avviste. For å bevare konfidensialitet og skape åpenhet i intervjusituasjonen er informantene anonymisert, men profesjonell tilknytning er oppgitt, fordi det er viktig for tolkningene å vise hvor informantene står faglig og politisk. Jeg opplevde at informantenes tilknytning og profesjonelle rolle ofte var svært styrende for deres svar. For noen lettet anonymisering på denne begrensingen, men ettersom miljøet er lite, er det en viss risiko for at informantene kan gjenkjennes. Jeg har derfor forsøkt å ha såpass vide kategorier at det er flere å velge mellom, samtidig som informantenes ståsted tydeliggjøres. Det er begrenset hvilke negative konsekvenser informantene kan oppleve ettersom de ikke kan betegnes som noen sårbar gruppe, men det hviler likevel et ansvar på meg om ta deres perspektiv på alvor og det har jeg etterstrebet.

3.6. Oppsummering av metodiske vurderinger

Denne oppgaven er en sammenlignende eksempelstudie som søker å forstå prosessen rundt implementeringen av lokale klimaplaner, og den legger til grunn at dette er et samspill mellom mange nivåer og aktører. Analysen har ikke generalisering om alle kommuners klimaarbeid som mål, men vurderer de ulike teoriens forklaringskraft i to strategisk valgte eksempler; Kristiansand og Kristianstad, som kan si noe om samspillet mellom statlig styring, globale strukturer og intern kontekst. Kvalitative intervjuer og dokumentanalyse er hovedkilder for analysen.

For å vurdere betydningen av statlig styring og nasjonale rammebetingelser som ekstern faktor i Kristiansand og Kristianstad, er det viktig å ha klart for seg forskjellene og likhetene i landenes forutsetninger, mål og praksis i klimapolitikken. Jeg vil nå derfor gå videre til en sammenligning av norsk og svensk klimapolitikk.

4. Norsk og svensk klimapolitikk: Så nær, men dog så fjern?

Energiressurser og økonomi er viktige forutsetninger, men må ikke lede til geografisk determinisme; som Giddens påpeker, oversettes ikke strukturer direkte til praksis (Peet 1998). Det ligger en betydelig forskjell i de to landenes politiske klimastrategi internasjonalt, nasjonalt og lokalt, som spiller inn på kommunenes handlingsrom direkte og indirekte. Dette kapittelet svarer på forskningsspørsmål 1, som var: ”Hvordan og hvorfor er statlige strategier for lokal klimapolitikk forskjellige i Norge og Sverige, og hvordan påvirker dette kommunenes handlingsrom?” Jeg vil først se samlet på landenes forutsetninger og internasjonale klimamål, før jeg går gjennom landenes nasjonale politikk separat. Til slutt vil jeg gi en analyse av landenes ulike insentiver for lokal klimapolitikk og sammenligne disse.

4.1. Ulike forutsetninger og klimamål påvirker lokalt handlingsrom

Norge og Sverige deler mange likhetstrekk: Begge er tradisjonelt sosialdemokratiske velferdsstater og har en åpen økonomi hvor den største andelen av BNP kommer fra tjenestenæring og industri. Mens Sverige har bygget opp sin økonomi blant annet gjennom treforedling, bilindustri og andre teknologi- og industrivarer, er norsk økonomi bygget opp rundt naturressurser som fiskeri og vannkraft, og kraftkrevende industri (Skoglund 2005). Etter 1970 har Norge hatt høyere økonomisk vekst enn Sverige på grunn av oljevirkosheten, og Norge har i dag 30 prosent høyere BNP per innbygger enn Sverige (Cappelen og Larsen 2005). Det lokale selvstyret har tradisjonelt vært viktig i begge land, men urbaniseringen har vært sterkere i Sverige, sammenlignet med en sterk distriktpolitikk som har oppmuntret spredt bosetning i Norge (Berg 2005). I dag har Sverige 290 kommuner mot Norges 430. Forvaltningstradisjonene er også ulike: Mens Sverige har praktisert *dualisme* i statsforvaltningen og dermed hatt et sterkt og uavhengig embetsverk, har Norge *monisme* eller ministerstyre, som innebærer mer direkte styring og begrenset frihet for forvaltningen (Berg 2005).

Dette har betydning for statens mulighet for styring på miljøområdet, samt kommunenes handlingsrom.

4.1.1. Klimamål og utslippsstatus

Når det gjelder klimamål fikk Sverige i følge sine opprinnelige Kyoto-forpliktelser gjennom EU lov til å øke sine utslipp med 4 prosent i forhold til 1990-nivå, men i 2001 bestemte Riksdagen at målet i stedet skulle være å kutte med 4 prosent, og dette skulle skje uten Kyoto-mekanismene (Lundquist og Biel 2007). Kyoto-mekanismene er tre markedsbaserte økonomiske instrumenter som kan brukes av i-land for å nå nasjonale utslippsforpliktelser. De tre mekanismene er felles gjennomføring (JI), internasjonalt kvotemarked og den grønne utviklingsmekanismen (CDM) (IPCC 2007a).

Sverige har kuttet sine klimagassutslipp med 9,1 prosent mellom 1990 og 2008 (Naturvårdsverket 2009), og har et utslipp på 7,1 tonn CO₂-ekvivalenter per innbygger. Ca 30 prosent av utslippene kommer fra transport, og det er særlig denne sektoren som har økt utslippene (Naturvårdsverket 2009:40). Før oljekrisen i 1973 var Sverige et av verdens mest oljeavhengige land; 75 prosent av energibehovet var dekket av olje (Löfstedt 1996). Energisektoren har hatt en stor omlegging fra fyringsolje til bioenergi, blant annet på grunn av høye avgifter. Avgiften på fyringsolje er for eksempel over dobbelt så høy i Sverige som i Norge: 3,80 SEK/ liter (tilsvarer 3,27 NOK) i Sverige, mot 1,47 NOK/liter i Norge (egen beregning, tall fra Finansdepartementet 2008, Finansdepartementet 2009). Sverige har høyere andel bioenergi enn Norge (Energimyndigheten 2008b). I likhet med Norge har Sverige en betydelig andel strøm fra vannkraft, men til forskjell fra Norge har de også strøm fra atomkraftverk (Naturvårdsverket 2009:65).

Norges forpliktelse i Kyoto-avtalen er å øke utslippene med 1 prosent fra 1990-nivå. Imidlertid har Norge siden 1990 økt sine klimagassutslipp med 11 prosent (SSB 2008). Det er særlig olje- og gassproduksjon og veitrafikk som har økt; oljeindustrien har doblet sine utslipp siden 1990, og utslippene fra veitrafikken har økt med 31 prosent. Norge har et utslipp på ca 11,6 tonn CO₂-ekvivalenter per innbygger (SSB 2008, SSB 2008b).

I 2007 erklærte Stoltenberg II-regjeringen at Norge skulle overoppfylle Kyoto-protokollen med 10 prosent og bli ”karbonnøytralt” innen 2030. En viktig del av strategien for å oppnå dette er gjennomføring av tiltak i u-land gjennom CDM, og kvotekjøp fra andre i-land (St.mld 34, 2006-2007).

Norges energisystem skiller seg fra andre land fordi strømforsyningen så å si utelukkende kommer fra vannkraft, og store deler av energiforbruket i industri og husholdninger dekkes av elektrisitet (St.mld 34, 2006-2007). Norge har langt mindre oljefyring og bioenergi til oppvarming enn i Sverige (Energimyndigheten 2008b).

Utslippene i landene har utviklet seg svært forskjellig de siste årene, også på lokalt nivå, og for å forklare dette må vi se nærmere på hvilken klimapolitikk som er blitt ført i praksis, rammebetingelser og tiltak rettet mot kommunene.

4.2. Sveriges klimapolitikk – rammebetingelser og kommunenes handlingsrom

Sverige er et av få land som har hatt økonomisk vekst samtidig som de har kuttet klimagassutslippene (Norland 2006, Lundquist 2001). Tidligere statsminister Göran Persson lanserte i 1996 metaforen om ”det gröna folkhemmet” som en vei ut av arbeidsledighet og økonomiske nedgangstider: Miljøsamarbeid og kutt i klimaforurensning skulle gi ny teknologi og grønne arbeidsplasser (Lundquist 2001). Regjeringen Persson nedsatte ”Kommissionen mot oljeberoendet” for å utrede hvordan de kunne bli uavhengige av olje til oppvarming og transport innen 2020 (Reg. prop. 2005-2006:94).

Flere sektorbaserte virkemidler er innført som en del av klimapolitikken. Grønne el-sertifikater ble innført i 2003, og har ført til utbygging av ca 6,76 TWh ny fornybar elektrisitet ved utgangen av 2007 (Energimyndigheten 2008). Bioenergi i Sveriges totale energitilførsel er nesten doblet fra 67 TWh i 1990 til 120 TWh i 2007 (Energimyndigheten 2008b).

På transportsiden har fornybare drivstoff som etanol og biogass fått avgiftslettelser og andre fordeler, og biodrivstoff har gått opp fra 0,25 prosent til 4 prosent fra 2000 til 2007 (Energimyndigheten 2008a).

I transport- og energisektoren har skatter og avgifter vært en viktig del av svensk klimapolitikk, gjennom CO₂-avgiften som ble innført i 1991, energiavgifter, og den betydelige skjerpelsen av disse gjennom ”grøna skatteväxlingen” som ble igangsatt på 1990-tallet (Lundquist og Biel 2007). Dette har betydd over 30 milliarder svenske kroner i økte skatter på energi og drivstoff mellom 2001 og 2010, og tilsvarende kutt i andre skatter, som inntekt og arbeid. Andre reguleringer har vært innskjerpelser i planleggings- og bygglover, ifølge Lundquist og Biel (2007). Informasjon og folkeopplysning har også hatt en plass i strategien, men effekten av disse tiltakene er ikke målbare på samme måte som sektorvise tiltak. Lundquist og Biel (2007) skriver at en treårig informasjonskampanje til 90 millioner svenske kroner ble avsluttet etter to år på grunn av tvil om effekten av tiltaket. Regjeringen understreket imidlertid viktigheten av å fortsette informasjonsarbeidet, og overførte i 2005 ansvaret for informasjon og folkeopplysning til kommunene, gjennom økte bevilgninger og krav til informasjonsarbeid i KLIMP (Reg. prop. 2005-2006).

Mens rammebetingelser som skatter og avgifter har indirekte innvirkning på kommunenes handlingsrom i klimapolitikken, har de statlig initierte investeringsprogrammene LIP (1998-2002) og KLIMP (Klimat-investeringsprogrammet 2003-2008) vært de mest direkte virkemidlene i forhold til det lokale nivået i Sverige.

4.2.1. Statlige investeringsprogrammer LIP/ KLIMP og lokale nettverk

Målet med LIP og KLIMP var reduserte klimagassutslipp og nye ”grønne arbeidsplasser”. Staten gav investeringsstøtte til kommunene i samarbeid med lokale selskaper, og informasjonstiltak ble etter hvert inkludert i programmet. Totalt 5,8 mrd svenske kroner gikk til kommunene; 1,8 til KLIMP og ca 4 til LIP. Kommunene betalte selv mellom 30 og 70 prosent av kostnadene, og de totale investeringene var ca 24 mrd (Naturvårdsverket 2008). Mens KLIMP går til rene klimatiltak, gikk LIP også til andre miljøtiltak. Klimaeffekten av programmene er beregnet til 2,1 millioner tonn CO₂ per år, og de fleste prosjektene har vært investeringer innen energi- og transportsektoren. Det har vært mange prosjekter med overgang fra olje til bioenergi i fjernvarmenett, boliger og industri, bygging

av biogassanlegg og energisparetiltak, men KLIMP-regelverket åpner også for tiltak i andre sektorer og andre typer klimagasser enn CO₂ (Naturvårdsverket 2008). Den borgerlige allianseregeringen som overtok i 2006 avsluttet KLIMP, og støtte skal nå gis direkte til prosjekter (SOU 2008). Imidlertid gir Naturvårdsverket, som fordelte LIP/ KLIMP-støtten, fremdeles støtte til lokale energirådgivere: “In fact, every municipality now employs at least one energy advisor (...) This is not the case in any other Nordic country” (SUM 2008).

Lundquist (2001) fremhever at det på 1990-tallet var en sterk Lokal Agenda 21-prosess (LA21) i svenske kommuner, som lenge hadde samarbeidet i nasjonale og internasjonale nettverk, og kommunenettverket Klimatkommunerna har vært viktig for utveksling av ideer og erfaringer, samarbeid med andre kommuner og for å legge press på sentrale myndigheter (Gustavsson m.fl. 2008, Forsberg 2007).

4.3. Norges klimapolitikk – rammebetingelser og kommunenes handlingsrom

I Klimameldingen fra 2007 (St.mld. 34 2006-2007) stadfester regjeringen at hovedvirkemidlene i norsk klimapolitikk er statlige rammebetingelser som CO₂-avgiften, lovverket og økonomisk støtte via ENOVA.

CO₂-avgiften ble innført i 1991, og omfatter i dag 52 prosent av klimagassutslippene. Flere sektorer har fritak eller redusert CO₂-avgift, deriblant deler av industrien, utenriks sjøfart og luftfart og direkte bruk av gass. Norsk industri er siden 2004 regulert gjennom en frivillig avtale med myndighetene. (SFT 2008). Energifondet ENOVA ble opprettet i 2001, med mål om å levere 10 TWh energisparing og fornybar energi innen 2010. Dette målet ble i 2008 økt til 18 TWh innen 2011, herav 3 TWh vindkraft og 4 TWh fornybar varme fra bioenergi (OED 2008). Samtidig ble de regionale ENØK-sentrene som ble opprettet på 1990-tallet, avviklet. ENOVA har rapportert resultater på 10,1 TWh, hvorav halvparten er energisparing, målt mot prognosene for økt energiforbruk uten tiltak (OED 2008). Opprinnelig kunne bare selskaper søke tilskudd til utbygging av fornybar energi, men i dag kan også kommuner få støtte fra ENOVA

til å lage klimaplaner. I dag har 15 prosent av norske kommuner en slik plan (Berglund og Nergaard 2008).

Når det gjelder lovverket, peker Klimameldingen fra 2007 på Plan- og bygningsloven (PBL) som et av de viktigste virkemidlene. Kommunene har blant annet mulighet til å vedta tilknytningsplikt for fjernvarme, og i 2007 ble loven revidert med strengere energikrav til bygg. Andre lover som nevnes er Vegtrafikkloven og Energiloven, som åpner for at kommunene kan sette i gang tiltak som veipricing³ og utbygging av fjernvarme.

På transportsiden har økonomisk støtte blitt stadig viktigere: Staten bevilger penger til offentlig transportinfrastruktur som veier og jernbane, mens fylkeskommunene og kommunene har ansvaret for drift av kollektivtransport, utbygging av sykkel- og gangveier og restriktive tiltak som parkeringsrestriksjoner, bompenger og veipricing. Samferdselsdepartementet har siden 2004 hatt en ordning for storbyene gjennom Belønningsordningen for kollektivtrafikk, hvor byene som kombinerer bedre kollektivtilbud med restriksjoner på biltrafikken belønnes med frie midler (St.mld 24, 2003-2004). Totalt er det bevilget 447 millioner fra 2004 til 2007 (Regjeringen 2007a).

4.3.1. Statlige programmer for lokal miljø- og klimapolitikk

Det mest omfattende nasjonale programmet for lokale miljøtiltak i Norge har vært LA21. Implementeringen av LA21 i Norge ble en tregere prosess enn i Sverige, fordi den eksisterende MIK-reformen (Miljøvern i kommunene) var ansett av myndighetene å dekke dette behovet. Bjørnæs og Lindseth (2006) viser imidlertid at MIK manglet det globale og deltakende perspektivet som kjennetegner LA21. Enkelte kommuner satte fokus på globale miljøproblemer som klimaendringer "(...)delvis på tross av styringssignaler fra statlige myndigheter" (Aall 2002, i Aall 2006:31). I 1997 startet Miljøverndepartementet en prosess for å få norske kommuner til å følge opp LA21. Støtten til LA21 og andre programmer utover 1990-tallet ble gitt årlig over statsbudsjettet, og hovedvekten av tiltak var informasjon, folkeopplysning og samarbeid med sivilsamfunnet. En studie fra

³ Avgiftssystem for å regulere trafikk som tar sikte på at trafikantene selv skal betale det deres bruk av veien koster samfunnet. Rushtidsavgift er en type veipricing.

2005 (Vevatne m.fl.) viser at kommunene så uklar rollefordeling som en hovedhindring for klimaarbeidet, i tillegg til manglende økonomisk støtte til konkrete tiltak.

I Klimameldingen fra 2007 henvises det til to nye programmer for lokalt klima- og miljøarbeid: Grønne energikommuner og Fremtidens byer. Det første er knyttet til Kommunenes Sentralforbunds (KS) nettverk Livskraftige kommuner, og målet er å få kommuner til å spare energi i egne bygg, lage klima- og energiplaner og jobbe i nettverk. Fremtidens byer omfatter flere sektorer, og målet er å få et forpliktende samarbeid mellom Miljøverndepartementet og de største byene. Dette kan tolkes som en vending mot en mer integrert rolle for kommunene i klimapolitikken, men det kan også tolkes som en fortsettelse av den ”kontinuerlige diskontinuiteten”.

Nasjonale rammebetingelser må sees i sammenheng med statlige programmer for lokalt klimaarbeid, samt lokale nettverk og initiativ. Etter denne deskriptive gjennomgangen vil jeg nå derfor gi en kort analyse av rammebetingelser og virkemidler i de to landene, noe som danner en bakgrunn for å vurdere staten som ekstern faktor i Kristiansand og Kristianstad.

4.4. Sammenligning av insentiver for lokal klimapolitikk

Den norske tilnærmingen kan grovt sett oppsummeres i begrepet om ”kontinuerlig diskontinuitet” (Bjørnæs og Lindseth 2006:84), og det ser ut til å være et dobbelt implementeringsgap mellom mål og praksis, både på nasjonalt og lokalt nivå. Mange lokale miljøprogrammer har vært initiert av staten overfor norske kommuner. LA21 har vært det mest omfattende, og i kommunene har LA21 vært karakterisert av ”myke” tiltak; informasjonsformidling, tilrettelegging for dialog og samarbeid. Bjørnæs og Lindseth (2006) påpeker at kommunene hadde stor frihet i å utforme tiltak, og den lokale forståelsen av bærekraftig utvikling fikk stor oppslutning. Imidlertid var det lite penger å hente til konkrete tiltak, som i Sverige med LIP og KLIMP, og kommunene uttrykte frustrasjon over dette: ”Vi trenger ikke flere fargerike brosjyrer om LA21, vi trenger politisk og økonomisk drahjelp til å få gjennomført noe” (Bjørnæs og Lindseth 2006:85). Det har vært noe støtte til kommunene for å lage klimaplaner, SFT gav støtte i 2000-2002,

mens ENOVA har gitt støtte siden 2006. I dag har 15 prosent av norske kommuner en klimaplan, men mange av planene har stoppet opp før implementeringsfasen, fordi de ”havnet i skuffen” (Berglund og Nergaard 2008). Det finnes til og med eksempler på at kommuner har glemt at de har vedtatt en klimahandlingsplan, og satt i gang med å lage ny (Teknisk Ukeblad 2008). Lafferty og Aall (2006) konkluderer med at signalene fra staten til kommunene har vært sprikende, og tiltakene fragmenterte og tidsbegrensede. Vevatne m.fl. (2005:27) sier at ”uten nasjonal vilje, vil man heller ikke få til lokal satsing”, og mener dette er en hindring for kommunalt klimaarbeid i Norge.

I Sverige har strategien vært preget av det Lundquist og Biel (2007:17) kaller ”(...)an interesting mix of ’carrots, sticks and sermons’”. Med insentiver, reguleringer og opplysningskampanjer inngikk kommunenes arbeid i en større nasjonal strategi. Norland (2006) hevder imidlertid at LIP først og fremst la vekt på de tekniske miljøaspektene ved bærekraft, og Lundquist (2001) påpeker at den ”harde” LIP-prosessen tidlig ble koblet fra den ”myke” LA21-prosessen. At informasjonstiltak ble ansett som lite effektive og vanskelig å måle støtter opp om en slik tolkning.

