

Økonomi & Politik

#3

Oktober 2025
98. ÅRGANG
OPEN ACCESS

TEMANUMMER

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

3 Redaktionelt forord

Martin Marcussen

- 6** Lokale svar på globale kriser – om byer og kommuners arbejde med grøn omstilling
Simon Kjær Hansen, Sigrid Marie Lassen & Mikkel Bisgaard Petersen

Del 1: Gør byer og kommuners klimaarbejde en forskel?

- 12** Interview med Michele Betsill: "Det giver mig håb at følge ikke-statslige aktørers klimaarbejde"
Anja Skov Granerud

- 18** Hvad får borgerne ud af, at deres kommune fører sin egen klimapolitik?
Lars Gårn Hansen

- 31** Klimahandling i de danske kommuner – hvad er status?
Anna Esbjørn

- 39** Ambitionsscoren blotlægger store forskelle i kommunale klimaambitioner
Julie Rudolf Christensen, Frederik Skouboe Hauge & Stine Mørch Pedersen

Del 2: Har det lokale niveau svar i grønne kriser?

- 50** I vandets frontlinje: Kommunen som kystbeskytter
Kristoffer Albris & Anne Sofie Beer Nielsen

- 63** Om de kommunale fællesskaber, grønne drømme og hvordan samarbejde kan gøre det hele til virkelighed
Birgit S. Hansen & Andreas Hemmingsen-Alberg

- 69** Klimahandling fra uventet kant: Erfaringer med involverende lokaldemokrati i Brøndbys grønne omstilling
Morten Friis, Lisa Kimiko Makhholm & Rune Baastrup

Del 3: Er der tid til det lokale demokrati?

- 76** Hvis tid tæller? Lokaldemokratiets rolle i den grønne energiuudvikling
Simon Lex, Kristin Smette Gulbrandsen & Caroline Salling

- 88** Demokrati skaber tid: Om det lokale klimademokratis mange tidsligheder
Ingrid Helene Brandt & Lars Tønder

- 98** Lokale veje til organiserede klimahandlinger: 98 ungeklimaråd
Mathias Findalen Bickersteth

Opsamling

- 105** Når økonomisk rationalitet og naiv idealisme kan blive forandringens største fjende
Martin Marcussen

Artikel uden for tema

- 117** De interne industripolitiske dynamikker bag EU's omnibuspakker: Reaktion eller problemkonstruktion?
Kaia Vase Fallinge

Anmeldelse og debat

- 132** Politisk økonomi og økonomisk politik: Replik til Peter Birch Sørensen
Finn Collin & David Budtz Pedersen

- 144** Politisk økonomi og økonomisk politik: Replik til Finn Collin og David Budtz Pedersen
Peter Birch Sørensen

- 152** Abstracts

Udgives af
Djøf Forlag



Redaktionelt forord

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

”Regeringen bør undersøge muligheden for at anlægge en dæmning, som afskærer Østersøen fra verdenshavene og dermed beskytter alle lande omkring Østersøen fra oversvømmelsesrisiko fra havet” (SOU2025:51, p. 252, oversat af forfatter).

Da en ekspertgruppe tidligere på året anbefalede den svenske regering at kontakte den danske regering med henblik på at undersøge mulighederne for at etablere en dæmning mellem Skagen og Gøteborg, var der ikke mange officielle reaktioner i Danmark.

Den foreslåede dæmning ville angiveligt afskærme Østersøen fra verdenshavene og på den måde beskytte både Sydsverige og de østvendte danske kyster mod stigende havvand og risikoen for voldsomme ødelæggelser ved fremtidige stormfloder (Altinget, 2025). At den også ville få katastrofale konsekvenser for havmiljøet, for skibstrafikken og den internationale handel omkring Østersøen, betød mindre for den svenske ekspertgruppe.

Eksemplet viser, at der kan være endog meget lang afstand fra ekspertvurderinger og -anbefalinger til den politiske virkelighed. Eksemplet viser imidlertid også, at vi står over for en multidimensionel udfordring bestående af en kombineret klima-, miljø- og biodiversitetskrise, der kalder på helt nye og meget gennemgribende løsninger.

Ude i de danske byer og kommuner manifesterer denne multidimensionelle krise sig helt fysisk i kyststrækninger, der eroderes, kloaker, der flyder over, kældre, der fyldes med vand, og millionregninger til genopretning og beredskab. I kommunerne er klimaet ikke bare en teoretisk problemstilling. Det samme gælder for drikkevandet, der forurennes, fiskebestanden, der forsvinder, og de mange dyre- og plantearter, der år for år uddør i Danmark. Danmark hører til et af de steder i Europa, hvor den sjette masseuddøen er længst fremskreden. Foreningerne Dyrenes Beskyttelse og Danmarks Naturfredningsforening vurderer, at over 1.900 arter af dyr, planter og svampe i Danmark er så truede, at de risikerer at forsvinde helt. Cirka 17 pct. af de 10.000 vurderede arter er nationalt udryddelsestruede. 95 pct. af de vurderede naturtyper er i dårlig bevaringstilstand, kun 1,6 pct. af landarealet og 1,9 pct. af havarealet er reelt beskyttet natur – og 0 pct. er strengt beskyttet (Biodiversitet I Danmarks Naturfredningsforening - Danmarks Naturfredningsforening; Hvad er biodiversitet? | Dyrenes Beskyttelse).

I dette temanummer bidrager både eksperter fra tænketanke og universiteter såvel som praktikere fra kommunerne i en vurdering af, hvad der er på spil, og hvilken rolle kommunerne kan og bør spille i klima-, miljø- og biodiversitetskriserne. At kommunerne er centrale spillere i såvel forebyggelsesindsatsen som krisehåndteringen, ligger uden for enhver tvivl. Borgerne rundt omkring i kommunerne ønsker, at kommunalpolitikere påtager sig en proaktiv rolle; kommunerne deltager som de helt centrale spillere i de grønne treparter; de vedtager klimahandlingsplaner; og på europæisk og internationalt niveau deltager de i og bidrager til det grænseoverskridende samarbejde om at finde løsninger og udvikle standarder. Sammen med regeringer og internationale organisationer udarbejder kommunerne analyser og udvikler løsninger, der skal leve op til et utal af forskellige standarder.

En standard gælder for den grænseoverskridende sfære. Klimaet kender ikke til grænser, og kun i et internationalt fællesskab kan der findes holdbare løsninger. En anden standard gælder for den nationale sfære. Den danske regering skal som repræsentant for et nationalt fællesskab udvikle politik for alle landets kommuner. En tredje standard gælder for lokalsamfundene. Der er ikke to kommuner, der er helt ens, og vilkårene for forebyggelse og beredskab varierer fra den ene ende af landet til den anden. Tilsammen skal disse standarder synkroniseres, og alle aktører skal gå i takt, for at det skal kunne lykkes.

Der er bare ét problem – demokratiet. Vi ved fra historien, at gennemgribende samfundsforandringer skaber modtryk. Når grundlaget for etablerede praksisser ændres eller helt fjernes, opstår frustration hos de grupper, der må omstille sig. Nogle gange kan frustrationen imødekommes med demokratiske processer, andre gange skal der betales en meget betydelig compensation, og atter andre gange må mindretallet underlægge sig hensynet til flertallet og det kollektive gode. I alle tilfælde er spørgsmålet om, hvorvidt de etablerede demokratiske institutioner og processer er gearede til hurtige og gennemgribende forandringsprocesser. Spørgsmålet er derfor, om der er tid til demokrati?

Dette temanummer, der er redigeret af Simon Kjær Hansen, Sigrid Marie Lassen og Mikkel Bisgaard Petersen fra Dronning Marys Center ved Københavns Universitet, lancerer en række centrale dilemmaer og paradokser, der alle aktiveres i den omstillingsproces, vi er en del af. Bidragsyderne har på flere møder over et år fremlagt og diskuteret idéer og artikeludkast, og det er der kommet et aldeles fremragende resultat ud af.

Ansvarshavende redaktør for Økonomi & Politik
Martin Marcussen

Referencer

Altinget (2025), "Byg en kæmpe dæmning mellem Danmark og Sverige, foreslår svenske eksperter", 21. maj.
Statens Offentliga Utredningar (2025), "Bättre förutsättningar för klimatanpassning. Betänkande av Klimatanpassningsutredningen 2025", Stockholm, SOU 2025:51, Bättre förutsättningar för klimatanpassning - Regeringen.se

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

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

SIMON KJÆR HANSEN

Centerleder,
Dronning Marys Center,
Københavns Universitet,
shansen@samf.ku.dk

SIGRID MARIE LASSEN

Manager of Networks,
Dronning Marys Center,
Københavns Universitet,
sml@samf.ku.dk

**MIKKEL BISGAARD
PETERSEN**

Manager of Partnerships,
Dronning Marys Center,
Københavns Universitet,
mbp@samf.ku.dk

“There is no Republican or Democratic way to pick up the garbage”

Omtrent sådan skulle Fiorello La Guardia have sagt, da han i 1930'erne var borgmester i New York.¹ Citatet fremhæves ofte som et udtryk for, at lokalpolitik er gjort af et særligt pragmatisk og resultatorienteret stof. I kommuner kommer politikere ikke langt på ideologisk kampgejst og partipolitiske sværds slag, lyder argumentet. Her er det samarbejde og konkrete handlinger, som kan mærkes i borgernes hverdag, der driver det politiske engagement og giver de største belønninger på valgdagen.

I den nogenlunde samtidige danske revyklassiker – “Ih, hvor er det kommunalt” – finder man en noget anden udlægning af den lokalpolitiske virkelighed. Her drømmer sangens fortæller i første vers om som voksen at finde arbejde på byens rådhus, for ... ”der vil jeg med tiden ind og regne galt / mellem spindelvæv, og bøger og papire’ / skal jeg sove trygt hver dag fra ni til fire / der er lønnen nemlig fyrstelig og sliddet minimalt / ih, hvor er det splitter kommunalt!”

Hvilken af de to fortællinger som i 2025 kommer tættest på sandheden om effektiviteten og kompetenceniveauet i det kommunale Danmark, er et spørgsmål, som i lyset af de seneste års kampe om klima og miljø har fået ny aktualitet.

Mens de økologiske kriser er globale af natur, foregår en stor del af den konkrete handling i kommuner, byer og lokalsamfund. Og meget tyder på, at der også de kommende år bliver brug for ikke-statslige aktører, hvis verdenssamfundet skal holde sig inden for de planetære grænser for drivhusgasudledninger, tab af biodiversitet og ressourceudnyttelse.

Godt 10 år efter at verdens stater i 2015 indgik Parisaftalen, synes klimadagsordenen at have mistet noget af sit internationale momentum. Krig i Europa og Mellemøsten har skabt stigende geopolitisk usikkerhed og flyttet rundt på de politiske prioriteringer i regeringskontorerne i mange lande. Trumpadministrationens udfordring af global samhandel og samarbejde gør det vanskeligt at tro på, at det internationale samfund vil nå til enighed om nye svar i klimakrisen. Samtidig observerer vi flere steder i Europa politiske græsrodsbevægelser som de ’gule veste’ i Frankrig, som delvist er opstået i protest mod indførelsen af nye, grønne afgifter. Politiske partier som AFD i Tyskland, Re-

form UK i Storbritannien og på den hjemlige scene Danmarksdemokraterne mobiliserer vælgere med partiprogrammer, hvor modstand mod klimahandling er centrale programpunkter.

I denne brydningstid træder kommuner og byer verden over frem som centrale aktører. Mange har i regi af globale byorganisationer som C40 Cities, ICLEI eller Global Covenant of Mayors udviklet klimaplaner, hvor de lokale CO₂-reduktionsmål ofte overstiger de nationale mål i tempo og ambitionsniveau. På FN-klimakonferencen COP30 i Belém i Brasilien forventes byerne at komme yderligere i fokus gennem det såkaldte CHAMP-initiativ (Coalition for High Ambition Multi-level Partnerships for Climate Action), der sigter mod at fremme samarbejdet mellem nationale og subnationale aktører i planlægningen, finansieringen og implementeringen af klimaindsatser.

Danmark skiller sig i global sammenhæng ud med det historiske DK2020-program og 'Klimaalliancen', hvor samtlige danske kommuner har udviklet klimaplaner med konkrete initiativer for at bringe de lokale drivhusgasudledninger ned på et niveau, som er i overensstemmelse med målene i Paris-aftalen. Kommunerne følger i dette arbejde en global standard udarbejdet af C40 Cities, som sikrer en ensartet og fagligt robust tilgang til at beregne lokale CO₂-udledninger og udarbejde CO₂-reduktionsmål og indsatser.²

Danske kommuner er også i stigende grad en central aktør i implementeringen af den nationale miljø- og klimapolitik. Som et af de seneste og mest markante eksempler herpå har kommunerne i arbejdet med at realisere målene i Den Grønne Trepårt fået ansvaret for at koordinere planerne for en historisk stor omlægning af 15 procent af det danske landbrugsareal til skov- og naturområder.

I dansk og international sammenhæng har det kendte slogan om at "tænke globalt og handle lokalt" således fået nye betydninger. Kommuner, byer og lokalområder synes i stigende grad at blive integreret i arbejdet med at realisere internationalt og nationalt fastsatte mål for at nedbringe klodens drivhusgasser og modgå tab af biodiversitet.

I dette temanummer undersøger vi, hvordan kommuner og byer forvalter deres ansvar og roller i det nationale og internationale arbejde med at håndtere miljø- og klimakriser. Hvilke løsninger udvikler de, hvilke udfordringer møder de, og hvad er resultaterne? Kan man knytte håb til, at byer og kommuner holder liv i den grønne omstilling i en tid, hvor det globale klimasamarbejde på ny er udfordret og mange statslige aktører ikke kan – eller vil?



I dette temanummer undersøger vi, hvordan kommuner og byer forvalter deres ansvar og roller i det nationale og internationale arbejde med at håndtere miljø- og klimakriser

Gør de lokale klimaindsatser en forskel?

For at besvare spørgsmålene er temanummeret delt i tre dele.



Byers og kommuners rolle i den grønne omstilling er omdiskuteret: Er lokale indsatser en nødvendighed – eller måske snarere en omvej? Gør det en forskel?

I del 1 præsenteres en række bidrag, der på forskellige måder undersøger nogle grundlæggende spørgsmål om effekten af lokale aktørers arbejde med globale klima- og miljøkriser. Byers og kommuners rolle i den grønne omstilling er omdiskuteret: Er lokale indsatser en nødvendighed – eller måske snarere en omvej? Gør det en forskel?

Vi lægger ud med et interview med professor Michele Betsill fra Institut for Statskundskab på Københavns Universitet, som i mere end 20 år har fulgt ikke-statslige aktørers arbejde med klima- og miljøpolitik. Hun ser håb i udviklingen af mange lokale initiativer verden over og fremhæver byers særlige lokale forankring, evne til innovation og samarbejde mellem offentlige og private aktører.

Omvendt anlægger professor Lars Gårn Hansen fra Institut for Fødevarer og Ressourceøkonomi på Københavns Universitet i temanummerets andet bidrag et mere skeptisk blik på lokal klimapolitik. Han sætter blandt andet spørgsmålstejn ved omkostningseffektiviteten af lokale klimaindsatser og peger på, at det kan være en væsentligt dyrere vej til at opnå klimamål sammenlignet med indsatser på nationalt niveau eller EU-niveau.

Alle 98 danske kommuner har som nævnt ovenfor udarbejdet klimahandlingsplaner efter C40 Cities' internationale standarder for klimaplanlægning, og Anna Esbjørn fra CONCITO giver i den tredje artikel en status på, hvordan det går med implementeringen af planerne. Hun fremhæver både områder med dokumenteret fremdrift og områder med barrierer for målopfyldelsen og understreger vigtigheden af tydeligt lederskab og samarbejde på tværs af politiske og administrative niveauer for at sikre fremdrift i lokale klimaindsatser.

På baggrund af et bachelorprojekt på Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet præsenterer Julie Rudolf Christensen, Frederik Skouboe Hauge og Stine Mørch Pedersen herefter en ambitionsscore til at vurdere og sammenligne kommuners klimaindsats – et redskab, der både kan fungere som analyseværktøj og som blød styringsmekanisme til at løfte det lokale ambitionsniveau.

Har det lokale niveau svar i grønne kriser?

I anden del af temanummeret vender vi blikket mod nogle af de aktuelle grønne kriser, som håndteres lokalt og ofte kræver handling her og nu – fra kystbeskyttelse og stormflodshåndtering, arealomlægning og fødevareproduktion til bæredygtig adfærd.

Lektor Kristoffer Albris og postdoc Anne Sofie Beer Nielsen fra Institut for Antropologi på Københavns Universitet viser i deres bidrag, hvordan kommuner presses ind i en ny rolle som kystbeskyttere, hvor de både skal levere tekniske løsninger og håndtere politiske dilemmaer om fordeling af ansvar og oplevelsen af legitimitet – og peger i forlængelse heraf på et behov for klare nationale rammer.

Repræsentant for Grøn Trepert Birgit S. Hansen og specialkonsulent Andreas Hemmingsen-Alberg fra Kommunernes Landsforening forklarer herefter i deres bidrag, hvordan man i kommunerne omsætter ”grønne drømme” til konkret handling i implementeringen af Grøn Trepert. I artiklen sammenfatter de blandt andet en række af de potentielle gevinster, der kan opnås ved en lokalt forankret implementering af den nationale klima- og miljøpolitik.

