

Ambitionsscoren blotlægger store forskelle i kommunale klimaambitioner

Lokale svar på globale kriser – om byer og kommuners arbejde med grøn omstilling

Klimakrisen kræver akut og ambitiøs handling på alle institutionelle niveauer – herunder det kommunale. Danske kommuners klimaambitioner varierer i meget stor udstrækning. Denne variation kan ikke udelukkende forklares ved, at de danske kommuner står overfor forskellige klimaudfordringer. Denne kronik introducerer en ambitionsscore som et redskab til meningsfuldt at vurdere og sammenligne kommunernes klimainsats. Ambitionsscoren fungerer som et analytisk værktøj til at identificere sammenhænge mellem en række kommunale karakteristika

og kommunernes respektive ambitionsniveauer på klimaområdet. Ved at synliggøre forskelle mellem kommunerne fungerer ambitionsscoren ligeledes som en blød styringsmekanisme, der kan motivere kommuner til at hæve deres klimapolitiske ambitionsniveau. For at tilskynde til handling og ambitiøs klimapolitik anbefaler vi, at der fra politisk side fokuseres mere på den merværdi, der er forbundet med klimainsatserne, samt borgerinddragelse som politisk værktøj, der sikrer et stærkere politisk mandat til ambitiøs klimapolitik i kommunalt regi.

Klimakrisen kræver kommunal handling

Klimakrisen er en nærværende og presserende realitet. Lige så altomfattende og kompliceret den er, lige så komplekst et policyområde synes den dertilhørende grønne omstilling at være. Én ting står dog klart – klimakrisen kræver akut og ambitiøs grøn omstilling på alle institutionelle niveauer, herunder det kommunale. Kommunerne spiller nemlig en afgørende rolle i denne indsats, selvom det langt fra er en enkelt opgave at tage lokalt ansvar for et globalt problem. Kommunernes klimapolitik har kumulativt en betydelig indvirkning på klimaet og må ikke negligeres, da det kommunale niveau befinder sig tættest på både borgerne og de steder, hvor klimarelaterede problemer bliver mest synlige (Brennan, 2009: 312-15; Ostrom, 2010). Kommunernes klimapolitik er altså yderst relevant og interessant at undersøge, da indsatserne på kommunalt niveau spiller en central rolle for udviklingen af national og endda international klimapolitik.

Men når alle kommuner står over for denne samme alvorstunge opgave, er der så forskel på, hvor ambitiøs en klimapolitik de fører og i så fald hvorfor? Denne kronik belyser, hvordan man meningsfuldt kan relativere og vurdere kommunernes klimaambitioner ved hjælp af en ambitionsscore. Formålet er at skabe en ambitionsscore med forandringspotentiale, der kan fungere som en blød styringsmekanisme ved at motivere kommuner til at føre en mere ambitiøs klimapolitik i fremtiden. I undersøgelsen af, hvorfor der er forskel på kommunernes ambitionsniveau, kan ambitionsscoren anvendes til at finde

JULIE RUDOLF CHRISTENSEN
Stud.scient.pol.,
Institut for
Statskundskab,
Københavns Universitet,
cdl880@alumni.ku.dk

FREDERIK SKOUBOE HAUGE
Stud.scient.pol.,
Institut for
Statskundskab,
Københavns Universitet,
jlv761@alumni.ku.dk

STINE MØRCH PEDERSEN
Stud.scient.pol.,
Institut for
Statskundskab,
Københavns Universitet,
kdq389@alumni.ku.dk

sammenhænge mellem en række kommunale karakteristika og kommunernes respektive ambitionsniveauer.

Hvordan konstruerer vi en ambitionsscore for kommunernes klimapolitik?

Tidligere har sammenligninger af kommunernes ambitioner på klimaområdet været baseret på abstrakte og overordnede vurderinger. Udfordringen har været et manglende datagrundlag til at vurdere én kommunes ambitioner i forhold til en anden. Derfor har vi konstrueret et datagrundlag, som giver et indblik i de ambitioner, som de danske kommuner har på klimaområdet. Helt konkret har vi udarbejdet en ambitionsscore, der udgør en samlet vurdering af kommunernes ambitioner relateret til klimapolitik. Med denne ambitionsscore tildeles hver kommune en score, der muliggør sammenligning på tværs af kommunerne.