Lundquist (2001) fremhever imidlertid kommunenes engasjement, som gjennom nettverk hadde utfordret den hierarkiske styringen på miljøområdet. Mange kommuner ansatte flere i miljøadministrasjonen på 1990-tallet, for blant annet å kunne ta seg av søknader til KLIMP. Norland (2006) mener den konkrete prosjektstøtten kan ha vært en drivkraft for kommunene til å ansette miljøadministratorer, ettersom det kreves institusjonell kapasitet for å skrive søknader og ”hente ut” statsstøtten. Dette står i kontrast til den norske LA21-støtten hvor midler ble øremerket til miljøsjef-stillinger i et avgrenset tidsrom og deretter fjernet, mens det ikke ble gitt investeringsstøtte til konkrete prosjekter som i Sverige.

4.5. Oppsummering av forskjeller og likheter

Sverige har hatt betydelig høyere avgifter på klimagassutslipp, samtidig som de har hatt flere insentiver for utbygging og bruk av fornybar energi, over lengre tid enn Norge. Forvaltningstradisjonene er ulike, noe som kan bety et sterkere sentralt

forvaltning og styring i svenske Naturvårdsverket enn norske SFT. Det lokale nivået har vært en integrert del av den nasjonale strategien gjennom LIP/KLIMP, som var styrt av Naturvårdsverket. I Norge har frivillig samarbeid om ”myke” tiltak i kommunene dominert. Visjonen om ”gröna folkhemmet” og nye grønne arbeidsplasser markerer et skifte mot økologisk modernisering i den svenske politikken (Lundquist 2001). Mens Sverige har gitt *investeringsstøtte* til tekniske tiltak, har Norge gitt *stimuleringsstøtte* til planlegging av tiltak. Norge har likevel de senere årene også satt opp programmer og insentiver for det lokale nivået gjennom ENOVA og Belønningsordningen. Mens lokale nettverk som Klimatkommunerna og lokale klimakoordinatorer og energirådgivere har vært viktige i Sverige, har få norske kommuner heltidsansatte miljøvernrådgivere. Nettverk som Livskraftige kommuner og Fremtidens Byer har kommet i gang de siste par årene, da initiert av KS og MD, noe som kan tyde på at den institusjonelle kapasiteten til å ta tak i dette i de mange små kommunene i Norge til nå har vært lav. De viktigste forskjellene er oppsummert i tabellen nedenfor.

Norge og Sverige: En sammenlikning		
	Norge + 11%	Sverige – 9%
Internasjonal politikk	”Karbonnøytralt” vha Kyotomekanismer	Overoppfylle Kyoto uten mekanismer
Nasjonale rammebetingelser	CO2-avgift, lovverket (PBL), ENOVA	CO2-avgift, lovverket, grønn skatteveksling
Statlig styring for lokal klimapolitikk	Belønningsordning, statlige programmer, MIK, LA21, Miljøbyprogrammet, Framtidens byer	LIP/KLIMP LA21
Lokale initiativ	(Livskraftige kommuner)	Klimatkommunerna

Figur 3: Sammenlikning mellom norsk og svensk klimapolitikk på ulike nivå.

Ut fra disse forutsetningene burde man kunne forvente tydelige forskjeller mellom svenske og norske kommuner når det gjelder hvordan man ser på eget ansvar, hvilke tiltak som er gjennomført og i hvilken skala. Det burde også være ulikheter

i den lokale strategiens kobling til staten. Ettersom denne oppgaven tar utgangspunkt i to klimaaktive kommuner kan en spissformulert forventning være at Kristianstad må ha vært flinke til å koble seg *på* staten, mens Kristiansand må ha vært flinke til å koble seg *av* staten. Dette bringer oss videre til oppgavens empirikapittel som beskriver historien om de to byenes klimaarbeid, både gjennom tiltak, og eksterne og interne drivkrefter og barrierer.

5. Empiri: Historien om to byers klimaarbeid

I hvilken grad har klimaarbeidet i Kristiansand og Kristianstad vært styrt av interne faktorer som nye styringsformer, lokalt samarbeid og miljøforståelser, og i hvilken grad har eksterne faktorer som globale diskurser og statlig styring? Presentasjonen av de to byenes klimaarbeid bygger i stor grad på hva informantene trakk frem av tiltak, drivkrefter og barrierer for klimaarbeidet. En rekke faktorer ble trukket frem, og oppgaven har ikke til hensikt å diskutere alle. Jeg vil presentere eksempelstudiene separat, og vil for begge kommunene først presentere lokal kontekst, deretter gjennomførte og ikke gjennomførte tiltak, og så interne og eksterne drivkrefter og barrierer. Denne oppbygningen følger kronologien i intervjuguiden og intervjuene. Etter at eksemplene er presentert vil jeg oppsummere og sammenligne erfaringene fra de to kommunene og trekke ut de viktigste punktene i en tabell. Dette kapittelet besvarer dermed forskningsspørsmål 2: ”Hvilke faktorer ser relevante aktører som avgjørende drivkrefter og barrierer for å implementere lokale klimaplaner i Kristiansand og Kristianstad, og hvilke forskjeller og likheter finnes mellom de to?”

5.1. Kristiansand – et atypisk norsk tilfelle

5.1.1. Lokal kontekst og forutsetninger

Kristiansand ligger i Vest-Agder fylke og har ca 80.000 innbyggere. Byen er administrativt fylkessentrum, og har mange arbeidsplasser i offentlig sektor og utdanning. Det er også mange arbeidsplasser innenfor industrien, som Elkem og Xstrata nikkilverk (tidligere Falconbridge), og i mekaniske og maritime industrier knyttet opp mot blant annet oljeindustrien. De siste 10-15 årene har byen hovedsakelig hatt borgerlig politisk styre, med ordførere fra Høyre og Kristelig Folkeparti (Kristiansand kommune 2008).

5.1.2. Tidlig ute med klimaplan

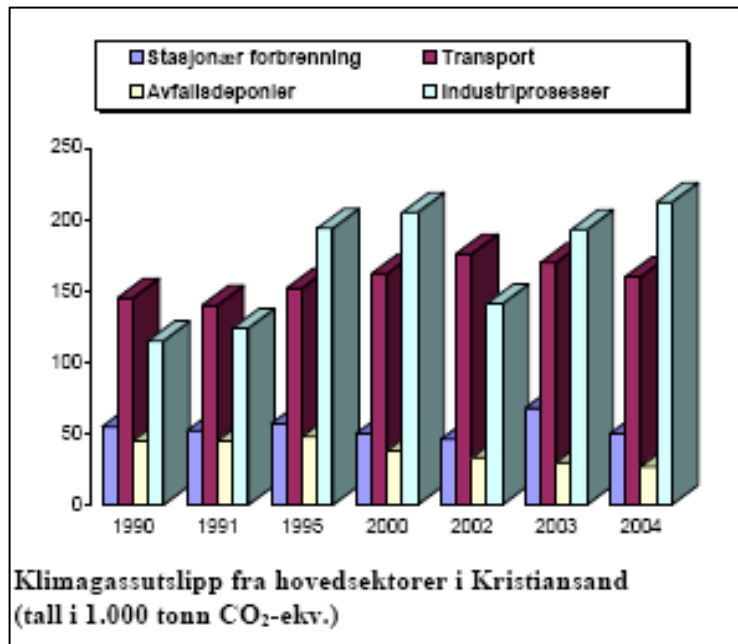
Kristiansand var den første kommunen i Norge som vedtok en lokal klimahandlingsplan i 1998 (Groven m.fl. 1999). I 1993 ble Kristiansand med på det nasjonale Miljøbyprosjektet, og har siden deltatt i mange nasjonale initiativer

på miljøsidan. Kommunen skrev under på Heidelberg-erklæringen i 1994, og forpliktet seg til å redusere utslippene 20 prosent innen 2005, som den eneste byen i Norge (KNU 1996). Byen har undertegnet Aalborg-forpliktelsene og Fredrikstad-erklæringen, og er medlem i ICLEI (International Council for Local Environmental Initiative). De var blant de første kommuner i Norge med kildesortering av avfall (Groven m.fl. 1999).

I 1996 krevde Kristiansand Natur og Ungdom (KNU) at kommunen måtte oppfylle klimamålsetningene, og de fikk økonomisk støtte fra kommunen til å lage et forslag til klimahandlingsplan. Som et resultat av dette ble en arbeidsgruppe nedsatt for å lage en offisiell plan, som ble vedtatt i kommunestyret mars 1999. Planen ble rullert i 2006, og i 2008 kom det en regional klimaplan gjennom Knutepunkt Sørlandet.

Med sine tre generasjoner klimaplaner var Kristiansand tidlig ute i norsk sammenheng. I den første klimaplanen var målet i tråd med Norges Kyoto-forpliktelse, altså å ikke øke klimagassutslippene mer enn én prosent mellom 1990 og 2012. Kommunestyret vedtok å sette et skille mellom utslippene med og uten industrien, ettersom de anså dette som et område hvor kommunens politikk hadde liten innvirkning. Denne beslutningen var imidlertid omstridt (Groven m.fl.1999, Fædrelandsvennen 1998), og jeg vil komme tilbake til debatten rundt dette nedenfor.

I den reviderte klimaplanen fra 2006 ble det konstatert at utslippene hadde økt med 24 prosent mellom 1990 og 2004. Hovedsakelig skyldtes dette økt aktivitet i prosessindustrien. Uten industri hadde utslippene blitt redusert med fire prosent (Kristiansand kommune 2006). Figuren nedenfor viser at utslipp fra stasjonær forbrenning og avfallsdeponier har gått ned, mens utslippene fra transport og industri har økt. I 2006 ble det satt et nytt mål om å redusere utslippene med 25 prosent i forhold til 1990 innen 2025, samt å stabilisere den stasjonære energibruken på 2004-nivå innen 2010 (Kristiansand kommune 2006).



Figur 4: Utslipp Kristiansand 1990-2004. Kilde: Kristiansand kommune 2006:9

Kristiansand har fungert som et godt eksempel for andre norske kommuners klimaarbeid; da SFT laget en klimaveileder for kommuner i 2002 tok de utgangspunkt i blant annet Kristiansands planer og arbeid (Vevatne m.fl. 2005:40). Lindseth og Aall (2004) trekker frem Kristiansands arbeid med kollektivtransport og miljø som spesielt i norsk sammenheng. Kristiansand har fått økonomisk støtte til fjernvarmeutbyggingen fra ENOVA, og til kollektivsatsningen via Samferdselsdepartementets Belønningsordning. Kristiansand har også deltatt i en rekke nasjonalt initierte prosjekter, som Miljøbyprosjektet, TP10 (Transportplanarbeid i de ti største byene), MIK-reformen, LA21, Fremtidens byer og Livskraftige kommuner.

5.1.3. "Gulrot"-tiltak: transportsamarbeid, fjernvarme og opplysning

"Altså, vi prøver med gulrot. Det er det vi har gjort hele veien. Vi har prøvd en incitament-politikk i veldig stor grad" Politiker i posisjon.

Mine informanter trekker frem tre tiltak som har løftet Kristiansand på klimaområdet: kollektivtransport og ATP-prosjektet (Areal- og

transportforvaltningsprosjektet i Kristiansandsregionen), fjernvarmeutbygging og et aktivt opplysningsarbeid rettet mot folk flest.

Det regionale samarbeidet om areal- og transportplanlegging gjennom ATP ble initiert av Samferdselsdepartementet og igangsatt i 2004. To fylker og seks kommuner samarbeider om finansiering og vedlikehold av veier og kollektivtrafikk, samt arealplanlegging for veier, sykkel- og gangstier. De statlige Belønningsmidlene for kollektivtrafikk kanaliseres også via ATP, og 29 prosent av ATP er finansiert via Belønningsmidlene (Norheim m.fl. 2008:126). Prosjektet er en forsøksordning som foreløpig skal gå frem til 2009 (ATP 2008). En studie av Leite og Leiren (2007) argumenterer for at ATP har forbedret samarbeidet aktørene imellom og skapt økt forståelse for areal- og transportproblematikk, men det har ikke vært tilstrekkelig for å gjennomføre restriktive tiltak mot biltrafikken. Mine informanter bekrefter langt på vei denne tolkningen. I tillegg trekker de også frem andre tiltak innen areal og transport som var planlagt og til dels gjennomført før ATP, som økt satsning på kollektivtrafikk. I 2003 ble det opprettet en Bussmetro med tre ”metrolinjer” fra øst til vest i byen, og hyppigere avganger ble muliggjort med tilskudd fra Belønningsmidlene. I tillegg har Kristiansand hatt store utbedringer av sykkel- og gangveier (informant fra kommunens miljøadministrasjon).



Figur 5: Bilde av bussmetro i Kristiansand.

Det andre som fremheves er satsningen på fjernvarme. Til tross for at dette tiltaket ble formelt foreslått allerede på slutten av 1980-tallet, tok det lang tid før prosjektet ble realisert, delvis fordi konsesjonssøknaden først ble avvist av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), og delvis fordi industrien ikke fant tiltaket lønnsomt. Informantene peker på Elkem som en motvillig part her:

”Elkem ville ha betalt 10 øre per KWh for den varmen de slapp rett ut i lufta. (...) Tilstutt var det en helt annet løsning enn det som var tenkt, alt var bygget rundt Elkem, de er jo nå lagt ned. Men så ble det Falconbridge.” Miljøorganisasjon.



Figur 6: Bilde av fjernvarmesentral, Kristiansand. Xtrata nikkilverk i bakgrunnen

Da klimaplanen ble vedtatt i 1998 kom spørsmålet igjen på dagsorden, og etter flere runder kom både konsesjon og ENOVA-støtte på plass. Per 2007 har Agder Energi Varme investert ca 190 millioner kroner i fjernvarmenett i Kristiansand, og de forventer en leveranse på 150 GWh i kommunen i årene fremover (AE Varme 2008). I dag bygges også forbrenningsanlegg for restavfall på Langemyr utenfor Kristiansand, som vil gi mer varme til fjernvarmenettet og skal produsere 90-95 GWh årlig (Returkraft 2008). Det totale stasjonære energiforbruket i Kristiansand i 2005 var på ca 2,6 TWh, og halvparten ble brukt i industrien (AE Nett 2007). Andre tiltak som ble trukket frem på energisiden av informantene var kommunens satsning på energieffektivisering (ENØK) i kommunale bygg.

Det tredje tiltaket var satsningen på holdningsskapende arbeid og opplysning i samarbeid med organisasjoner og sivilsamfunn. Miljøsertifisering av bedrifter, skoler og barnehager gjennom Miljøfyrtårn har også vært viktig i dette

arbeidet. Miljøfyrtårn-ordningen ble stiftet i Kristiansand, men er nå landsdekkende.

Felles for tiltakene informantene trekker frem som vellykkede, er at de kan karakteriseres som ”positive”; lønnsomme og lite kontroversielle tiltak det har vært politisk enighet om. De understreker at Kristiansands gulrot-politikk har vært en bevisst strategi for å få politisk gjennomslag. Det er imidlertid uenighet om dette er den beste strategien på lengre sikt, ettersom det gjør det vanskelig å få gjennomført store endringer fort nok (informant fra miljøorganisasjon). En annen ting tiltakene har felles, er at prosjektene i flere tilfeller var igangsatt før klimaplanen, og har fungert relativt uavhengig av denne, for eksempel fjernvarme-utbyggingen. Når det er sagt peker informantene på at klimaplanen har opprettholdt et fokus på klima, slik at man har fått gjennomført mer enn det som ellers ville blitt gjort.

Mange av tiltakene har også mottatt statlig støtte. Likevel uttrykker informantene at ”(...)økonomisk har det vært langt under det Kristiansand burde kunne forvente” (politiker fra opposisjonen). Det var en tydelig oppfatning at dårlige statlige rammebetingelser og fragmentert styring var et avgjørende hinder for å komme lengre, samtidig som de støtteordningene som finnes har vært en drivkraft i Kristiansand. Dette poenget vil jeg komme tilbake til nedenfor.

5.1.4. Mangel på restriktive tiltak – biltrafikk, industri og forbruk

”De som er lette å få gehør for, kildesortering, bussmetro... Det er lett, for da skal du bare ta et for-standpunkt. Men kommer du til restriktive tiltak (...), det tror jeg de ikke tør å gjøre.” Politiker i opposisjon.

Av tiltak som *ikke* er blitt gjennomført, er det også tre områder som trekkes frem: Restriktive tiltak mot trafikk, begrensninger på industriens utslipp og tiltak for å redusere det generelle forbruket. Noen trekker også frem arealplanlegging som et område med blandede resultater, særlig med henvisning til utbygging av kjøpesenteret Sørlandssenteret som ble kraftig utvidet på 1990-tallet. Når det gjelder biltrafikken, er det en relativ unison oppfatning blant mine informanter om at det man har gjort ikke har vært tilstrekkelig.

”Du kan si det at når pilene peker oppover, vi kjører mer bil, vi kjører lengre, da har vi ikke lyktes, ikke sant.” Miljøorganisasjon.

Man har riktignok fjernet en del parkeringsplasser og gjort enkelte sentrumsgater bilfrie, og i dag diskuterer politikerne om man skal innføre rushtidsavgift. Allerede i den første klimaplanen ble tiltak for å begrense trafikk gjennom bompenger, veiprising og parkeringsrestriksjoner foreslått (Kristiansand kommune 1998), men disse tiltakene ble ikke satt ut i livet på grunn av lokal motstand. Før politisk behandling av planen ble det kjent gjennom media at kommunen ville foreslå veiprising og restriksjoner på biltrafikk, noe som førte til store protester fra opinionen:

”Problemet det var at et forslag kom ut på forsommeren, og så spurte pressen politikerne hva de synes, og da spurte de selvfølgelig om det mest ytterliggående i forslaget. Og det likte de ikke noe særlig.” Kommunens miljøadministrasjon.

Kristiansand Natur og Ungdom krevde at kommunen sa nei til ny veiutbygging, og særlig mente de utvidelsen av motorveien E18 var ødeleggende for klimamålsetningene (KNU 1996). Ifølge SSB (2008c) har klimagassutslippene fra veitrafikk i Kristiansand økt med 27,3 prosent mellom 1991 og 2006. Det at to store veier i dag går gjennom byen, omtaler en av informantene slik:

”Men der har jo Kristiansand klart å få E18 og E39 rett *gjennom* byen. Det er jo noe som mange andre byer prøver å få til, å få Europaveien på *utsiden* av byen.” Energirådgiver.

Når det gjelder tiltak i industrien, foreslo den første klimaplanen å redusere utslipp ved overgang til bioenergi. Det ble laget to klimaregnskap for kommunen; med og uten industriens utslipp, for å lettere kunne påvise effektene av tiltak i andre sektorer (Fædrelandsvennen 1998). Denne strategien ble det stilt spørsmål ved fra Helse, Miljø og Sikkerhet (HMS) i Kristiansand kommune: ”Det må være mulig for Kristiansand kommune å sette krav til industrien og dens utslipp” (Fædrelandsvennen 1998). Kommunens miljøavdeling svarte da ”Det er klart vi kan be SFT om å stille krav om reduserte utslipp når vi får konsesjonen til høring,

og vi har også blitt strengere.” (Fædrelandsvennen 1998). Min informant fra den politiske opposisjonen sier følgende om industriens stilling:

”Jeg synes det var hårreisende, for skal man først lage en klimaplan, så må jo industrien være en del av det. Industrien har du i de fleste storbyene i Norge uansett, så da må vi ta det med i totalregnskapet.” Politiker i opposisjon.

I klimaplanen fra 2006 var prosessindustrien igjen tatt med, blant annet foreslås det å bruke mer bioenergi på Elkem Fiskaa verk (Kristiansand kommune 2006). Mine informanter mener dette kan ha noe med etableringen av Elkem Solar i Kristiansand å gjøre, som skal produsere silisium til solceller.

Felles for tiltakene som ikke har blitt gjennomført, er at de i stor grad kan betegnes som ”negative”, de krever restriksjoner eller ”pisk”, noe administrasjonen og politikerne ikke kan eller vil benytte seg av. Informantene mener at det som ikke har blitt gjennomført avhenger av eksterne faktorer: Trafikk styres av statlige rammer og økonomi, industrien forholder seg til markedet og ikke kommunen, og forbruksvaner handler om status og økonomi. Alt dette er forhold som anses å være utenfor kommunens kontroll. Informanten fra miljøorganisasjonen sier det slik: “Klimaplanen skulle på en måte gripe fatt i de parametrene som man kunne *gjøre noe med*”.

5.1.5. Interne drivkrefter: tverrpolitisk enighet, personlig engasjement og regionalt samarbeid

Mine informanter fremhever at det har vært et tverrpolitisk engasjement blant hos politikere og administrasjon for klima. En av grunnene til entusiasmen for dette, er mulighetene for å profilere seg som miljøby:

”Vi har vært veldig internasjonalt retta, brukt masse penger av egen lomme. (...) Men vi har vært stolte av det og vi har brukt det i markedsføringa av byen.” Politiker i posisjon.