Klima- og miljømedarbejder Lisa Kimiko Makholm fra Brøndby Kommune med konsulent Morten Friis og direktør Rune Baastrup fra Democracy x zoomer herefter yderligere ind på indsatser i Brøndby Kommune og forklarer, hvordan kommunen arbejder med at øge den folkelige deltagelse i udviklingen af bæredygtighedsinitiativer. Kommunen arbejder bl.a. med indsatser, som knytter sig til borgernes hverdagsliv og madvaner, og oplever gennem den øgede folkelige deltagelse et stigende borgerengagement og et udvidet politisk handlerum.

Er der tid til det lokale demokrati?

Afslutningsvis stiller vi i temanummerets del 3 spørgsmålet, om der med de grønne krisers krav om hurtig handling overhovedet er den fornødne tid og plads til det lokale demokrati: Hvordan forandrer den grønne omstilling vores forståelse af det lokale demokrati, og hvilke former for deltagelse, organisering og indflydelse vokser frem?

Lektor Simon Lex (Institut for Antropologi, KU), postdoc Kristin Smette Gulbrandsen (Institut for Statskundskab, KU) og postdoc Caroline Salling (Institut for Antropologi, KU) peger i deres bidrag på, at når mange energiprojekter strander, er det ikke nødvendigvis på grund af modvilje, men fordi de involverede aktører opererer med forskellige tidsopfattelser og beslutningslogikker. Artiklen fremhæver forhandlinger på tværs af disse ”tidsligheder” som afgørende for, at lokal deltagelse bliver meningsfuld og omstillingen succesfuld.

Postdoc Ingrid Helene Brandt og professor Lars Tønder fra Institut for Statskundskab på Københavns Universitet vender i deres bidrag om på spørgsmålet, som indleder denne del af temanummeret, og spørger, om demokrati i stedet *skaber* tid? Med afsæt i klimaborgerting og demokratiteori introducerer de tre typer “demokratisk tid”, som viser, hvordan borgerinddragelse kan åbne nye mulighedsrum i den grønne omstilling.

Programansvarlig Mathias Findalen Bickersteth (Tuborgfondet) afslutter temanummeret med et blik mod fremtiden. Han foreslår bl.a. med udgangspunkt i erfaringer fra indsatser, som Tuborgfondet har støttet, oprettelsen af 98 lokale ungeklimaråd, der skal danne grundlag for en landsdækkende grøn ungdomsbevægelse – båret af tillid, relevans og fællesskab på unges egne præmisser.

Bæredygtige beslutninger

De økologiske kriser skaber nye udfordringer for det lokale demokrati, men stimulerer også den demokratiske samtale, innovationsevne og handlekraft i kommuner, byer og lokalsamfund. Det er en af de observationer, der kan gøres på tværs af temanummerets bidrag.

Behovet for at sætte konsekvent og hurtigt ind overfor klimaforandringer, tab af biodiversitet og udpining af naturressourcer kræver på den ene side, at beslutningstagere i det politisk liv, erhvervsliv og civilsamfund agerer resolut og evidensbaseret. Men de meget omfattende og langsigtede mål for at udvikle samfundet i en mere bæredygtig retning, som bl.a. afspejles i den aktuelle Grønne Treparts ambition om at omlægge arealer på størrelse med Bornholm og Fyn fra landbrugsjord til skov og natur, vil dårligt kunne realiseres, hvis ikke der samtidig bliver gjort store indsatser for at forankre beslutninger bredt hos de mange interessenter, som har en rolle at spille i forandringerne og påvirkes af dem. Hertil kommer, at mange planer de seneste årtier er bragt i spil for at skabe hurtig grøn omstilling, men overordnet set er vi fortsat meget langt fra at have vendt udviklingen i den rigtige retning. Der er således brug for også at tænke nyt og innovativt og ikke mindst i forhold til, hvordan der sikres et bredt engagement hos borgerne i den nødvendige grønne transformation af samfundet.

Skal beslutninger være bæredygtige, kræver det med andre ord ikke blot effektivitet, men også at de opleves som legitime og fremmer den samfundsmæssige innovationsevne.

Måske det lokale niveau – kommuner, byer og lokale fællesskaber – er et godt bud på, hvordan man kan forene de krav til vores demokratiske beslutningsprocesser?

Det er det håb, som går igen på tværs af mange af temanummerets bidrag.

God fornøjelse med læsningen.

Noter

- 1** Citatet genfindes bl.a. i denne blogpost fra Manhattan Institute: The Disastrously Wrong Way to Collect NYC's Trash | Manhattan Institute.
- 2** Se C40 Cities.org - Climate Action Planning Framework.

Interview med Michele Betsill:

”Det giver mig håb at følge ikke-statslige aktørers klimaarbejde”

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

Michele Betsill, professor, Institut for statskundskab, Københavns Universitet, har i over 20 år undersøgt ikke-statslige aktørers, især byers, rolle i klimakampen. Oprindeligt overset som aktører på globalt plan, ses byerne i dag som centrale i grøn omstilling og global samarbejde gennem netværk som C40. Betsill fremhæver byers særlige lokale forankring, innovation og samarbejde mellem offentlige og private aktører. Hun skelner mellem håb og optimisme, hvor håbet bunder i de mange initiativer, men erkender, at vejen til klimamål er kompleks. Udviklingen af byers klimaarbejde beskrives i tre bølger: fra konkrete

tiltag som trafiklys, over global positionering til integration af retfærdighed og bæredygtighed. Betsill understreger, at klimaforandringer kræver helhedsorienterede løsninger, der tager højde for sociale og økologiske dimensioner.

ANJA SKOV GRANERUD
Kommunikationsansvarlig,
Dronning Marys Center,
Københavns Universitet,
asg@samf.ku.dk

Ingen tillagde byerne et større potentiale for at imødegå klimaforandringerne og bidrage til global forandring, da Michele Betsill for mere end 20 år siden påbegyndte sit arbejde med lokale aktører. I dag giver byer og andre ikke-statslige aktørers aktiviteter den amerikanske professor håb.

Året er 1997. Det tredje COP-møde er i gang. Blandt deltagerne er en ph.d.-studerende i internationale forhold fra USA, der ikke kan se, at de 198 lande nogensinde skal blive enige om noget. Selv siger hun, at hun tager derfra ”desillusioneret”. I arbejdet med ph.d.en falder hun over noget, der kommer til at blive skelsættende. Nemlig noget så småt som en fodnote, der åbner døre til en karrierevej for den nu erfarne professor.

”Fodnoten nævnte en gruppe af byer, der deltog i COP-forhandlingerne, og jeg tænkte, at det var underligt, fordi jeg på det tidspunkt så klimaforandringerne som et globalt problem,” husker hun og tilføjer:

”Jeg ansøgte om en postdoc for at undersøge det nærmere. And the rest is history.”

Den historie, hun refererer til, er mere end 20 års arbejde med ikke-nationale aktørers arbejde med klimaforandringer. Derfor er hun den helt rigtige at stille spørgsmålet: Hvad gør byer særligt egnede til at handle på de grønne kriser?

”Flere peger på, at vi først og fremmest har et særligt forhold til det sted, vi bor. Byerne er der, hvor vi arbejder, lever og bor. Det er her, der foregår mange aktiviteter, der bidrager til klimakrisen, men det er også her, der er potentiale til at ændre noget. Samtidig er der noget, der tyder på, at mange mennesker har større tillid til lokale beslutningstagere end nationale,” forklarer Michele Betsill.

Håbefuldt, men ikke optimist

Hun har fulgt klimaarbejdet i byerne fra den spæde start og op til i dag. Til spørgsmålet om, hvad der har overrasket hende i arbejdet med byer og klimaforandringer, svarer Michele Betsill:

”Det har overrasket mig, at der er så meget fokus på klima i de her dage.”

Hun tilføjer: ”Jeg plejer at sige til mine studerende, at da jeg startede mit arbejde med det her område, havde man ikke sproget for at tale om det, som vi gør i dag. Nu er det alle steder: i supermarkeder og skoler for eksempel. Det havde jeg simpelthen ikke kunnet forestille mig dengang.”

Vi taler ofte om, at det går for langsomt med den grønne omstilling og om, at der bliver gjort for lidt. Men vi glemmer, at der er sket meget på området. For Michele Betsill, der beskæftigede sig med emnet, før det var på den offentlige dagsorden, har det været positivt at følge.

”I dag skal alle store firmaer have en eller anden form for klimaplan. Så kan vi diskutere, hvor effektiv klimahandling i virksomheder er, men det er en fundamental forandring. Det er nu en del af det at have en virksomhed at adressere de her spørgsmål. Det er ret fantastisk, hvis du spørger mig.”

Hun vil dog ikke ligefrem kalde sig selv optimist af den grund.

”Jeg skelner mellem optimisme og håb. For mig betyder optimisme, at jeg synes, vi er på rette vej, og alt fungerer, som det skal. Mens det at være håbefuldt betyder, at jeg ser mulighederne for, at vi kan komme på rette spor, men vi er der ikke helt endnu.”

Den amerikanske professors arbejde er ofte inspireret af, at hun ser noget, hun ikke kan få til at passe ind i sin opfattelse af verden, og som hun derfor må undersøge nærmere. Det samme gjorde sig altså gældende med byers arbejde med klima.

”Jo mere, jeg fokuserede på og lærte om, hvad byer gjorde, og senere også andre ikke-statslige aktører, som firmaer, civilsamfundsorganisationer, filantro-

piske fonde, jo mere så jeg den store forandring og innovation, der har været de her steder,” siger hun.

Og om ikke andet, giver det hende håb.



Jeg siger altid til folk, at hvis du bruger din karriere på at følge FN's klimaforhandlinger eller – som amerikaner – hvad der sker i Washington DC, så forstår jeg godt, at du bliver deprimeret og føler, at der ikke sker noget. Men hvis du lægger mærke til byer, firmaer og andre ikke-statslige aktører, så vil du se, at der har været så meget aktivitet på det her område. Og at – om ikke andet – så har det været og er stadig et sted, hvor der er håb

Tre bølger: fra lavthængende frugter til store sammenhænge

Michele Betsill har sammen med kollegaen Harriet Bulkeley fra Durham Universitet karakteriseret tre bølger, der kan indramme de overordnede tendenser i byers arbejde med klimaforandringer. Bølgerne overlapper og bygger ovenpå hinanden, men giver et godt billede af den udvikling, der er sket siden slut-halvfemserne, hvor hun startede sit arbejde med området.

Første bølge: trafiklys

Den første handler om de konkrete steder i en kommune eller by, hvor de selv kan ændre noget. Hun nævner her trafiklys som et eksempel.

”Da vi startede vores research i slut-halvfemserne, så vi små og mellemstore kommuner – primært i Nordamerika og Europa, der var motiveret til at gøre noget ved klimaforandringer og på den måde gøre noget ved andre problemer også. De fokuserede ofte på, hvad kommunerne direkte havde kontrollen over. Jeg nævner altid trafiklys som et eksempel her. Da jeg lavede interviews den gang, var alle oppe at køre over ny trafiklys-teknologi, hvilket betød LED-trafiklys,” forklarer hun.

Den nye teknologi udledte mindre drivhusgas og sparede kommunerne både tid og penge. Michele Betsill kalder det ”en win-win-løsning.” Kommunernes arbejde med klimateknologi og at nedbringe udledningerne var dengang koordineret igennem netværket ICLEI, der havde til formål at hjælpe med at optælle, monitorere og reportere kommunernes udledninger.

Anden bølge: udfyldte et tomrum

Senere begyndte byerne at positionere sig selv mere tydeligt som aktører på de globale dagsordener.

”Den anden bølge var i midten af 2000’erne, hvor der var mange usikkerheder omkring, om Kyotoprotokollen ville træde i kraft, fordi USA trak sig ud af den, og klimamødet i København brød sammen. Her trådte kommuner og andre lokale myndigheder frem og prøvede at fylde det tomrum, som de her store aftaler, der ikke lykkedes, efterlod,” forklarer Michele Betsill.

Byerne gik sammen i netværk og tog teten som steder, der kan vise vejen i den grønne omstilling. Her opstod blandt andet netværket C40.

”C40 har 98 af verdens største byer som medlemmer og sammen pressede de på for at få national – og global – handling.”

Byerne har dog ikke på dette tidspunkt opgivet de konkrete tiltag, der finder sted inden for byernes egne grænser.

”Sideløbende med den store politiske linje tænker byerne stadig over, hvordan de kan tilgå klimaforandringerne – ikke kun ved at nedbringe udledninger fra for eksempel trafiklys, men også hvordan det kan integreres på andre måder. Det handler for eksempel om at beskytte byerne og om tilpasning til nye virkeligheder. De taler om at håndtere klimaforandringerne på måder, der også giver økonomisk vækst, eksperimenterer med delebiler, madsystemer og fælleshaver.”

Klima blev noget, der var indlejret i mange andre aspekter af byernes aktiviteter.

Tredje bølge: forbundne byer og større kompleksitet

Den tredje bølge karakteriserer Michelle Betsill og Harriet Bulkeley ved større forbindelse mellem byerne globalt set, og at byerne bliver mere bevidste om globale agendaer om bæredygtighed, retfærdighed og ulighed.

”Byer er steder, hvor der forbruges, men det er steder, der er forbundne med andre byer, og hvor vi ser gennemstrømninger – eller flows – mellem forskellige byer. Når der forbruges et sted i verden, udledes der ofte CO₂ et andet sted. Det rejser spørgsmål om rimelighed og retfærdighed indbyrdes mellem byerne og kræver en større grad af samarbejde,” forklarer Michele Betsill.

Samtidig ses byerne som steder, hvor man kan håndtere flere forskellige globale problemer. Michele Betsill peger på en udvidelse i forståelsen af, hvad klimaproblemet indebærer.

”Det handler stadig om at gøre sig fri af fossile brændstoffer og nedbringe udledningerne. Det handler om at tilpasse sig nye vilkår. Men det handler også om retfærdighed. Ikke kun om at nedbringe udledninger. Der sker også en ændring i, hvem der er involveret. Den private sektor indgår partnerskaber med det offentlige,” siger hun og opsummerer:

”Vi ser altså en udvidelse af, hvad problemet er, hvem der bør gøre noget ved det, og hvad det vil sige at gøre noget ved klimaforandringer.”

Så mere kompleksitet?

”Absolut. Klimaforandringer ses ikke længere som et enkeltstående problem, så i mange byer er det integreret i alt, hvad de gør. Nogle byer har helt afskaffet deres klimaafdeling eller deres klimapersoner, og så er klima noget, alle afdelinger skal tage stilling til.”

Lokale aktørers globale potentiale

Byer har altså fået en vigtigere rolle på klimaområdet gennem tiden. Med den rolle oplever Michele Betsill også en stigende interesse i hendes arbejde og i byer som aktør i de grønne kriser mere overordnet.

”Fra et akademisk perspektiv er den tydeligste indikator på en stigende interesse, at FN’s Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) lige nu er ved at skrive en rapport specifikt om byer og klimaforandringer,” siger hun.

Havde du forestillet dig, at det ville ske, da du indledte dit arbejde?

”Nej.”

For Michele Betsill er der noget særligt over, at byers rolle i den grønne omstilling bliver anerkendt netop i FN.

”Da jeg først startede mit arbejde med byer og klimaforandringer som forsker i internationale forhold, var der ingen i det felt, der studerede byernes rolle, fordi det blev set som det lokale niveau og derfor ikke relevant på globalt plan. Så at byernes rolle som aktører i det globale nu bliver anerkendt af selveste FN – det ultimative sted ift. internationale forhold – det er meget spændende at følge,” siger hun.

Hun peger på, at måden, byerne i dag går sammen i globale netværk, er med til at ændre selve forståelsen af det, hun kalder ”global governance”.

”Jo mere, vi ser byer gå sammen i de her netværk og også samarbejde med andre typer af aktører, jo mere er de med til at udfordre grundlaget for globalt samarbejde, og på den måde træder de også mere ind på den globale arena, end vi har set tidligere. Ved simpelthen at lave internationale relationer, som før var forstået som noget, diplomater og nationale regeringer gjorde.”

Så du ser et stort potentiale for global forandring fra de her aktører?

”Det gør jeg i hvert fald.”

Potentialet for forandring rummer dog også nogle dilemmaer, for hvordan måler vi forandring? Hvordan kan vi tale om resultater i den grønne omstilling uden at reducere problemerne til et spørgsmål om udledninger af drivhusgasser? Det er noget af det, Michele Betsill arbejder med for tiden.

”Vi må udfolde vores antagelser om, hvordan resultater eller forandringer ud. Vi taler meget om at nå nogle bestemte mål, men i sidste ende kan den tankegang være medvirkende til, at vi overser de underliggende sociale og økonomiske systemer og strukturer, der har været med til at skabe problemerne i første omgang og som potentielt er med til at begrænse vores handlemuligheder.”

Her nævner hun, at målsætninger for at nedbringe eksempelvis udledning af drivhusgasser ofte viser sig at være mere komplekse end som så, fordi kommuner og byer ikke eksisterer i et vakuum, og derfor er afhængige af, at der sker forandringer andre steder også, før de for eksempel kan kalde sig klimaneutrale.

”Det peger på, at der sker en ændring i måden, vi forstår de her spørgsmål, fordi det kræver et blik for kompleksiteten. Det blik gør det muligt at gøre mere og finde bedre løsninger i fremtiden,” siger hun.

Derfor er det heller ikke så lige til at svare på, hvilke resultater Michele Betsill har set i byernes arbejde med klimaet.

