

Kommunerne har meldt sig ind i klimapolitikken

De danske kommuner arbejder med ambitiøse mål for den lokale klimapolitik, hvilket rejser spørgsmålet om, hvor godt kommunerne egentligt er klædt på til også at levere på de opstillede mål. Denne artikel opridser nogle af de udfordringer, som kommunerne står overfor i implementeringen af politikken i forhold til kapacitet, koordination og inddragelse af borgerne.



Af Helle Ørsted Nielsen,
seniorforsker, Institut for
Miljøvidenskab og Institut
for Statskundskab,
Aarhus Universitet

De danske kommuner har for alvor meldt sig ind i klimapolitikken. Byrådene i alle 98 kommuner har forpligtet sig på at leve op til Parisaftalens mål om at blive klimaneutrale og klimarobuste senest i 2050. 96 af kommunerne har indtil videre også udarbejdet klimahandlingsplaner, der skal sikre, at klimamålene opnås, og som for Københavns vedkommende er godkendt af C40 – det internationale klimanetværk af byer – og for de øvrige kommuner af det nationale partnerskab DK2020 bestående af kommuner, regioner, Realdania og videnspartnere C40 Cities og Concito (Realdania, 2024).

Enkelte kommuner planlægger at være klimaneutrale allerede i 2030, mens mange kommuner har sat delmål, der følger den nationale målsætning om en 70 pct. reduktion af CO₂ i 2030 i forhold til 1990 (Ea Energianalyse 2023). Selv uden kommunernes egne klimamål spiller det kommunale niveau en væsentlig rolle i implementeringen af den nationale klimapolitik. Fx er det kommunerne, der som planmyndighed har det sidste ord i godkendelsen af vindmøller og andre energianlæg på land. Kommunerne spiller også en central rolle i klimatilpasningen og dermed i forhold til målet om klimarobusthed.

Det rejser spørgsmålet om, hvor godt kommunerne er klædt på til at levere på de opstillede mål. Denne artikel opridser nogle af de udfordringer, kommunerne møder i implementeringen af klimapolitik.

Hvad er klimapolitik?

En væsentlig pointe i forhold til DK2020-planerne er, at reduktionsmålene ikke blot gælder de emissioner, der kommer af kommunens egne aktiviteter. Disse udgør en meget lille del af de samlede udledninger, som også omfatter udledninger fra virksomheders og

borgeres aktiviteter. Reduktionsmålene er derfor opstillet i forhold til alle direkte udledninger inden for kommunegrænsen (de såkaldte scope 1-emissioner) samt indirekte udledninger fra forsyningen af el og varme (scope 2-emissioner). Kommunernes klimahandlingsplaner indeholder også tiltag, der skal reducere forbrugsbaserede udledninger (scope 3-emissioner), dvs. udledninger der følger af borgeres og virksomheders forbrug af varer og tjenesteydelser, der er produceret uden for kommunegrænsen (EA Energianalyse, 2023).

Klimapolitik føres derfor i høj grad gennem de sektorpolitikker, der påvirker CO₂-emissioner, dvs. energiforsyning, transport, byggeri, affald og genbrug, industri/erhverv, landbrug og arealanvendelse i øvrigt. Klimatilpasningspolitik skal også sikre, at alle relevante sektorer er robuste over for ekstreme hændelser og andre effekter af klimaforandringer. Klimapolitik skal altså implementeres gennem politikområder, hvor kommunerne allerede har stor erfaring, dvs. den fysiske planlægning, forsyning og samarbejde med borgere og virksomheder (KL, 2020).

Det betyder dog ikke, at klimapolitikken ikke indebærer nye udfordringer for kommunerne.

Den internationale forskning peger bl.a. på følgende faktorer som vigtige for succesfuld kommunal klimapolitik: kapacitet og kapacitetsopbygning gennem netværk; horisontal koordination internt i kommunen og med eksterne partnere; lokal ledelse; involvering af borgere, civilsamfund og virksomheder; understøttende politisk og lovgivningsmæssig kontekst samt koordination mellem nationale og lokale politikker (van der Heijden 2019; IPCC 2018).

Kapaciteten til at implementere

Implementering af klimahandlingsplanerne kræver faglige, tekniske og finansielle ressourcer. På de områder, der overlapper med den fysiske planlægning, har kommunerne typisk relevante faglige kompetencer og erfaring. Men klimamål udgør endnu et lag af krav. Det kræver helt enkelt, at der skal ansættes flere eller flyttes medarbejdere til klimaområdet fra andre områder. Green Power Denmark påpegede for nylig, at kommunerne har for få ansatte til at behandle ansøgninger om vindmølleprojekter, hvilket forsinkes den grønne omstilling i den vigtige energisektor (dr.dk 27. marts 2024).