Alle er ikke enig i at bildet av Miljøbyen er fullt fortjent: ”Det er mye som er bra, men det er langt fra å kalle Kristiansand en foregangskommune” (politiker i opposisjon).

Flere nevner enkeltpersoner som viktige for at arbeidet har blitt gjennomført; ordfører, rådmann og særlig miljøsjef nevnes:

”Nei, altså en av de viktigste drivkreftene har jo vært miljøsjefen. Rett og slett. Det har vært definert en jobb, og han har vært genuint interessert i miljøside. (...) Resten av kommunen er vel sånn relativt mildt sagt uinteressert, etter min oppfatning.” Energirådgiver.

Kristiansand har hatt en stilling som miljøsjef lengre og mer kontinuerlig enn andre norske kommuner. Ifølge Sataøen m.fl (2007) hadde 90 prosent av norske kommuner miljøvernleder på 1990-tallet, mens andelen var 20 prosent i 2007. Da øremerking av tilskuddene til miljøvernledere forsvant i 1997, forsvant svært mange av stillingene. I Kristiansand valgte man derimot å *styrke* miljøavdelingen med flere ansatte. Ifølge politikeren i posisjon skyldes dette ”beinhard politisk prioritering”, samtidig som Kristiansand hadde relativt romslig økonomi og en forankret interesse for klimapolitikk. En egen stilling til miljø blir slik en positiv snøballeffekt; det betyr ressurser og nettverk å spille videre på. I tillegg trekker informantene frem miljøsjefens personlige kvaliteter: Faglig dyktighet, konkrete løsninger og engasjement, sammen med strategiske evner, har vært en viktig intern drivkraft for klimaarbeidet.

Regionalt samarbeid gjennom ATP og Knutepunkt Sørlandet var en drivkraft som også ble fremhevet:

”Det går litt på det at du er nødt til å se litt over kommunegrensene for å få til noen klimareduksjoner. Det blir for snevert å bare se på den enkelte kommune.” Kommunens miljøadministrasjon.

Lindseth og Reitan (2007) mener ATP har ført til en mer inklusiv og åpen regional samstyring. Prosjektet førte til mer penger fra Belønningsmidlene, og åpnet muligheter for næringslivet til å involvere seg i areal- og transportplanleggingen. De mener ATP gjenspeiler trenden mot nettverksstyring, og mine informanter bekrefter dette inntrykket av ATP. Samtidig fremhever de kommunenes rolle; private aktører synes mindre involvert.

5.1.6. Interne barrierer: mangel på politisk vilje, og svak juridisk forankring

Selv om politikerne og administrasjonen anses som en intern drivkraft, er det ikke alltid de prioriterer klima, og informantene nevnte flere saker hvor implementeringen stoppet opp i budsjettprosessen eller ved politisk behandling. Et eksempel er utvidelsen av Sørlandssenteret: ”Der går handelsnæringa foran klimahensyn, det er bilbasert kjøpesenter. Det var der tidligere, men det ble en firedobling av det tidligere arealet”, sier politikeren i opposisjon. Manglende politisk vilje er en intern barriere som nevnes, til tross for at miljøengasjementet antas å være godt forankret hos politikerne og administrasjonen:

”Vi har smykka oss med en haug med flotte deklarasjoner og erklæringer, men når vi får på plass klimaplanen, når alt kommer til alt, så er det lite konkret handling (...) De tiltakene som virkelig monner, de er det ikke politisk vilje til å gjøre noe med.” Politiker i opposisjon.

Tverrpolitisk enighet og mangel på politisk vilje eksisterer altså side om side. Politikerne har på mange områder en dobbeltrolle, påpeker informanten fra kommunen, hvor det er mange hensyn å ta, og de har vanskelig for å være konsekvente: ”Altså, politikerne vil gjerne gjøre noe, men det å gjøre noe veldig kontroversielt det vil de helst slippe.” (Kommunens miljøadministrasjon). Vedkommende mener én årsak til at politikerne nedprioriterer klima, er klimaplanens svake juridiske forankring; den er en temaplan som ikke er bindende å implementere, i motsetning til kommunedelplaner som overvåkes av Fylkesmannen.

5.1.7. Eksterne drivkrefter og barrierer: ny klimadebatt og statlige tilskudd – men mangel på helhetlig plan og oppfølging

”Drivkrefter har jo vært i første omgang, littegrann at det har vært i tiden. (...) Det har nok vært, før 2005 vil jeg si, så var det for de få. Det var fotformsko og palestinaskjerf, det var det.” Politiker i posisjon.

Informantene trakk i stor grad frem staten og det nasjonale nivået på spørsmål om eksterne faktorer. Men også den generelle samfunnsdebatten ble nevnt, og flere mente at ”Al Gore-effekten” hadde ført til en ny klimadebatt, særlig i forbindelse med at Gore besøkte byen i 2007. Det ble ansett som en stor styrke at

miljødebatten hadde gått fra å være ”for de få til å bli for de mange” (politiker i posisjon). Media, også lokalt, har fått økt fokus på klima, i tillegg til økt klimafokus i miljøbevegelsen, påpeker politikeren i opposisjon.

Statens rolle blir trukket frem som en ekstern drivkraft både fordi byen er blitt tildelt penger gjennom ENOVA og Belønningsordningen, og fordi den er blitt plukket ut til å delta på en rekke nasjonale prosjekter, noe som virker motiverende på lokalpolitikere og administrasjonen.

”Kristiansand har blitt godt fordelt når det gjelder prøveprosjekter og midler (...) Det hjelper veldig altså. Det hjelper moralsk. (...) At en kommune kan være med å utføre nasjonal politikk, det tror jeg betyr noe” Miljøorganisasjon.

Likevel er det stor enighet blant mine informanter om at de generelle rammebetingelsene fra staten ikke er gode nok, og det pekes på mangel på ressurser i kommunene, for lite statlig pengestøtte og dårlig samordning på ordningene fra ulike departementer. Særlig savnes det penger til konkrete tiltak til kommunene i sektorer som energi og transport. Flere påpeker imidlertid at statlig samordning og støtte har blitt noe bedre de siste årene, med revidering av PBL og ENOVA-støtte.

”Jeg synes jo, særlig tidligere, at det var dårlig samordning på statlig nivå. (...) For særlig MD [Miljøverndepartementet] har jo ikke hatt så mye penger. Det er Finansdepartementet og sånn som har sittet på pengene.” Kommunens miljøadministrasjon.

En informant understreker at det mangler et oppfølgingsapparat som kan måle effekten av tiltak:

”Jeg mener at den store mangelen i energi- og klimaplaner det er å følge med i forbruket og klimagassutslippet, i mye tettere grad enn man gjør i dag. Slik at man kan legge politikken opp mot det som virker. Og la være det som ikke virker.” Energirådgiver.

Informantene peker også på sprikende klimasignaler og mangel på helhetlig: “Det er ikke bare at det mangler penger, men det er det at det ikke er noen uttalt

nasjonal politikk”, sier informanten fra miljøorganisasjonen. Politikeren i opposisjon sier ”vi skal få resten av verden til å kutte og sitter på CO₂-kvoter, og to prosent av verdens utslipp er fra vår eksport. Det er frustrerende”. Det fremheves at det er store deler av de norske utslippene kommunene har liten innvirkning på, og her må staten ta hovedansvaret. Likevel mener informantene at man har lyktes godt på en del områder, og det legges vekt på de interne drivkreftene: ”Hadde det ikke vært *interne* drivkrefter. Altså, det andre har vært incitament. Men det er ikke *det* som har gjort at vi har lyktes”, sier politikeren i posisjon.

5.2. Kristianstad – en svensk suksess hjulpet av staten?

5.2.1. Lokal kontekst og forutsetninger

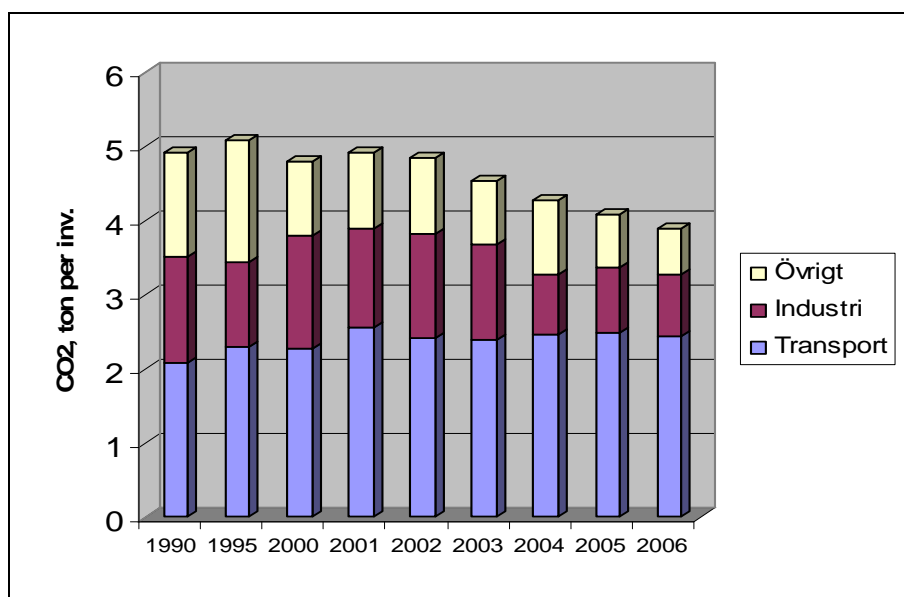
Kristianstad ligger i Skåne, sørøst i Sverige ved Østersjøen, med ca 77.000 innbyggere hvorav ca 32.000 bor i byen Kristianstad. De største industriene i kommunen er jordbruk og matvareindustri, og flere slakterier, meierier og brenneriet til Absolut Vodka holder til her. Handel, service og offentlig sektor er viktige arbeidsgivere (Kristianstads kommun 2007). Politisk har byen lenge hatt sosialdemokratisk styre med ulike koalisjoner, men etter valget i 2006 har byen vært styrt av en borgerlig koalisjon. Kristianstad ligger på Sveriges laveste punkt med sine 2,41 meter under havet, og kommunen inneholder store våtmarksområder. Med nærhet til elver og innsjøer er byen utsatt for flom, forrige gang dette skjedde var i 2002. Store anlegg for vannpumper og flomvegger har blitt bygget for å sikre byen (Lundell 2007).

5.2.2. Klimatiltak kom før strategi

Kristianstad er et av de opprinnelige medlemmene i Klimatkommunerna, og har lenge jobbet med klima- og miljøspørsmål. De har vunnet flere priser, blant annet Svenska Naturskyddsforeningens (SNF) pris for beste klimakommune i 2005. Kommunen har fått tildelt støtte fra LIP og KLIMP 8 av 9 ganger, og mottatt totalt 153 millioner i bidrag (Naturvårdsverket 2008). Kommunen vedtok en klimaplan i 2005, med fire hovedtemaer: energi, transport, jordbruk og kommunikasjon. Målet er å redusere CO₂-utslippene med 50 prosent fra 1990-

nivå i 2050 (Kristianstads kommun 2005). Klimagassutslippene i Kristianstad kommer hovedsakelig fra landbruk, industri, stasjonær energibruk og transport.

Kommunen har jobbet aktivt med klima lengre tilbake i tid enn 2005, og mange av tiltakene kom før klimaplanen. Informanten fra kommunens miljøadministrasjon sier det slik: ”Vi har fokusert på å gjøre ting, ikke så mye på strategiene. Vi gjorde tingene først.” Miljøpolicy og miljømål ble vedtatt på 1990-tallet, og i 1999 vedtok kommunen en visjon om å bli en fossilbrenselfri energikommune. Da hadde de allerede kommet godt i gang med utbygging av fjernvarme med bioenergi fra kraftvarmeverket Allöverket, som startet opp i 1995. Tidligere var mye av fjernvarmen drevet på olje, i dag er 99 prosent av brenselet i fjernvarmen fornybart. I 1997 satte renholdsverket i gang et biogassanlegg som omdanner matavfall fra blant annet slakteriene til biogass, og fra 1999 er alle de 25 bybussene i Kristianstad samt ca 200 andre kjøretøy drevet av lokalprodusert biogass. Tiltak som solvarme og pellets i privathus, utbedring av sykkelveinettet og informasjonskampanjer er også igangsatt (Kristianstads kommun 2005). Ifølge kommunens beregninger har disse tiltakene redusert 135.000 tonn CO₂ siden 1990, først og fremst gjennom utskifting av oljefyring. CO₂-utslippene i kommunen er kuttet 20 prosent siden 1990 (SCB 2008, i Tidningen Kristianstad 2008).



Figur 7: Utslipp i Kristianstad 1990-2006. Kilde: Kristianstads kommun 2007a:2

5.2.3. Lønnsomme og nødvendige tiltak – biogass, fjernvarme og energisparing

”Vi havnet i en situasjon hvor vi var nødt til å handle før vår fine klimapolicy, og strategi, hva?” Politiker i opposisjon (II).

Det er særlig biogassanlegget og kretsløpet rundt dette som trekkes frem av informantene. Historien om anlegget startet da man på slutten av 1980-tallet stod overfor fulle avfallsdeponier, og det ble foreslått å bygge et forbrenningsanlegg. Dette skapte stor konflikt og protester fra miljøbevegelsen og jordbruket, blant annet av frykt for dioksinutslipp.

”Vi protesterte voldsomt, samlet mange underskrifter, og til slutt ble politikerne tvunget til å legge ned det prosjektet. Da måtte de satse på noe annet.” Miljøorganisasjon.

Denne konflikten førte til en læringsprosess hvor politikerne var tvunget til å samarbeide om løsninger, noe som resulterte i innføring av kildesortering og et biogassanlegg som skulle omgjøre avfall fra de store slakteriene, jordbruket og matvareindustrien, til energi (politiker i posisjon). At kildesortering ble innført på grunn av denne saken har vært med å berede grunnen for andre miljøtiltak, mener informanten fra den politiske opposisjonen (II): ”Det har vært viktig for alt det andre. Om man vet hva man skal gjøre i det små så er det store lettere.”



Figur 8: Sjøppelbil drevet på biogass i Kristianstad.

I tillegg trekker informantene frem bio-kraftvarmeverket og fjernvarmesatsningen som vellykkede tiltak. Totalt er det oljefyring i fjernvarmeanlegget tilsvarende 115.499 tonn CO₂ erstattet av bioenergi siden 1990 (Kristianstads kommun 2007a:16). Motivasjonen for å erstatte oljefyring var imidlertid heller ikke bare klimahensyn opprinnelig sett:

”Det er gammelt prosjekt, på 80-tallet før klimaspørsmålet, det var jo oljepriser og slikt. Og få ren luft og minske oljeavhengigheten, men nå er det en del av klimaarbeidet også.” Kommunens miljøadministrasjon.

Energisparetiltak til husholdninger har også vært prioritert, og man har lenge hatt en energirådgiver som hjelper privatpersoner å søke tilskudd til ENØK-tiltak, noe mange andre svenske kommuner også har (kommunens miljøadministrasjon). Et eget klimakanselli ble startet i kommunen i 1998, og har i dag flere heltidsansatte. På energisiden trekkes vindkraftsatsning frem, per i dag finnes det 18 privateide vindkraftverk i kommunen, som genererer fem prosent av den lokale energiproduksjonen (Kristianstads kommun 2007a). På transportsiden fremheves

først og fremst biogass, men det har også blitt investert mye i sykkelveinett og vedlikehold av disse (Kristianstads kommun 2005).

Tiltakene har fått pengestøtte fra staten via LIP og KLIMP. I tillegg er det tydelig at kommunen satte i gang mange av miljøtiltakene med andre motiver enn klima: ”Motivasjonen var at man ikke jobbet med klima. Men det var tilfeldigvis klima”, sier konsulenten. Det var nødvendig å finne en løsning på avfallsproblemet, og det lønte seg å bruke bioenergi i stedet for olje i fjernvarmenettet. Disse energi- og avfallstiltakene ble etter hvert rammet inn som klimatiltak. Det er imidlertid flere som påpeker at klima har blitt stadig viktigere de siste årene: ”Strategiene kommer til å få mer betydning nå i fremtiden”, mener kommunens miljøadministrasjon.



Figur 9: Biogassanlegget i Kristianstad.

5.2.4. Målkonflikter i klimaarbeidet: ”Politikerne konkurrerer om hvem som kan ville ha en motorvei mest”

Flere av informantene pekte på målkonflikter i klimaarbeidet, blant annet den planlagte utvidelsen av motorveien E22, og den delvis kommunalt eide flyplassen.

”Det finnes fremdeles målkonflikter mellom gamle tradisjonelle vurderinger som at vi vil bygge ut den veien der og utvide flyplassen, samtidig vil man kutte utslippene. Det motvirker jo hverandre.“ Kommunens miljøadministrasjon.

Transportsektorens andel av utslippene i Kristianstad er ca 60 prosent, og utslippene fra denne sektoren økte særlig tidlig på 2000-tallet. En del av utslippøkningen senere år motvirkes av kommunens satsning på biogass som drivstoff (Kristianstads kommun 2007a). Mine informanter mener at transportsektoren er et område hvor kommunen har liten myndighet til å pålegge restriksjoner, og teknologiske forbedringer som nye drivstoff fremmes som løsning heller enn restriksjoner:

”Vi kjemper jo her for at den store veien, som går her utenfor Kristianstad, E22, vi vil jo at det skal bli en motorvei. Så det kan jo delvis oppfattes som en målkonflikt, samtidig som vi vil... På den andre siden kan vi jo bare bytte brensel på bilene, så gjør det jo ingenting at det går mange biler her.” Politiker i posisjon.

Informanten fra miljøorganisasjonen mener det ville vært umulig å stoppe denne veien selv om de hadde forsøkt: ”Politikerne konkurrerer om hvem som kan ville ha en motorvei mest”. Informanten fra den politiske opposisjonen mener også at det er helt urealistisk å skulle legge ned flyplassen eller stoppe motorveien av klimahensyn. Informanten fra kommunens miljøadministrasjon mener at det er mye staten eller EU må gjøre først, på jordbruk, industri og transport: ”Vi kan jo ikke påvirke allting. Vi kan jo ikke, vi rår ikke over transportsektoren, det er det tydeligste.” I motsetning til Norge er Sverige medlem av EU, men Norge får mange av EUs direktiver implementert gjennom EØS-avtalen. Et område hvor Sverige møter begrensinger fra EU-politikken, er jordbrukssektoren, mente informanten fra den politiske opposisjonen (I).

5.2.5. ”Spirit of Food” – landbruket og matvareindustriens rolle

”Den høga djurtætheten og det intensiva jordbruket bidrar også till betydande utsläpp av växthusgaser. Men jordbruket og livsmedelsindustrin skapar också restprodukter som ger förutsättningar för lokal energiproduktion og kretslopp för näringsämnen.” (Kristianstads kommun 2005:24).

En stor andel av klimagassutslippene i Kristianstad kommer fra jordbruket, mye av det er metan og lystgass fra dyrehold. Kommunens miljøregnskap viser 20 prosent reduksjon av CO₂-utslippene siden 1990, men her er ikke metan- og lystgassutslipp fra jordbruket tatt med, til sammen står disse for 33 prosent av klimagassutslippene i kommunen (Kristianstads kommun 2005:11). Kommunens miljøadministrasjon sier det slik: ”Vi har pratet mest om CO₂ når det gjelder de der prosentene. Det fra jordbruket må vi lære oss å få med.” Selv om KLIMP-regelverket åpner for at prosjekter for å kutte utslipp fra landbruket kan få støtte, har få slike tiltak blitt iverksatt, og hovedfokuset har vært på CO₂ fra energi og transport (Naturvårdsverket 2008). Selv om det fremheves fra mange av mine informanter at jordbruket og matvareindustrien har spilt en positiv rolle, i og med at avfallet herfra har gått til energi, er det også en av informantene som setter spørsmålsteget ved om den grunnleggende virksomheten er bra for klimaet:

”Det er livsfarlig å prate om det. Altså, det er et så følsomt tema, for det er så mange mennesker som blir bekymret om jeg går ut i media og sier at man ikke bør spise så mye kjøtt. For da kommer jo alle de som har masse kjøttedyr og de er jo kjempesinte på meg, ”for hva skal vi overleve på da?” Politiker i opposisjon (I)

Kristianstad har mange store matvareprodusenter, og med slagordet ”Spirit of Food” er det tydelig at denne industrien er viktig for kommunen. I klimaplanen fra 2005 slås det fast at det å ”(...)minske jordbrukets klimapåverkan genom att minska antal djur är inte en gångbar strategi i Kristianstads kommun” (Kristianstad kommun 2005:20). Tiltak som foreslås er å få folk til handle mer lokalprodusert mat, øke andelen fornybar energi og utnytte mer av avfallet til biogass. Det bemerkes at det savnes en nasjonal strategi for hvordan man skal minske utslippene fra jordbruket. Informanten fra den politiske opposisjonen (I) trekker fram satsningen på lokal og økologisk mat som for dårlig:

”Det som ikke er bra, er dette med mat og klima. Der har vi ikke lykkes bra. Vi er jo en landsbygdskommune, og jeg synes at vi ikke har lykkes med å kombinere landsbygda med klimasmarte løsninger.” Politiker i opposisjon (I).