”Det er noget af det, IPCC vil prøve at gøre i deres rapport, som jeg forstår det. Men vi må også spørge os selv, om vi er med til at simplificere klimaspørgsmålet, hvis alt skal handle om målbare resultater. I mange byer er der også en værdi i at eksperimentere og samarbejde om at finde de bedste løsninger fremfor udelukkende at fokusere på at nå de konkrete mål.”

Hun forklarer, at risikoen ved at fokusere for snævert på udledning af drivhusgasser er, at man for eksempel planter en masse træer, men overser, at det kan være skadeligt for biodiversiteten eller for den oprindelige befolkning i områdets levevilkår. Hun tilføjer her, at nogle byer begynder at tale om at udvide forståelsen af klimaproblemerne ved at tilføje aspekter som trivsel, biodiversitet og velfærd til ligningen.

Hvad får borgerne ud af, at deres kommune fører sin egen klimapolitik?

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

Økonomer har advaret mod, at kommuner fører deres egen klimapolitik. Regeringen skal ifølge klimaloven sikre, at de nationale klimamål nås, og den har målrettede instrumenter til rådighed. Givet de nationale mål vil en kommunes ekstrainsats ikke reducere de samlede danske drivhusgasudledninger, men blot gøre det lettere for regeringen og dyrere for borgerne at nå disse mål. Hvis kommunalbestyrelsen ønsker at støtte den nationale klimapolitik, skal kommunen ikke sætte egne mål og gennemføre tiltag for at nå dem. Kommunen skal i stedet reagere

på de nationale regler og tiltag, som den plejer – med det sigte at give dens borgere størst mulig service per udgiftskrone. Ønsker kommunalbestyrelsen omvendt at inspirere regering og Folketing til mere ambitiøse nationale klimamål, kan en kommunal klimapolitik være vejen frem – men der er en betydelig risiko for, at indsatsen i stedet virker afskrækkende, netop fordi kommunerne ikke har målrettede klimapolitiske instrumenter til rådighed.

LARS GÅRN HANSEN

Professor,
Institut for Fødevarer- og
Ressourceøkonomi,
Københavns Universitet,
lgh@ifro.ku.dk

Det korte svar

Danmark er i gang med at omstille økonomien til klimaneutralitet, hvilket kommer til at påvirke alle dele af produktionen og forbruget. På den baggrund kan det forekomme naturligt, at også de danske kommuner bidrager, og efterhånden har næsten alle danske kommuner sat sig klimamål og lavet klimaplaner for at opfylde dem (Ea Energianalyse, 2023).

Imidlertid har en række økonomer herunder de økonomiske råds formandskab (DØRS, 2023) advaret mod, at kommuner fører deres egen klimapolitik. Regering og Folketing har målrettede instrumenter til rådighed og skal ifølge klimaloven sikre, at de nationale klimamål nås. Givet de nationale mål vil en kommunes ekstrainsats ikke reducere de samlede danske drivhusgasudledninger, men blot gøre det lettere for regeringen og dyrere for borgerne at nå de nationale mål. En ekstra regning, som betales af kommunens borgere. Hvis kommunalbestyrelsen ønsker at støtte op om den nationale klimapolitik, skal kommunen *ikke* sætte egne mål og gennemføre tiltag for at nå dem. Kommunen skal i stedet reagere på de nationale regler og tiltag, som den plejer – med det sigte at give dens borgere størst mulig service per udgiftskrone. Ønsker kommunalbestyrelsen derimod at inspirere regering og Folketing til at sætte mere ambitiøse national klimamål, kan en kommunal klimapolitik være vejen frem – *men* der er en betydelig risiko for, at indsatsen kan få den modsatte virkning, netop fordi kommunerne ikke har målrettede klimapolitiske instrumenter til rådighed.

Formålet med denne artikel er at forklare den nationaløkonomiske bekymring ved, at danske kommuner, myndigheder og institutioner fører deres egen klimapolitik, og pege på, hvordan den kommunale klimapolitik kan tilrettelægges, hvis kommunalbestyrelsen alligevel ønsker at gå den vej for at inspirere til mere ambitiøse nationale klimamål.

 **Formålet med denne artikel er at forklare den nationaløkonomiske bekymring ved, at danske kommuner, myndigheder og institutioner fører deres egen klimapolitik**

For at gøre det præsenterer jeg først en simpel model af den nationale klimapolitik og den rolle, som kommuner og institutioner umiddelbart har i at udføre den. Derefter udlægger jeg, hvilke konsekvenser for klimaudledninger og omkostninger det må forventes at få, når kommuner fører klimapolitik inden for denne ramme. Med denne erkendelse in mente peger jeg på nogle grunde, der kan være til at føre kommunal klimapolitik, og hvilke retningslinjer for politikken disse grunde kan tilsige. Endelig afsluttes med en opfordring til transparens om, hvad den kommunale klimapolitik kan opnå, og hvad den ikke kan.

National klimapolitik

En simpel model af den national klimapolitik er følgende: at regering og Folketing opstiller et mål for de nationale klimaudledninger, hvorefter der gennemføres regulering af produktion og forbrug, der skal sikre, at målet nås. Et eksempel er klimalovens mål om en 70 pct. reduktion af de samlede klimaudledninger fra Danmark i 2030. Nationaløkonomiens bidrag hertil er (igen forsimplet) at pege på de konkrete reguleringer, der kan sikre at målet nås omkostningseffektivt og dermed til de billigst mulige samlede omkostninger for borgerne.

I det følgende antager jeg, at denne nationaløkonomiske mission – en omkostningseffektiv klimapolitik – har bred tilslutning og kan opfattes som ukontroversiel, uanset hvilken vision man i øvrigt har for det danske samfund. Hvis ens vision indbefatter flere offentlige ydelser og/eller et større privat forbrug, er en omkostningseffektiv klimapolitik en fordel, fordi den betyder, at der er flere resurser til rådighed for disse typer af forbrug. En omkostningseffektiv klimapolitik er imidlertid også en fordel, hvis ens vision er et samfund, hvor resursetrækket til produktion og forbrug ønskes minimeret af hensyn til klima, biodiversitet mv. Det skyldes, at resursetrækket til den tilbageværende strengt nødvendige produktion bliver større, hvis ikke de tiltag, der reducerer/fjerner klimaudledningerne herfra, er omkostningseffektive. Hvis klimamålet for den tilbageværende produktion kunne være opnået til færre omkostninger, kunne man have reduceret resursetrækket til den tilbageværende nød-

vendige produktion yderligere og dermed kommet tættere på ens vision for et samfund med et minimalt resursetræk.

Sagt på en anden måde handler omkostningseffektivitet generelt og specifikt i forhold til klimapolitikken om at reducere resursepild, hvilket gør det muligt at øge det private og offentlige forbrug, hvis det er ens vision, men også lettere at reducere det samlede resurseforbrug i samfundet, hvis det er ens vision. Min påstand og antagelsen i det følgende er således, at selvom der kan være store modsætninger imellem borgernes visioner for samfundet, fremmes alle de nævnte visioner ved, at politik herunder klimapolitik tilrettelægges omkostningseffektiv.

Omkostningseffektiv klimapolitik

Holder vi os til den simple forståelse af klimapolitik, og en simpel forståelse af den økonomi, klimapolitikken skal virke i, er en ensartet klimaafgift den regulering, der minimerer det samfundsøkonomiske tab ved at nå klimamålet (DØRS, 2021).

Ens afgift på alle udledninger giver alle landmænd, virksomheder og forbrugere samme incitament til at reducere deres udledning og dermed et incitament til at foretage alle udledningsreduktioner i økonomien, hvor omkostningerne til at fjerne dem er mindre end afgiften. Der hvor det er for dyrt at reducere udledningen, vil omkostningerne ved at producere og dermed den producerede vares pris stige svarende til den tilbageværende klimaudledning. Derved tilskyndes køberne til at substituere med mindre klimabelastende alternativer, der ikke stiger lige så meget i pris. Dermed reduceres forbruget af varer, hvis produktion er vanskelig at gøre klimavenlig, når det er let for forbrugerne at undvære dem. Kun klimabelastende varer, der giver meget nytteværdi per klimaudledning og er svære at substituere, beholdes i forbruget.

Dette er et kernerresultat i den nationaløkonomiske analyse af klimapolitik: En omkostningseffektiv klimaomstilling kræver som udgangspunkt, at prisen på klimaudledninger er den samme overalt i økonomien, hvorfor afvigelser fra den ensartede afgift fordyrer klimaomstillingen (Baumol og Oates, 1971; DØRS, 2021). Hvis det er muligt at pålægge en ensartet afgift svarende til denne pris, vil dette være en omkostningseffektiv regulering, men hvis andre reguleringer (krav påbud mv.) kan give nogenlunde samme incitamenter til adfærdssændringer, vil disse reguleringer også være nogenlunde omkostningseffektive.



Dette er et kernerresultat i den nationaløkonomiske analyse af klimapolitik: En omkostningseffektiv klimaomstilling kræver som udgangspunkt, at prisen på klimaudledninger er den samme overalt i økonomien, hvorfor afvigelser fra den ensartede afgift fordyrer klimaomstillingen

I praksis er en ensartet klimaafgift grundstammen i dansk klimapolitik, formentligt netop fordi den giver incitament til en omkostningseffektiv omstilling. Der er imidlertid mange afvigelser herfra. Således er der fastsat lavere afgiftssatser for bl.a. cementproduktion og bundfradrag i afgiften for landbrugssektoren. Dette fordyrer klimapolitikken, men er øjensynligt en omkostning, man politisk er villig til at lade borgerne betale for at opfylde fordelingspolitiske mål i forhold til store udledere, der ellers bliver ramt hårdt af en ensartet afgift. Således er der i praksis andre vigtige mål, der supplerer målet for klimareduktioner; men at disse mål bør nås til de færrest mulige omkostninger, er der antageligt ikke uenighed om. Igen er nationaløkonomiens bidrag at pege på instrumenter, der kan nå disse supplerende mål omkostningseffektivt, f.eks. ved at justere og supplere afgiftsreguleringen, så fordelings effekterne modvirkes.

For at opsummere har det nationale niveau omkostningseffektive instrumenter til rådighed til regulering af de nationale klimaudledninger (samt supplerende fordelingsmål), og de bruges i betydelig grad.

Udledninger i udlandet afledt af dansk forbrug

Det konkrete mål, der specificeres i klimaloven, er i forhold til den samlede nationale udledning. Det er dette mål, der aftales ved COP-forhandlingerne, og det er dette mål, der giver bedst mulighed for en omkostningseffektiv global begrænsning af klimaudledningerne, fordi de nationale udledninger kan måles (rimeligt) præcist af myndighederne i de enkelte lande. Omvendt er opgørelser af udledninger afledt af forbrug af varer vanskelige at foretage præcist. Det skyldes, at det er vanskeligt og dyrt at opspore og måle udledninger fra hele den kæde af ofte udenlandske virksomheder og underleverandører, der har været med til at producere den enkelte vare. For at undgå dobbelt regulering skal der endvidere korrigeres for den udenlandske klimaregulering, der foretages i hvert af disse led, hvilket yderligere komplicerer opgaven. Hvis klimaudledninger forsøges reguleret fra forbrugssiden, må man i praksis anvende grove gennemsnitsskøn i stedet for en præcis opgørelse af de afledte udledninger. Dette giver upræcise og dermed langt fra omkostningseffektive incitament. I en verden, hvor alle lande har ambitiøse nationale udledningsmål, bliver alle udledninger i hele værdikæden reguleret, og der er derfor ikke behov for at supplere reguleringen af de nationale udledninger med regulering af de afledte udledninger fra vores forbrug.

I virkeligheden er der mange lande, der ikke fører en tilstrækkelig ambitiøs klimapolitik (IPCC, 2022), og der kan derfor argumenteres for også at regulere afledte udledninger i udlandet forårsaget af importerede varer. Forskningen på området peger på, at den mest effektive regulering af afledte udledninger sker ved at pålægge importafgifter (og give eksporttilskud) ved grænsen (Hoel, 1996). En række studier heraf (Böhringer o.a., 2012a; Böhringer o.a., 2012b) viser desuden, at der kan opnås en klimaeffekt gennem en sådan grænseregulering, men at reduktionspotentialer er begrænset, og omkostningerne for de indenlandske borgere herved er betydelige, netop fordi måling af de

afledte klimaudledninger er upræcis, og de incitament, der gives derfor, er langt fra omkostningseffektive (Böhringer o.a., 2018).

En anden afgørende præmis er Danmarks EU-medlemskab. Danmarks EU-medlemskab betyder, at Danmark ikke må føre selvstændig handelspolitik, hvorfor danske muligheder for at foretage regulering af de afledte udledninger fra import er ringere end EU's. Herudover har EU efter vedtagelsen af EU's nye klimapolitik 'fit for 55' en intern klimaregulering på niveau med den danske klimalov, og EU er i færd med at opbygge en regulering af afledte klimaudledninger ved EU's grænse. Således er behovet for, at Danmark regulerer sine afledte klimaudledninger i udlandet, begrænset. Dels bliver den betydelige del af Danmarks import/eksport, der går til EU, reguleret på nogenlunde samme ambitionsniveau som i Danmark, dels er EU ved at opbygge en klimaregulering ved EU's grænse af vores handel med verden uden for EU, så behovet her falder med tiden.

Den nationale klimapolitiske ramme og kommunernes rolle

Som det ser ud i dag, må det forventes at kombinationen af EU's og Danmarks nationale klimapolitik betyder, at såvel Danmarks nationale klimaudledninger som de fleste af de klimaudledninger, der indirekte forårsages af vores import, efter 2030 bliver reguleret rimeligt omkostningseffektivt på et ambitionsniveau svarende til den nuværende danske klimapolitik.¹

Inden for denne nationale klimapolitiske ramme er kommunernes rolle den samme som virksomheders og borgernes: at reagere driftsøkonomisk på den nationale klimapolitik's incitament og reguleringer, således at den service, borgerne får per driftskrone, bliver størst mulig. Hvis, for eksempel, klimafgifter gør fossile brændsler dyrere, bliver elbiler mere attraktive at benytte i den kommunale drift, fordi deres driftsøkonomi forbedres i forhold til fossilt drevne biler. Hvis dette gør, at et skift til elbiler samlet set forbedrer den service, borgerne får per driftskrone, bør kommunen skifte til elbiler. Men der bør ikke herudover tages hensyn til eventuelle beregninger af den kommunale drifts klimaeffekter. Hvis klimafgiften ikke i sig selv betyder, at et skift til elbiler forbedrer borgernes service per driftskrone, bør kommunen ikke foretage skiftet – også selv om en beregning måtte vise, at skiftet er en fordel for klimaet. Årsagen er, at den nationale klimaregulering – til en førsteordenstilnærmelse – allerede indlejrer en pris på klimaudledninger, der netop sikrer, at de nationale klimamål gennemføres omkostningseffektivt. Tager en kommune yderligere hensyn til klimaet i sin prioritering, svarer det til, at der i denne kommune tillægges en højere pris på klimaudledninger end i resten af landet, hvilket, jf. ovenfor, forringer den nationale klimapolitik's omkostningseffektivitet.



Inden for den nationale klimapolitiske ramme er kommunernes rolle den samme som virksomheders og borgernes: at reagere

driftsøkonomisk på den nationale klimapolitik's incitamenter og reguleringer, således at den service, borgerne får per driftskrone, bliver størst mulig

Kommunal klimapolitik

En kommune fører sin egen klimapolitik, hvis der tages klimahensyn, der går ud over dem, der følger af den nationale klimapolitik, når kommunale aktiviteter og tiltag tilrettelægges. I praksis vil kommuner, der fører egen klimapolitik, ofte sætte sig egne klimamål og gennemføre tiltag for at nå dem.²

Som det fremgår ovenfor, er der ikke nogen rolle for kommunal klimapolitik i en omkostningseffektiv national klimapolitik. Kommunernes rolle er at reagere på den nationale politik's incitamenter og regler på normal vis uden særlige hensyn til klimateffekter ud over dem, der ligger bag de nationale klimareguleringer. Men hvad sker der mere præcist, hvis kommunerne alligevel fører deres egen klimapolitik?

Konsekvenserne af kommunal klimapolitik

Hvis kommuner fører deres egen klimapolitik, er resultatet primært, at det bliver dyrere at opnå de nationale klimamål. Det er der tre grunde til:

1. Kommuner med varierende ambitionsniveauer reducerer den samlede omkostningseffektivitet, selv hvis reduktioner inden for den enkelte kommune er omkostningseffektive
2. Kommuner har ikke omkostningseffektive reguleringsinstrumenter til rådighed, så reduktioner inden for den enkelte kommune er ikke omkostningseffektive
3. I praksis vil ekstra reduktioner i en kommune ikke føre til en reduktion af de nationale udledninger men i stedet til, at de nationale klimamål nås gennem en lempeligere national regulering.

Hvis en kommune tager hensyn til beregninger af klimateffekter, når den tilrettelægger driften eller regulerer borgerne, vil den derved tillægge de berørte klimaudledninger en 'merpris' oven i den klimapris, som den nationale regulering afspejler.³ Hvis det er muligt at tillægge alle udledninger fra kommunen samme merpris, vil den ekstra reduktion af kommunens udledninger ud over den reduktion, som den nationale regulering medfører, ske omkostningseffektivt – fordi alle kommunens udledninger fortsat (implicit eller eksplicit) pålægges en ensartet afgift. I praksis vil kommunerne imidlertid have forskellige ambitionsniveauer, og derved vil den merpris, de pålægger deres respektive klimaudledninger, variere fra kommune til kommune, hvorved den samlede nationale og kommunale klimaregulering kommer til at afvige fra en ensartet prissætning af alle udledninger fra Danmark. Derved reduceres den samlede nationale og kommunale klimapolitik's omkostningseffektivitet. Man kunne

have opnået den samme nationale reduktion billigere ved at reducere ambitionsniveauet i de mest ambitiøse kommuner og samtidigt øge ambitionsniveauet i de mindre ambitiøse kommuner (se Christensen, Hauge og Mørchs bidrag til dette temanummer).