Vores datagrundlag er konstrueret med udgangspunkt i kommunale klimaplaner, som siden 2020 er blevet udarbejdet af 98 kommuner i Danmark. I 2019 blev projektsamarbejdet *DK2020 – klimaplaner for hele Danmark* igangsat i et samarbejde mellem foreningen Realdania, det internationale bynetværk C40, den grønne tænketank CONCITO, regionerne og KL. Formålet var at hjælpe kommunerne med at udvikle klimaplaner, der lever op til målene i Parisaftalen, således at klimaplanerne beskriver, hvordan hver kommune vil bidrage til de overordnede målsætninger i Parisaftalen. Klimaplanerne udgør derfor et godt sammenligningsgrundlag for at undersøge, om klimaambitioner alligevel varierer på tværs af kommunerne, samt hvad der forårsager denne variation.

For at undersøge denne potentielle variation nærmere har vi udvalgt 40 kommuner, hvor vi ved hjælp af kvantitativ indholdsanalyse har kodet deres klimaplaner. Selve kodningen tager afsæt i en kodemanual baseret på KL's Klimabarometer, som måler en bred vifte af kommunale klimaindsatser. Her har vi identificeret 56 variable, der hver repræsenterer et konkret klimatiltag. For at gøre analysen enkel og konsekvent har vi kodet variablene ud fra en dikotom-skala: 0 betyder, at et tiltag ikke indgår i klimaplanen, mens 1 betyder, at det indgår. De 56 variable er samlet i 17 overordnede kategorier, som giver et indblik i, hvordan vores kodning indfanger et omfattende udsnit af klimatiltag i kommuner. De 17 kategorier fremgår i tabel 1.