5.2.6. Interne drivkrefter – administrativ og politisk enighet og vilje

”Drivkreftene er at det har funnes personer som har våget å gå foran.” Politiker i opposisjon (II).

Mine informanter trekker særlig frem kommunens ansatte (tjänstemän) som drivkrefter for at tiltakene har blitt gjennomført. Klimakoordinatoren i kommunen nevnes av nesten alle, men også andre i miljøadministrasjonen, det kommunale boligselskapet og energiselskapet nevnes.

”Men det er alltid sånn at mennesker betyr jo noe. Og om de menneskene brenner av entusiasme så blir det jo mer utav det. Enn om at man har innstillingen at man gjør det man må, men ikke mer.” Energiselskap.

I tillegg legges det vekt på den politiske enigheten om kommunens store miljøprosjekter, biogassanlegget og Vattenriket, og flere peker på søppelkonflikten som en årsak til politisk enighet. Informanten fra miljøorganisasjonen mener konflikt slik sett også kan fungere positivt:

”Iblant behøves det en lokal debatt, man protesterer mot noe som er feil, da kommer det bedre alternativer, som vi gjorde med søppelforbrenningen. (...) De siste 15 årene har samarbeid vært det viktigste her, men vi startet med konflikt.” Miljøorganisasjon.

I tillegg til at det finnes lokale ildsjeler, mener mine informanter at administrasjonen har vært flinke til å utnytte støtteordningene som finnes, og til å vite hva slags støtteordninger som finnes på nasjonalt nivå.

Informanten som jobber som konsulent mener at det at Kristianstad er en liten kommune er en fordel, for da drives det mer realpolitikk enn den ideologiske politikken på nasjonalt nivå. Politisk og administrativ enighet fremheves som en viktig drivkraft i Kristianstad, i likhet med i Kristiansand. ”Den politiske viljen har funnets, ingen har i alle fall opponert”, sier politikeren i posisjon.

Flere fremhever Kristianstads sårbarhet for oversvømmelser som en viktig grunn til at det er så stor enighet om å satse på klimatiltak. Flere millioner kroner er blitt investert i flomvegger, vannpumper og sikringstiltak, særlig etter flommen

i 2002 (Lundell 2007). Byens sårbarhet gjør innbyggerne mer motiverte til å drive med klimatiltak, og øker forståelsen for satsningen:

”Vi må gjøre noe, ellers blir byen oversvømmet, der finnes det en forståelse hos byens innbyggere” Politiker i posisjon.

5.2.7. Eksterne drivkrefter – gulrøtter til å satse: statlig støtte gjennom LIP og KLIMP

Kristianstad har mottatt støtte fra LIP og KLIMP ved 8 av 9 mulige tildelinger fra 1998 til 2008. Mine informanter mener dette har vært helt avgjørende for at så mange tiltak har kunnet gjennomføres. ”Det er mer pengene som har vært styrende enn planen, faktisk” sier informanten fra kommunens miljøadministrasjon. Da klimaplanen ble laget i 2005, var den direkte årsaken krav om plan for å få penger fra KLIMP. Selv om det er kommunen som har hatt hovedansvaret for å søke penger, har lokale selskaper og husholdninger vært involvert i gjennomføringen av ulike prosjekter. De private selskapene var lite aktive i begynnelsen, men samarbeidet utviklet seg etter hvert, og i 2008 ble det startet opp en Klimaallianse mellom kommunen og private bedrifter.

”Man kan si at pengene har satt i gang, eller innebåret at man satt i gang et samarbeid. (...) Det samarbeidet kommer jo til å fortsette og utvikles og leve videre.” Kommunens miljøadministrasjon.

Bidrag fra LIP og KLIMP har dekket 30 prosent av investeringene, mens resten må finansieres av aktørene selv. Imidlertid fremhever informanten fra energiselskapet at det har vært kommunale selskaper som først og fremst har gjort de store investeringene som fjernvarmen. De private aktørene har kortere tidsperspektiv og setter profitt først:

”Om du bare tenker i økonomisk avkastnings-perspektiv, ville mange fjernvarmeanlegg ikke blitt noe av. (...) Vi taper penger på det nå, men om ti år vil vi tjene på det. Sånn kan ikke kapitalister tenke.” Energiselskap.

En annen ekstern drivkraft har vært at Sverige har sterke insentiver i skatte- og avgiftssystemet. Energiskatter og høyere energipriser var viktige årsaker både for å bytte fra el og olje til bio og fjernvarme, fremhever flere av informantene.

I likhet med Kristiansand, pekes det også på den generelle økte interessen for klima blant folk og media som en viktig drivkraft: ”Al Gore har nådd frem til folk som aldri har tenkt tanken at det finnes et klimaspørsmål”, mener konsulenten. Man kan ikke snakke ”miljøspråk” for å overbevise alle, og det fremheves at det er en ny måte å snakke om klima på i den internasjonale debatten, som har virket positivt inn på arbeidet lokalt:

”Det er et positivt budskap, og det er viktig i miljøbevegelsen. Om man ser tilbake så var jo miljø bare tungt og... (...) Det er ikke å dra tilbake til steinalderen. Vi opplever at vi har gjort det, og selskapene, det er forretningsideer, og det er viktig.” Politiker i posisjon.

5.2.8. Eksterne barrierer - krav om lønnsomhet og konkurranse

Krav til lønnsomhet og kortsiktig tenkning generelt var noe mine informanter trakk frem som sterke barrierer i klimaarbeidet.

”Ja, altså de skylder jo alltid på økonomien, det er liksom den største barrieren for allting. Og det er kanskje sånn at det blir litt dyrere. Men i lengden så blir det jo ikke det. Og det er jo det som er problemet med politikken, ettersom vi bare bestemmer for fire år om gangen.” Politiker i opposisjon (I).

Utbygging av nye veier, kjøpesentre og infrastruktur er nødvendig ettersom Kristianstad konkurrerer med andre byer om innbyggere og investeringer. Informanten fra kommunens miljøadministrasjon sier det slik at ”Det er en sånn gammel, nedarvet politikk som deles av de fleste kommuner. Alle vil vokse”. Samfunnet er bygget på konsumpsjon, og dette er en global politikk som påvirker også Kristianstads klimapolitikk:

”Jeg synes jo at verdenspolitikken også er noe som spiller inn i den lille politikken. Politikken i hver enkelt kommune, og til og med EU-politikken, den synes jeg spiller en mindre viktig rolle enn verdenspolitikken. (...) Alle vil være som den globale overklassen. (...) Alle blir påvirket av det, det triller liksom sakte ut i alle små byer” Politiker i opposisjon (II).

Flere trekker imidlertid også frem at markedet og private aktører kan virke positivt inn på klimaproblemet. Konsulenten mener at alle selskaper nå har skjønnet at det finnes et klimaproblem, og at mange er klare til å handle:

”Men man kan ikke bruke et miljøspråk for å overtale dem. Et businesspråk kan jo være at vi tjener penger på dette, vi kan selge produkter på dette. Da må miljøfolk sørge for at andre også får plass.” Konsulent.

5.3. Oppsummering og sammenligning av de to eksempelstudiene

Implementeringen av klimaplaner i Kristiansand og Kristianstad er påvirket av et samspill av interne og eksterne faktorer. Fellestrekk er at begge har gjennomført en del tiltak, og stort sett har ”lønnsomme” og ”nødvendige” tiltak blitt prioritert. Begge steder har bilismen og ”hjørnesteinsindustriene” (matvareindustrien i Kristianstad og prosessindustrien i Kristiansand) møtt lite restriksjoner, og informantene peker på at dette er områder utenfor deres kontroll.

Statlig støtte og initiativ har vært avgjørende i begge byene. I Kristiansand fremheves likevel mangelen på nasjonal plan, inkludering av kommunene og mangel på ressurser og penger, klart sterkere enn i Kristianstad. Kristiansand har på mange måter klart å utnytte det fragmenterte virkemiddelapparatet til sin fordel, og på liknende vis har Kristianstad ”spesialisert” seg på KLIMP-søknader. Gjennom de statlig initierte samarbeidsprosjektene ATP og KLIMP har man også involvert flere aktører i klimaarbeidet, og beslutninger som tidligere ble tatt av den enkelte kommune har nå blitt overført til andre arenaer.

Begge steder fremheves et lokalt engasjement og en tverrpolitisk og administrativ enighet om å satse på klimatiltak. Det er derfor et paradoks at mangel på politisk vilje lokalt fremheves som en intern barriere for å innføre ytterligere tiltak, ettersom informantene anser at ytterligere tiltak avhenger av eksterne aktører. Lokalt har de gjort omtrent så mye de har mulighet til juridisk og økonomisk, fremhever informantene. Betegner da ”manglende politisk vilje” et lokalt problem, en lokal forventning eller mangel på innflytelse over de andre nivåene? Hva har kommunen *makt* til, og hva har de *mulighet* til?

Samtidig er det en del forskjeller mellom de to byene; mens konflikt og debatt førte til samarbeid om biogass og resirkulering i Kristianstad, opplevde Kristiansand en ”avkobling” av industrien i klimaarbeidet de første årene, før fjernvarmesamarbeidet kom på plass etter en lang prosess. En annen forskjell er at

kommunene er en integrert del av den svenske statens klimapolitikk, mens Kristiansand er et unntak i norsk sammenheng.

I tabellen under er de viktigste interne og eksterne drivkreftene og barrierene i Kristiansand og Kristianstad oppsummert for å synliggjøre forskjeller og likheter. Punktene som er trukket ut ble fremhevet som spesielt viktige av informantene. En rekke andre punkter ble trukket frem intervjuene i begge kommuner, men av plasshensyn kan ikke alle gjengis eller diskuteres her. Punktene i tabellen er de mest relevante for å besvare oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Samtidig illustrerer sammenligningen viktigheten av kontekst for hvilke tiltak som gjennomføres, og dette påvirkes både av interne og eksterne faktorer. En slik abstraksjon, det vil si en utvelgelse av essensielle trekk ved eksempelet ut fra teori, hjelper oss å se eksemplene i sammenheng, og danner grunnlag for overføringsverdi og analytisk generalisering (Buch-Hansen og Nielsen 2005, Bergene 2007).

KRISTIANSAND, NORGE	KRISTIANSTAD, SVERIGE
Tiltak gjennomført <ul style="list-style-type: none"> • Fjernvarme, ATP, kollektivsatsning, sykkelveier, informasjonsarbeid 	Tiltak gjennomført <ul style="list-style-type: none"> • Fjernvarme, biogassanlegg, biokraftverk, sykkelveier, vindkraftverk
Ikke gjennomført <ul style="list-style-type: none"> • Restriksjoner mot bilisme, veiutbygging, kjøpesenter • Restriksjoner mot prosessindustri 	Ikke gjennomført <ul style="list-style-type: none"> • Restriksjoner mot biltrafikk • Tiltak i jordbruket (metan) og restriksjoner på matvareindustrien
Interne drivkrefter <ul style="list-style-type: none"> • Miljøsjefen i kommunen • Ordførere og politisk ledelse – tverrpolitisk enighet • "Gulrot"-strategi, positive tiltak • Profilering – Miljøbyen Kristiansand • Regionalt samarbeid Knutepunkt Sørlandet, ATP 	Interne drivkrefter <ul style="list-style-type: none"> • Dyktige tjenestemenn i kommunen • Politikere enige om tiltak • Klimakoordinatoren i kommunen – dyktig og personlig engasjert • Konkret handling, ikke styrt av strategi; andre motiver enn klima • Konflikt om forbrenningsanlegg førte til kunnskap og samarbeid • Kristianstad utsatt for klimaendringer og flom
Interne barrierer <ul style="list-style-type: none"> • Mangel på politisk vilje til "pisk" – frykt for velgerstraff • Gjennomfører bare det som lønner seg – lite restriksjoner • Mangel på implementering i konkrete saker • Mangel på arbeidskraft (ressurser) • Handelsstanden og markedsinteresser generelt • Juridisk/ formell forankring av klimaplan er svak 	Interne barrierer <ul style="list-style-type: none"> • Målkonflikter: kommunalt deleid flyplass, ny motorvei ønskes, kjøpesenter utbygd. • Krav til lønnsomhet og vekst fra politikere, folk og næringsliv
Eksterne drivkrefter <ul style="list-style-type: none"> • Statlige bidrag (ENOVA, Belønningsordningen) • Statlige initiativ (MIK, ATP, Miljøbyprosjektet) – Kristiansand godt fordelt. • "Al Gore-effekten"- klima på dagsorden, media etc. 	Eksterne drivkrefter <ul style="list-style-type: none"> • Staten hjulpet med penger, LIP og KLIMP (men ikke tvang). Belønner de som våger å gå foran. • Klima mer populært, "Al Gore-effekten" • Høyere energipriser • Godt skattesystem i Sverige, Grøn Skatteväxling • Vunnet priser nasjonalt og internasjonalt
Eksterne barrierer <ul style="list-style-type: none"> • For lite økonomisk støtte fra staten • Mangel på samordnet statlig politikk • Ingen nasjonal plan – sprik i statlige signaler 	Eksterne barrierer <ul style="list-style-type: none"> • Politikken er for kortsiktig – fireårsperspektiv • Kwartalsøkonomi – høye krav til avkastning, tenker ikke på samfunnets beste. • For lite penger fra staten

Figur 10: Oppsummering og sammenligning av eksempelstudiene

Ved å analysere forskjellene og likhetene i de to kommunene mer i dybden, får vi mulighet til å vurdere hvilken forklaringsverdi ulike teorier (kapittel 2) gir for å forstå lokal klimapolitikk. I tillegg åpner en slik analyse muligheten for å sammenligne hvordan norsk og svensk klimapolitikk påvirker iverksettingen av lokal klimapolitikk i de to eksempelstudiene.

6. Analyse: mellom lokal kapasitet, statlig styring og globale diskurser

Gustavsson m.fl. (2008:13) skriver at "(...)local geographies do not transform automatically into particular climate policies. Actions must be taken by agents of flesh and blood". Oppgaven tar utgangspunkt i kommunen som aktør, men det er tydelig at statlige strategier og globale diskurser har vært viktig i begge eksemplene. Analysen vil derfor se på hvordan forholdet mellom strukturer og aktører på ulike nivå kan forklare implementeringsprosessene. Jeg vil først se på forklaringsverdien av økologisk modernisering som teori og diskurs, så på lokal governance og implementeringskapasitet. Til slutt vil jeg se på den lokale klimapolitikkens rom, og oppsummere hovedfunn i analysen. Kapittelet besvarer dermed forskningsspørsmål 3 som forklart i innledningen: "Hvorfor forstås forholdet mellom eksterne og interne faktorer på denne måten [som forklart i kap. 5], og hva kan forklare likheter og forskjeller i forståelser og handling?"

6.1. Gulrot fremfor pisk – innflytelsen fra økologisk modernisering

Begge byene har satset på en "positiv" strategi, og "negative" tiltak har i stor grad blitt avvist som urealistisk, i alle fall med dagens rammevilkår. Dersom betingelsene endres, er det likevel tro på at miljøproblemene kan løses innenfor dagens system:

"Koster strømmen 1,50, da synker el-forbruket i Norge med 20 prosent. Så hvorfor sjau med alle disse planene og alt det der, det er bare å legge på 20 øre i strømprisen, så får man alt sammen." Energirådgiver, Kristiansand.

Sitatet er betegnende for en sterk tro i begge eksempelstudiene på at det eksisterende systemet kan løse miljøproblemene med innovasjon og ny teknologi. Bare det blir lønnsomt å spare energi, vil det skje av seg selv, og slik er logikken også for andre klimatiltak. I et slikt perspektiv har aktører lite handlingsrom; strukturer avgjør. De som snakker for miljøsakene har selv et ansvar for å oversette klimaproblemet til noe positivt for markedskreftene. Hajer (1995) fremhever at denne troen på at økonomisk vekst og miljøvern går hånd i hånd, har blitt dominerende i samfunnsdebatten, og i stor grad danner denne ideen også

rammene for debatten i Kristiansand og Kristianstad. Aktørene ser ut til å danne diskurskoalisjoner som fremmer ”gulrot-strategien” og ”positive” tiltak som fjernvarmeutbygging, energisparetiltak og kollektivtrafikk. Mine informanter peker på at enigheten gjør politikere og administrasjon mer motivert og virker mobiliserende i forhold til andre aktører, nettopp et kjennetegn for en diskurskoalisjon. En sterk tro på tverrpolitisk enighet om ”positive” tiltak kan føre til en selvforsterkende effekt: Det er de positive tiltakene som lønner seg, det er de man støtter opp om, og dette definerer igjen hvilke tiltak som foreslås i neste runde. Den tverrpolitiske enigheten fremheves som positivt i begge byene. Imidlertid er et av de mest sentrale elementene i teorien om økologisk modernisering å omstrukturere industrien og produksjonssystemet i miljøvennlig retning. I et slikt perspektiv er ikke nødvendigvis tverrpolitisk enighet et gode i seg selv, det kan like gjerne være et hinder for ”kreativ destruksjon” og innovasjon. Bressers (2004) påpeker at konsensus-politikk fort kan undergrave reelle forskjeller og føre til et manglende fokus på implementering av konkrete tiltak, og Jänicke (2008) etterlyser også mer konfliktorientering.

I begge kommunene har den lokale industrien i stor grad vært skjermet for restriktive tiltak, ettersom industrien er viktig for arbeidsplasser og økonomi, og at kommunen ikke har makt til å ilegge slike restriksjoner. På samme måte anses utbygging av kjøpesentre, veier og flyplasser å være nødvendig for å tiltrekke seg nye investeringer og innbyggere, og det er et stort press for vekst.

På denne måten kan man si at ideene om økologisk modernisering har fått gjennomslag i debatten, men ikke som noen helhetlig politikk i de to byene; det har snarere vært en form for ”klipp-og-lim”-variant av økologisk modernisering som har fått gjennomslag.

6.1.1. Skånes lokale ”moderniseringstapere”?

Det må understrekes at det er økologisk modernisering som ide eller diskurs (jfr. Hajer), ikke som teori (jfr. Mol og Spaargaren, Jänicke) som synes å påvirke prosessen i de to byene. Det er *ideen* om at det eksisterende systemet og økonomiske prosesser kan løse miljøproblemer, ikke nødvendigvis erfaringer fra industriell reform i praksis, som ligger til grunn. Ideen om økologisk

modernisering er bred og uklart avgrenset i debatten, noe som skiller seg fra de forutsetningene økologisk modernisering som teori setter, blant annet at ikke alle typer miljøproblemer kan løses gjennom økologisk modernisering. Det er også interessant at den lokale ”hjørnesteinsindustrien” (prosessindustrien i Kristiansand og matvareindustrien i Kristianstad) har møtt lite restriksjoner, i det minste frem til nå. Ifølge teorien skulle nettopp disse være grunnlaget for miljømessig omstrukturering av økonomien. Med Jänickes (2008) ord kan man hevde kommunene har unngått konfliktorientering, og at det er en fare for at man nøyer seg med å ”plukke de lavhengende fruktene”.

I Kristiansand var det debatt om man skulle ha med prosessindustrien i klimaplanen, og det endte med at den ble tatt ut. En omlegging blir av informantene ansett som i praksis en nedlegging av industrien, selv om det forelå mindre drastiske tiltak, som overgang til miljøvennlig brensel. På denne måten ble en av de største kildene til klimagasser i Kristiansand utdefinert fra kategorien det var ”mulig å gjøre noe med”. De som var uenige i dette, som Kristiansand Natur og Ungdom, ble heller ikke med i den videre prosjektgruppa. Den lokale industrien var representert i prosjektgruppa, blant annet fordi kommunen ville ha dem med på å realisere fjernvarmeutbygging. Debatten i media viser at det var en anerkjennelse av at industrien hadde store utslipp, men kommunen argumenterte at de ikke hadde makt til å sette restriksjoner, og jobbet i stedet for å få med industrien på fjernvarmeutbygging (Fædrelandsvennen 1998).