Omkostningseffektiviteten reduceres yderligere, fordi den enkelte kommune ikke har mulighed for at sikre en ensartet merpris på udledninger fra den pågældende kommune. Det skyldes, at kommuner ikke kan pålægge alle udledninger i kommunen en drivhusgasafgift og ikke kan undgå at klimaeffekterne herved reduceres, fordi transport og produktion skubbes til andre kommuner. I stedet må man benytte langt dårligere målrettede reguleringer som f.eks. reduceret hastighed, færre parkeringspladser, regulering af borgernes opvarmingskilder med videre. Eksempelvis er den samfundsøkonomiske omkostning ved at reducere hastigheden fra 130 til 100 km i timen på 11.500 kr./ton CO₂, (KEF, 2023), som er mere end ti gange større end de omkostninger, som de nationale klimaafgifter giver incitament til (DØRS, 2022). De typer af reguleringsinstrumenter, kommunerne har til rådighed, kan være velegnede i forhold til f.eks. lokale trafiksikkerheds- og støjgener, men de er ikke velegnede til at føre klimapolitik og risikerer at medføre en betydeligt dyrere klimaomstilling.



Det umiddelbare resultat af at føre kommunal klimapolitik er derfor ikke færre drivhusgasudledninger fra Danmark, men at de nationale mål kan nås med lempeligere national regulering, for eksempel en lavere sats for drivhusgasafgiften

Endelig ændrer den kommunale klimapolitik ikke i sig selv på de nationale klimamål. Det umiddelbare resultat af at føre kommunal klimapolitik er derfor ikke færre drivhusgasudledninger fra Danmark, men at de nationale mål kan nås med lempeligere national regulering, for eksempel en lavere sats for drivhusgasafgiften. Givet de nationale klimamål vil den kommunale indsats ikke reducere de samlede danske drivhusgasudledninger, men blot gøre det dyrere at nå de nationale klimamål.

Argumentationen ovenfor er gennemført i forhold til det nationale mål for at reducere de samlede klimaudledninger fra Danmark. En parallel argumentation kan gennemføres i forhold til andre nationale klimamål, f.eks. i forhold til forbrugets klimaaftryk eller understøttelse af bestemte grønne erhverv. Også i forhold til sådanne mål vil omkostningseffektivitet tilsi en ensartet indsats på tværs af kommuner, ligesom en ekstra kommunal indsats ikke i sig selv vil påvirke den nationale målsætning og derfor umiddelbart blot vil gøre det lettere for regering og Folketing at nå de nationale mål på området – uden at klimainsatsen på landsplan øges.

Hvis hovedmotivationen for, at en kommunalbestyrelse fører sin egen klimapolitik, er et ønske om at støtte op om den nationale klimapolitik, bør ræsonnementet ovenfor føre til, at kommunen genovervejer. På det nationale niveau er man langt bedre i stand til at føre klimapolitik over for borgere og virksomheder med omkostningseffektive reguleringstiltag, end det er muligt for en kommune. Klimapolitik er en national (EU) opgave, og det umiddelbare resultat af, at kommuner fører deres egen klimapolitik, er således *ikke* ekstra klimareduktioner, men blot at det bliver dyrere at nå de nationale klimamål.

Den ambitiøse kommunalbestyrelse

Ræsonnementet ovenfor gør det svært at begrunde, at en kommune sætter egne klimamål og fører sin egen klimapolitik, hvis kommunalbestyrelsen er enig i den nationale klimapolitik ambitionsniveau. Men hvad hvis kommunalbestyrelsen er mere klimaambitiøs end regering og Folketing?

I det tilfælde kan der gennemføres et nationaløkonomisk rationale for at føre kommunal klimapolitik. Rationalet læner sig op ad foregangslandsargumentet, der kan begrunde en dansk national klimapolitik, der er mere ambitiøs end den, EU kræver af Danmark. Ræsonnementet er, at et lille land som Danmark kan demonstrere for andre mere skeptiske lande, at en ambitiøs klimapolitik kan gennemføres i praksis, og at dens omkostninger og omfordelinger kan accepteres politisk og af landets borgere. Håbet er, at dette kan betyde, at flere lande vælger at gennemføre en mere ambitiøs klimapolitik.

Denne demonstrationseffekt bliver ikke nødvendigvis forringet af, at EU's klimakvotemarked ETS efter 2030 langt hen ad vejen kommer til at neutralisere de danske klimareduktioner. Det danske eksempel vil stadig kunne demonstrere, at et land, der ikke er underlagt EU's klimapolitik, potentielt kan gennemføre en mere ambitiøs klimapolitik med reelle klimavirkninger. På samme måde kan man håbe på, at en kommune, der gennemfører sin egen ambitiøse klimapolitik, selv om den nuværende nationale klimapolitik neutraliserer dens klimavirkning, kan inspirere det nationale niveau til en mere ambitiøs klimapolitik.⁴

Vilkårene for at opnå en positiv demonstrationseffekt fra den kommunale indsats er imidlertid vanskeligere end for at opnå en positiv demonstrationseffekt fra den nationale klimapolitik. Dette skyldes, at kommunerne ikke har gode klimapolitiske reguleringsinstrumenter til rådighed. Gennemfører en kommune sin klimapolitik med dårligt målrettede og dyre instrumenter, er risikoen, at resultatet virker afskrækkende – fordi den illustrerede klimapolitik er dyr og ueffektiv – og dermed at den demonstrationseffekt, der opnås, bliver negativ. Det egentligt problematiske herved er, at den eventuelle negative demonstrationseffekt ikke er reel, netop fordi det nationale niveau har langt bedre instrumenter til rådighed. Risikoen er således, at den kommunale klimapolitik kan give det indtryk, at en stramning af den nationale klimapolitik bliver dyrere og mere besværlig, end det faktisk er tilfældet.

Risikoen for en negativ demonstrationseffekt tilsiger, at en mere ambitiøs kommunalbestyrelse er mere forsigtig med at gennemføre sin egen klimapolitik og i hvert fald, at man søger at tilrettelægge klimapolitikken, så denne risiko reduceres mest muligt. En oplagt strategi for at opnå dette vil være at fokusere kommunens klimaindsats på de områder, hvor man har rimeligt målrettede og omkostningseffektive instrumenter til rådighed.



Risikoen for en negativ demonstrationseffekt tilsiger, at en mere ambitiøs kommunalbestyrelse er mere forsigtig med at gennemføre sin egen klimapolitik og i hvert fald, at man søger at tilrettelægge klimapolitikken, så denne risiko reduceres mest muligt

Et sådant område kan være den kommunale drift, hvor det kan være muligt at gennemføre noget, der ligner en intern klimaafgift. Den ensartede interne CO₂-afgift kan beregnes ud fra og lægges oven i de CO₂-afgifter, der betales til staten. Den interne afgift kan pålægges kommunens egne institutioner og reducere det driftsbudget, institutionen har til rådighed. På den måde bliver det dyrere for kommunens institutioner at udlede CO₂, og der gives incitamenter til en omkostningseffektiv reduktion af udledningerne fra den kommunale drift, der er højere end dem, den nationale regulering medfører. Dette vil kunne demonstrere potentialet for yderligere udledningsreduktioner fra den kommunale drift, og hvad det koster, når det gennemføres omkostningseffektivt.

Som nævnt er en kommunes muligheder for målrettet og omkostningseffektiv klimaregulering af borgere og virksomheder begrænsede. Hvis man alligevel ønsker at reducere borgernes og virksomheders umiddelbare drivhusgasudledninger i kommunen, ud over hvad der ligger i den nationale klimapolitik, er det oplagt at udarbejde en samfundsøkonomisk cost-benefit-analyse for det pågældende projekt. Analysen vil kunne afdække de ekstra omkostninger, borgerne påføres, og de umiddelbare klima- og miljøgevinster, tiltaget medfører. Klimaeffekterne kan her prissættes til en højere skyggepris end den, som afspejler den nationale regulering. Det er afgørende for omkostningseffektiviteten af kommunens klimapolitik, at kommunen bruger samme ekstra skyggepris i alle cost-benefit analyser, og at denne svarer til en eventuel intern CO₂-afgift pålagt den kommunale drift. Sådanne cost-benefit-analyser giver et godt grundlag for kommunale politikere og borgere til at vurdere, om de ekstra omkostninger, borgerne påføres, står i et rimeligt forhold til de umiddelbare klima- og øvrige miljøgevinster, der opnås ved et givet projekt. En sådan analyse vil også gøre det nemmere at demonstrere over for andre, at de mere ambitiøse klimatiltag på dette område er værd at efterligne.

Andre grunde til at føre kommunal klimapolitik

Den ovenfor beskrevne nationaløkonomiske analyse af klimapolitik er baseret på et konsekvens/nytteetisk grundlag, der forudsætter, at det (alene) er de endelige klimaeffekter og afledte omkostninger ved produktion og forbrug, der er vigtige for politikvurderingen. Virkeligheden kan være mere kompliceret. For eksempel kan selve processen hen til de endelige effekter være vigtig for borgere og politikere.⁵

I vores eksempel ovenfor kan en kommunes borgere og politikere være villige til at bruge resurser, der ellers kunne være gået til ældrepleje eller børnepasning, på klimatiltag som f.eks. elbiler, selv hvis det ikke har en reel klimaeffekt. Borgerne kan føle at det er ubehageligt eller forkert, at deres kommune direkte forårsager CO₂-udledning gennem fossil kørsel, selv om denne udledning neutraliseres igen gennem den nationale klimapolitik. Her er det ikke den endelige klimakonsekvens men det led i processen, som kommunen har et direkte ansvar for, der er afgørende for borgernes vurdering af politikken. Det kan også være vigtigt for borgerne, at kommunen tydeligt signalerer til omgivelserne, at den er klimavenlig og villig til at ofre noget for sagen. Her kan køb af elbiler opfattes som et stærkt signal, man er villig til at bruge resurser på, også selv om tiltaget ikke i sidste ende har en klimaeffekt.

Sådanne motiver kunne i princippet inddrages i den nationaløkonomiske analyse ovenfor, men det er vanskeligt i praksis og gøres sjældent.⁶ Selvom de er vanskelige at analysere, kan sådanne proces- og signaleringsmotiver i praksis være vigtige. Disse motiver handler om oplevet offentlig moral og anseelse forbundet med bestemte handlinger, som ikke er direkte koblet til disse handlingernes endelige konsekvenser. Hvis sådanne motiver er afgørende for, at der føres kommunal klimapolitik, kan det forhold, at den kommunale klimapolitik ikke umiddelbart har nogen klimaeffekt, være underordnet. Det er ikke derfor, politikken føres.

Omvendt kan man ikke udelukke, at den klimarelaterede offentlige moral og anseelse, der opleves ved bestemte handlinger, på langt sigt afhænger af handlingens reelle klimakonsekvenser. Eller sagt på en anden måde kan man godt forestille sig, at oplevet klimarelateret offentlig moral, anseelse og signaleringsværdi ved en handling forudsætter, at man selv tror på, og at man tror på, at andre tror på, at handlingen har en reel klimaeffekt. Uden denne tro kan det i hvert fald være svært at rationalisere en klimarelateret oplevelse af offentlig moral og anseelse ved handlingen. Pointen er, at hvis sådanne proces- og signaleringsmotiver afviger fra en handlings reelle klimakonsekvenser, kan de være vanskelige at opretholde, hvis viden om de reelle klimaeffekter med tiden udbredes. Man kan endvidere argumentere for, at sådanne afvigende proces- og signaleringsmotiver, i en sådan situation, er udtryk for en prioriteringsfejl forårsaget af en udbredt fejlvurdering af handlingens endelige klimakonsekvenser.⁷

For at opsummere kan der ligge stærke proces- og signaleringsmotiver bag de kommunale klimaplaner. Det kan ikke udelukkes, at disse motiver bunder i en fejlagtig opfattelse af, at kommunal klimapolitik har en reel klimaeffekt. Omvendt kan det heller ikke udelukkes, at sådanne motiver vil være stærke og vedholdende, også selv om det bredt erkendes, at kommunal klimapolitik ikke har nogen umiddelbar klimaeffekt og blot fører til, at det bliver dyrere at opnå de nationale klimamål.

Den politiske samtale om kommunal klimapolitik

I denne artikel udlægges en nationaløkonomiske analyse af den kommunale klimapolitik, som viser, at de umiddelbare virkningerne af, at en kommune fører sin egen klimapolitik, er:

- At indsatsen ikke umiddelbart har nogen reel klimaeffekt
- I stedet kan de nationale klimamål nås ved lempeligere national regulering
- Hvorved indsatsen uden for kommunen slækkes svarende til kommunens ekstra indsats
- De samlede omkostninger ved at nå de nationale mål stiger, og regningen herfor betales af kommunens borgere

En væsentlig årsag til, at kommunal klimapolitik fordyrer klimaomstillingen, er, at kommunerne ikke har omkostningseffektive reguleringsinstrumenter til rådighed. Det har det nationale niveau, hvorfor klimapolitik umiddelbart er en national opgave. På den baggrund kan analysen ikke begrunde, at en kommune fører sin egen klimapolitik, hvis kommunalbestyrelsen og borgerne er enige i den nationale klimapolitik ambitionsniveau.

Hvis kommunalbestyrelsen og borgerne ønsker en mere ambitiøs national klimapolitik, kan den kommunale indsats begrundes med, at den kommunale klimapolitik kan give anledning til en positiv demonstrationseffekt, der kan motivere til en mere ambitiøs national klimapolitik. Dette sker, hvis den kommunale klimapolitik viser, at en mere ambitiøs klimapolitik kan gennemføres i praksis, og at omkostningerne herved ikke er afskrækkende. Demonstrationen heraf svækkes ikke af, at de kommunale udledningsreduktioner neutraliseres af den aktuelle nationale klimapolitik. Omvendt er der en betydelig risiko for, at demonstrationseffekten i stedet afskrækker det nationale niveau fra at gennemføre en mere ambitiøs klimapolitik, netop fordi kommunen ikke har omkostningseffektive klimareguleringsinstrumenter til rådighed, og indsatsen derfor kan blive dyr og ueffektiv. I artiklen peges på, at denne risiko kan reduceres ved at fokusere kommunens klimainsats på de områder, hvor man har rimeligt målrettede og omkostningseffektive instrumenter til rådighed. Et sådant område kan være den kommunale drift, hvor det syntes muligt at gennemføre noget, der ligner en intern klimaafgift.

Der kan være andre motiver til at føre kommunal klimapolitik end politik-kens reelle klimaeffekt og dens mulige positive demonstrationseffekt. Imidlertid er der også en risiko for, at borgere og kommunalpolitikere i dag motiveres af en tro på, at den kommunale indsats har en reel klimaeffekt, og et ønske om at støtte op om den nationale klimapolitik og klimalovens mål. Det vil derfor forbedre grundlaget for de prioriteringer, der foretages i forbindelse med fastlæggelsen af kommunale klimamål og -planer, hvis rådgivere og eksperter altid foretager dækkende cost-benefit-analyser, tydeliggør, at den kommunale klimapolitik ikke umiddelbart kan forventes at have en reel klimaeffekt, at den umiddelbart blot vil fordyre opnåelse af de nationale klimamål, og at ekstra-regningen betales af kommunens borgere. Tydeliggørelse af denne præmis for den kommunale klimapolitik vil kunne fremme en mere retvisende og transparent samtale mellem politikere og borgere om, hvad man reelt kan forvente at opnå ved at bruge resurser på kommunal klimapolitik.

Noter

- 1 Samspillet mellem Danmarks og EU's klimapolitik er ganske kompliceret (se DØRS, 2019, 2020, 2022, 2023). Det forhold, at Danmark deltagere i EU's kvotemarked for klimaudledninger (ETS), betyder således, at danske reduktioner inden for kvotesektoren efter 2030 stort set bliver neutraliseret af øgede udledninger i resten af EU. Hvis regering og Folketing er tilfredse med ambitionsniveauet i EU's nye klimapolitik (fit for 55), der svarer til den nuværende klimalov, kan det derfor være, at man fremover blot implementerer EU's politik i Danmark og opgiver selvstændige danske klimamål. Imidlertid er EU's plan, at kvotemarkedet fra 2030 omfatter stort set hele økonomien på nær landbruget, så også i den situation må de nationale danske udledninger og de afledte udledninger i udlandet forventes at blive reguleret nogenlunde omkostningseffektivt.
- 2 Klimatiltag til at nå egne klimamål kan være, at borgeres og virksomheders adfærd underkastes regulering; at der tages hensyn til klimaeffekter udover dem, der følger af den nationale klimaregulering, ved den daglige drift af kommunale institutioner (børnehaver, skoler mv.) og selskaber (f.eks. vand-, affalds-, varmeselskaber mv.); at der gives tilskud til klimatiltag og klimainnovation; eller at klimahensyn prioriteres inden for eksisterende budgetter (til f.eks. renovering, byfornyelse mv.). Udover hvad der følger af den nationale klimaregulering.
- 3 Dette gælder også klimatiltag i forhold til kommunens egen drift, fordi kommunerne betaler CO₂-afgift, når de benytter fossilt brændstof med videre.
- 4 Kommuner kan også inspirere andre kommuner til at føre egen klimapolitik, men dette har ikke i sig selv en klimaeffekt. Dette vil umiddelbart blot føre til en yderligere fordyrelse af opnåelsen af de nationale mål. Det er alene ved at inspirere til en skærpelse af de nationale mål, at der kan opnås en reel klimaeffekt.
- 5 Fra tid til anden kritiseres nationaløkonomiske analyser også af andre grunde: f.eks. for at økonomiens agenter ikke reagerer på priser på den måde, det antages i de gængse beregningsmodeller, og at de ikke agerer rationelt, som også antages i disse modeller. Den empiriske dokumentation for prisreaktioner er imidlertid så solid, at denne indvending i almindelighed kan afvises (se f.eks. DØRS, 2022 og DØRS, 2023). Rationalitetsantagelsen er mere problematisk, men ofte netop fordi rationalitet antages i forhold til et konsekvens/nytteetisk grundlag.
- 6 Eksempler på økonomiske modeller, der inddrager signalering og offentlig moral og anseelse (som typisk betegnet ære og skam i denne litteratur) er Bénabou og Tirole (2003, 2006, 2011) og Ellingsen og Johannesson (2008).