Tabel 1: Kategorier i kodemanualen

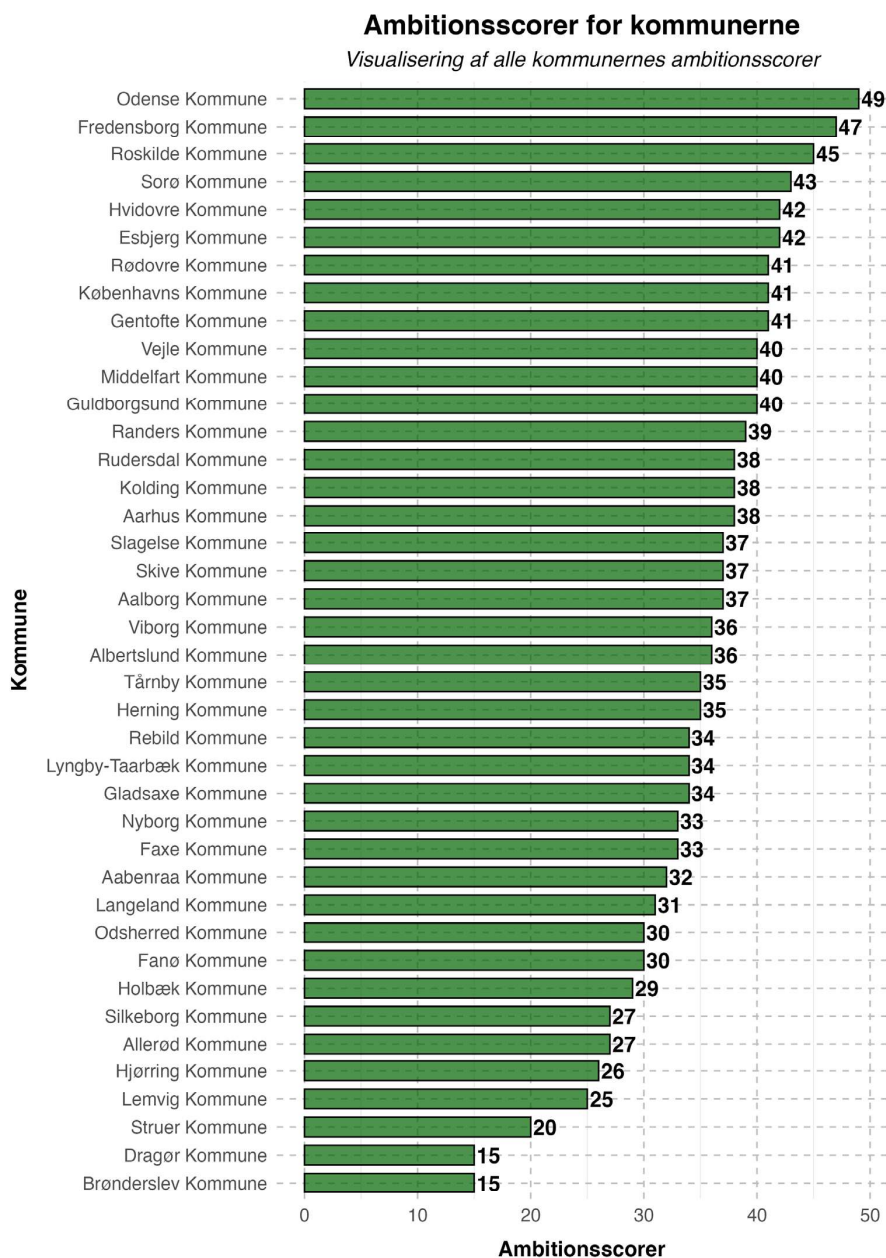
Kategori
1. Omstilling til grøn varme
2. Omstilling til vedvarende energi
3. Klimatilpasning
4. Landbrug og arealanvendelse
5. Transport og mobilitet
6. Energieffektivisering af kommunale bygninger
7. Almene og private boliger
8. Borgerinddragelse
9. Cirkulær økonomi
10. Affaldsområdet
11. Planlægning af biodiversitet
12. Partnerskaber og samarbejde
13. Indsats fra kommunerne på indkøb og udbud
14. Uddannelse og dagtilbud
15. Bæredygtigt byggeri
16. Planlægning af bæredygtige byer
17. Klimavurdering af budgetter

Udover disse 56 variable har vi tilføjet en skaleret variabel, som inddrager kommunens målsætning for klimaneutralitet. Her tildeles kommunerne mellem 1 og 6 point, afhængigt af hvilket år de sigter mod at blive CO₂-neutrale – jo tidligere de har en ambition om at være klimaneutrale, desto højere score tildeles de. Tilsammen udgør de 57 variable grundlaget for en samlet ambitionsscore, som gør det muligt at sammenligne kommunernes klimaambitioner på en systematisk og gennemsigtig måde.

Ambitionsscoren viser stor variation i kommunale klimaambitioner

Ud fra vores kodning af klimaplanerne kan vi rangere de 40 udvalgte kommuner som i den nedenstående figur 1.