Flere av informantene fremhevd imidlertid miljøaspektet ved at solcelleprodusenten Elkem Solar nå er i ferd med å bli bygget i Kristiansand. Slik sett kan man argumentere for at et skifte i retning av økologisk modernisering er på gang i industrien. Dette aspektet var imidlertid ikke oppe i klimastrategier og offentlig debatt i særlig grad, og det er vanskelig å se Elkem Solars rolle i det lokale klimaarbeidet. Informanten fra den politiske opposisjonen mener at industrien nå er tatt inn i klimaplan-prosessen igjen av taktiske årsaker. Energirådgiveren tror heller ikke det har betydd noe for det lokale klimaarbeidet at Elkem har bygget solcelle-fabrikk, og forklarer skiftet med endringer i etterspørsel på verdensmarkedet som har lite med staten og kommunen å gjøre.

Dersom Elkem Solar markerer et skifte mot økologisk modernisering i Kristiansand, ser det altså ut til å ha lite med kommunens klimaplan å gjøre. I teoriene om økologisk modernisering har markedet en nøkkelrolle, men Jänicke (2008) understreker at i en mer kompleks verden preget av globalisering og økt usikkerhet, må markedskreftene møtes med ”smart” regulering for å fremme økologisk modernisering.

6.1.2. Mer konfliktorientert i Sverige og Kristianstad?

I likhet med Kristiansand har Kristianstad skjernet sin ”hjørnesteinsbedrift”, landbruket og matvareindustrien, fra ”negative” tiltak, men inkludert dem i ”positive” tiltak som biogassanlegget. Det var imidlertid en konflikt som førte frem til beslutningen om biogassanlegget. Konflikten med befolkning, jordbruket og matvareindustrien om søppelanlegget og frykten for dioksiner presset politikerne til å finne nye løsninger, som kildesortering av avfall.

”Man skulle gå ut og forklare folk at de måtte betale mer avgift og at det skulle bli mer besværlig. Og det gikk vi ut med [ler]. Det var jo en utfordring.” Politiker i opposisjon (II), Kristianstad.

Informanten mener de små tiltakene slik sett har beredt grunnen for de store. Samtidig kombinerte de dette med nye teknologiske løsninger gjennom biogassanlegget, som kan sees som en ”eco-innovation” (Jänicke 2008). Dette samarbeidet med landbruket og matvareindustrien ble ytterligere forsterket med felles prosjekter i LIP og KLIMP.

Her er det imidlertid viktig å ha klart for seg ulik nasjonal kontekst: Sverige har på mange måter ført en mer konfliktorientert linje i klima- og energipolitikken enn Norge, med flere og høyere grønne skatter og avgifter, som har skapt bedre forutsetninger for en økologisk modernisering i energipolitikken. Samtidig har de hatt ressursmessige årsaker til en slik satsing med mye skogressurser og fravær av fossile energiresurser, samt lang tradisjon for miljødebatt og -arbeid, også lokalt. Kristianstad hadde med sin matvare- og jordbrukssektor mye avfall som måtte behandles, noe som var en potensiell ressurs. ”Man jobbet ikke med klima, men det var tilfeldigvis klima”, mente konsulenten i Kristianstad, noe som kan støtte opp om en slik tolkning.

6.1.3. ”Sånne ting vil aldri bli fremma” – manglende restriksjoner på trafikk

Et annet punkt hvor ”gulrot”-strategien har vært viktig i begge eksemplene er trafikk. Begge kommunene sliter med høye utslipp fra trafikken og økt trafikkvolum, og de har forsøkt å møte dette med økte sykkel- og kollektivtilbud. Når så biltrafikken øker, er det likevel liten tro på at restriktive tiltak er mulig eller ønskelig:

”Hvis vi skulle gjøre vei i vellinga for klimaendringene, så skulle vi forbudt biler i bykjernen, gratis buss... Men sånne ting vil aldri bli fremma.” Miljøorganisasjon, Kristiansand.

”Forbud, det vinner man ikke på. Forbud mot alle biler som går på bensin. Det er kanskje ikke mulig akkurat nå.” Rådgiver, Kristianstad.

Selv om det fremheves at ny teknologi må til i bilindustrien, mener informantene at det er statens oppgave å gjøre noe med eventuelle restriksjoner på trafikk. Teknologiske innovasjoner i forhold til drivstoff fremmes som løsningen på trafikkproblemet, ikke restriksjoner mot for eksempel veibygging, noe sitatet fra politikeren i posisjon i Kristianstad viser tydelig: Det er ikke noe problem å bygge ny motorvei, man kan jo bare skifte ut drivstoffet på bilene.

Informantene har vanskelig å se for seg restriktive tiltak mot transportsektoren, fordi næringslivet og innbyggerne er avhengige av og ønsker nye veier og kjøpesentre. I motsetning til restriktive tiltak innen industrien, er det vanskelig å peke på en enkelt aktør, i alle fall på det lokale nivået, som vil motsette seg en omstrukturering, slik sett er det ikke én ”moderniseringstaper” som ville tape på om kommunene innførte for eksempel veipricing, rushtidsavgift eller parkeringsrestriksjoner. Men den politiske motstanden oppfattes likevel massiv blant velgerne og handelskrefte:

”(...)når det gjelder trafikk, så er det motstand mot restriksjoner både fra organisasjoner, handelsstanden, befolkningen generelt, politikere, særlig på høyresida.” Kommunens miljøadministrasjon, Kristiansand.

Når konflikt oppstår mellom økonomi og miljø, prioriteres økonomi, selv om det er noe uklart hvilke interesser som styrer denne beslutningen. ”Alle” er for klimatiltak, og ”alle” mener det lønner seg å ta vare på miljøet. Likevel oppleves

et press og sterke forventninger om straff fra velgerne dersom vekst nedprioriteres. Her er det imidlertid en forskjell mellom det norske og svenske politiske partisystemet, som også gjenspeiles i debatten i Kristiansand: En av informantene i Kristiansand mente at dersom man innførte restriksjoner på bilisme og forbruk, så ville velgerne "(...)springe over til Fremskrittspartiet – bang". FrP har i den norske klimadebatten markert seg som "klimaskeptikere" og vært kritiske til IPCC og menneskenes rolle i den globale oppvarmingen. I Sverige finnes ikke noe tilsvarende "klimaskeptisk" parti. Frykten for velgernes straff kan derfor kanskje oppfattes som mer konkret i Kristiansand.

Likevel fremheves *både* tverrpolitisk enighet og mangel på politisk vilje i begge byene, og viser som Hajer (1995:1) påpeker, at diskurser sjelden er komplette og sammenhengende enheter: "Environmental discourse is fragmented and contradictory". Debatten om biltrafikken viser dette paradokset: Man fremhever at miljøtiltak lønner seg, men der man møter konflikter med økonomiske mål er det manglende politisk vilje til å gjøre noe, av hensyn til næringslivet og kommunens vekst og konkurransevne.

6.1.4. Hvem sitt ansvar? Et hull i teoriene om økologisk modernisering

Det er tydelig at debatten i eksempelstudiene baserer seg på ideen om å skape en vinn-vinn-situasjon mellom økonomisk vekst og miljøvern, basert på samarbeid og "positive" virkemidler fremfor restriksjoner. Men politikken i praksis er ikke kompatibel med premissene teorien om økologisk modernisering setter. Jordbruk, industri og veitrafikk gir store utslipp, men det er ikke kommunens ansvar eller myndighetsområde; og her hevdes det fra lokalt nivå at staten og markedet må ta ansvar og innføre ny teknologi. Jänicke (2008) mener at "moderniseringstaperne" må konfronteres og tilbys alternative løsninger, og på lignende vis argumenterer Mol og Spaargaren (2000) for at økologisk modernisering innebærer strukturell endring. Men hvem sitt ansvar er det å sette i gang denne prosessen? Har nasjonalstaten mulighet til å innføre "smart regulering" og "politisk modernisering" i en kontekst av økt usikkerhet og globalisering, eller er det et internasjonalt ansvar? Hvilke ansvar og muligheter har kommunene i en kontekst av økt lokal konkurranse og urban entreprenørpolitikk? Jänicke (2008) presiserer

at det å oppnå konfliktorientert økologisk modernisering ikke vil bli enkelt, men det han beklager som en realitet kan like gjerne sies å være et hull i teorien og diskursen om økologisk modernisering, om hvordan en konfliktorientert innovasjonsprosess skal settes i gang. Mens Gibbs (2002) ser det lokale nivået som en nøkkelaktør for sterk økologisk modernisering og lokal vekst, fokuserer Jänicke (2008) på det nasjonale nivået, og vurderer ikke det lokale nivået eksplisitt. Eksempelstudiene viser at kommunene er seg bevisst et *ansvar*, men at de også ser store begrensninger i sine muligheter, ettersom *makten* til å kutte utslippene ligger i markedet i teorien og diskursen om økologisk modernisering. Kommunene har kanskje innvirkning på veiutbygging og parkeringsavgifter, men ikke på ny bilteknologi, og det er den siste løsningen som anses som den beste – og mest realistiske.

I tråd med økologisk modernisering trekker informantene frem nye samarbeidsprosjekter som en intern drivkraft som har gitt økt miljøfokus og effektiv implementering av tiltak. Jeg vil nå se nærmere på hvordan dette har sammenheng med en bredere trend mot governance for miljøtiltak i tråd med teoriene diskutert tidligere.

6.2. Governance i lokalt klimaarbeid - ATP og KLIMP

Både i Kristiansand og Kristianstad blir nye samarbeid trukket frem som positivt i det lokale klimaarbeidet: Regionalt samarbeid mellom kommunene i ATP i Kristiansand, og KLIMP-samarbeid med energiselskaper og jordbruket i Kristianstad. Begge kan sies å representere former for governance, da de involverer flere aktører i å løse oppgaver som tidligere var kommunens ansvar. Nye offentlig-private partnerskap, prosjektsamarbeid og nettverk kan betegnes som ulike former for governance (Pierre og Peters 2000, Kjær 2004). Informantene fremhever imidlertid kommunenes rolle i prosjektene, samt kommunalt deleide selskaper som energi- og renholdsselskaper, mer enn privat næringsliv og sivilsamfunn. I Kristianstad er det først de siste par årene at private selskaper har engasjert seg, blant annet gjennom å danne et klimanettverk. Det fremheves at det private næringslivet har vært trege med å ta i bruk biogassbiler, selv om kommunen har lagt til rette for dette.

Et sentralt poeng er at både ATP og KLIMP ble initierte av staten. Er dette da governance som selvstyrte nettverk slik Rhodes (1997) beskriver det? Jessops (1998) bredere begrep om "metagovernance" synes å være mer dekkende. Nye styringsformer fremheves å ha gjort lokal implementering mer effektiv på bestemte områder, men at de er initiert av staten viser en gjensidig avhengighet mellom lokal kontekst og statlige prioriteringer. Hvorvidt metagovernance-tiltak implementeres lokalt synes dermed å være avhengig av myndighetene, slik Lundquist (2001) hevder, men må også sees i sammenheng med lokal kontekst.

6.2.1. Metagovernance i samspill med lokal kontekst

Jessop (1998) beskriver metagovernance som "governance i skyggen av hierarkiet", og Lundquists (2001) analyse av LIP i Sverige ser ut til å støtte opp om en slik konklusjon. Staten var helt avgjørende for at LIP ble iverksatt, og staten styrte prosjektet mer gjennom finansiering og regelverk enn gjennom "ideological steering" som Meadowcroft (2007) beskriver. En viktig forskjell mellom ATP og KLIMP sett som metagovernance, er prosjektenes forankring i statens overordnede klimastrategi: Mens KLIMP er et program som har gått over mange år, har ATP vært et forsøksprosjekt i Kristiansandsregionen. Mange svenske kommuner har etablert fjernvarme, biogass og biodrivstoff i samarbeid med lokalt næringsliv gjennom LIP og KLIMP, mens ATP er noe av et unntak i norsk sammenheng. Det har blitt satt i gang ATP-liknende prosjekt andre steder, men Kristiansandsregionen var det eneste stedet hvor prosjektet ble videreført (Norheim m.fl. 2008). Jessop (1998) understreker at nye institusjonelle tiltak må komme som en del av en større strategi fra statens side, slik sett er KLIMP og den svenske modellen nærmere hans betydning av metagovernance enn ATP, selv det la mindre vekt på informasjon, utdanning og ideologisk styring. At tiltakene er governance-tiltak for bærekraftig utvikling fra statens og kommunens side, slik Meadowcroft (2007) og Kemp m.fl. (2005) forstår det, kan man derfor stille spørsmålsteget ved: Selv om samarbeidsprosjektene har klimamål, mangler det helhetlige fokuset på kontinuerlig innovasjon, refleksivitet og bred deltagelse som teoriene om governance for bærekraftig utvikling og "transition management" har sentralt.

6.2.2. Samarbeid for klimamål, men lite refleksivitet og interaksjon

ATP og KLIMP styres mer av resultatmål enn prosessmål, og mandatet er avgrenset. Selv om man får utbedret kollektivtilbudet og øker antall biogassbiler, har ikke dette vært nok til å snu utslippsveksten fra trafikk. Informantene har likevel liten tro på at det å få med flere aktører eller endre strategi lokalt vil endre dette: De mener at klimamål er godt integrert i planleggingsprosesser som kommuneplaner/ översiktsplaner, og at det er opp til aktører på andre nivåer å endre sin strategi.

”Det er mye som staten må gjøre først, eller EU. Vi kan jo ikke påvirke allting. (...) Vi rår ikke over transportsektoren, det er det tydeligste. Ikke industrien heller.” Kommunens miljøadministrasjon, Kristianstad.

Kommunene har tilpasset strategien til konteksten og utnyttet godt de statlige støtteordningene som finnes. Dette stemmer med premisset fra ”transition management” om at *hvordan* man forholder seg til eksterne faktorer er viktig. Informantene understreker likevel at *hva* man har å forholde seg til også avgjør. I tillegg er tiltakene mer å forstå som sektor-spesifikke tiltak enn forsøk på å sette i gang teknologiske ”transitions” som Kemp m.fl. (2005) beskriver. Her må det innvendes av Kemp m.fl. (2005) sine teorier tar for seg det nasjonale nivået, men de bygger likevel på generell governance-teori. Mine informanter peker på at regionalt og offentlig-privat samarbeid har vært viktig, men understreker også at forutsetningene for samarbeidet kom først – en blanding av krav, støtte fra staten og intern motivasjon gjorde at prosessene kom i stand.

Den lokale konteksten er åpenbart viktig for hvilke statlig initerte metagovernance-tiltak som lykkes. Teoriene om governance som nettverk og partnerskap sier imidlertid lite om *hvordan* konteksten påvirker utfallet, noe som er en svakhet for analyse av implementeringen. Med andre ord legger governance-teoriene lite vekt på aktørenes handlingsrom og kontekst. For å si noe om hvordan lokal kontekst har vært viktig i Kristianstad og Kristiansand, vil jeg nå bruke Bressers (2004) begrep om implementeringskapasitet.

6.3. En sterk lokal implementeringskapasitet

Selv om prosessen og organiseringen av arbeidet i ATP og KLIMP representerer noe nytt, baserer klimastrategiene seg i stor grad på tradisjonelle styringsverktøy, som vedtak om tilknytningsplikt for fjernvarme, utbygging av fjernvarme gjennom kommunalt deleide selskaper, stimulerende tiltak som bussmetro og kollektivtrafikk, og folkeopplysning gjennom holdningskampanjer. Bressers (2004) legger vekt på at nye organiseringsmetoder og governance-prosesser er viktig og nyttig, men at de ”nye” styringsmetodene slik sett ofte baserer seg på ”gamle” styringsverktøy. Om disse implementeres tilstrekkelig, kommer an på aktørenes økonomiske og juridiske makt, den informasjonen de besitter, og deres motivasjon i hvert enkelt tilfelle, ifølge Bressers (2004).

6.3.1. Økonomisk og juridisk makt til å implementere tiltak

Kristiansand og Kristianstad har ulike statlige rammevilkår å forholde seg til, men begge har utnyttet og tilpasset strategiene til klimavirkemidlene som finnes. De har deltatt i nasjonale programmer og fått støtte til å gjennomføre tiltak. Juridiske virkemidler som tilknytningsplikt for fjernvarme gjennom PBL ble nevnt som svært viktig i Kristiansand. Kommunene har klart å benytte denne økonomiske og juridiske makten til å gjennomføre en del prosjekter, som bedre busstilbud og krav om fjernvarme. Det er likevel tiltak de har hatt formell makt til å gjennomføre, som ikke er blitt gjennomført, og restriktive tiltak mot trafikk er det klareste eksempelet. Kommunene har juridisk mulighet til å innføre parkeringsrestriksjoner og veipricing, men selv om dette er tiltak som vil lønne seg for kommunen, har man i stor grad unngått å bruke denne makten. ATP-sekretariatet i Kristiansand skriver at ”(...)begrepet veipricing er så belastet politisk at det vil være uklokt å kreve det. Vi må bruke noe mer tid før dette er modent” (Kristiansand kommune 2007). Selv om kommunen har *formell makt* til å innføre restriksjoner, handler makt også om politisk strategi og vilje – det Bressers (2004) kaller motivasjon.

6.3.2. Institusjonell kapasitet og personlig motivasjon

Bressers (2004) understreker betydningen av lokal kontekst. Her må det trekkes frem at Kristiansand allerede var godt i gang med økt satsning på kollektivtrafikk og bussmetro før ATP ble satt i gang, og Sørlandskommunene hadde samarbeidet gjennom Knutepunkt Sørlandet siden 1990, blant annet om næringspolitikk. ATP hadde slik sett en solid grunnmur, og kan ha bidratt til å øke implementeringskapasiteten gjennom en sterk lokal kunnskap og motivasjon for samarbeid lokalt. På lignende vis har konteksten i Kristianstad styrket grunnlaget for lokal handling, da biogassanlegget og fjernvarmen var bygget før LIP og KLIMP, og man kunne bygge videre på disse relasjonene.

Et tydelig fellestrekk mellom intervjuene i Kristianstad og Kristiansand er hvordan informantene trakk frem kommunens miljøsjef/ klimakoordinator som en viktig drivkraft for klimaarbeidet. Begge kommunene har hatt samme miljøsjef/ klimakoordinator ansatt over 15-20 år, og flere andre ansatte i en egen miljøavdeling. I norsk sammenheng er dette nokså unikt, da svært få kommuner har en heltidsstilling på miljø overhodet (Berglund og Nergaard 2008). I Sverige har derimot de fleste kommuner en eller flere ansatte til å jobbe med miljø, energi og/eller klima (SUM 2008). Det at kommunene har en egen miljøavdeling og klima-/miljøsjef, fremtrer som en helt avgjørende institusjonell drivkraft i klimaarbeidet.

6.3.3. Lite aktørfokus i teoriene

Institusjonell forankring av bærekraft-prinsippet er et av hovedpoengene i Kemp m.fl. (2005) sin modell for governance for bærekraftig utvikling, og her understrekes det at dette gjelder uformelle like mye som formelle institusjoner. Selv om de fleste svenske kommuner har miljøvernssjef, klimakoordinator eller lignende stilling, er det mange som ikke har fått LIP/ KLIMP-støtte. På samme måte har Kristiansand klart det de fleste andre norske kommuner ikke har klart, nemlig å opprettholde et lokalt klimaarbeid over tid, og utnytte de statlige ordningene som finnes til sin fordel.

Alt dette taler for å se personlige faktorer som miljø-/ klimasjefens og miljøavdelingens engasjement og kunnskap i sammenheng med andre interne

faktorer, som institusjonell forankring av klimaarbeidet, politisk makt og organisering av prosesser. Dette aspektet er lite vektlagt i de teoriene om governance og økologisk modernisering jeg har beskrevet tidligere: Nye styringsmodeller og ny teknologi er ansett som viktigere enn aktørenes motivasjon for å implementere disse tiltakene. Men dette kan fort bli en rasjonalistisk forenkling av en komplisert virkelighet med mange lag. Mine eksempelstudier viser tvert i mot at man må forstå lokal klimapolitikk som et samspill. I Kristiansand og Kristianstad er det ikke bare organisering og prosess, ei heller statlig initiativ og støtte alene som har avgjort hvordan tiltak implementeres i praksis. Det handler også om lokale institusjoner, motivasjon og kunnskap på lokalt nivå, og den formelle og uformelle makten de har til å gjennomføre endringer.