7 Tilsvarende kan det ikke udelukkes, at borgernes støtte til den lokale klimapolitik skyldes, at de ikke skelner mellem globale klimaeffekter og lokale miljøeffekter (f.eks. støj og luftforurening), som de er mere optaget af. Sådanne fejlvurderinger kan på samme måde føre til kommunale prioriteringsfejl, hvor klimaeffekter opprioriteres i forhold til lokale miljøeffekter ved kommunale tiltag.

Referencer

- Baumol, W.J. og W.E. Oates (1971), "The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment", *The Swedish Journal of Economics*, 73(1): 42-54.
- Bénabou, R. og J. Tirole (2003), "Intrinsic and extrinsic motivation", *The Review of Economic Studies*, 70(3): 489-520.
- Bénabou, R. og J. Tirole (2006), "Incentives and Prosocial Behavior", *The American Economic Review*, 96(5): 1652-78.
- Bénabou, R. og J. Tirole (2011), "Identity, morals, and taboos: Beliefs as assets", *The Quarterly Journal of Economics*, 126(2): 805-55.
- Böhringer, C., J.C. Carbone og T. Rutherford (2018), "Embodied Carbon Tariffs", *Scandinavian Journal of Economics*, 120(1): 183-210.
- Böhringer, C., E.J. Balistreri og T. Rutherford (2012a), "The role of border carbon adjustment in unilateral climate policy: Overview of an energy modeling forum study (EMF 29)", *Energy Economics*, 34: S97-S110.
- Böhringer, C., J.C. Carbone og T. Rutherford (2012b), "Unilateral climate policy design: Efficiency and equity implications of alternative instruments to reduce carbon leakage", *Energy Economics*, 34: 208-217.
- DØRS (2019), Økonomi og Miljø 2019, Det Økonomiske Råds Formandskab.
- DØRS (2021), Økonomi og Miljø 2020, Det Økonomiske Råds Formandskab.
- DØRS (2022), Økonomi og Miljø 2022, Det Økonomiske Råds Formandskab.
- DØRS (2023), Økonomi og Miljø 2023, Det Økonomiske Råds Formandskab.
- Ellingsen, T. og M. Johannesson (2008), "Pride and Prejudice: The Human Side of Incentive Theory", *The American Economic Review*, 98(3): 990-1008.
- Ea Energianalyse (2023), "Analyse af kommunernes CO₂-reduktionsbidrag til 70%-målsætningen i 2030", 24. september, DK2020-kommunernes klimahandlingsplaner
- Hoel, M. (1996), "Should a carbon tax be differentiated across sectors"? *Journal of Public Economics*, 59: 17-32.
- IPCC (2022), "Climate Change 2022; Mitigation of Climate Change", the Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report.
- KEF (2023), "Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget spørgsmål 77(alm.del) af 6. juni 2023".

Klimahandling i de danske kommuner – hvad er status?

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

Som det første land i verden har alle danske kommuner frivilligt udviklet ambitiøse klimahandlingsplaner efter C40 Cities internationale standard for klimaplanlægning. Nu er kommunerne i gang med at implementere planerne. Tænk tanken CONCITO følger kommunernes klimaarbejde og udgav i foråret 2025 den første statusrapport, der systematisk analyserer, hvordan det går med implementeringen af klimahandling i de danske kommuner. Artiklen giver en status på fremdriften inden for centrale områder i kommunernes klimaarbejde og peger på, hvor der er behov for et øget tempo, yderligere indsatser

eller en ændret kurs for at fremme en målrettet grøn omstilling. Herudover ser artiklen på organiseringen af klimaarbejdet i kommunerne og argumenterer for et tydeligt lederskab og samarbejde på tværs af politiske og administrative niveauer, så de høje klimaambitioner kan blive til virkelighed.

I det landsdækkende DK2020-projekt har 95 danske kommuner udarbejdet og vedtaget ambitiøse klimahandlingsplaner efter den globale klimaorganisation C40 Cities' standard for klimaplanlægning. Københavns Kommune havde en C40-godkendt klimaplan, inden DK2020 startede, endnu en kommune kom i mål i 2025 og den sidste kommune forventes at have en politisk vedtaget klimahandlingsplan med udgangen af 2025. Det er første gang i verden, at samtlige kommuner i et land frivilligt har udviklet klimahandlingsplaner efter den samme globale standard.

ANNA ESBJØRN
Cities Transition Lead,
CONCITO,
ae@concito.dk

Figur 1: De centrale begreber

Hvad betyder klimaneutral?

Klimaneutralitet refererer til processen med at opnå netto nul drivhusgasemissioner. Dette kan ske ved at balancere de emissioner, der produceres, med de emissioner, der fjernes fra atmosfæren gennem forskellige CO₂-reduktioner.

Hvad betyder klimarobust?

Klimarobusthed handler om at imødekomme de forandringer, som et ændret klima fører med sig. Klimarobusthed anvendes typisk som et synonym for resiliens i Danmark, selv om sidstnævnte begreb dækker bredere.

Kommunerne er nu i gang med at omsætte deres planer til handling, og partnerskabet Klimaalliancen – som viderefører DK2020 – understøtter implementeringen af kommunernes planer og klimatiltag. Et centralt element i

Klimaalliancen er, at der udvikles et fælles monitoreringssystem til at levere status og beslutningsstøtte til kommunerne og Klimaalliancen. CONCITO har som videnspartner i Klimaalliancen ansvar for udviklingen af monitoreringssystemet og for at lave en årlig statusrapport baseret på de indsamlede data. Det er så vidt vides første gang i verden, at der etableres så omfattende fælles monitoreringssystem for alle kommuner i et land.

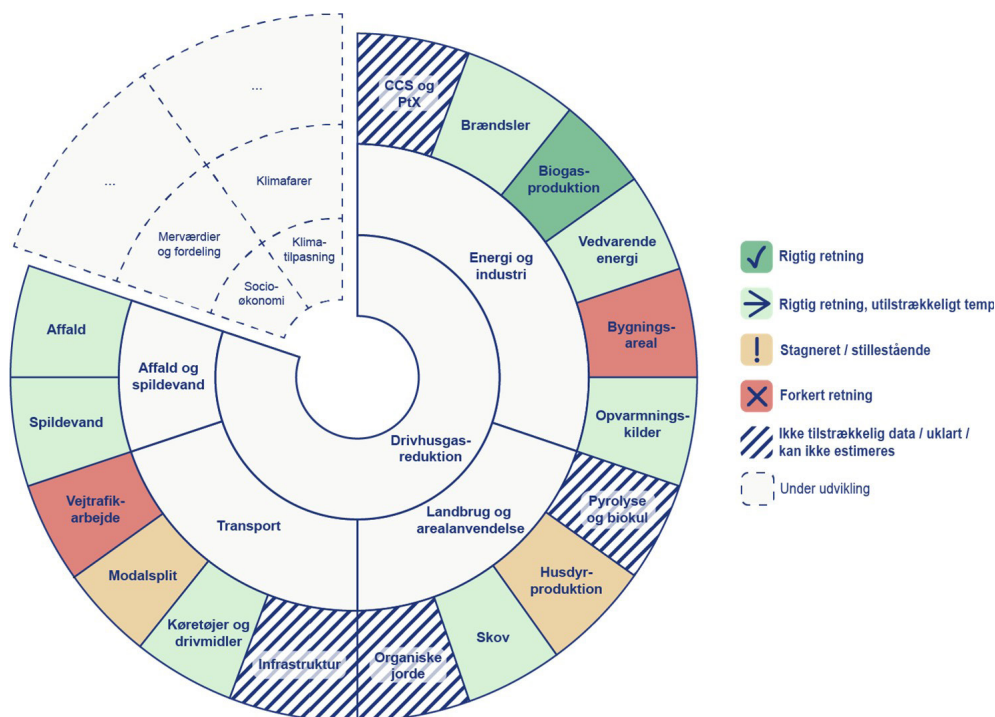
Faktaboks: Hvad er Klimaalliancen?

Klimaalliancen er et partnerskab indgået i foråret 2023 af Realdania, Kommunernes Landsforening (KL) og de fem regioner. I dag består partnerskabet af KL og Realdania og løber frem til 2027. CONCITO og C40 Cities er tilknyttet som uafhængige videnspartnere. Klimaalliancen skal hjælpe kommunerne med at nå i mål med deres klimahandlingsplaner og fremme det tværgående og tværkommunale klimasamarbejde, der kan bidrage til at nå de danske klimamål.

Hvordan måler vi på kommunernes klimaindsats?

Resultaterne fra første års monitorering giver en status på fremdriften inden for flere centrale områder i kommunernes klimahandlingsplaner. Monitoreringen kan også anvendes som beslutningsstøtte i kommunernes og Klimaalliancens videre arbejde med at fremme en målrettet grøn omstilling. I figur 2 præsenteres CONCITO's overordnede vurdering af status på 16 udvalgte omstillingsindikatorer inden for drivhusgasreduktion. Indikatorerne er opdelt efter indsatsområder, som afspejler de fokusområder, kommunerne arbejder med i deres klimahandlingsplaner.

Figur 2: Indikatorhjulet



Note: Indikatorhjulet giver et overblik over fremdriften i den grønne omstilling på tværs af kommunerne. Omstillingsindikatorer inden for klimatilpasning og socioøkonomi er stiplede, da de fortsat er under udvikling.

Omstillingsindikatorerne er et centralt redskab til at følge udviklingen i kommunernes grønne omstilling. Det er dog vigtigt at tilføje, at udviklingen inden for de enkelte indikatorer ikke entydigt kan tilskrives kommunernes klimaindsats. Omstillingen er altid resultatet af en kombination af lokale, nationale og internationale tendenser, rammevilkår og beslutninger.

CONCITO har også indsamlet data om kommunernes klimatilpasningstiltag, erfaringer med ekstremvejrshændelser og andre faktorer relateret til klimarisici, sårbarhed og konsekvenser. Målet er også her at etablere en systematisk og sammenlignelig tilgang, der kan følges over tid. Det samme gælder for socioøkonomi, merværdier og retfærdig fordeling, der ser på de sociale dimensioner af klimaindsatsen. Da der endnu mangler klare målsætninger at sammenholde udviklingen med, er indikatorhjulet for klimatilpasning og merværdier endnu ikke udfyldt.

God retning, men det går for langsomt

Omstillingen af eksempelvis opvarmningskilder til vedvarende energi er en central del af at udfase fossile brændsler. Det handler her om at få erstattet olie- og gasfyr med fjernvarme, hvor det er muligt, og med individuelle varmepumper, hvor det ikke er muligt at konvertere til fjernvarme. Udfasningen

af olie og gas som opvarmningskilde går overordnet i den rigtige retning, men tempoet er ikke tilstrækkeligt, og konverteringerne risikerer at gå i stå.

30 af 75 kommuner meldte i 2024 om manglende fremdrift i fjernvarmeprojekter, og at en stor del af gaskunderne fastholder deres individuelle fyr. Konverteringsprojekter havner i en negativ spiral, hvor lavere tilslutning forringer økonomien i de enkelte projektområder, hvilket igen svækker udbygningen af fjernvarme. Der er desuden behov for en øget opmærksomhed på, at udbredelsen af individuelle varmepumper også vil være en barriere for økonomien i fjernvarmeprojekter, f.eks. hvis mange individuelle varmepumper etableres i potentielle fjernvarmeområder.

Forbruget af fossile brændsler bevæger sig generelt i en positiv, dvs. nedadgående, retning, men omstillingen går ikke hurtigt nok. I Danmark er transportsektoren den største enkeltstående forbruger af fossile brændsler og står for 44 pct. af det samlede forbrug, hvor personbiltransport alene udgør 31 pct. Derudover står industrien og el- og varmeproduktion hver for ca. 20 pct., mens lufttransport udgør 13 pct. af forbruget. Luftfarten er igen stigende efter et fald omkring coronaepidemien.

Hvad går i den forkerte retning?

Vores transportvaner og udviklingen på transportområdet går i den forkerte retning. Flere tager bilen på bekostning af mindre klimabelastende transportformer som kollektiv transport og cykel. Personbiler udgør over 85 pct. af vejtrafikken og er den primære målgruppe for reduktionstiltag i kommunernes planer. Selvom 75 pct. af kommunerne arbejder med skift til mere bæredygtige transportformer, er bilens andel af transportarbejdet fortsat høj og stabil.

Elbiler, der erstatter benzin- og dieseldrevne biler, bidrager markant til at reducere udledningen af drivhusgasser. Selv om salget af elbiler og udbredelsen af elladere boomer, tager det lang tid for elbilerne for alvor at blive en væsentlig andel af den samlede bilpark. Ifølge Danmarks Statistik udgjorde el og brint tilsammen 7 pct. af personbilerne i 2024. De fossile drevne biler er således stadig dominerende.

Cykling har et stort potentiale i mange kommuner, men udviklingen er stagneret. Trods en vis vækst i elcykler har cyklens andel af transportarbejdet ikke ændret sig markant siden 2000.

Når vi ser på bygningsmassen og det samlede bygningsareal, går udviklingen også i den forkerte retning. Bygningsarealet i Danmark har været støt stigende og er samlet set steget med 13 pct. i perioden 2011-2024, hvilket øger ressourcetræk og klimaaftryk. Ifølge Bolius var et nybygget parcelhus i 1963 gennem-

snitligt 122 m². I 2022 var tallet vokset med næsten 80 pct. til 213 m². Væksten i boligarealet har været særlig markant i provinsbykommuner og storbyer.

Kommunernes handlingsrum

Danske kommuner kan overordnet gøre brug af fire roller i deres klimaindsats – som virksomhed, myndighed, selskabsejer og facilitator – og herigennem udøve både direkte og indirekte indflydelse på borgere, virksomheder og lokale aktører

Som *virksomhed* kan kommuner f.eks. styre eget byggeri og offentlige indkøb i en klimavenlig retning. Som *myndighed* kan kommuner arbejde for at bremse væksten i bygningsarealet, f.eks. ved at indføre kvadratmeterloft for nybyggeri i lokalplaner, mindske antallet af parkeringspladser eller indføre nulemissionszoner. Som *selskabsejer* kan kommuner arbejde aktivt for at fremme f.eks. fjernvarmeudrulning, kollektiv trafik og affaldsbehandling. Og som *facilitator* kan kommuner via dialog, rådgivning, kampagner, støttepuljer og låneordninger af f.eks. elcykler mobilisere borgere, virksomheder og samarbejdspartnere til lokal klimahandling.

Kortlægningen af klimaplanerne viser, at kommunerne overordnet set udnytter deres handlingsrum og fire roller effektivt, men at der stadig er flere virkemidler, der kan tages i brug. Det gælder særligt på områder som transport, landbrug og arealanvendelse, hvor implementeringen er nået kortest.

Lokale grønne treparter er en nøgle til fremtidens arealanvendelse

Udledningen fra landbrug og arealanvendelse varierer meget imellem forskellige kommunetyper. Det er dog et område, hvor der kommer til at ske en stor udvikling, bl.a. som følge af *Aftale om Grønt Danmark*.

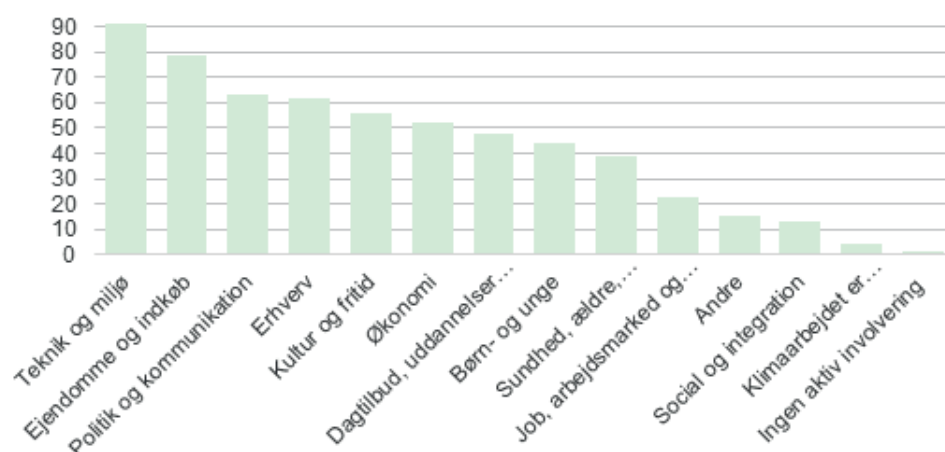
De lokale treparters kommende arealomlægningsplaner skal bl.a. understøtte udtagningen af lavbundsjorde, der er en væsentlig kilde til udledningen af drivhusgasser. 70 pct. af kommunerne arbejder netop nu på at udtage lavbundsjorde gennem dialog med lodsejere og lokale aktører samt facilitere ansøgninger til statslige støtteordninger om udtagning af lavbundsjorde. Kommunerne arbejder også på at fremme nye skovrejsningsprojekter, der kan sikre drikkevandsressourcer og øge CO₂-optag. Skovrejsning, der skal bidrage til at nå målene i Grøn Trepart om etablering af 250.000 ha ny skov frem mod 2045, hvoraf 100.000 ha skal være urørt skov, indgår i 78 pct. af kommunernes klimahandlingsplaner.