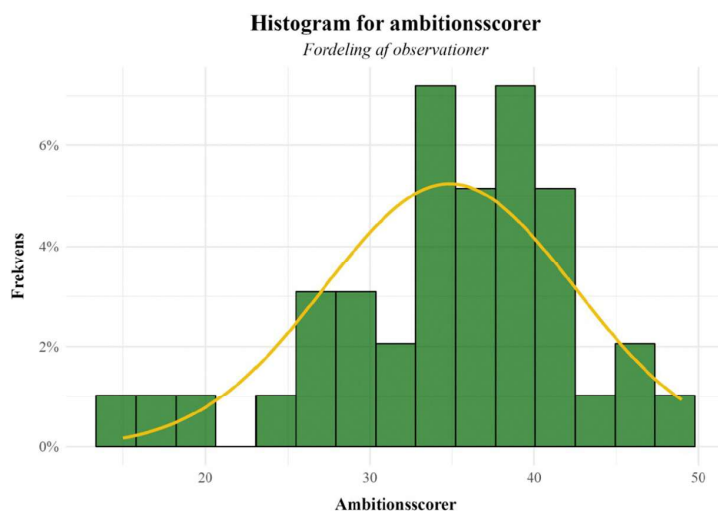
Figur 1: Kommunernes ambitionsscorer¹



I forståelsen af tabellen er det vigtigt at understrege at vores ambitionsscore er et mål for danske kommuner i forhold til hinanden og derfor ikke kan bruges til at konkludere, at nogle kommuner ikke lever op til de danske klimamål. Det interessante ved denne tabel er dog, at der blandt kommunerne er en stor spredning i deres ambitionsniveau. Den mindst ambitiøse kommune har en ambitionsscore på 15, mens den mest ambitiøse kommune har en score på 49 ud af en maksimal score på 62 point. Det er en markant forskel, der illustrerer, at ambitionsniveauet varierer væsentligt fra kommune til kommune.

En nærmere undersøgelse af kommunernes variation viser, at fordelingen på skalaen nærmer sig en normalfordeling. Det betyder, at de fleste kommuner har en score på mellem 25 til 40 point.

Figur 2: Normalfordelingskurve over kommunernes ambitionsscorer



Denne fordeling er metodisk relevant, da en tilnærmelsesvis normalfordeling er en væsentlig forudsætning for at kunne anvende lineære regressionsanalyser. En sådan fordeling og variation understøtter dermed at vi kan anvende regressionsanalyse til at undersøge, hvilke kommunale karakteristika der potentielt har en indvirkning på kommunernes ambitionsniveau. Ambitionsscoren muliggør derfor en undersøgelse af, hvorfor nogle kommuner er mere ambitiøse end andre. Vi har ved hjælp af teoretisk udledte uafhængige variable forsøgt at undersøge, hvorvidt der findes sammenhænge mellem kommunernes karakteristika, og hvor ambitiøse de er på klimaområdet. Dermed kan man anvende ambitionsscoren som en afhængig variabel i undersøgelser af, hvad der påvirker kommunernes ambitionsniveau på klimaområdet.

De 57 variable og 17 kategorier åbner yderligere op for, at man kan fokusere på enkelte klimaområder og eksempelvis skelne mellem tiltag, der relaterer sig til klimatilpasning og -afbødning. Afbødning af klimaforandringerne tilsigter klimaneutralitet, mens tilpasning tilsigter robusthed for at være i stand til at stå imod klimaforandringerne og konsekvenserne heraf (Nielsen, 2024). Dermed kan man zoome ind på, hvilke områder enkelte kommuner præsterer godt på, og hvilke der halter efter. Ambitionsscoren bidrager derfor til at simplificere og konkretisere de abstrakte klimaambitioner. Det er både ambitionsscorens største styrke og svaghed, da en simplificering på en og samme tid muliggør en mere oplyst debat, mens vi også risikerer at udelade relevante faktorer i debatten om de enkelte kommuners ambitioner på klimaområdet.