6.4. Den lokale klimapolitikken rom – hva og hvem styrer?

Samtidig som det er viktig å sette fokus på hvilken implementeringskapasitet kommunen og andre aktører har, er det også viktig å se på hvilke grupper som har makt til å definere problemer og løsninger, og til å handle ut fra dette. Både ATP og KLIMP gikk ”over” det etablerte systemet og fikk makt til å gjennomføre tiltak utenfor den tradisjonelle politiske kanalen. Samtidig er hva man *oppfatter* å være den lokale klimapolitikken mulighetsrom styrende for praksis. I eksemplene er det tydelig at ”verdenspolitikken” og diskurser om klimaendringer, entreprenørpolitikk og konkurranse både kan utvide og begrense det lokale handlingsrommet. Dette må ses i sammenheng med teoriene om lokal makt og globale diskurser diskutert i teorikapittelet.

6.4.1. Styringskoalisjoner og skjult makt – betydningen av ikke-beslutninger

Lyngstad (2000) hevder at andre aktører enn de folkevalgte har fått økt makt i kommunepolitikken, og at særlig private aktører i større grad deltar i ”urbane regimer” eller styringskoalisjoner på bestemte politikkområder. ATP og KLIMP er to eksempler på at grupper av aktører kommer sammen og utøver makt til å handle på et bestemt politikkområde over tid, og man kan hevde at de utgjør styringskoalisjoner på avgrensede områder. Der kommunene rundt Kristiansand

før planla arealbruken innenfor egne kommunegrenser, er denne oppgaven nå overført til ATP-utvalget. I Sverige ble støtte til lokale miljøtiltak tidligere gitt direkte til kommunene som så fordelte, mens i LIP og KLIMP er det Naturvårdsverket som vurderer hvert enkelt prosjekt (SKL 2006).

Andre deler av klimastrategiene har på samme måte gått utenom de folkevalgte og vært avhengig av makten som ligger i byråkratiet og administrasjonen. Et eksempel er utbyggingen av bioenergisentralen på Gimlemoen i Kristiansand: ”Da måtte det tas en avgjørelse veldig fort, så da ble det bygget et lite bioanlegg der oppe” sier informanten fra kommunens miljøadministrasjon. Dette understreker Stokers (1995) poeng om at makt i bypolitikken må ses som kapasitet til å handle, og at byråkratiet (i tillegg til private aktører) har vel så mye makt som de folkevalgte i bypolitikken. Dersom denne innflytelsen er forankret i et politisk flertall, trenger den imidlertid ikke være en motsetning til de folkevalgtes makt, men det viser at hvem som har makt er mer sammensatt enn de klassiske styringsmodellene om maktfordeling tilsier.

Dersom styringskoalisjonene konsolideres og blir en del av mer stabile regimer kan det være vanskelig for andre aktører å få innpass, men det vil ikke være riktig å si at ATP og KLIMP utgjør urbane regimer, ettersom de opererer innenfor et avgrenset mandat og er mer å anse som prosjekter enn varige konstellasjoner.

Flyvbjerg (2002) setter også fokus på at den lokale makteliten ikke nødvendigvis tilsvarer formelle posisjoner i politikk og byråkrati, og målkonfliktene som kom frem i analysen av Kristianstad og Kristiansands klimapolitikk viser hvor viktig ”non-decisionmaking” (Bachrachand og Baratz 1962) er i klimapolitikken. Kristianstads landbruk og dyrehold fører til store klimagassutslipp, men klimastrategien har i liten grad fokusert på denne sektoren. I begge kommunene vurderes heller ikke veiutbygging eller etablering av nye kjøpesentre opp mot klimamålene. Selv om staten formelt sett avgjør veiutbygginger, påvirker kommunene i stor grad slike beslutninger. For eksempel har kommunene på Sørlandet arbeidet aktivt for statlig finansiering av

veibygging. Aftenposten skrev 23. februar 2000 om demonstrasjonstog i Oslo for penger til E18:

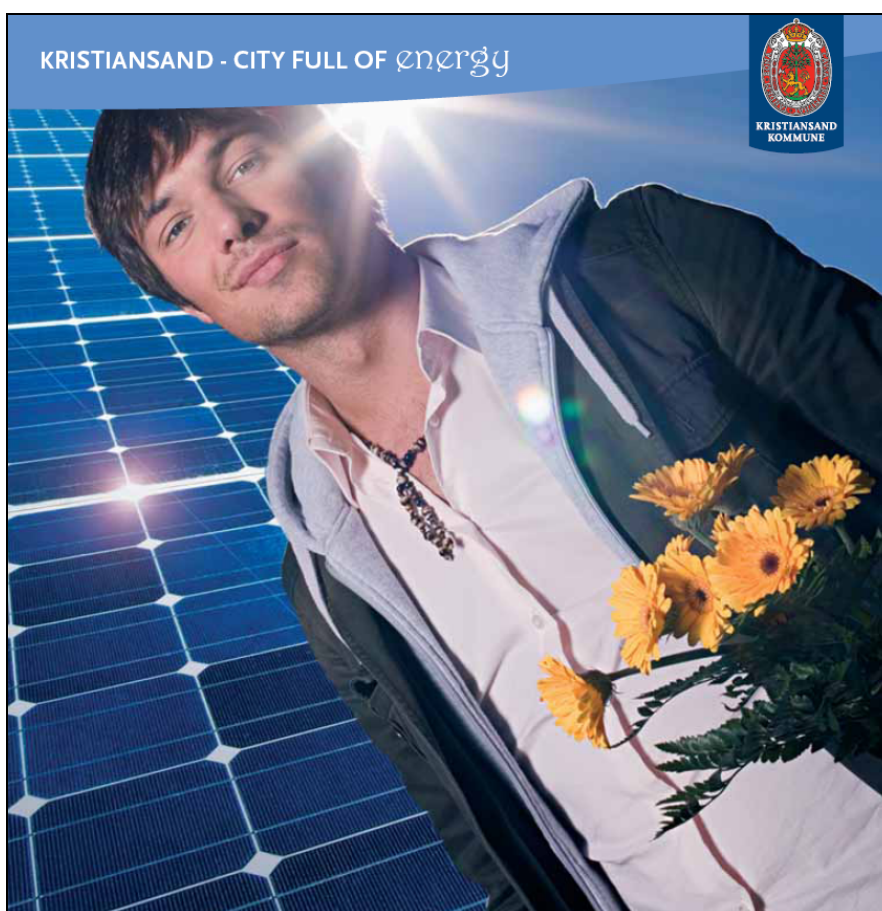
”Der var representanter for Gud og mammon: En biskop, en solid håndfull skipsredere og milliardærer og lokalpolitikere fra samtlige 30 kommuner i Agderfylkene.” (Aftenposten 2000)

Daværende næringsminister Lars Sponheim uttalte til demonstrantene: ”Dette er uten tvil den sterkeste form for lobbyisme”. Dette tydeliggjør at hvilke områder kommunen har formelt ansvar for, og hva de kan påvirke, ikke nødvendigvis er sammenfallende. På samme måte har politikerne i Kristianstad jobbet mye opp mot staten for å få penger til ny E22 (informant fra miljøorganisasjon, Kristianstad), samtidig som de understreker at staten må ta ansvar for å begrense biltrafikken lokalt.

6.4.2. Økt globalt klimafokus, men sterkt press for konkurranse og vekst

Det synes tydelig at den lokale klimapolitikken ikke er avgrenset av den geografiske og administrative rammen for det lokale, slik Bulkeley og Betsill (2005) påpeker. I begge eksempelstudiene understreker informantene at det har vært viktig med tverrpolitisk enighet for å få gjennomført klimatiltakene. Ny klimadebatt har økt interessen og motivasjonen for å gjennomføre tiltak, og den såkalte ”Al Gore-effekten” nevnes begge steder. Samtidig peker de på manglende politisk vilje til å gjennomføre restriktive klimatiltak, som griper mer direkte inn i individuell frihet og konkurransevne enn ”positive” tiltak. Politikerne konkurrerer om velgerne, og kommunene konkurrerer med hverandre om innbyggere og bedrifter, fremheves det. I denne entreprenøriske stedsmarkedsførings-diskursen kan imidlertid miljøvern også fremmes som noe positivt, og dette er en drivkraft som trekkes frem av mine informanter i Kristiansand og Kristianstad. Motivasjonen som ligger i det å vise frem gode tiltak og ”best practices” er viktig. Dette viser at samtidig som man i begge eksemplene er påvirket av diskursen om økologisk modernisering og ser miljøvern som et slags lokalt konkurransefortrinn, er andre globale diskurser og trender i form av stedsmarkedsføring, interurban konkurranse og nødvendigheten av økonomisk vekst – på mange måter en nyliberal diskurs – sterkt

tilstedeværende. I eksempelstudiene har den globale klimadebatten og trenden mot urban governance i nettverk spilt inn som eksterne *drivkrefter*, mens presset for konkurransekraft, lokal vekst og mindre restriksjoner fungerer som eksterne *barrierer*. Praksisen på lokalt nivå former igjen disse strukturene og prosessene, for eksempel gjennom byenes regionale og internasjonale nettverk og gjennom at de viser seg selv frem som ”miljøbyer” og overfører sine erfaringer til andre, og slik forsterker diskursen om økologisk modernisering og miljøteknologi som konkurransefortrinn. Som et talende eksempel har Kristiansand kommune bilde av solcellepaneler på sin engelske markedsføringsbrosjyre, med slagordet ”A city full of energy”, og mye informasjon om byens klima- og miljøprofil, selv om Elkem Solar tydelig hadde lite med kommunens strategi å gjøre.



Figur 11: Markedsføringsbrosjyre fra Kristiansand kommune 2008

6.5. Oppsummering av funn i analysen

Analysen av Kristiansand og Kristianstad viser tydelig at både globale diskurser, statlig strategier og lokal implementeringskapasitet har påvirket klimapolitikken. I begge eksemplene har ideen om økologisk modernisering i stor grad dannet rammene for *debatten*, men *politikken i praksis* er ikke forenelig med de premisene som teorien setter. Selv om fokuset på ”positive” tiltak har ført til at mange klimatiltak har blitt implementert, fremheves liten vilje og evne til å pålegge den lokale industrien, næringslivet og biltrafikken, restriksjoner. I teorien om økologisk modernisering er det imidlertid restrukturering av industri og produksjon som hevdes å føre til innovasjon og ny teknologi. Hvem som har ansvar for å sette i gang en mer konfliktorientert økologisk modernisering kan dermed sies å være et hull i teorien og diskursen.

Når dette er sagt er det forskjeller mellom de to kommunenes klimahistorie. Sverige og Kristianstad kan sies å ha ført en mer konfliktorientert linje enn Norge og Kristiansand. I Kristianstad endte konflikten om forbrenningsanlegg med utbygging av biogassanlegget som i dag er fyrtårnet i kommunens klimaarbeid, mens i Kristiansand ble konfliktene om industri og veiutbygging langt på vei løst ved å utdefinere problemet fra den lokale klimapolitikkens handlingsrom, før det etter flere år ble satt i gang samarbeid om fjernvarme. Imidlertid var en viktig del av problemet for Kristiansand manglende støtte til fjernvarmeutbygging, og lite statlige reguleringer på industrien.

I tråd med ideen om økologisk modernisering trekker informantene frem nye samarbeidsprosjekter, og fremhever at disse nye måtene å organisere seg på har ført til en mer effektiv implementering av tiltak. Nye styringsformer i klimapolitikken som ATP og KLIMP kan stå som eksempler på bredere endringer i forholdet mellom staten, kommunene og lokalt næringsliv i retning av metagovernance. Mine informanter peker imidlertid på statlig finansiering som avgjørende for de nye samarbeidsprosjektene, samtidig som de understreker at statlig pålegg eller penger *i seg selv* ikke ville vært nok – den lokale konteksten spiller også inn. I forhold til governance for bærekraftig utvikling som ble beskrevet i teorikapittelet, er markedet og sivilsamfunnet lite integrert i KLIMP

og ATP, det har vært mer tradisjonelle virkemidler enn ideologisk styring. Forhold i konteksten, både statsstøtte og lokal politisk og administrativ enighet, fremstår som mer avgjørende enn organisering og styreform. Særlig har den lokale motivasjonen vært sterk, både gjennom institusjonell forankring og personlig engasjement, og kommunene har hatt økonomisk og juridisk makt til å gjennomføre en del tiltak blant annet gjennom statlige støtteprogrammer og lokale styringskoalisjoner på bestemte områder. Aktørenes motivasjon og makt – spesielt uformell makt og ikke-beslutninger – er lite vektlagt i de teoriene som søker å forklare implementering, men det har vært avgjørende i implementeringen av de to klimaplanene oppgaven tar for seg.

Globale diskurser om klima og entreprenørpolitikk har åpnet muligheter for Kristianstad og Kristiansand, både til å markedsføre seg som klimabyer, og til å styrke den lokale implementeringskapasiteten. Samtidig er det en sterk nyliberal diskurs om lokal vekst, økt forbruk og konkurranse mellom steder som gjør at klima taper i lokale målkonflikter, selv når det lønner seg økonomisk for kommunen å gjennomføre tiltak. Restriksjoner på biltrafikken er det klareste eksempelet på dette. Mine funn bekrefter derfor på mange måter det Bulkeley og Betsill (2005) har funnet i engelske byer, og det Gustavsson m.fl. (2008) finner i andre svenske byer: Den lokale konteksten påvirkes av globale diskurser og nasjonal politikk, samtidig som den lokale klimapolitikken er en del av å forme disse globale prosessene. Kunnskap om globalisering, statlig styring og lokal kapasitet og makt må derfor kobles sammen for å hindre at det lokale blir en slags "black box" avskåret fra resten av verden. Ellers vil man ikke kunne lukke gapet mellom ansvar og makt i klimapolitikken og teoriene om implementering, og dermed heller ikke implementeringsgapet i praksis.

7. Konklusjoner og konsekvenser: utslipp, makt og ansvar

Denne oppgaven har analysert implementeringen av lokale klimaplaner i Kristianstad og Kristiansand gjennom en kvalitativ, sammenlignende eksempelstudie. Heller enn å vurdere hvilke interne og eksterne faktorer som har vært viktigst, har fokuset vært å se på *samspeillet* mellom faktorer på ulike nivåer. Dette kapitlet vil først besvare oppgavens problemstilling og oppsummere funn, deretter vil det diskuteres hvordan disse funnene kan ha overføringsverdi til andre kontekster, og hva oppgaven kan tilføre teorier om styring og implementering av klimapolitikk. Til sist vil jeg se på lokal klimapolitikk i det store bildet og hva konsekvensene av mine funn er for implementering av klimapolitikk.

7.1. Problemstilling og funn

Oppgavens tre forskningsspørsmål er blitt besvart gjennom sammenligningen av Norge og Sverige, empirikapitlet og analysen, og danner bakgrunn for svaret på oppgavens problemstilling, som var:

Hvordan har samspeillet mellom interne og eksterne faktorer påvirket implementeringen av klimaplaner i Kristiansand og Kristianstad?

Det er store forskjeller mellom de to eksemplene når det gjelder hvordan dynamikken mellom interne og eksterne faktorer har påvirket implementeringen, men også viktige likheter. Jeg vil her trekke frem tre hovedpunkter.

Det første gjelder staten som ekstern faktor. Det er store forskjeller på *hva* de to byene har hatt å forholde seg til av statlig styring og nasjonale rammebetingelser for lokal klimapolitikk, men det er også en forskjell i *hvordan* de har forholdt seg til dette. På mange måter har Kristianstad koblet seg *på* den svenske KLIMP-strategien, hvor kommunene er en integrert del, samtidig som kommunene har hatt god hjelp av svenske rammebetingelser. Kristiansand har derimot koblet seg *av* den norske fragmenterte strategien og rammebetingelsene for lokal klimapolitikk. Men kommunen synes også å ha koblet seg *på* staten med nye linker på visse områder, for eksempel gjennom ATP. Statlige initiativ som Miljøbyprogrammet og ATP har styrket Kristiansands arbeid, samtidig har

nasjonale rammebetingelser og statens overordnede strategi svekket implementeringen. Initiativer og rammebetingelser har i Norge dratt i ulike retninger, i motsetning til i Sverige.

Det andre poenget gjelder globale diskurser og trender som ekstern faktor. Økt global klimaoppmerksomhet har styrket lokal motivasjon, men krav om konkurranse og lønnsomhet styrer i stor grad hva kommunene velger når de opplever målkonflikter. Kjøpesentre og veiutbygging fremmes av lokale pressgrupper og kommunene lobber på staten for veiutbygging, samtidig hindrer forventninger om straff fra velgerne politikerne i å prioritere klimahensyn, selv i fravær av konkrete pressgrupper. Mens diskurser om New Public Management, governance, vekstpolitikk og stedsmarkedsføring er forankret i bindende planer og institusjoner, er klimapolitikk et mer eller mindre frivillig tillegg til kommunens lovpålagte oppgaver. Et klart budskap er likevel at kombinasjonen av økt klimabekymring og vekstpolitikk ikke nødvendigvis anses som motsetninger. Mens diskursen om økologisk modernisering har styrket konsensus om mål i de to kommunene, er det uklart på hvilket nivå ansvaret ligger for å iverksette tiltak, særlig der det kreves restriksjoner. Kommunene synes med Jänicke (2008) ord å ha plukket den lavhengende frukten. Den ”positive” klimapolitikken rekonstruerer seg selv i kommunen og forsterker dermed diskursen om økologisk modernisering. Denne enigheten har styrket lokal motivasjon og informasjon for implementering, men Jänicke (2008) understreker at det ikke er nok å bruke gulrot, man må også bruke pisk. En forskjell mellom de to byene og de to landene på dette punktet er at Kristianstad og Sverige ser ut til å ha vært mer konfliktorientert. Biogass-samarbeidet startet med en konflikt om forbrenningsanlegg, mens konflikt om industrien i Kristiansand førte til midlertidig avkobling i flere år, før fjernvarmesamarbeidet kom på plass. Å avdekke ikke-beslutninger og hull i diskursen kan slik sett skape debatt og bidra til at andre alternativer kommer frem. Men når det gjelder hvem som skal sette i gang en slik endring av politikken, er diskursen og teoriene om økologisk modernisering uklar, og dette er et problem all den tid politikken baserer seg på uklare premisser om ansvar. Illustrerende her er at det i begge land finnes

juridiske muligheter (makt) i kommunene til å innføre veipricing og parkeringsrestriksjoner, og staten mener dermed kommunene har formell makt til å gjøre noe med biltrafikken. Men mine informanter mener staten må ta ansvar for restriktive virkemidler mot trafikk av hensyn til lokalt næringsliv og velgere – de har altså ikke en reell politisk makt til å gjennomføre restriksjoner. Men makt og påvirkningsmulighet er ikke nødvendigvis sammenfallende, noe eksempelet med veilobbyismen viser. Dette understreker Bulkeley og Betsills (2005) poeng om at lokal klimapolitikk må analyseres i et flernivå-perspektiv, der man tar inn over seg de komplekse sammenhengene mellom aktører og strukturer som finnes på ulike nivåer og påvirker lokal klimapolitikk.

Dette bringer oss til det tredje poenget, nemlig den lokale implementeringskapasiteten som intern faktor. Det er tydelig at de to eksemplene har hatt en sterk intern motivasjon og kunnskap, og gjennom koblingene til staten har de også hatt økonomisk og juridisk makt til å gjennomføre tiltak. Personlig motivasjon har spilt en stor rolle i begge byene, og de har lyktes i å forankre denne motivasjonen institusjonelt. Intern motivasjon har vært viktig for å utnytte de eksterne mulighetene, som Belønningsordningen og KLIMP. Det er likevel liten tvil om at motivasjon og engasjement i seg selv ikke er nok, ei heller formell makt til å gjennomføre konkrete tiltak, og eksempelet om restriksjoner på biltrafikken viser dette tydelig. Makt og ansvar er frakoblede størrelser i klimapolitikken, både i teori og praksis. Lokale maktforhold kan være skjulte, og henger tett sammen med hvilke aktører, grupper og diskurser som har makt på andre nivåer. Begrepet om lokal implementeringskapasitet kan være nyttig, men fanger ikke opp alt som påvirker lokal klimapolitikk, som skjult makt og betydningen av diskurser – hva trekkes frem som problemer, konflikter og løsninger, og av hvem? For å forstå klimapolitikkens handlingsrom, må lokale klimaplaner sees i sammenheng med internasjonal og nasjonal politikk, forståelser, prioriteringer og maktforhold.