CONCITO anbefaler, at kommunerne bruger de lokale grønne treparter som en anledning til at gentænke den fremtidige arealanvendelse og sikre, at den historiske jordreform bidrager til en mere strategisk og langsigtet omstilling af Danmarks arealer. Det gælder særligt koblingen til fødevareforsyning (prioritering af de mest produktive jorde), byudvikling, VE på land og klimatilpasning.

Klima er en tværgående indsats

Ansvar for at omsætte klimaplanerne til handling er ofte forankret i forvaltningsområdet Teknik og Miljø, men andre forvaltningsområder deltager også aktivt i implementeringen, se figur 3.

Figur 3: Forvaltninger, der aktivt deltager i implementeringen af klimahandlingsplanerne, rangeret efter de mest valgte svarmuligheder (n=93 kommuner).

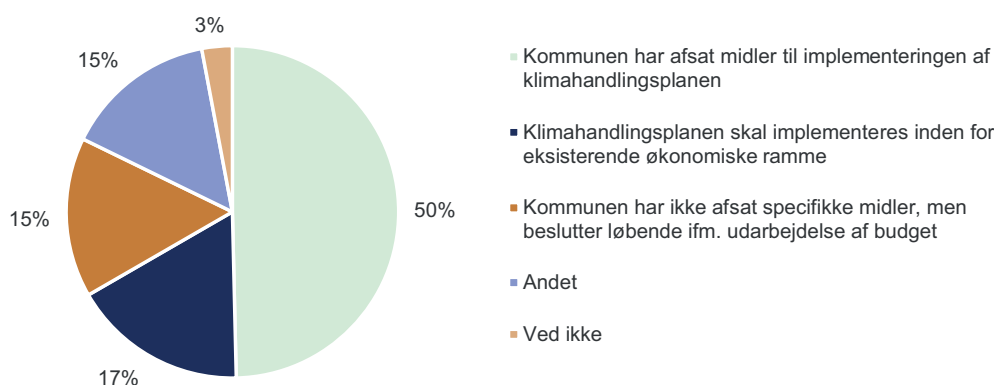


Det er væsentligt at forstå, hvordan kommunerne organiserer klimaarbejdet, sikrer ressourcer og koordinerer på tværs af forvaltninger for at kunne følge, hvordan klimahandlingsplanerne implementeres i praksis. For effektiv implementering kræver, at klimahandling integreres i alle kommunens processer, forvaltninger og styringsinstanser.

Spørgeskemaundersøgelsen *Kommunernes årlige klimastatus* – der har erstattet KL's Klimabarometer – viser, at der er en markant forskel i ressourcer og organisering af klimaarbejdet i kommunerne. Selvom der kan være forskel på, hvordan kommuner opgør årsværk, er det tydeligt, at de største kommuner har afsat langt flest årsværk til arbejdet. København og Aarhus har f.eks. afsat hhv. 123 og 65 årsværk, mens 20 kommuner har ét eller slet ingen årsværk til klimaarbejdet. Medianen ligger på to årsværk per kommune. Der er altså stor skævhed i kapacitet og ressourcer til klimaarbejdet på tværs af de danske kommuner.

Samme undersøgelse viser, at 50 pct. af kommunerne har afsat en særskilt finansiering til implementeringen af klimahandlingsplanen, 17 pct. af kommunerne arbejder inden for den eksisterende økonomiske ramme, mens 15 pct. af kommunerne ikke har afsat specifikke midler, men beslutter løbende i forbindelse med udarbejdelse af budget (se figur 4).

Figur 4: Fordelingen af, hvilke finansieringsstrukturer kommunerne benytter sig af i klimaarbejdet (n=93 kommuner)



Klimahandling kræver lederskab

I en tid, hvor udenrigspolitik, forsyningssikkerhed og Den Grønne Trepart tager overskrifterne, er det afgørende, at der fortsat er fokus på implementeringen af de kommunale klimahandlingsplaner, så de høje ambitioner og målsætninger kan blive til virkelighed

Momentum skal fastholdes på tværs af kommunernes politiske og administrative niveauer. Økonomiske midler skal sikres til effektive klimaindsatser, der baner vejen mod klimaneutralitet og klimarobusthed. Og et tydeligt klimalederskab skal være en central del af de kommunale beslutningsprocesser og styringsinstanser i både byråd, direktions- og øvrige ledelseslag.

Mere end hver anden borger ønsker, at deres kommune gør mere ved klimaindsatsen, og 9 ud af 10 danskere står klar til selv at tage del i klimahandlingen. Det viser en ny analyse (maj 2025) om danskernes holdning til klimahandling udarbejdet af Mandag Morgen, Gate 21 og Klimaalliancerne i Region Hovedstaden og Region Sjælland. På trods af – og faktisk også på grund af – den sikkerhedspolitiske uro stiger klimabekymringen markant. Samtidig vokser forståelsen af, at grøn omstilling ikke handler om afsavn, men om bedre livskvalitet. Sundhed, fællesskab og trivsel.

Derfor er tiden inde til at styrke det kommunale klimalederskab – ikke blot som en teknisk opgave, men som en strategisk og værdibåret indsats, der samler borgere, politikere og forvaltninger om en fælles retning. Når kommunerne går forrest, kan de ikke alene indfri deres egne klimamål, men også inspirere og engagere lokalsamfundet i den nødvendige omstilling. Klimahandling kræver lederskab – og det starter her.

Vil du vide mere

På CONCITO's hjemmeside er det muligt at dykke ned i data bag omstillingsindikatorerne, herunder status og udvikling af disse på kommuneniveau. Data er her tilgængelige i et dashboard. Her kan du også finde rapporten Status på kommunernes klimahandling – etablering af et monitoreringssystem (april 2025), hvor CONCITO gør status for implementeringen af kommunernes klimaarbejde.

Referencer

- Mandag Morgen, Gate 21 m.fl. (2025), "Danskernes holdning til klimahandling", maj.
CONCITO (2025), "Status på kommunernes klimahandling – Etablering af et monitoreringssystem", april.

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 over for forskellige klimaudfordringer. Denne kronik introducerer en ambitionsscore som et redskab til meningsfuldt at vurdere og sammenligne kommunernes klimaindsats. 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 klimaindsatserne, 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 langtfra 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 forandringspotentialer, 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.

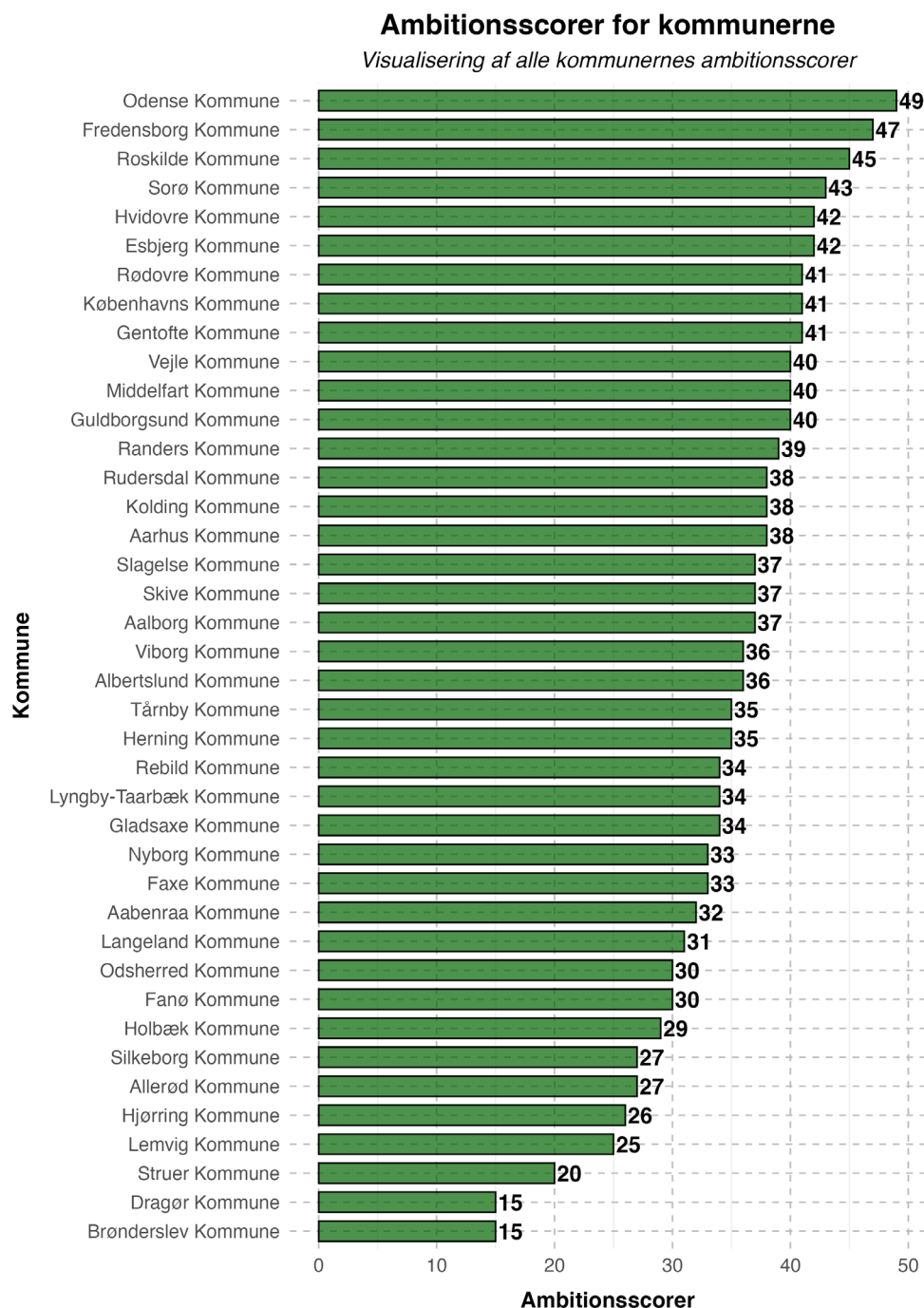
Tabel 1: Kategorier i kodemanualen

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

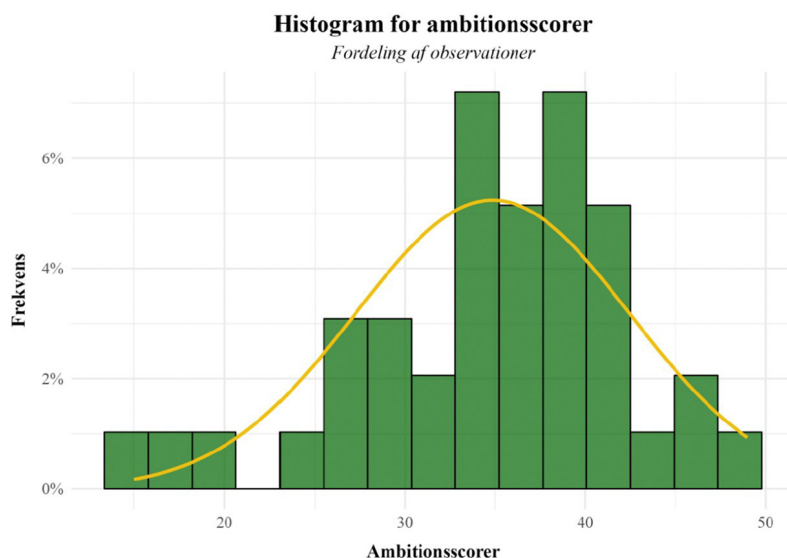
Ud fra vores kodning af klimaplanerne kan vi rangere de 40 udvalgte kommuner som i den nedenstående figur 1.

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.

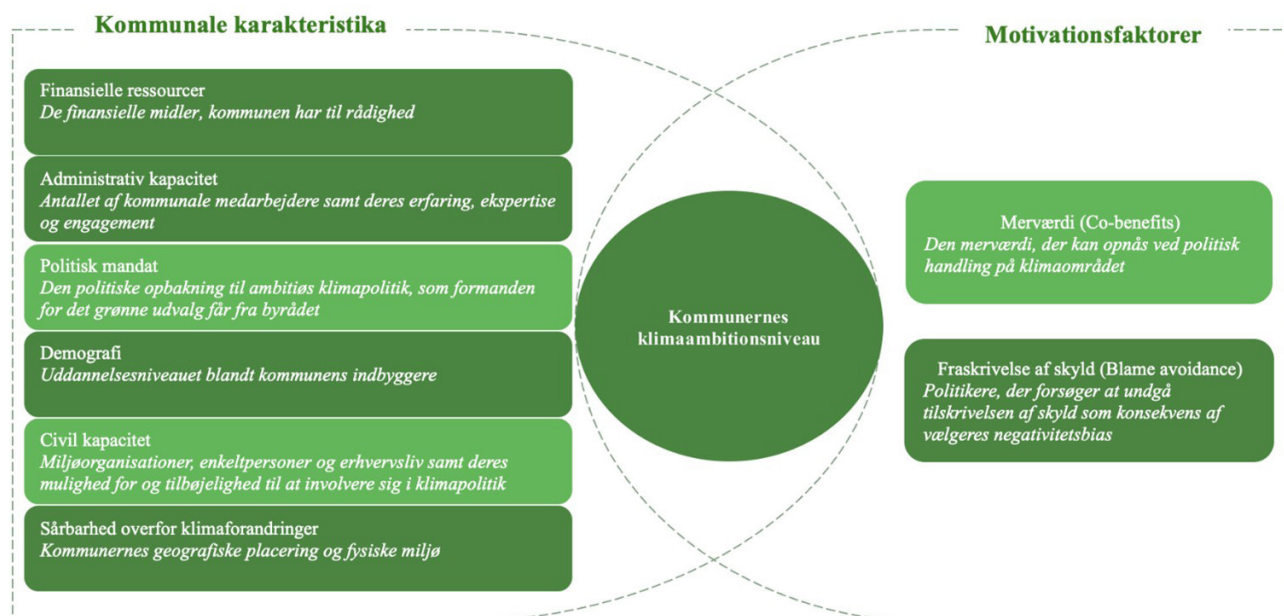
Ambitionsscoren indfanger, hvorvidt et klimatiltag er til stede eller ej, men ikke hvor omfattende det er. Det afgørende er dog, at man med baggrund i ambitionsscoren har mulighed for at debattere ambitionsniveauet i kommunalpolitik på et mere oplyst og databaseret grundlag end hidtil.

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 kommunalpolitikkerne 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.

I vandets frontlinje: Kommunen som kystbeskytter

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

Hvem er ansvarlige for at beskytte Danmark i lyset af de accelererende klimaforandringer? Hyppigere stormfloder og forventede havvandsstigninger kræver investeringer i mere og bedre kystbeskyttelse. Kommunerne bærer en stor del af det praktiske, økonomiske og administrative ansvar, men deres indsats udfordres af blandt andet uklar lovgivning, lokale konflikter, begrænset national koordinering og vanskeligt tværkommunalt samarbejde. Historiske og strukturelle ændringer har endvidere placeret kommunerne i en svær position: De skal levere tekniske løsninger og samtidig håndtere politiske

spørgsmål om ejerskab, finansiering, risikofordeling og demokratisk legitimitet. Artiklen analyserer kommunernes rolle som kystbeskyttere og de dilemmaer, de møder i spændingsfeltet mellem stat, borgere og natur. Vi pointerer, at fremtidens kystbeskyttelse ikke kan overlades til kommunerne alene, men kræver en differentieret tilgang, hvor lokale initiativer udvikles inden for klare nationale rammer, og hvor konflikter anerkendes som produktive elementer i den kollektive beslutningsproces. Langtidsholdbare strategier, vidensdeling og bred inddragelse er derfor nødvendige for at sikre robuste danske kyster.

KRISTOFFER ALBRIS

Lektor,
Institut for Antropologi,
Københavns Universitet,
kristoffer.albris@sodas.ku.dk

ANNE SOFIE BEER NIELSEN

Ph.d.-stipendiat,
Institut for Antropologi,
Københavns Universitet,
asn@anthro.ku.dk

Et tværkommunalt samarbejde om kystsikring forpligter. "Som en form for musketer-ed" holder man hinanden op på at levere. Det fortæller en af de fire kommunale medarbejdere til et af de ugentlige møder mellem Halsnæs, Gribskov og Helsingør Kommuner, hvor de planlægger det fælles kystsikringsprojekt "Nordkystens Fremtid", der vil gøre brug af strandfodring som den primære beskyttelsesform. Som et led i et tremåneders langt etnografisk feltarbejde på Nordkysten var Nielsen med til et af disse møder, hvor parterne diskuterede fremtiden for samarbejdet, men også de udfordringer, projektet siden opstarten i 2014 er løbet ind i. Samarbejdet beskrives desuden som ét, hvor "2 + 2 giver 5", idet tre relativt små kommuner har gavn af hinandens kompetencer.