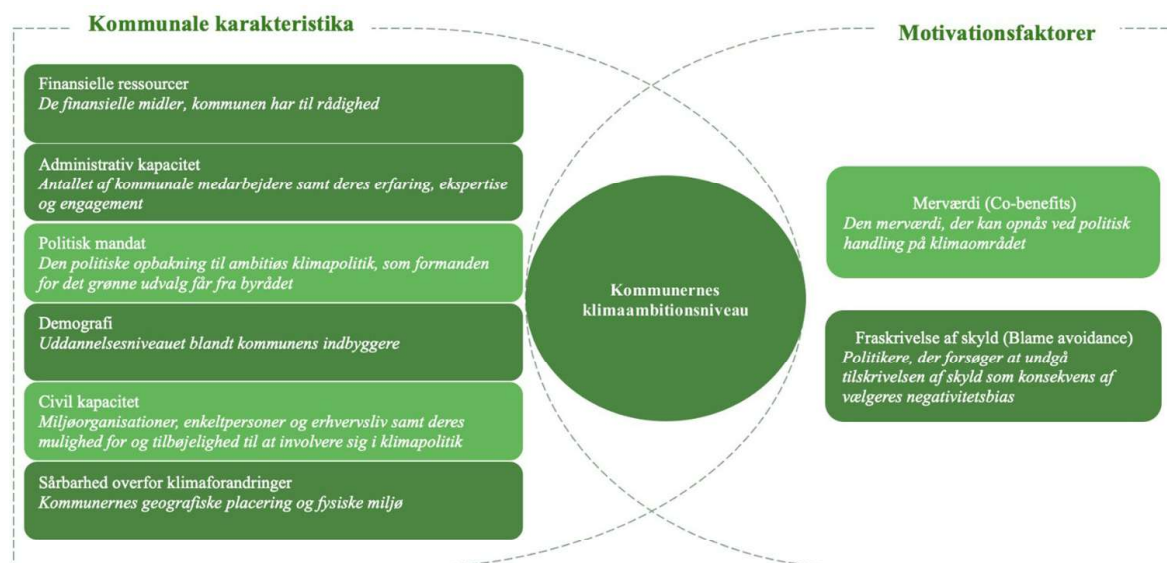
Ambitionsscoren indfanger, hvorvidt et klimatiltag er til stede eller ej, men ikke hvor omfattende det er. Det afgørende er dog, at man med baggrund i ambitionsscoren har mulighed for at debattere ambitionsniveauet i kommunalpolitik på et mere oplyst og databaseret grundlag end hidtil.

Kommunernes klimapolitik styres af lokale forhold og motivationsfaktorer

Ambitionsscoren tydeliggør den relative forskel mellem kommunernes klimapolitik, men hvad skyldes denne forskel? Dette har vi forsøgt at finde svar på i vores videre arbejde med ambitionsscoren gennem lineære regressioner og eliteinterviews med kommunalpolitikere fra udvalgte kommuners grønne udvalg. Helt konkret har vi undersøgt, hvordan en række lokale institutionelle karakteristika og motivationsfaktorer er udslagsgivende for udviklingen af kommunal klimapolitik. De identificerede kommunale karakteristika tager udgangspunkt i et studie foretaget af Hoppe, van der Vegt og Stegmaier (2016). Disse karakteristika omfatter kommunens finansielle ressourcer, administrativ kapacitet, det politiske mandat, demografisk sammensætning, den civile kapacitet og sårbarhed overfor klimaforandringer.

Som en udvidelse af de karakteristika, der er udvalgt i Hoppe et al., har vi valgt at supplere frameworket med centrale motivationsfaktorer. Disse omfatter det politiske incitament til at undgå placeringen af skyld (blame avoidance) samt merværdier ved en ambitiøs klimapolitik (co-benefits). Formålet med denne tilføjelse er at opnå en dybere forståelse for, hvilken rolle motivationsfaktorer spiller i udviklingen af kommunal klimapolitik. Figur 3 viser undersøgelsens samlede teoretiske framework.

Figur 3: Kommunale karakteristika og faktorer der påvirker ambitionsniveauet



Note: Figuren illustrerer de kommunale karakteristika og motivationsfaktorer, som vi har identificeret som betydningsfulde for kommunernes ambitionsniveau på klimaområdet. De lysegrønne felter fremhæver de karakteristika og faktorer, vi i denne kronik anbefaler, at beslutningstagere fokuserer på for at fremme en mere ambitiøs kommunal klimapolitik.