Men der er også behov for ny viden og nye kompetencer. Det gælder fx viden om, hvilke tiltag der batter mest i regnskabet for CO₂-reduktion, men også miljøøkonomiske kompetencer til at vurdere indsatsernes omkostningseffektivitet. Aarhus Kommune, der har et mål om at være klimaneutral allerede i 2030, har fx i sit seneste budgetforlig vedtaget, at klimapolitikken skal styres ud fra en klimaøkonomisk tilgang, dvs. med fokus på at sikre størst mulig omkostningseffektivitet. Man kan forvente, at andre kommuner får samme ambition efterhånden, som de skal finde finansiering til implementeringen af klimaplanerne. Ligeledes bliver der behov for at tilegne sig metoder til at opgøre de forbrugsbaserede udledninger. For klimatilpasningstiltag er det bl.a. mangel på metoder til at lave risikovurderinger, der udfordrer. Det gælder især for kommuner, der først sent er kommet ind i denne del af klimaplanlægningen (Lind og Hansen, 2024).

Klimaområdet kalder også på nye løsninger, som man ikke nødvendigvis tidligere har arbejdet med. Hvor man fx traditionelt har investeret i tekniske anlæg som udvidet kloakering, diger og sluser til at håndtere stigende vandmængder, kan der være fordele ved i højere grad at bruge naturbaserede løsninger, der både kan opmagasinere vand, reducere CO₂-emissioner, og som kan bruges til rekreative formål i 'normale' tider.

Ifølge KL's klimabarometer 2023 er det kun omkring en tredjedel af kommunerne, der peger på manglende kompetencer i forvaltningen som væsentlige udfordringer for henholdsvis klima- og klimatilpasningspolitikken. Manglende ressourcer og kompetencer kan dog særligt udfordre mindre kommuner, som skal strække mere begrænsede medarbejderressourcer over flere opgaver og kompetenceområder. De har dårligere muligheder

for at ansætte specialiserede medarbejdere. Her vil der dog være hjælp at hente i Klimaalliancen, der viderefører DK2020 netværket og bistår kommunerne netop med videns- og kapacitetsopbygning i implementeringen af klimahandlingsplanerne.

Til gengæld peger mere end 80 pct. af kommunerne i KL's klimabarometer på manglende finansiering som en væsentlig barriere for arbejdet med CO₂ reduktioner og klimatilpasning. Mere end halvdelen peger også på manglende tekniske løsninger som en barriere for at nå i mål. Det gælder især landbrugs- og transportområderne (EA Energianalyse 2023).

Opgavens omfang og usikkerheden om virkemidlers effekter taler for, at kommunerne anlægger en lærende tilgang. En del forskning peger på, at det lokale niveau med fordel kan bruges som eksperimentarier, hvor nye løsninger udvikles og afprøves, inden de opskales og spredes til andre byer og lande (Broto & Bulkeley 2013). Specielt på områder, der potentielt kræver store investeringer, fx klimasikring, kan det være hensigtsmæssigt at gå trinvis frem, så der er mulighed for at vurdere og tilpasse planerne, efterhånden som effekterne af klimaforandringer viser sig lokalt (Lind og Hansen, 2024). Uanset om der er tale om opskalering af eksperimenter eller større investeringer i tiltag, er der behov for en systematisk tilgang til at opsamle erfaringer, måle resultater og indarbejde denne viden i nye tiltag.

Horisontal koordination

Klimapolitik er på mange måder et grænseoverskridende politikområde, der griber ind i andre sektorpolitikker. Nødvendigheden af klimasikring kan lægge begrænsninger på, hvor kommunerne bygger, mens målet om CO₂ reduktioner kræver nye byggemåder. Sundhedspolitikken skal tilpasses effekterne af klimaforandringer som hyppigere hede-bølger og forekomsten af nye vira, der bæres nordpå af insekter tilpasset det varmere og vådere klima. Klimapolitikken får implikationer for kommunens erhvervsstrategi – hvilke virksomheder skal tiltrækkes? Opstilling af store vedvarende energianlæg kræver også arealer, der også er brug for til andre formål som fx produktion af fødevarer, genopretning af natur og sikring af biodiversitet.

Implementering af klimapolitikker kræver derfor en høj grad af samordning med andre politiske målsætninger. Det er ofte på det kommunale niveau, hvor politikker bliver

” Men klimamål udgør endnu et lag af krav. Det kræver helt enkelt, at der skal ansættes flere eller flyttes medarbejdere til klimaområdet fra andre områder.

meget konkrete, at konflikter mellem forskellige politikker bliver tydelige, som når national energi- og naturpolitik ikke spiller sammen. Til gengæld er der også på det kommunale niveau gode muligheder for at identificere synergier og udvikle tiltag, der skaber merværdi og adresserer flere politiske mål samtidig. Det kan bidrage til at reducere nettoudgifterne til implementering af klimaplanerne.