Det faktum, at de tre kommuner har valgt hver deres finansieringsmodel, beskriver medarbejderne som "en nødvendig forudsætning for samarbejdet", da det svarer til de respektive politiske flertal i kommunerne. At samarbejde på tværs af det politiske spektrum har desuden sikret, at kommunerne på skift har kunnet navigere i samarbejdet mellem skiftende regeringer. Mellem 2020 og 2024 modtog de 86,7 mio. kr. i statsstøtte til det fælles kystbeskyttelsesprojekt. Selvom idéen er at søge om midler, der straks skal bruges, ender mange kommuner med at søge om forlængelse af fristen for at bruge midlerne, for at projekterne kan have en længere levetid. Nordkystens Fremtid er ingen undtagelse til dette. Blandt udfordringerne er en skiftende økonomisk opbakning til projektet og i særdeleshed projektets vurderede påvirkning af det marine

Natura2000-område ud for kysten. Uden tidligere eksempler på samme problematik har manglende procedurer forlænget myndighedsbetjeningen fra statens side. Det er en af de forklaringer, som gives af kommunerne selv, når de skal forklare, hvorfor projektet endnu ikke er realiseret. Det er endt således, at projektet skal kompensere for de kystnære stenrev i Natura2000-området, som strandfodringen påvirker.

Mødet, Nielsen deltager i, finder sted i slutningen af februar 2025, forud for at Nordkystens Fremtid sendes i otte ugers offentlig høring – godt tolv år efter at stormen Bodil ramte kysten og tydeliggjorde behovet for kystsikring. Siden er der sket meget med borgernes natursyn og fokus på klima. Den tværkommunale gruppe bag projektet oplever en større villighed blandt borgerne, fordi de mærker, at ændringerne på kysten accelererer. Den færdige ansøgning, hvilket inkluderer en miljøkonsekvensvurdering, blev indsendt i januar 2025 til myndighedsbehandling, som foretages af en anden gruppe på tværs af de tre kommuner. To af medarbejderne illustrerer med hænderne, hvor stor en bunke papirer, der er tale om. Efter borgermøder, offentlig høring og udførelsen af en hvidbog kan projektet opnå tilladelse, hvorefter det skal sendes i politisk behandling. Håbet er altså at stå med en politisk godkendelse i starten af 2026, så projektet kan sendes i udbud. Hvis der samtidig kan undgås klagesager over selve tilladelsen, kan selve kystsikringen etableres i 2028. Grundet uvisheden om, hvornår den næste Bodil stormflod rammer, har flere borgere i den mellemliggende periode været nødsaget til selv at etablere kystsikring. Det er på denne baggrund, at vi vil diskutere kommunernes rolle som kystbeskytter som en del af spørgsmålet om, hvorvidt det lokale niveau har svar i grønne kriser.

Billede 1: Eksempel på privat kystsikring af Nordkysten ved Tisvildeleje



Note: Foto taget af Anne Sofie Beer Nielsen, 2025.

Kommunen i frontlinjen



Det er i høj grad kommunerne, der står med det praktiske, økonomiske og forvaltningsmæssige ansvar for kystbeskyttelse og klimatilpasning

I Thomas Vinterbergs tv-serie *Familier som vores* træffer den danske stat en dramatisk beslutning: Landet skal lukkes ned, fordi omkostningerne ved at beskytte det mod havvandsstigninger er blevet for store til, at statens økonomi kan bære det. Serien skildrer en radikal fremtidsvision, men rejser et presserende spørgsmål: Hvem beskytter egentlig Danmark mod klimaforandringerne i dag? I den nuværende virkelighed spiller staten en mere begrænset rolle, end man måske skulle tro. Det er i høj grad kommunerne, der står med det praktiske, økonomiske og forvaltningsmæssige ansvar for kystbeskyttelse og klimatilpasning. Det er projektet Nordkystens Fremtid – som vi indledte med at fortælle om – et emblematiske eksempel på. Staten engagerer sig primært i enkelte særligt udsatte områder (f.eks. dele af den jyske vestkyst) samt via den centrale rådgivende rolle, Kystdirektoratet spiller vedrørende kystbeskyttelse. Og selvom lovgivningen placerer det formelle ansvar for beskyttelse mod stormflod hos den enkelte grundejer, er det i praksis ofte kommunerne, der forventes at tage initiativ og koordinere løsninger – både teknisk, politisk og økonomisk – for en lang række opgaver i forbindelse med kystbeskyttelse.

I de seneste par år har Danmark også oplevet flere alvorlige stormfloder, ikke mindst stormen Bodil i 2013, som medvirkede historiske stormfloder i blandt andet Roskilde Fjord. Senest forårsagede den store stormflod i oktober 2023 over en milliard kroner i skader (Gjerlev, 2023). En ny rapport udarbejdet af Danmarks Tekniske Universitet (DTU) der undersøger de økonomiske konsekvenser af fremtidige stormfloder i Danmark (Kaspersen et al., 2025) viser, at uden betydelige investeringer i klimatilpasning kan stormfloder påføre det danske samfund skader for mellem 211 og 282 milliarder kroner over de næste 100 år. Allerede i dag beløber de årlige omkostninger sig til omkring tre milliarder kroner, men dette tal kan stige til over 20 milliarder kroner årligt, hvis der ikke handles proaktivt. Undersøgelsen fremhæver også en betydelig stigning i antallet af mennesker og bygninger, der vil være i risikozonerne. Antallet af personer i risikoområder forventes at stige fra 66.000 i dag til mellem 175.000 og 245.000 i 2124. Tilsvarende kan antallet af oversvømmelsestruede bygninger vokse fra cirka 31.000 til mellem 86.000 og 117.000. Disse tal understreger behovet for en koordineret og omfattende indsats for at styrke Danmarks kystbeskyttelse og klimatilpasning. Det er derfor ikke uden grund, at udfordringen med at beskytte de danske kyster mod klimaforandringer – om end langsomt – er begyndt at blive et centralt politisk problem for kommunerne såvel som for staten.

I Danmark udgør den 7.300 kilometer lange kystlinje en vigtig del af både naturområder og bebygget areal, og med flere ekstreme storme og oversvømmelser i de seneste par år er det blevet klart, at fremtidens klimatilpasning ikke kan baseres på kortsigtede og hurtige løsninger. I takt med at klimaændringer intensiveres, og havvandsspejlet stiger, står de danske kystkommuner derfor over for en historisk og strukturel udfordring: Hvordan skal de beskytte deres kyster og borgere mod stormfloder, havvandsstigninger og erosion, samtidig med at de navigerer i et politisk landskab præget af politiske forandringer, komplekse reguleringer fra både Christiansborg og EU samt forskellige lokale interesser?

I 2007 blev EU oversvømmelsesdirektiv indført, som blandt andet pålagde medlemslandene at lave detaljerede risikoanalyser for oversvømmelsesrisici samt at lave konkrete planer for at adressere sådanne risici. Ansvar for implementering af direktivet tilfaldt primært kommunerne. I 2018 blev det desuden besluttet, at myndighedsrollen for behandling af private kystsikringsprojektsager overgik fra Kystdirektoratet til kommunerne, blandt andet for at forankre beslutningsprocesserne mere lokalt. Begge disse udviklinger – EU-direktivet og overdragelse af myndighedsrollen – har i samspil med et øget fokus på klimaforandringer og en række voldsomme stormfloder sat kommunerne under pres (Jørgensen et al., 2019).



Vi vil undersøge, hvordan historiske og strukturelle forandringer har placeret kommunerne i en kompleks rolle. Det er ikke kun et teknisk eller administrativt ansvar, men en politisk ladet opgave, hvor spørgsmål om ejerskab, finansiering, risikofordeling og demokrati presser sig på

I denne artikel vil vi belyse og diskutere kommunernes rolle som kystbeskytter med særligt fokus på de dilemmaer og konflikter, der opstår i spændingsfeltet mellem stat, borgere og natur. Vi vil undersøge, hvordan historiske og strukturelle forandringer har placeret kommunerne i en kompleks rolle. Det er ikke kun et teknisk eller administrativt ansvar, men en politisk ladet opgave, hvor spørgsmål om ejerskab, finansiering, risikofordeling og demokrati presser sig på. Foruden at inddrage eksisterende viden om kystsikring i Danmark bygger artiklen på tre overordnede kilder fra vores egen forskning til at belyse dette problem: 1) Erfaringer og indsigter fra Realdania-projektet *Byerne og Det Stigende Havvand*, hvor Albris deltog i en gruppe af forskere, der skulle undersøge og rådgive kommuner og byers udfordringer med havvand (f.eks. Jørgensen et al. 2019). 2) En kortlægning af alle konflikter om kystbeskyttelse i Danmark, som vi har lavet i forbindelse med forskningsprojektet *Coastal Conflicts*, baseret på en analyse af nyhedsartikler, høringssvar, og kommunale rapporter (Nielsen og Albris, 2025). 3) Tre etnografiske feltstudier – herunder over 80 interviews med borgere og kommunale medarbejdere – som Nielsen har udført i perioden fra september 2023 til maj 2025 i henholdsvis Køge

Bugt, Nordjylland, og Nordsjælland. Med afsæt i en case fra netop Nordsjælland – nærmere bestemt projektet *Nordkystens Fremtid* – dykker vi desuden dybere ned i nogle af de konkrete udfordringer, som kommunerne står overfor. Nordkystens Fremtid illustrerer, hvad der skal til for at lave et effektivt tværkommunalt samarbejde – hvilket er nødvendigt, da stormfloderne ikke kender til kommunale grænser – samt det fundamentale spørgsmål, som alle kystkommuner nødvendigvis må adressere, nemlig hvem skal betale for kystsikringen?

Artiklen afsluttes med en kort konklusion, hvor vi argumenterer for kommunernes centrale rolle som kystbeskytter, men samtidig peger på, at få ressourcer og uklare nationale rammer er en central hindring. For at sikre en fremtidig proaktiv tilgang til kystsikring og klimatilpasning af de danske kyster må de enkelte beskyttelsesprojekter tænkes ind i en større national strategi, hvor kommunerne får tilført de nødvendige kompetencer og ressourcer.

Mellem stat og borgere: kommunerne i klemme

Kommunerne står over for en lang række udfordringer med hensyn til at sikre de danske kyster: manglende ressourcer, uklare strategiske rammer, komplekse lovgivningsrammer, og udfordringer ved tværkommunalt samarbejde. Samtidig befinder kommunerne sig i en position midt imellem, men stadig i vandets frontlinje, hvor de både skal oversætte nationale strategier og regler samt imødekomme lokale bekymringer og forventninger fra borgere, grundejerforeninger, civilsamfundet og erhvervslivet. I det følgende vil vi gennemgå nogle af de problemer, der relaterer sig til disse udfordringer.

En nylig undersøgelse fra Kommunernes Landsforening (2024) peger for det første på, at mange kommunale projekter strandede i komplekse regler, økonomiske barrierer og borgerklager (KL, 2024). Kommunerne efterlyser derfor klarere nationale strategier, da det ofte er vanskeligt for den enkelte kommune at navigere i komplekse EU-regulativer og nationale miljøkrav. Særligt koblingen mellem kystbeskyttelseslovgivningen og anden miljølovgivning, f.eks. habitatdirektivet og planloven, skaber ofte juridisk usikkerhed. Dette gør det vanskeligt for kommunerne at træffe sikre afgørelser, og det skaber en risiko for klager, forsinkelser og i sidste ende frustration blandt borgerne. Kommunerne oplever i den forbindelse, at ansvaret for beslutninger i stigende grad er blevet flyttet nedad i systemet – fra det statslige niveau til det kommunale – uden at det nødvendigvis er fulgt op med tilstrækkelig støtte og vejledning fra statsligt hold.

For det andet mangler mange kommuner den tekniske kapacitet og specialtviden, som større og mere komplekse kystbeskyttelsesprojekter kræver. En undersøgelse (Jørgensen et al., 2019) af seks danske kommuner viser desuden, at arbejdet med kystsikring ofte er forankret i stærkt engagerede fagpersoner og tværgående samarbejde internt – men at disse faktorer er tilfældige og ikke

et resultat af en klar strategisk indsats. Mange kommuner må opfinde egne løsninger, hvilket fører til uensartede tilgange og ineffektiv erfaringsudveksling på tværs af kommuner. Det betyder, at kommunerne ofte må trække på eksterne rådgivere eller søge inspiration fra andre kommuners løsninger, hvilket kan føre til manglende lokal tilpasning og projektejerskab. Dette er især udtalt i mindre kommuner med begrænsede administrative ressourcer, hvor én eller få personer kan være ansvarlige for hele klimatilpasningsområdet.

En tredje udfordring ligger i de institutionelle forhold, der gør det vanskeligt at koordinere på tværs af kommunegrænser. Stormfloder respekterer ikke kommunale grænser, og mange kyststrækninger går på tværs af disse, men eksisterende samarbejdsformer er ofte ad hoc-baserede og afhængige af personlige relationer. Der er således behov for mere formaliserede strukturer og økonomiske incitamenter til tværkommunale løsninger, hvilket vi kommer ind på senere, når vi dykker ned i casen om Nordkystens Fremtid.

En fjerde udfordring knytter sig til behovet for bedre regulering og finansieringsmuligheder. Kommunernes anlægsloft begrænser investeringer i nødvendige klimatilpasningsprojekter, og der mangler en national fond, der kan støtte kommunerne økonomisk i disse tiltag (KL, 2024). Lånefinansieringsmulighederne er utilstrækkelige, hvilket hæmmer kommunernes evne til at gennemføre omfattende kystsikringsprojekter. Ifølge De Økonomiske Vismænd (2023) står kommunerne over for betydelige finansieringsudfordringer i forbindelse med kystbeskyttelse. Anlægsloftet begrænser deres mulighed for at investere i nødvendige projekter, og der mangler ofte tilstrækkelige statslige tilskud eller låneadgang. Dette kan føre til, at nødvendige projekter udskydes eller ikke gennemføres, hvilket øger risikoen for skader ved stormfloder og erosion. Vismændene påpeger derfor behovet for en mere koordineret national tilgang til kystbeskyttelse. Dette inkluderer klare retningslinjer for prioritering af områder, standardiserede metoder for samfundsøkonomiske analyser og øget statslig støtte til kommunerne.

En femte udfordring er den politiske dimension: Kommunerne står over for stigende forventninger fra borgere og interessenter om at handle hurtigt og effektivt – samtidig med at kystbeskyttelse ofte har lange tidshorisonter og mange ubekendte faktorer. Det politiske pres for hurtige resultater - fra borgerne samt fra kommunalbestyrelser – kan stå i modsætning til den nødvendige planlægnings- og inddragelsesproces, som langsigtet og bæredygtig kystbeskyttelse kræver fra den kommunale forvaltning. Dette skaber et spændingsfelt mellem kortsigtede politiske hensyn og langsigtet klimatilpasning.

Staten har historisk set spillet en varierende rolle i kystbeskyttelse, men som nævnt er det i stigende grad kommunerne, der forventes at håndtere konkrete udfordringer på kystområdet. Og der er gode grunde til, at kommunerne bør have den rolle. På den ene side er det ikke gavnligt, at alle individuelle grundejere laver privat kystsikring, selvom det ifølge lovgivningen er den private grundejers ansvar at kystsikre. På den anden side mangler staten det nødven-

dige specifikke kendskab til lokale kysters morfologi, geografi og demografi. Kommunerne har det nødvendige kendskab til lokale forhold samt kontakten til borgerne og andre interessenter. Dette skaber dog en kompleks dynamik, hvor kommunerne skal balancere statens overordnede reguleringer og politiske mål med lokale behov, ønsker og kapaciteter. Konflikter om kystbeskyttelse opstår derfor ofte, hvilket vores egen kortlægning af problemerne peger på (Nielsen og Albris, 2025).

På den ene side skal kommunerne efterleve nationale retningslinjer og EU-direktiver, der ofte stiller omfattende miljøkrav og tekniske standarder. EU's Natura 2000-regler er et godt eksempel på dette. Natura 2000 er områder, hvor strikse regler for udvikling og bebyggelse skal beskytte flora- og fauna-miljøer, hvoraf mange ligger i kystzoner. For at etablere kystsikring i sådanne områder, kræver det dispensation og særlige tilladelser fra EU – hvilket kan være umådeligt svært at opnå – og herudover ofte etablering af erstatningsnaturområder, som i sig selv kan være omkostningsfyldt. Kommunerne bliver dermed ansvarlige for at forklare og håndhæve nationale og internationale regler, som ikke altid er populære på lokalt plan, og det har ført til udsættelser og forlængelser af kystprojekter i blandt andet Roskilde Kommune og Dragør Kommune.



På den ene side skal kommunerne efterleve nationale retningslinjer og EU-direktiver, der ofte stiller omfattende miljøkrav og tekniske standarder. Samtidig oplever kommunerne pres fra borgere og lokale interesseorganisationer, såsom grundejerforeninger, der ofte forventer hurtige og konkrete løsninger på presserende, men komplekse, kystproblemer

Samtidig oplever kommunerne pres fra borgere og lokale interesseorganisationer, såsom grundejerforeninger, der ofte forventer hurtige og konkrete løsninger på presserende, men komplekse, kystproblemer. Lokale borgere er generelt engagerede og ønsker at have direkte indflydelse på beslutninger om kystbeskyttelse. Dette engagement kan resultere i stærk lokal mobilisering, som kan være både en ressource og en udfordring for kommunen. Lokalt engagement kan skabe grundlag for robuste løsninger, men kan også føre til langvarige konflikter og komplicerede beslutningsprocesser, når der ikke er konsensus om løsninger eller økonomiske byrdefordelinger.