I vores undersøgelse af, hvordan kommunernes ambitionsniveau hænger sammen med forskellige kommunale karakteristika og motivationsfaktorer, gjorde vi flere interessante fund. Resultaterne fra vores multivariate regressionsanalyse indikerede, at der er en positiv sammenhæng mellem borgernes uddannelsesniveau og kommunens ambitionsscore. Derudover viste undersøgelsen en sammenhæng mellem partifarven på formanden for det grønne udvalg og kommunens ambitionsscore. Vi fandt nemlig, at ambitionerne i en kommune i høj grad afhænger af, om denne politiker tilhører venstre- eller højrefløjen, da kommuner med venstreorienterede formænd generelt er mere ambitiøse på klimaområdet end kommuner med højreorienterede formænd. Vores analyse viste også, at denne sammenhæng er tæt forbundet med borgernes uddannelsesniveau, hvilket stemmer overens med den teoretiske forventning om, at uddannelsesniveau spiller en vigtig rolle som vælgerpolitisk skillelinje. Disse demografiske karakteristika er afgørende, da det er borgernes valghandling, der i sidste ende afgør, hvilke politikere der får plads i byrådet.

Derudover fandt vi en interessant sammenhæng mellem kommunernes sårbarhed over for klimaforandringer og deres fokus på klimatilpasning. Dette kommer til udtryk ved, at kommuner, der geografisk er placeret i klimaudsatte områder, har en mere ambitiøs klimatilpasningspolitik. Vi fandt dog ikke, at disse kommuner generelt er mere ambitiøse på andre klimapolitiske områder.

Under vores interviews af forskellige kommunalpolitikere blev det desuden tydeligt, at finansielle ressourcer og administrativ kapacitet ofte udgør en væ-

sentlig begrænsning i arbejdet med at udvikle klimapolitik. Når ressourcerne er knappe, bliver det i endnu højere grad et spørgsmål om politisk prioritering. I sådanne tilfælde afhænger beslutningerne i høj grad af, hvilke politiske hensyn der vejer tungest i byrådet. Samtalerne viste også, at politikerne lægger stor vægt på at føre en pragmatisk og realistisk klimapolitik. Dette vidner om en udbredt bevidsthed om risikoen ved at love mere, end man kan levere. Frygten for at blive gjort ansvarlig for uindfrie politiske løfter påvirker dermed, hvordan klimapolitikken formes. Man kan derfor forestille sig, at ambitionsniveauet i kommunerne kunne være højere, hvis ikke denne frygt for tilskrivelse af skyld trak politikken i en mere pragmatisk og realistisk retning.

Hvad kan ambitionsscoren bruges til?



Hvis ambitionsscoren kan fungere som en katalysator for højere kommunale klimaambitioner, har denne styringsmekanisme et reelt forandringspotentiale og kan i sig selv skabe værdi på klimaområdet

Ambitionsscoren har flere funktioner, som alle kan bidrage til den grønne omstilling i kommunalt regi, da denne viser, at der er en reel forskel mellem de danske kommuners ambitioner på klimaområdet. Ambitionsscoren konkretiserer de relative forskelle i kommunernes klimapolitik og kan fungere som en blød styringsmekanisme, der gennem visualisering synliggør ambitionsniveauet – både over for omverdenen og kommunerne selv. Styringsmekanismens komparative element kan skabe en fælles forståelse blandt kommunerne for, hvad der udgør en ambitiøs klimapolitik, da kommunerne tvinges til at forholde sig til andre kommuners ambitioner på klimaområdet. Denne fælles forståelse for ambitiøs klimapolitik drives i høj grad af de ambitiøse kommuner, som sætter barren højt og løbende øger deres ambitionsniveau. Ambitionsscorens komparative element, der illustrerer, hvilke kommuner der har det højeste ambitionsniveau, kan risikere at begrænse den videre udvikling af klimapolitik, hvis den bliver en sovepude for de mest ambitiøse kommuner. På baggrund af interviews med kommunalpolitikere kan vi dog identificere sammenligning som en vigtig del af kommunale klimaambitioner. Dette kommer både til udtryk blandt de ambitiøse kommuner, som sætter en ære i at gå forrest på klimaområdet, og blandt de mindre ambitiøse kommuner, hvor sammenligningen gør dem bevidste om, at de halter bagud på klimaområdet. På baggrund heraf formoder vi, at ambitionsscorens komparative element kan fungere som et incitament for kommuner til at føre en ambitiøs klimapolitik. I debatten om, hvordan vi bør håndtere klimaforandringerne, kan en tydelig sammenligning mellem kommunernes klimaambitioner skabe både et eksternt pres fra omverdenen og et internt pres fra kommunens borgere og medarbejdere til at hæve ambitionerne på klimaområdet. Hvis ambitionsscoren kan fungere som en katalysator for højere kommunale klimaambitioner,

har denne styringsmekanisme et reelt forandringspotentiale og kan i sig selv skabe værdi på klimaområdet.