For den kommunale forvaltning betyder dette, at klimapolitikken ikke kan overlades alene til teknik- og miljøforvaltningerne, hvor den hidtil primært har ligget. En effektiv klimapolitik kræver involvering af mange forskellige fagligheder, og den kræver koordination på tværs af fagforvaltninger. Silo-problematikken er jo ikke ny. Klimaområdet sætter bare udfordringen på spidsen. Kommuner i Danmark og internationalt prøver sig frem ved at integrere klima- og klimatilpasningsmål i andre sektorpolitikker, også uden for forsynings- og planlægningsområderne, såsom kommunale indkøbspolitikker, klimaundervisning i skoler, klimavenlig mad i offentlige køkkener og grønne erhvervsstrategier. Man afprøver også forskellige organisatoriske placeringer af klimaområdet – fra centralt placerede klimakoordinationsenheder tæt på politikerne over klimaenheder placeret i en fagforvaltning, typisk teknik- og miljø, til decentralt placerede klimakoordinatorer, placeret i de enkelte fagforvaltninger.

Herudover kræver klimapolitikken tæt samarbejde med eksterne aktører, ikke mindst forsyningssekslerne, som har den direkte forvaltning af nogle af de områder med stor betydning for implementering af kommunernes klimaplaner – især spildevands- og energisekslerne. For klimatilpasningspolitikken er der også ofte behov for at koordinere tiltag med nabokommuner. Vand krydser som bekendt kommunegrænser, og den ene kommunes klimasikringstiltag kan derfor få både negative og positive effekter i nabokommunerne.

Inddragelse af borgere og virksomheder

Der er bred enighed om, at det er afgørende at inddrage borgere og lokale virksomheder i udviklingen af klimapolitikken (IPCC, 2018; KL, 2020). For det første betragtes borgere og virksomheder som ressourcer, der kan bidrage aktivt til udvikling af nye løsninger. For det andet er det som nævnt ovenfor borgere og virksomheders CO₂ aftryk, der har størst betydning for kommunernes geografisk afgrænsede klimaemissioner, og som derfor

skal ændre adfærd for, at kommunerne kommer i mål med klimaplanerne. Ligeledes ligger ansvaret for klimatilpasning i høj grad hos borgere og virksomheder selv, men kommunerne spiller en rolle i forhold til at skabe opmærksomhed om behov og facilitere borgeres egne tiltag. For det tredje fremhæves det, at inddragelse af relevante aktører er afgørende for klimapolitikens legitimitet. Dette hensyn har fået ekstra opmærksomhed med de seneste måneders klimaprotester blandt europæiske landmænd, men også i kommuner som København og Aarhus i forbindelse med tiltag til begrænsning af biltrafik i byerne.

I forhold til at påvirke borgeres og virksomheders adfærd har kommunerne primært faciliterende, dvs. indirekte, redskaber i værktøjskassen. Mest direkte er påvirkningen gennem ejerskabet i forsyningsseksler samt ved planlægningen af byernes fysiske rammer, der bestemmer borgeres og virksomheders mulighed for at reducere deres klimaemissioner. Det kan fx ske ved, at kommuner sikrer offentlig transport og cykelinfrastruktur eller byplanlægger med tæt bebyggelse.

Mere indirekte påvirkninger findes fx gennem dialog mellem tilsynsmyndigheder og offentlige myndigheder, informationskampanjer over for borgerne samt partnerskaber mellem virksomheder, vidensinstitutioner og det offentlige. Det kan også ske ved inddragelse af borgerne i udarbejdelsen og implementering af politikker på klimaområdet.

Kommunerne har allerede omfattende erfaring med samskabelsesprocesser med borgere og virksomheder. Det gælder også på klimaområdet. Det er konkrete projekter, som når Københavns Kommune inddrager borgerne i Skt. Kjelds Kvarter på Østerbro i at udvikle blågrønne løsninger til at håndtere klimaudfordringer. Men det gælder også overordnede klimaplaner, hvor flere kommuner har gennemført klimaborgering, der efter en grundig proces har spillet ind med konkrete forslag til overordnede prioriteringer i kommunernes klimaplaner.

Men borgerinddragelse rummer også udfordringer. Der er spørgsmålet om repræsentativiteten i, hvem der deltager i processen. Her kræver det en særlig indsats at modvirke skævhed på fx alder og uddannelsesniveau. Der er også spørgsmålet om forholdet mellem det repræsentative demokratis top-downlogik og deltagelsesdemokratiets bottom-uplogik og deltagelsesdemokratiets bottom-up

” For den kommunale forvaltning betyder dette, at klimapolitikken ikke kan overlades alene til teknik- og miljøforvaltningerne, hvor den hidtil primært har ligget.

logik, hvor medarbejderne i frontlinjen kan blive fanget i et krydsfelt af modsatrettede forventninger (Agger og Sørensen, 2018). Det kræver nøje afstemning af handlingsrummet – hvilken indflydelse er politikerne villige til at afgive, og hvilken indflydelse forventer og accepterer borgerne.