7.2. Overføringsverdi til andre kontekster

Kristianstad og Kristiansand har over flere år drevet en bred klimapolitikk med lokale strategier og implementering av tiltak, og begge anses som

foregangskommuner i sine land. Kommuner vil ha ulike forutsetninger og kontekster, som størrelse, bolig- og næringsstruktur, politisk styre og geografi, og land har forskjellige myndighetsansvar for statlig og lokalt nivå. Likevel er det noen kritiske trekk i de to eksemplene som vil være relevante i andre kontekster, først og fremst for kommuner i Norge og Sverige, men også i andre land med liknende politisk styringsstruktur og utslippsmønstre. Dette gjelder forholdet til staten, lokal kapasitet og maktforhold, samt forholdet til globale prosesser og diskurser, som forklart ovenfor.

Kvale (1997, i Thagaard 2003:184) hevder at overføringsverdi følger samme logikk som rettspraksis, og innebærer at forskeren må begrunne relevansen og overføringsverdi basert på likheter i *situasjon* og *betingelser*. Flyvbjerg (2006:395) understreker også eksempelets makt for læring og analytisk generalisering: "Formal generalization is overvalued as a source of scientific development, whereas 'the force of example' is underestimated." Under hvilke betingelser og i hvilke situasjoner vil mine tolkninger om Kristiansand og Kristianstad ha overføringsverdi til andre steder?

Når det gjelder *betingelser*, har jeg først og fremst sett på institusjonelle ressurser, prosesser og forståelser. Der en sterk lokal implementeringskapasitet er forankret i institusjoner synes det mer sannsynlig at lønnsomme og ukontroversielle tiltak vil bli implementert, enn i kommuner uten klimaplan og miljøavdeling. De statlige rammebetingelsene og insentivene er viktige her: Det kreves en sterkere lokal kapasitet for å klare å få gode resultater innenfor et svakere og mer fragmentert statlig virkemiddelapparat, som i norsk klimapolitikk, enn det har vært i Sverige gjennom deres grønne skatter og store programmer LIP og KLIMP. Det å ha et klimamål og en klimaplan er ikke i seg selv avgjørende for implementering av klimatiltak, likevel er det liten tvil om at en lokal plan kan styrke implementeringen fordi dette formaliserer politikken og åpner politiske muligheter for handling, og setter klima på dagsorden. Viktigere enn planen i seg selv er det å ha makt og ressurser til å gjennomføre tiltak, ikke bare juridiske og finansielle virkemidler, men reell makt til å handle (jfr. Stoker 1995). Der det er kapasitet til å snu lokale forutsetninger til lokale fortrinn, er mulighetene for en

mer progressiv klimapolitikk selvsagt større enn i kommuner med lav kapasitet til å endre eller utnytte statlige betingelser og lokal kontekst.

Når det gjelder *situasjoner*, er målkonflikter med lokale ”moderniseringstapere” og krysspress fra velgere og globale diskurser noe som vil ha ulik karakter ulike steder. Dette kommer an på hvor avhengig kommunen er av lokale ”hjørnesteinsbedrifter” og andre mektige ”moderniseringstapere”, hvor sterke lokale pressgrupper er, og hvor stor formell og reell politisk enighet det er om tiltak. Som i Kristianstads tilfelle kan konflikt styrke grunnlaget for samarbeid og læring, og bane vei for nye løsninger. Men maktforhold, både lokalt og på andre nivåer, må tas i betraktning for å forstå hvorvidt konflikt fører til samarbeid eller avkobling. Mens jordbruket og miljøorganisasjonene protesterte mot forbrenningsanlegg i Kristianstad, var det i Kristiansand omtrent bare miljøbevegelsen som protesterte mot industriutslipp og veiutbygging. Betydningen av lokale ”ildsjeler” vil på lignende vis bety mye for om betingelsene utnyttes i konkrete situasjoner. En klimaavdeling og klimaplan kan legge til rette for en lokal klimapolitikk, men enkeltmennesker betyr også mye, som en av informantene uttrykte det.

7.3. Oppgavens teoretiske bidrag

Så lenge store ”moderniseringstapere” ikke utfordres, vil økologisk modernisering bare oppnå inkrementelle endringer. Jänicke (2008) etterlyser en mer konfliktorientert økologisk modernisering gjennom strukturell endring og ”smart” regulering, samtidig legger teorien avgjørende vekt på markedets makt til å fremme ny teknologi og innovasjon. Spissformulert kan man da si at teoriens logikk er at markedet har makten, men myndighetene har ansvaret. Å se hvordan diskursen om økologisk modernisering utfolder seg på det lokale nivået avslører dette misforholdet mellom ansvar og makt.

Som Jänicke (2008) påpeker preges miljøpolitikkenes handlingsrom av økt usikkerhet og globaliseringsprosesser, og Bulkeley og Betsill (2005) påpeker at det lokale nivået er en del av å forme disse prosessene. Et økt fokus på det lokale nivået er derfor på sin plass. I dag er det lokale nivåets rolle veldig uklar i økologisk modernisering, om det da har noen rolle?

Når det gjelder teorier om styring, viser eksemplene betydningen av samspillet mellom aktører og strukturer, mens debatten om governance i stor grad har holdt seg på ulike sider av bordet. I Rhodes' (1997) forståelse av governance er strukturer sterkt fokusert, og "human agency" har lite spillerom. I governance for bærekraftig utvikling bringes aktører inn gjennom begrepene refleksjon og interaksjon. "Transition management" trekker dette poenget helt ut ved å legge større vekt på aktører enn strukturer – det er *hvordan* du forholder deg til betingelsene som er viktig, ikke *hva* du har å forholde deg til. Mine tolkninger støtter opp om governance-begrepet i bred forstand (Kjær 2004), det vil si et syn på governance som et samspill mellom styring gjennom nettverk, markeder og hierarkier. Nye nettverkssamarbeid kan være nyttig og nødvendig på bestemte områder, men det erstatter ikke nødvendigvis behovet for andre former for styring. Oppgaven har med andre ord argumentert for et mer balansert syn på nye styringsformer i klimapolitikken i tråd med Bulkeley og Betsills (2005) begrep om flernivå-analyse.

Bressers (2004) kritiserer fokuset på nye styringsformer, som han mener går på bekostning av fokus på implementering. Hans begrep om implementeringskapasitet er nyttig for å sette fokus på hva som skal til for implementering av konkrete tiltak, men det gir lite rom for betydningen av uformelle maktstrukturer, diskurser og ikke-beslutninger i konkrete saker. Å kombinere Bressers (2004) metoder med slike perspektiver kan berike en analyse som tar for seg implementering av klimatiltak, enten det er ett virkemiddel i én sektor, eller en lokal klimaplan. En mulighet i analyser av lokal klimapolitikk kan for eksempel være å analysere konkrete virkemidler ved hjelp av Bressers (2004) tre "kjernevariabler", og kombinere dette med en videre analyse som også ser på andre interne og eksterne faktorer. Analyser av implementering må i større grad ta inn over seg lokale maktforhold, realpolitikk og ikke-beslutninger i analyser av implementering, i et utvidet begrep om implementeringskapasitet.

7.4. En helhetlig og sammenhengende klimapolitikk?

IPCC (2007) sier at vi må kutte utslippene av klimagasser med oppimot 85 prosent for å unngå farlige menneskeskapte klimaendringer, og at det lokale

nivået kan ha en viktig rolle i dette. Kommuner og byer har ansvar for store deler av utslippene, og de vil på mange måter bli hardt rammet av klimaendringene. Det er over 20 år siden Rio-konferansen og starten på en global klimaavtale, men siden den gang har miljøproblemene bare vokst seg større. Hindringene ligger i å få satt løsningene ut i livet; i implementeringsgapet. Dersom en ny global klimaavtale kommer i stand i København i 2009, er det stor sannsynlighet for at kommuner og byer verden over vil måtte starte omstillingsprosesser innen energiforsyning, transport, avfallshåndtering og arealplanlegging. Dersom en ny sterk avtale ikke kommer på plass, er det desto viktigere at kommuner og byer går foran og viser at det er mulig å kutte utslippene.

Oppgaven viser først og fremst at kommunene kan ha mye å bidra med, men at dette avhenger både av statlig styring, nasjonale rammebetingelser, lokal kontekst og globale prosesser. Oppgaven åpnet med et sitat fra tidligere statsråd Åslaug Haga, som oppfordret kommunene til å lage en klimaplan. Men en plan i seg selv kutter ikke utslipp. Den må være forankret i bredere prosesser i kommunene, og det må være kapasitet, kunnskap og motivasjon lokalt til å ta tak i klimaspørsmålet. Her vil jeg trekke frem betydningen av staten som forbilde: Et legitimt spørsmål fra kommunens ståsted er hvordan staten kan forvente at kommunen handler på områder der det ikke finnes klar noen nasjonal klimastrategi, for eksempel i landbruket eller i transportsektoren. Kan man forvente at Kristiansand kommune skal sette krav til sin største klimaforurensende industrien, når den norske statens klimapolitikk har hoppet bukk over Norges største klimaforurensende, oljeindustrien? (Boasson 2005). Kan man forvente at Kristianstad skal si nei til ny motorvei når Sverige og EU planlegger for økt transport, og mer fri flyt av varer og tjenester? Disse sammenhengene mellom makt, ansvar og interesser i klimapolitikken fortjener mer diskusjon, og dersom man ser bort fra disse sammenhengene vil det også bli svært vanskelig å lukke implementeringsgapet og ”handle lokalt” i praksis.

REFERANSER

- Aall, Carlo (2006). Forsøk og reformer i den kommunale miljøpolitikken. I: William Lafferty, Carlo Aall, Gard Lindseth og Ingrid T. Norland (red.), 2006: *Lokal Agenda 21 i Norge. Så mye hadde vi - så mye gav vi bort - så mye har vi igjen*. Unipub Forlag, Oslo. Side 35-64
- Aftenposten (2000). Sørlandet samlet bak veikrav. I: *Aftenposten Morgen* 23.02.2000, side 12.
- AE Varme; Agder Energi Varme (2008). *Utbygging*. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.aevarme.no/varme/utbygging/> Lest 13.11.08.
- AE Nett; Agder Energi Nett (2007). *Lokal energiutredning 2007 for Kristiansand kommune* [Internett] Tilgjengelig fra: http://www.aenett.no/nett/multimedia/archive/00018/Kristiansand_2007_18178a.pdf Lest 08.01.09.
- ATP; Areal- og transportprosjektet i Kristiansandsregionen (2008). *Fakta om ATP*. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.atp-prosjektet.no/> Lest 13.11.08.
- Bachrachand, Peter og Morton S. Baratz (1962). Two Faces of Power. *American Political Science Review*, 1962, vol. 56, pp. 947-952
- Betsill, Michele og Harriet Bulkeley (2007). Looking Back and Thinking Ahead: A Decade of Cities and Climate Change Research. *Local Environment* 12:5, Side 447- 456
- Berg, Paul Olav (2005). Hundre års ensomhet? Norge og Sverige 1905-2005. Ulik respons på fraflytting og sentralisering. *SSB Magasinet*. [Internett] Tilgjengelig fra: http://www.ssb.no/magasinet/norge_sverige/ Lest 25.01.09
- Bergene, Ann Cecilie (2007). Towards a Critical Realist Comparative Methodology. Context-Sensitive Theoretical Comparison. *Journal of Critical Realism* 6 (1) 2007, side 5-27. Equinox Publishing, London.
- Berglund, Frode og Erik Nergaard (2008) Utslippsreduksjoner og tilpasninger. Klimatiltak i norske kommuner. *NIBR-notat* 2008:103. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Bjørnæs, Trygve og Lindseth, Gard (2006). Kap 3: Lokal Agenda 21 som nasjonalt politisk tiltak. I: William Lafferty, Carlo Aall, Gard Lindseth og Ingrid T. Norland (red.), 2006: *Lokal Agenda 21 i Norge. Så mye hadde vi - så mye gav vi bort - så mye har vi igjen*. Unipub Forlag, Oslo. Side 65-91.
- Blowers, Andrew (1998). Power, participation and partnership. I: Pieter Glasbergen (ed.) *Co-operative Environmental Governance. Public-private agreements as a policy strategy*. Kluwer Academic Publishers. Page 229-249.

- Boasson, Elin Lerum (2005). Klimaskapte beslutningsendringer? En analyse av klimahensyn i petroleumpolitiske beslutningsprosesser. *Masteroppgave ved Universitetet i Oslo*, Institutt for statsvitenskap.
- Bressers, Hans (2004). Implementing sustainable development: how to know what works, where, when and how. I: W. M. Lafferty (Red.), *Governance for Sustainable Development* (side 284-318). Cheltenham: Edward Elgar.
- Buch-Hansen, Hubert og Peter Nielsen (2005). *Kritisk realisme*. Roskilde Universitetsforlag, Fredriksberg.
- Bulkeley, Harriet og Michele Betsill (2005). Rethinking sustainable cities: multilevel governance and the 'urban' politics of climate change. *Environmental Politics* 14(1): 42-63.
- Buttel, Fred. H. (2000). Ecological modernization as social theory. *GeoForum* 31:57-65.
- Cappelen, Ådne og Erling Røed Larsen (2005). Hundre års ensomhet? Norge og Sverige 1905-2005 Økonomisk utvikling og verdiskaping. *SSB Magasinet* [Internett] Tilgjengelig fra: http://www.ssb.no/magasinet/norge_sverige/art-2005-05-09-01.html Lest 18.01.09
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2004). Governmental autonomisation and control: the Norwegian way. *Public Administration and Development*, 2004 Vol 24: 2, side 129 - 135
- Christoff, Peter (1996). Ecological modernisation, ecological modernities. *Environmental Politics*. Vol.5, No.3, pp.476-500.
- Danermark, Berth, Mats Ekström, Liselotte Jakobsen og Jan Chr. Karlsson (2002). *Explaining Society. Critical realism in the social sciences*. Routledge, London og New York.
- Dobson, Andrew (1990). *Green Political Thought. An Introduction*. London: Unwin Hyman.
- Energimyndigheten (2008). *Ny publikation om elcertifikatsystemet*. [Internett] Tilgjengelig fra: [http://www.swedishenergyagency.se/web/biblshop.nsf/FilAtkomst/ET2008_07w.pdf/\\$FILE/ET2008_07w.pdf?OpenElement](http://www.swedishenergyagency.se/web/biblshop.nsf/FilAtkomst/ET2008_07w.pdf/$FILE/ET2008_07w.pdf?OpenElement) Oppdatert 23.06.08. Lest 09.02.09.
- Energimyndigheten (2008a). *Transportsektorns energianvändning 2007*. [Internett] Tilgjengelig fra: [http://www.swedishenergyagency.se/web/biblshop.nsf/FilAtkomst/ES2008_01W.pdf/\\$FILE/ES2008_01W.pdf?OpenElement](http://www.swedishenergyagency.se/web/biblshop.nsf/FilAtkomst/ES2008_01W.pdf/$FILE/ES2008_01W.pdf?OpenElement) Lest 27.11.08.
- Energimyndigheten (2008b). *Energiläget i siffror. Energy in Sweden. Facts and figures*. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://213.115.22.116/System/ViewResource.aspx?rl=Energimyndigheten/Res>

[ources/Permanent/StorageItem/4304af910a0842b39b7a9a0a7f96161c/2054.pdf](sources/Permanent/StorageItem/4304af910a0842b39b7a9a0a7f96161c/2054.pdf)
Lest 17.02.09.

Finansdepartementet (Sveriges finansdep.) (2009) Skattesatser på energiområdet under 2008 och 2009. *Finansdepartementet, Enheten för mervärdesskatt och punktskatter*.

Finansdepartementet (Norges finansdep.) (2008). Dagens grønne skatter 2008, Finansdepartementet [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/andre/Saravgifter/dagens-gronne-skatter.html?id=439338> Lest 17.02.09.

Fisher, Dana. R. og William. R. Freudenburg (2001). Insights and Applications. Ecological Modernization and Its Critics: Assessing the Past and Looking Toward the Future. *Society and Natural Resources*, 14:701–709, 2001 Taylor & Francis, London.

Flyvbjerg, Bent (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*. Volume 12, Number 2. Page 219-245. Sage Publications.

Flyvbjerg, Bent (2002). “Bringing Power to Planning Research: One Researcher's Praxis” Story. *Journal of Planning Education and Research*. 21; 353.

Forsberg, Bjørn (2007). Hållbarhetens lokala horisont. Forskning om kommunernas arbete med miljö och hållbar utveckling. *Naturvårdsverket Rapport 5674*, januar 2007. Stockholm, Sverige.

Fædrelandsvennen (1998). Vil øke klimagassutslipp med 20.000 tonn. I: *Fædrelandsvennen* [dato] 1998.

Gibbs, David (2002). *Local Economic Development and the Environment*. Routledge, London.

Groven, Kyrre, Hans-Erik Lundli og Carlo Aall (1999). Lokal klimapolitikk. Internasjonale og nasjonale erfaringar. *VF-rapport 4/99*. Sogndal: Vestlandsforskning.

Gupta, Sujata, D. A. Tirpak, N. Burger, J. Gupta, N. Höhne, A. I. Boncheva, G. M. Kanoan, C. Kolstad, J. A. Kruger, A. Michaelowa, S. Murase, J. Pershing, T. Saijo, A. Sari (2007). Policies, Instruments and Co-operative Arrangements. I: *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave, L.A. Meyer (red)], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom og New York, NY, USA. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg3/ar4-wg3-chapter13.pdf> Lest 18.01.09.

Gustavsson, Eva, Ingemar Elander og Mats Lundmark (2008). Multilevel governance, networking cities, and the geography of climate-change mitigation: two Swedish examples. *Environment and Planning C: Government and Policy*. 27(1) 59 – 74.

- Hajer, Maarten A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernisation and the Policy Process*. Clarendon Press, Oxford.
- Haley, Brendan (2005). Social Democracy and Ecological Modernization: Swedish Lessons for a Green Industrial Policy. *MES Major Paper, Faculty of Environmental Studies, York University, Toronto, Canada*.
- Hall, Tim og Phil Hubbard (1996). The Entrepreneurial City: New Urban Politics, New Urban Geographies? I: *Progress in Human Geography. An International Review of Geographical Work in the Social Sciences and Humanities* 20 (2) 1996. 153-174.
- Hammersley, Martyn og Roger Gomm (2000). Introduction. I: Roger Gomm, Martyn Hammersley og Peter Foster (red.) *Case Study Method*. Sage Publications, London. Side 1-16.
- Harvey, David (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. I: *Geografiska Annaler. Series B. Human Geography* 71 (1) 1989. Side 3-17.
- IPCC; Intergovernmental Panel on Climate Change (2007). *Climate Change 2007: Synthesis Report. Summary for Policymakers*. [Internett] Tilgjengelig fra: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_spm.pdf Lest 17.01.09.
- IPCC; Intergovernmental Panel on Climate Change (2007a). *Annex B. Glossary of Terms*. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.ipcc.ch/pdf/glossary/tar-ipcc-terms-en.pdf> Lest 18.01.09.
- Jänicke, Martin (2008). Ecological modernisation: new perspectives. *Journal of Cleaner Production* 16 (2008). Side 557-565.
- Jessop, Bob (1998). The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, 155. side 29-45.
- Jones, Bryan D. (1995). Bureaucrates and Urban Politics: Who Controls? Who Benefits? I: Judge, David, Stoker, Gerry and Wolman, Hal (red.) *Theories of Urban Politics*. USA, Sage.
- Kemp, Réne og Derk Loorbach (2005). Dutch Policies to Manage the Transition to Sustainable Energy. In: F. Beckenbach et al (eds.) *Jahrbuch Ökologische Ökonomik: Innovationen und Transformation*. Band 4, Metropolis, Marburg. Side 123-150.
- Kemp, Réne, Saeed Parto og Robert B. Gibson (2005). Governance for sustainable development: moving from theory to practice. I: *International Journal of Sustainable Development*, vol. 8, Nos 1/2, 2005. Side 12-30.
- Kjær, Anne Mette (2004). Governance in Public Administration and Public Policy: Steering Inter-Organizational Networks. In: A.M. Kjær: *Governance*. Polity Press. Side 19-58.