Ambitionsscoren kan ikke blot bruges til at måle kommunerne i forhold til hinanden, men samtidig også bruges til at måle de enkelte kommuners egentlige indsats på klimaområdet op mod deres angivne målsætninger. Kommunernes ambitionsscorer kan bruges som konkrete hensigtserklæringer, der fortæller, hvor ambitiøse kommunerne planlægger at være på det klimapolitiske område. Ambitionsscorens inddragelse af forskellige klimatiltag, der udgør en ambitiøs klimapolitik, tilgængeliggør information om kommunernes ambitioner på specifikke parametre. Dermed kan ambitionsscoren bruges som et pejlemærke i implementeringen af den klimapolitik, der skal indfri kommunens ambitioner. Med ambitionsscoren kan man sikre, at der træffes beslutninger i overensstemmelse med de erklærede målsætninger. Ambitionsscorens inddragelse af ambitioner om klimaneutralitet gør også, at man kan følge, hvorvidt kommunerne når de mål, der sættes, til tiden. Ambitionsscoren kan bruges til effektmåling og er ikke blot relevant i den initiale fase, hvor kommunernes ambitioner på dette policyområde fastsættes, men også i implementeringsfasen og evalueringen af den endelige klimapolitik.

Hvordan kan kommunalpolitikere sikre en ambitiøs klimapolitik?

Da formålet med vores undersøgelse er at bidrage med viden, der kan omsættes i praksis, vil vi fremhæve de af faktorerne, som ikke blot er afgørende for en given kommunes ambitionsniveau, men som også er særligt politisk påvirkelige. Det er netop omstændighederne omkring disse faktorer, der gør, at vi ser et lettere tilgængeligt forandringspotentiale – og dermed en mulighed for, at flere kommuner kan bevæge sig mod en mere ambitiøs klimapolitik.

På baggrund af vores undersøgelse vil vi anbefale kommunalpolitikere at fokusere på den merværdi, der er ved at føre ambitiøs klimapolitik. Ambitiøs klimapolitik medfører ofte yderligere samfundsværdi i form af eksempelvis en mere stabil energiforsyning, lavere energipriser, virksomhedsaktivitet, jobskabelse og sundhedsmæssige fordele ved bl.a. renere luft. Disse fordele kan fungere som politiske motivationsfaktorer, hvad enten opnåelsen af klimapolitikken i sig selv eller merværdien vægter tungest. Vi erfarede i vores undersøgelse, at det i den initiale policy fase er utrolig vigtigt for politikere i grønne udvalg at have generel politisk opbakning og et politisk mandat for at kunne føre en ambitiøs klimapolitik. Attraktive merværdier kan være med til at overbevise byrådets klimaskeptiske politikere om at vedtage ambitiøs klimapolitik på trods af deres oprindelige politiske prioriteter. Kommunalpolitikere kan dermed bruge merværdi som et politisk værktøj ved at fremhæve den merværdi, der medfølger.

I vores undersøgelse af denne effekt interviewede vi blandt andet en kommunalpolitiker fra Nordjylland, som understregede, at fokus ikke kun lå på den grønne omstilling for klimaets skyld. Kommunen var i lige så høj grad motiveret af, at de grønne tiltag kunne bidrage til lokal vækst. Han eksemplificerede dette med kommunens biogasanlæg, som skaber jobs og dermed tiltrækker tilflyttere og generelt bidrager positivt til omsætningen i landsdelen. I sådanne tilfælde bliver merværdien så betydningsfuld, at de reelt er med til at forme klimapolitikken, da opnåelsen af merværdien er styrende for udviklingen af klimapolitiske tiltag. Et andet konkret eksempel kom fra en progressiv kommunalpolitiker, som havde arbejdet for at få grønne elbusser med i kommunes udbud. Forslaget fik opbakning fra kollegaer, der ellers ikke prioriterede klima højt, fordi de kunne se, at det også ville betyde billigere offentlig transport for ældre borgere. Merværdien ved klimapolitik kan motivere til mere ambitiøs klimapolitik og altså være med til at styrke det politiske mandat gennem øget opbakning fra resten af byrådet.