Særligt udfordrende er borgerinddragelsen på områder, der er konfliktfyldte. Det gælder helt oplagt de store vedvarende energiprojekter. Her er der fortsat relativt få eksempler på succesfuld borgerinddragelse, hvor projekterne er kommet op at stå med borgernes billigelse. Der er omvendt en del eksempler på, at inddragelse mobiliserer modstand og efterlader borgere frustrerede.

Befordrende rammer

I hvert fald to forhold er vigtige for, at kommunerne kan imødegå implementeringsudfordringerne.

For det første er politisk og forvaltningsmæssig ledelse afgørende for at sikre en effektiv implementering af lokale klimapolitikker (van der Heijden 2019; Hjerpe og Storbjörk, 2016). Politisk ledelse skaber retning og opmærksomhed på klimapolitikken bredt i organisationen, og det sikrer ressourcerne. Forvaltningsledelsen er væsentlig for at omsætte de politiske visioner og mål til konkrete handlinger i hverdagen og ikke mindst for at hjælpe medarbejderne med at navigere mellem flere mål. Det gælder fx. når klimamål skal indpasses i arbejdet med kerneopgaven.

For det andet kan de nationale rammer både fremme og spænde ben for implementeringen. Kommunerne har efterlyst bedre rammevilkår både i form af mere sammenhængende lovgivning, færre reguleringsmæssige barrierer, men også nationale strategier, der kan guide kommunerne og bedre muligheder for at finansiere klimahandleplanerne uden at skulle tage fra velfærden.

Referencer:

Agger, Annika & Sørensen, Eva (2018). Managing collaborative innovation in public bureaucracies. *Planning Theory*, 17(1), 53–73.

Broto, Vanessa Castan og Bulkeley, Harriet, 2013. A survey of urban climate change experiments in 100 cities. *Global Environmental Change*, 23: 92-102.

Dr.dk 27. marts 2024. Pi Morgen. Green Power Denmark: Det går for langsomt med landvind. [https://www.dr.dk/lyd/pi/pi-](https://www.dr.dk/lyd/pi/pi-morgen/pi-morgen-2024/pi-morgen-11802433133)

[morgen/pi-morgen-2024/pi-morgen-11802433133](https://www.dr.dk/lyd/pi/pi-morgen/pi-morgen-11802433133)

EA Energianalyse, 2023. Analyse af kommunernes CO₂-reduktionsbidrag til 70%-målsætningen i 2030. Analyse af DK2020-kommunernes klimahandlingsplaner udarbejdet for DK2020-partnerskabet af EA Energianalyse i samarbejde med CONCITO. September 2023.

Hjerpe, M. & Storbjörk, S. 2016. "Climate adaptation and the significance of different modes of local political leadership: views of Swedish local political leaders", pp. 131-151, i Knieling, J. G.F. (ed). *Climate Adaptation Governance in Cities and Regions: Theoretical Fundamentals and Practical Evidence*, First Edition. John Wiley & Sons.

IPCC, 2018. Summary for policymakers: what the IPCC Special Report on global Warming of 1.5°C. Means for cities. Pp. 6-26.

Lind, Mia Holmbo og Hansen, Kamilla Eva Erica, 2024. Klimatilpasning i danske kommuners

Klimahandlingsplaner. Rapport Februar 2024. Rapporten er udarbejdet i samarbejde med Anja Wejs (Niras) og Mikkel Suell Henriques (Realdania). https://concito.dk/files/media/document/Klimatilpasning%20i%20danske%20kommuner%20klimahandlingsplaner_04.03.24.pdf

KL, 2023. Kommunernes Klimabarometer 2023. Status på den kommunale klimaindsats. <https://www.kl.dk/media/jiabfw2s/faerdig-klimabarometer.pdf>

KL, 2020. CO₂ reduktion i kommunerne. En styrket lokal klimaindsats. <https://www.kl.dk/media/jllkmlk1/co2-reduktion-i-kommunerne.pdf>

Realdania.dk, 2024. <https://realdania.dk/projekter/dk2020>

van der Heijden, Jeroen. 2019. "Studying Urban Climate Governance: Where to Begin, What to Look for, and How to Make a Meaningful Contribution to Scholarship and Practice." *Earth System Governance* 1 (2019): 100005.

” Særligt udfordrende er borgerinddragelsen på områder, der er konfliktfyldte. Det gælder helt oplagt de store vedvarende energiprojekter.