- KLIMA (2007). På baksiden: Åslaug Haga vil ha klimaplaner i alle kommuner. I: *KLIMA* nr 02/07 [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.cicero.uio.no/fulltext/index.aspx?id=5729> (Lest 21.10.07)
- KNU; Kristiansand Natur og Ungdom (1996). *Forslag til klimahandlingsplan for Kristiansand*.
- Kristiansand kommune (2008). *Kristiansand - A modern city with a renaissance profile*. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.kristiansand.kommune.no/ncms.aspx?id=B74459E5-7A3A-4C5C-B4B6-A68D2969E025&menuid=22317&menuobj=84130C9E-4DAE-4121-B189-7518A3E4BCD0> Publisert: 29.09.2008. Lest 27.11.08.
- Kristiansand kommune (2007). *Evaluering av belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk. Brev fra ATP-sekretariatet til ATP-utvalget 07.08.07*. [Internett] Tilgjengelig fra: http://pa.kristiansand.kommune.no/politiske_filer/2007%5CCAREAL%5C2007051383-367337.PDF Lest 03.12.08.
- Kristiansand kommune (2006). *Klima- og energiplan for Kristiansand. Oktober 2006*. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://kristiansand.kommune.no/bin/60BC8B85-8C87-41FB-8FB8-9376C0721A15.pdf> Lest 03.12.08
- Kristiansand kommune (1998). *Klimahandlingsplan. Forslag til klimahandlingsplan, desember 1998*. Dokument 420.443/AV. Kristiansand kommune.
- Kristianstads kommun (2007). *Om Näringslivet*. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.kristianstad.se/sv/Om-kommunen/Naringsliv/> Publisert: 05.01.07. Lest 27.11.08.
- Kristianstads kommun (2007a). *Kristianstads klimatarbete. Årsrapport 2007. Reviderad: 2008-04-28*. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.kristianstad.se/upload/Milj%C3%B6%20Energi/dokument/klimatkommunen/Klimatstrategi,%20%C3%A5rsrapport%202007.pdf> Lest 13.11.08.
- Kristianstads kommun (2005). *Klimatstrategi 2004 – 2008*. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.kristianstad.se/upload/Milj%C3%B6%20Energi/dokument/klimp/KLIMATSTRATEGI.pdf> Lest 13.11.08.
- Kvale, Steinar (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: ad Notam Gyldendal
- Lafferty, William og Carlo Aall (2006). Forord. I: William Lafferty, Carlo Aall, Gard Lindseth og Ingrid T. Norland (red.), 2006: *Lokal Agenda 21 i Norge. Så mye hadde vi - så mye gav vi bort - så mye har vi igjen*. Unipub Forlag, Oslo.
- Langhelle, Oluf (1998). *Økologisk modernisering og bærekraftig utvikling - to sider av samme sak? ProSus arbeidsnotat 4/98*. [Internett] Tilgjengelig fra: http://www.prosus.uio.no/publikasjoner/Arb_not/498.html Lest 22.10.08.

- Leite, Tore og Merethe D. Leiren (2007). Regional Governance and Integration of Land Use and Transport Policy. *Paper presented at the European Transport Conference 2008*.
- Lindseth, Gard og Marit Reitan (2007). The urban governance of transport and the environment in the city of Kristiansand. *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 50, Nr 1 2007, side 135-151(17). Routledge, London.
- Lindseth, Gard og Carlo Aall (2004). Kommuner og klima. En vanskelig kombinasjon. - En spørreundersøkelse om klima- og energiplanlegging i norske kommuner og fylkeskommuner, *ProSus Rapport 04/04*, Oslo.
- Lundell, Kerstin (2007). Kristianstad säkrat mot vatten i tusen år. I: *Husbyggaren* nr 1, 2007.
- Lundquist, Lennart og Anders Biel (red.) (2007). *From Kyoto to the Town Hall Making international and national climate policy work at the local level*. London: Earthscan.
- Lundquist, Lennart J. (2001). Implementation from Above: The Ecology of Power in Sweden's Environmental Governance. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 14, No. 3, July 2001. Blackwell. Side 319-337.
- Lyngstad, Rolf (2000). Regimeteori på norsk. Ei drøfting av regimeteori og forståinga av makt og innverknad i norske kommunar. *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift*. Nr. 4. 2000
- Löfstedt, Ragnar E. (1996). The use of biomass energy in a regional context: The case of Växjö energy, Sweden. *Biomass and Bioenergy* Vol 11, nr 1, 1996, side 33-42. Surry, England
- Mayer, Margit (1994). Post-Fordist City Politics. I Ash Amin (red.) *Post-Fordism, A Reader*. Oxford: Blackwell. Side 316-337.
- Meadowcroft, James (2007). Who is in Charge here? Governance for Sustainable Development in a Complex World. *Journal of Environmental Policy & Planning* 9 (3-4). Side 299-314.
- Mjøset, Lars (2000). Stein Rokkan's Thick Comparisons. *Acta Sociologica* 2000; 43; 381.
- Mol, Arthur og Gert Spaargaren (2000). Ecological Modernisation Theory in Debate: A Review. *Environmental Politics* 9 (1):17-49.
- Mol, Arthur (1995). *The Refinement of Production: Ecological Modernization and the Chemical Industry*. Utrecht: Van Arkel.
- Naturvårdsverket (2009). *National Inventory Report 2009 – Sweden*. [Internett] Tilgjengelig fra: http://www.naturvardsverket.se/upload/05_klimat_i_forandring/statistik/2008/NIR_2009_sweden.pdf Lest 07.02.09. Lest 15.02.09.

- Naturvårdsverket (2008). *Effekter av investeringsprogrammen LIP och Klimp. Regeringsuppdrag juni 2008.* [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-5861-6.pdf> Lest 07.02.09.
- Norheim, Bård, Jørund Nilsen og Alberte Ruud (2008). Forsøk med alternative forvaltningsorganisering av transportsektoren. Evaluering av forsøkene i Trondheim, Bergen, Kristiansand-regionen og på Nord-Jæren. *Rapport fra Urbanet Analyse og NIVI Analyse.*
- Norland, Ingrid T. (2006). Kap. 5: LA21 i Norden og Baltikum. I: William Lafferty, Carlo Aall, Gard Lindseth og Ingrid T. Norland (red.), 2006: *Lokal Agenda 21 i Norge. Så mye hadde vi – så mye gav vi bort - så mye har vi igjen.* Unipub Forlag, Oslo. Side 125-159.
- OED; Olje- og energidepartementet (2008). *Fakta 2008 om energi og vannressurser i Norge.* [Internett] Tilgjengelig fra: http://www.regjeringen.no/upload/OED/pdf%20filer/Faktaheftet/EVfakta08/Evfakta08_kap03_no.pdf Lest 04.12.08.
- O'Toole, Laurence J., Jr. (2000) Research on policy implementation: Assessment and prospect. *Journal of public administration research and theory*, 10 (2), 263-288.
- Peet, Richard (1998). *Modern geographical thought.* Blackwell Publishers, Oxford.
- Pierre, Jon og B. Guy Peters (2000). *Governance, politics and the state.* London: MacMillan.
- Ragin, Charles C. (1987). *The Comparative Method. Moving beyond Quantitative and Qualitative Strategies.* University of California Press, California.
- Regjeringen (Norges regjering) (2007a). *Belønningsordningen.* [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/tema/kollektivtransport/Belonningsordningen.html?id=426204> Lest 20.01.09
- Regeringens proposition 172 (2005-2006). *Nationell klimatpolitik i global samverkan* [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.riksdagen.se/debatt/visadok.aspx?spc=obj&guid=e4e36537-978f-4afe-a927-aae58308b4b4> Lest 19.01.09.
- Returkraft (2008). *Forbrenningsanlegget Returkraft.* [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.returkraft.no/aesListe.aspx?m=55&amid=224> Sist endret: 29.08.08. Lest 13.11.08.
- Rhodes, Rod A.W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability.* Buckingham, Open University Press
- Rotmans, Jan, René Kemp og Marjolein van Asselt (2001). More evolution than revolution: transition management in public policy. *Foresight – the journal of*

future studies, strategic thinking and policy vol.03, no.01: 2001. Emerald Group Publishing Limited, Bingley, UK.

Sataøen, Hogne, Carlo Aall, Tor Mjøs og Ralph Sijstermans (2007). Lokale energiutredninger: Evalueringsrapport. Vestlandsforskning og Norconsult. *VF-rapport 5/2007*. Vestlandsforskning, Sogndal.

SUM; Senter for utvikling og miljø (2008). *Local authorities, Local Agenda 21 and climate change*. [Internett] Tilgjengelig fra: http://www.sum.uio.no/susnordic/sweden/local_authorities/index.html Oppdatert 17.08.08. Lest 27.11.08.

Skoglund, Tor (2005). 100 års ensomhet? Norge og Sverige 1905-2005. Fra jordbruk til olje og tjenester. *SSB Magasinet* [Internett] Tilgjengelig fra: http://www.ssb.no/magasinet/norge_sverige/art-2005-04-25-01.html Lest 18.01.09

Stake, Robert E. (2005). Ch. 17: Qualitative Case Studies. I: N. K. Denzin og Y. S. Lincoln (red.) *The SAGE Handbook of Qualitative Research*. Side 443-466.

SFT; Statens forurensningstilsyn (2008). *Miljøstatus i Norge. CO₂-avgiften*. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.miljostatus.no/Tema/Klima/Klima/Nasjonale-virkemidler/CO2-avgift/> Publisert 10.07.08. Lest 27.11.08.

SOU; Statens offentliga utredningar (2008). *Svensk klimatpolitik*. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/09/96/94/8393cd02.pdf> Lest 27.11.08.

SSB; Statistisk sentralbyrå (2008). *Utslipp av klimagasser. 1990-2007. Stor økning i klimagassutslippene* [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/klimagassn/> Lest 13.11.08.

SSB; Statistisk sentralbyrå (2008a). *Utslipp av klimagasser til luft, 1991-2006*. Andre gasser, 2005. Kommunedata. Veitrafikk viktigst for økte klimagassutslipp*. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/emner/01/04/10/klimagassr/> Lest 19.01.09.

SSB; Statistisk sentralbyrå (2008b). *Befolkningsstatistikk. Folkemengde etter alder, kjønn, sivilstand og statsborgarskap 1. januar 2008*. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/folkemengde/> Lest 13.11.08.

SSB; Statistisk sentralbyrå (2008c). *Utslipp til luft av klimagasser, forsurende gasser m.m., kommunedata 3 Kildefordelte utslipp til luft av klimagasser¹, etter kommune. Prosentvis endring 1991-2006*. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/emner/01/04/10/klimagassr/tab-2008-02-19-03.html> Lest 09.02.09.

Stoker, Gerry (1995). Regime theory and urban politics. I: Judge, David, Stoker, Gerry and Wolman, Hal (red.) *Theories of Urban Politics*. USA, Sage.

Stortingsmelding 34 (2006-2007). *Norsk klimapolitikk*. Tilråding fra Miljøverndepartementet av 22. juni 2007, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II) [Internett] Tilgjengelig fra:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/Stmeld-nr-34-2006-2007-.html?id=473411> Lest 13.11.08.

Stortingsmelding 24 (2003-2004). *Nasjonal transportplan 2006–2015*. Tilråding fra Samferdselsdepartementet av 12. mars 2004, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II) [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20032004/024/PDFS/STM200320040024000DDDPDFS.pdf> Lest 20.01.09

SKL; Sveriges Kommuner och Landsting (2006). *Hur har kommunerna tagit sig an miljömålen? En intervjustudie i 16 kommuner*. Stockholm, december 2006.

Teknisk Ukeblad (2008). Glemte egen klimaplan. I: *Teknisk Ukeblad*. Publisert: 10.03.2008 [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.tu.no/natur/article141250.ece> Lest 27.11.08.

Thagaard, Tove (2003). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget, Oslo.

Tidningen Kristianstad (2008). Utslåppen minskar kraftigt i Kristianstad. I: *Tidningen Kristianstad* [Internett] Tilgjengelig fra: http://www.kristianstad.se/upload/%C3%96versta%20menyn/Om%20kommunen/Aktuellt/dokument/Tidn_Krstd_nr8_2008/tidn_krstd_nr8_08_s5.pdf Lest 13.11.08.

Vevatne, Jonas, Hege Westskog og Karen Hauge (2005). Betydningen av kommunal klimapolitikk: virkemidler, potensial og barrierer. *CICERO Rapport 2005:06*. Cicero senter for klimaforskning, Universitetet i Oslo.

Yin, Robert K. (1989). *Case Study Research. Design and Methods*. Sage Publications, London.

VEDLEGG 1: INFORMANTER

Kristiansand, Norge

- Kommunens miljøadministrasjon, intervjuet 23.09.08
- Politiker i posisjonsparti, intervjuet 23.09.08
- Politiker i opposisjonsparti, intervjuet 23.09.08
- Miljøorganisasjon, intervjuet 22.09.08
- Energirådgiver, intervjuet 23.09.08

Kristianstad, Sverige

- Kommunens miljøadministrasjon, intervjuet 01.10.08
- Politiker i posisjonsparti, intervjuet 29.09.08
- Politiker i opposisjonsparti I, intervjuet 30.09.08
- Politiker i opposisjonsparti II, intervjuet 29.09.08
- Miljøorganisasjon, intervjuet 30.09.08
- Kommunalt energiselskap, intervjuet 01.10.08
- Uavhengig konsulent, intervjuet 29.09.08

VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDE

Presentasjon av prosjektet: Masteroppgave i samfunnsgeografi ved UiO, fokus på implementering av lokale klimaplaner – gå fra planer til praksis. Hvilke interne og eksterne faktorer hindrer og fremmer effektiv implementering av lokale klimaplaner? To eksempelstudier sammenliknes; Kristiansand i Norge og Kristianstad i Sverige. Intervjuer folk i ulike grupper som har vært med i prosessen: Administrasjon / byråkrati, lokale politikere i både posisjon og opposisjon, næringsliv/industri, sivilsamfunn og eksterne konsulenter/ forskere. Bredt perspektiv, historisk analyse av prosessen rundt iverksettingen, aktørens ulike forståelse av hva som har skjedd og årsaker til dette.

Forespørsel om bruk av lydbånd: For min egen hukommelse. I oppgaven vil alle navn bli anonymisert. Dersom jeg bruker noen direkte sitater fra deg vil disse sendes til deg på forhånd. Alle opplysninger holdes konfidensielt, lydbånd blir slettet innen februar 2009 (prosjektets slutt), personopplysninger som navn blir lagret separat og kun jeg og min veileder har tilgang. Informert samtykke innhentes muntlig ('basert på fri og aktiv deltakelse'). Har rett til å trekke din deltakelse i prosjektet på et hvilket som helst tidspunkt, uten begrunnelse. Prosjektet er også innmeldt til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste.

Resultatene vil bli publisert som masteroppgave via Universitet i Oslo. Samarbeider også med Transportøkonomisk Institutt og Cicero norsk senter for klimaforskning, og resultatene av analysen vil sannsynligvis bli publisert i rapport sammen med andre eksempelstudier, men utgjør ikke hoveddata. Mulig pressedekning/ kronikk i forbindelse med dette. Her vil altså ikke navn presenteres, men vil jo stå navn på byen din og evt tilknytning der det er relevant (f.eks. "Informanten fra kommunens administrasjon")

INTERVJUSPØRSMÅL

Gangen i intervjuet: generelle spørsmål om miljø, spesifikke om iverksetting av kommunens plan, påvirkende faktorer som er aktuelle her, og litt om fremtidige planer.

Bakgrunn:

1. Din bakgrunn, stilling og erfaring med lokalt miljøarbeid?
2. Hvordan ble du engasjert i miljø og klima? Hvorfor begynte du å jobbe med dette?

Forståelse av miljøvern og klima:

3. Hva er de viktigste miljøproblemene vi står ovenfor, globalt, nasjonalt og lokalt?
4. Hva tenker du om global oppvarming og klimaendringer?
 - Hvem har ansvaret for å løse klimaproblemet, og hvordan bør det gjøres?

- Hvem er de mektigste aktørene i dagens samfunnsdebatt, og hvordan påvirker dette forholdet klimadebatten og klimaarbeidet?

Kristiansand/ Kristianstads klimahandlingsplan – roller og gjennomføring:

5. Dere er jo kjent som et ”godt eksempel”- hva har dere gjort for å gå fra plan til handling i forhold til klimaarbeidet her i Kristiansand/ Kristianstad?
 - Hvordan og hvor lenge har dere jobbet med klima?
 - Hvilke mål og fokus har klimaplanen(e)?
 - Hva var motivasjonen for å sette i gang arbeidet?
 - Hva har vært din rolle i gjennomføringen med klimaplanen?
 - Hvilke tiltak har blitt gjennomført og ikke blitt gjennomført?
 - Hvordan ble det bestemt hva som skulle gjennomføres og ikke?
6. Hva har vært de viktigste drivkreftene for å iverksette klimaplanen i praksis, og hva har vært de viktigste barrierene?

Hindringer og drivkrefter i lokalt klimaarbeid - Interne faktorer:

→ *Med interne faktorer mener jeg personer, aktører og prosesser innad i kommunen, på det lokale nivået.*

7. Kan du nevne noen slike interne faktorer som har påvirket Kristiansand/ Kristianstads klimaarbeid når det gjelder å gå fra planer til praksis?
 - Hvem har vært med i prosessen rundt iverksettingen av klimaplanen?
 - Hvem har hatt hovedansvaret?
 - Hvilken rolle har lokale aktører spilt?
 - Er det enkeltpersoner eller enkeltaktører du vil trekke frem?
 - Har nye samarbeid/ prosjekter mellom ulike sektorer blitt satt i gang som følge av arbeidet med klimaplanen?
 - Hvordan har økonomiske faktorer spilt inn? Har dere spart eller tapt penger på arbeidet totalt sett?
 - Hvordan har klimaplanen vært integrert i annet arbeid (mål og planer i lokal planlegging og politikk)?
 - Har klimaplanen vært prioritert i byutviklingen og planleggingen?
 - Har dere benyttet lokal kunnskap og teknologi, eller hvilken rolle har tilgjengelig kunnskap og teknologi spilt?
8. På hvilken måte har iverksettingen av klimaplanen kommet til syne i den politiske debatten? Har det vært noen konflikter i gjennomføringen av klimaplanen?
 - Hvordan har eventuelle konflikter kommet offentlig til uttrykk?
 - Er det noen aktører som har hatt mer makt enn andre i beslutninger som angår klimaarbeidet? I så fall hvem og hvorfor?
 - Har dere opplevd noen målkonflikter (motstridende mål) mellom klimaplanen og andre mål eller store investeringer?
 - Hvordan har klimahensyn blitt ivaretatt i slike situasjoner?
 - Har noen planer/ prosjekter blitt stanset eller endret med henvisning til klimaplan/ mål? Hvorfor/ hvorfor ikke?

Hindringer og drivkrefter i lokalt klimaarbeid - Eksterne faktorer:

→ Med eksterne faktorer mener jeg påvirkninger utenfra. Internasjonalt, statlig/nasjonalt og regionalt nivå, innenfor alle sektorer, som har påvirket deres arbeid.

9. Kan du nevne noen eksterne faktorer som har påvirket Kristiansand/Kristianstads klimaarbeid når det gjelder å gå fra planer til praksis, i så fall hva og på hvilken måte?
 - Hva slags oppfølging og samarbeid fra eksternt hold skal til for å lykkes, og hvordan fungerer dette i dag?
 - Hvilken rolle har staten og nasjonale myndigheter spilt i deres tilfelle? (Er det noe dere ikke har fått lov til å gjøre, noe dere ble pålagt, noe dere fikk støtte til...)
 - Prioriterer staten miljøhensyn, i så fall på hvilken måte?
 - Hvordan fungerer rollefordelingen mellom det nasjonale og lokale nivået når det gjelder lokalt klimaarbeid?
 - Hvordan er rollefordelingen mellom markedsaktører, myndigheter og sivilsamfunn? + Ulike nivåer av marked og sivilsamfunn.
 - Hvilken rolle har næringsliv/ marked og organisasjoner spilt?
 - Har dere vært inspirert av andre kommuner eller initiativ utenfra? I så fall hva?
10. Hva slags kunnskap, teknologi og systemer dominerer samfunnet i dag, og hvordan er samfunnet forberedt på å møte utfordringene fra klimaendringer?
 - Forskjell internasjonalt, nasjonalt og lokalt nivå? Forskjell på sektorer?

(Hvis tid: Lokale klimahandlingsplaner generelt)

11. Hvilken rolle spiller det lokale nivået i forhold til tiltak mot klimaendringer?
 - Hvor ligger ansvaret for å ta initiativ til og følge opp lokale klimatilak?
 - Hvilken rolle bør og kan lokale klimahandlingsplaner spille?
 - Hva er avgjørende for å lykkes med å gjennomføre lokale klimahandlingsplaner?
 - Hvorfor har ulike byer kommet så ulikt i gang med dette arbeidet?

Avslutning:

12. Har Kristiansand/ Kristianstad lyktes med sitt klimaarbeid? Hva har vært bra? Hva kunne vært bedre?
 - Hva slags fremtidige planer har dere for lokalt klimaarbeid?
13. Har du noe du vil legge til?
 - E-post dersom jeg kommer på noen flere spørsmål? Tips til flere jeg kan intervju for å få flere sider av saken, andre typer synsvinkler?