➤ **Mange lokale politikere kan derfor med fordel øge deres indsats for at inkludere engagerede borgere for at høste frugterne af den klimaindsats, der ofte ses blandt civile grupper, virksomheder og enkeltpersoner**

Det er dog ikke kun vigtigt med politisk opbakning fra byrådet. Ambitiøs klimapolitik kræver også opbakning fra kommunens civilsamfund. Vi erfarede i vores undersøgelse, at det er vigtigt at fokusere på kommunens civile kapacitet i form af miljøorganisationer og enkeltpersoners mulighed for og tilbøjelighed til at involvere sig i kommunens klimapolitik. I Roskilde Kommune har man lagt vægt på opbakning fra civilsamfundet. Kommunen har med succes afholdt stormøder med aktører som landbruget, private virksomheder, transportsektoren og frivillige klima- og miljøorganisationer. Derved er alle civile parter blevet inddraget tidligt i beslutningsprocesserne. Et eksempel er deres Klimaplan 2024, som blev sendt i en ekstra høring. Selvom det forlængede processen indledningsvist, blev det beskrevet som helt afgørende, at der ikke skulle bruges en masse tid på at sikre denne opbakning blandt borgerne efterfølgende. Civilsamfundet er vigtige aktører, der kan være med til at få udfordringer relateret til klimaforandringer på den politiske dagsorden. Mange lokale politikere kan derfor med fordel øge deres indsats for at inkludere engagerede borgere for at høste frugterne af den klimaindsats, der ofte ses blandt civile grupper, virksomheder og enkeltpersoner. Dette er altså helt konkrete politiske greb, som vi i undersøgelsen erfarede er utrolig virksomme, når kommunalpolitikere skal have politisk opbakning fra både vælgere og resten af byrådet. Grundlæggende finder vi, at borgernes engagement har stor betydning for den førte politik i kommunerne.

Der hersker ikke længere tvivl om, at klimaforandringer er et globalt problem, som skal håndteres på alle institutionelle niveauer – også kommunalt. Næste

skridt for kommunerne er at finde ud af, hvordan de nødvendige forandringer igangsættes. Med ambitionsscoren har vi udarbejdet et værktøj, der klarlægger og sammenligner kommunernes ambitioner på klimaområdet. Dette værktøj kan både bruges til yderligere undersøgelse af sammenhænge mellem en række kommunale karakteristika og deres respektive ambitionsniveauer. Derudover har ambitionsscoren også forandringspotentiale i sig selv, da den kan skabe både et internt og eksternt pres på de mindst ambitiøse kommuner til at hæve ambitionsniveauet. Heri ligger nøglen til en ambitiøs lokal klimapolitik.

Referencer

- Brennan, Geoffrey (2009), "Climate Change: A Rational Choice Politics View", *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 53(3): 309–26.
- Hoppe, Thomas og Ellen van Bueren (2015), "Guest editorial: governing the challenges of climate change and energy transition in cities", *Energy, Sustainability and Society*, 5(1): 19.
- Hoppe, Thomas, Arjen van der Vegt og Peter Stegmaier (2016), "Presenting a Framework to Analyze Local Climate Policy and Action in Small and Medium-Sized Cities", *Sustainability*, 8(9): 847.
- Nielsen, Helle Ørsted (2024), "Kommunerne har meldt sig ind i klimapolitikken", *Administrativ Debat*, 2024(1).
- Ostrom, Elinor (2010), "Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change", *Global Environmental Change*, 20(4): 550–57.