Det økonomiske aspekt er også centralt i dette dilemma. Staten yder generelt begrænset økonomisk støtte til kommunale kystbeskyttelsesprojekter, hvilket betyder, at kommunerne ofte må finde finansiering internt eller lægge byrden over på lokale borgere. Dette fører typisk til ophedede diskussioner om bidragsmodeller, hvor nogle borgere føler sig uretfærdigt behandlet, fordi de ser kystsikring som et kollektivt ansvar snarere end et individuelt, eller omvendt.

Sammenfattende er det tydeligt, at kommunernes rolle som kystbeskytter, ikke blot er en teknisk-administrativ udfordring, men en dybt politisk, økonomisk og organisatorisk opgave. Mange, hvis ikke alle, af de ovennævnte udfordringer knytter sig nemlig til en mere fundamental udfordring for kommunerne, nemlig deres placering mellem staten og borgerne i klimatilpasning. For det første er de fra oven underlagt bestemte politiske vilkår, der determinerer deres handlerum, herunder EU-naturlovgivning. Samtidig er de udfordret af borgernes ønsker for deres lokalområder og kyststrækninger, hvilket ofte medfører konflikt. For det andet er deres økonomiske handlerum bestemt af den nationale økonomi samt anlægsloftet for kommunalt forbrug og byggeri. For det tredje er de udfordret organisatorisk, ikke kun fordi mange kommuner mangler ressourcer og ekspertise, men også fordi udfordringerne fra havvandsstigninger og stormfloder nødvendigvis må indebære tværkommunalt samarbejde. Men som vi skal se nærmere på i det følgende – hvor vi vender tilbage til casen om Nordkystens Fremtid – så er det tværkommunale en svær størrelse at arbejde med.

Nordkystens Fremtid: Økonomiske udfordringer og tværkommunale konflikter

Hverken havet eller stormfloder indordner sig efter kommunale grænser. Det betyder i praksis, at udformningen og designet af kystsikringsprojekter i én kommune kan påvirke kystdynamikker og risici i nabokommuner. Ligeledes kan der være gode grunde til at lave kystsikring i en større skala for flere kommuner på én gang i stedet for mange lokale. Dette er særligt relevant i de indre farvande, såsom i Roskilde Fjord, hvor de berørte kommuner forgæves har forsøgt at finde en dige- eller sluseløsning, der skulle stoppe den øgede vandmængde, før den nåede ind i fjorden.

Nogle af de få kommuner, der dog er lykkedes med at etablere et samarbejde, er Halsnæs, Gribskov og Helsingør. I projektet Nordkystens Fremtid arbejder de sammen på en strandfodring af Nordsjællands kyst, det vil sige en tilførsel af sand og ral på stranden, som skal hæve kystprofilen og afbøde bølgerne. I skitseprojektet fra 2015 lød det, at eksisterende hård kystsikring forhindrer sedimentaflejring til stranden fra skrænterne, og derfor er der et underskud i sandmassebalancen. Derfor er projektet udformet som et strandfodringsprojekt. De bebyggede dele af Nordkysten er i de seneste 100 år blevet kystsikret af private initiativer og lokale kystlag i form af skråningsbeskyttelse, havvandsmure, høfder og bølgebrydere – det vil sige, mestendels hård kystbeskyttelse baseret på sten og beton. Projektet illustrerer derfor en transition fra private tiltag til fælles løsninger, ledet af kommunerne. Hvor de private initiativer dækker fra få 100 meter til enkelte kilometer, skal Nordkystens Fremtid dække 36 km af den i alt 57 km lange kystlinje fra Hundested til Helsingør.

Billede 2: Eksempel på den hårde kystsikring af Nordkysten i dag.



Note: Foto taget af Anne Sofie Beer Nielsen, 2025.

Med projektstart i 2014 og en forventet initialfodring i 2028 er Nordkystens Fremtid et eksempel på, at kommunale klimatilpasningsprojekter først og fremmest tager tid, ikke mindst på grund af Natura 2000-hensyn. Dette har ført til begrænsninger i kommunernes handlerum, hvilket skaber frustration hos nogle lokale borgere, der oplever, at hensynet til naturbeskyttelse prioriteres højere end deres ejendomssikkerhed og lokale interesser, mens andre borgere er frustrerede over, at projektet får lov at fortsætte på trods af en indvirkning på stenrev og havmiljø. Selvom samarbejdet udsprang af en fælles erkendelse af behovet for en helhedsorienteret løsning efter stormen Bodil i 2013, har processen været præget af betydelige økonomiske forskelle kommunerne iblandt, og deraf uensartede finansieringsmodeller.

Helsingør Kommune har valgt en kollektiv finansieringsmodel, hvor kommunen afholder hele den første, store investering. Dette valg afspejler en politisk beslutning om at prioritere fælles ansvar og samhørighed, men har samtidig affødt kritik fra både politiske modstandere og borgere, der mener, at en sådan løsning favoriserer rigere kystnære ejendomme på bekostning af kommunens bredere økonomiske interesser, da det i sidste ende er alle borgerne i kommunen, der er med til at finansiere projektet via den kommunale skat.

Halsnæs Kommune har derimod valgt en model, hvor grundejere, der bor i første række til kysten, står for hele finansieringen af både etablerings- og vedligeholdelsesomkostninger. Denne tilgang har resulteret i frustration blandt lokale berørte grundejere, som føler sig efterladt alene med ansvaret for en opgave, de mener burde være et kollektivt ansvar. Deres kritik retter sig både mod kommunen og staten, som de mener burde yde større økonomisk støtte til projektet.

Gribskov Kommune har forsøgt en mellemvej, hvor kommunen finansierer 75 procent af den første investering, mens grundejerne betaler de resterende 25 procent. Dog er vedligeholdelsesomkostningerne stadig placeret hos grundejerne, hvilket har skabt vedvarende utilfredshed og debat om rimeligheden i byrdefordelingen.

Tabel 1: Halsnæs, Gribskov, og Helsingør Kommuner bidragsmodeller for kystbeskyttelse ved sandfodring.

Kommune	Første sandfodring	Vedligeholdelsesfodring
Halsnæs	100 pct. betalt af 1. række	100 pct. betalt af 1. række
Gribskov	75 pct. betalt af kommunen, 25 pct. betalt af 1. række	100 pct. betalt af 1. række
Helsingør	100 pct. betalt af kommunen	100 pct betalt af 1. række

Fordi de tre kommuner er sammen om et fælles projekt, har borgerne 1:1 kunnet sammenligne bidragsmodellerne for deres egen og de andre kommuner, hvilket særligt i Halsnæs og Gribskov har skabt en følelse af uretfærdighed. Men som nævnt har det også været en nødvendighed, for at det tværkommunale samarbejde har kunnet fortsætte. De økonomiske forskelle mellem de tre kommuner afspejler bredere strukturelle problemstillinger i det danske kommunale system. Kommunernes økonomiske kapacitet, politiske prioriteringer og demografiske forhold varierer betydeligt, hvilket komplicerer mulighederne for at nå en fælles tværkommunal forståelse. Nordkystens Fremtid har således vist, hvor vanskeligt det kan være at finde fælles fodslag mellem kommuner med forskellige økonomiske forudsætninger og politiske tilgange.

Ud over økonomien har projektet også belyst udfordringerne ved kommunal koordinering og beslutningstagning. Langstrakte beslutningsprocesser, uklar kommunikation og vanskeligheder ved at opnå enighed om tekniske løsninger har forsinket projektets implementering betydeligt. Dette har ført til frustration blandt borgere, som oplever, at deres ejendomme og livskvalitet er truet af gentagne stormfloder uden tilstrækkelig beskyttelse.

Sagen illustrerer således en generel tendens, hvor kommunernes rolle som primær kystbeskytter udfordres af interne uenigheder og manglende evne til at finde konsensus omkring økonomi og beslutningsprocesser. Den viser også behovet for klarere nationale strategiske rammer, som kan støtte kommunerne i deres arbejde med at finde økonomisk bæredygtige og socialt retfærdige løsninger på tværs af kommunegrænser.

Kystbeskyttelse som demokratisk udfordring

Når man betragter kommunernes rolle i klimatilpasning, er det relevant at spørge: Hvad udgør egentlig et svar i mødet med klimakrisen? Er det en kon-

kret løsning, en beslutning, et fravalg – eller snarere en del af en længere dialog mellem aktører på tværs af skalaer? I eksemplet med Nordkystens Fremtid ser vi ikke blot et forsøg på at realisere et konkret kystsikringsprojekt, men et eksempel på, hvordan kommunale initiativer fungerer som svar i både symbolsk og konkret forstand. De afspejler prioriteringer, afvejninger og dilemmaer – og viser, hvad der aktuelt er muligt og tænkeligt inden for rammerne af det kommunale handlerum.

Kystsikring er i dag præget af betydelige forskelle mellem kommuner. Dette gælder både i forhold til finansieringsmodeller, graden af borgerinddragelse, ambitionsniveau og politiske rationaler. Hvor nogle kommuner vælger kollektive finansieringsmodeller med argumentet om kysten som et fælles gode, lægger andre ansvaret på de direkte berørte grundejere. Disse forskelle illustrerer en grundlæggende usikkerhed omkring, hvad der udgør en legitim og bæredygtig fordeling af byrder og goder i klimatilpasningen.

Et andet vigtigt aspekt er spørgsmålet om tid og planlægningshorisonter. Hvor det kommunalpolitiske system opererer med fireårige budgetter og politiske cyklusser, kræver klimatilpasning langsigtede investeringer og visioner, der strækker sig over årtier. Dette dilemma skaber en form for strukturel træghed, hvor selv ambitiøse projekter risikerer at blive forældede, før de realiseres. Nordkystens Fremtid – hvor anlægsfasen tidligst forventes at begynde i 2028 – viser netop denne spænding mellem akutte behov og langsomme systemer.

Vi ser også en udbredt uklarhed omkring demokratiets rolle og karakter i kystsikringsprojekter. I nogle kommuner er borgerinddragelsen minimal og formel, mens den i andre er dybt forankret i lokalsamfundet gennem årelange processer. Det rejser spørgsmålet om, hvilken type demokrati der er på spil: Er det teknokratisk og ekspertbaseret, eller deliberativt og dialogorienteret? Vores egen forskning (Nielsen og Albris, 2025) peger på, at der ofte eksisterer et spænd mellem ønsket om effektive løsninger og behovet for lokal legitimitet – et spænd, som kan føre til konflikt, men som også åbner mulighed for nye samarbejdsformer, som Nordkystens Fremtid – trods sine udfordringer – er et godt eksempel på.



Vi ser også en udbredt uklarhed omkring demokratiets rolle og karakter i kystsikringsprojekter. I nogle kommuner er borgerinddragelsen minimal og formel, mens den i andre er dybt forankret i lokalsamfundet gennem årelange processer

Konklusion: Fremtidens kystbeskyttelse

Kommunerne står i dag i frontlinjen når det kommer til klimatilpasning og beskyttelse af de danske kyster. Som vi har belyst i denne artikel, har kommunernes rolle ændret sig markant over de seneste årtier: fra en perifer funktion til en central og ansvarsbærende aktør i det klimatilpasningspolitiske landskab. Kommunerne har påtaget sig denne rolle under vanskelige vilkår – præget af uklar lovgivning, forskelligartede lokale interesser og manglende national koordinering – men også med en vis opfindsomhed og forandringsparathed for at finde løsninger der virker – både i den enkelte kommune – men også på tværs af kommuner, eksemplificeret ved Nordkystens Fremtid.

Netop på baggrund af casen Nordkystens Fremtid og de mange konkrete eksempler på kommunernes dilemmaer og konflikter, peger vi på tre nøgleområder, hvor en styrket indsats er påkrævet: økonomisk bæredygtighed, institutionel klarhed og demokratisk forankring. Økonomisk kræver det en ny model for medfinansiering, hvor staten spiller en langt mere aktiv rolle, hvis ikke byrden forbliver ulige fordelt og socialt uholdbar, hvilket De Økonomiske Vismænd (2023) også har peget på. Institutionelt kalder situationen på et tættere samspil mellem stat, kommune og borgere – ikke blot gennem delegation af ansvar, men gennem gensidig koordinering og fælles strategier. Og demokratisk set må der udvikles mere inkluderende og transparente former for inddragelse, så borgerne ikke alene oplever sig som skatteydere eller potentielle klagere, men som medskabere af fremtidens kystlandskab.

Fremtidens kystbeskyttelse vil ikke kunne realiseres gennem én model eller via én type aktør alene. Den fordrer en differentieret tilgang, hvor lokale løsninger udvikles i samspil med nationale rammer – og hvor konflikter ikke nødvendigvis søges undgået, men håndteres som produktive dele af beslutningsprocessen. Kommunerne vil fortsat spille en hovedrolle i denne udvikling, men kun hvis de gives de nødvendige forudsætninger – både politisk, økonomisk og demokratisk – til at agere strategisk og inkluderende.

Referencer

- Dahlberg, R., K. Albris og M. Jebens (2017), "The Baltic Storm Surge in November 1872: Urban Processes, Gendered Vulnerability and Scientific Transformations" i D. Simonton og H. Salmi, red., *Catastrophe, Gender and Urban Experience, 1648–1920*, Abingdon: Routledge, pp. 177–98.
- De Økonomiske Vismænd (2023), *Økonomi og Miljø. Kapitel II: Klimatilpasning i Kystzonen*, <https://dors.dk/vismandsrapporter/oekonomi-miljoe-2023/kapitel-ii-klimatilpasning-kystzonen>
- EU (2007), "Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks", OJ L 288, 06/11/2007. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2007/60/oj/eng>
- Gjerlev, Line (2023), "Naturskaderådet: Weekendens stormflod kan blive den mest alvorlige i nyere tid", DR Nyheder, 24. oktober.
- Jørgensen, G., red. (2019), "Seks kommuners praksis og kapacitet i arbejde med havvandsstigning og stormflod - en interviewundersøgelse", arbejdsnotat udarbejdet for Realdaniakampagnen "Byerne og det stigende havvand", <https://realdania.dk/publikationer/faglige-pub>

- likationer/praksis-og-kapacitet-i-arbejde-med-hav-vandsstigning
- Kommunernes Landsforening (2024), "Kystbeskyttelsesprojekter oversvømmes af regelforviklinger, borgerklager og økonomiske barrierer", *Momentum*, Kommunernes Landsforening, www.kl.dk/momentum/arkiv/2024/7-kystbeskyttelsesprojekter-oversvoemmes-af-regelforviklinger-borgerklager-og-oekonomiske-barrierer
- Kaspersen, Per S., Kirsten Halsnæs, Tanya Sunding, Villy Mik-Meyer og Karin Löf Drenck (2025), "Skader ved stormfloder i Danmark. Summary", Danmarks Tekniske Universitet, www.kl.dk/media/exclfitm/skader-ved-stormfloder-i-danmark.pdf
- Nielsen, A.S. og K. Albris (2025), "Social Responses to Flood Risks from the Sea: Mapping Coastal Conflicts in Eastern Denmark," i G. Jørgensen, T. Nielsen, K. Arnbjerg-Nielsen og K.S. Møller, red., *Planning and Designing Cities for a Rising Sea Level*, Danish Architectural Press.

Om de kommunale fællesskaber, grønne drømme, og hvordan samarbejde kan gøre det hele til virkelighed

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

Hvorfor skal kommunerne være en del af den grønne omstilling og mere specifikt den grønne trepart? I denne artikel diskuterer vi, hvordan kommunerne sammen med de andre aftaleparter kan realisere de store ambitioner i Grøn Trepert. Det er ved den lokale forankring i de 23 lokale treparter med kommunerne, repræsentanter fra Danmarks Naturfredningsforening og Landbrug & Fødevarer, at de gode, lokale og holdbare løsninger findes, som fungerer for

lige netop den lokale geografi. Det er her, at den lokale landmand kender sin jord bedst og naturrepræsentanten har kendskab til den lokale flora og fauna. Kommunerne er for bordenden, da de er planmyndighed, og dermed er med til at sikre den lokale forankring og det lokale medejerskab. Men det kommer til at kræve godt og tæt samarbejde mellem alle parter, hvis de grønne drømme skal blive til virkelighed.

Skal kommunerne overhovedet blande sig i den grønne omstilling? Hvorfor skal KL altid række hånden i vejret på vegne af kommunerne, når der skal implementeres en ny reform? Essensen af de spørgsmål dukker op fra tid til anden både i de nationale medier, og når vi er rundt i landet og taler med kommunerne. For der er rigeligt at tage sig til som kommune, om det er sundhedsreform, skolereform, ældrereform osv. Med Grøn Trepert er der kommet en reform af det danske landskab, som vi kender det.

Kommune kommer af det latinske *communis*, der betyder fælles. Hvorfor det hænger så godt sammen med den grønne omstilling, vender vi tilbage til.

I artiklen her vil vi besvare de indledende spørgsmål ved først at kigge på rammerne for kommunernes arbejde med den grønne trepart – både formelt og herefter hvad der menes med lokale treparter. Herefter drøfter vi, hvordan kommunerne og det fællesskab, de repræsenterer, i fællesskab med de andre aktører i Grøn Trepert kan være med til at skabe en forandring, der har været forsøgt så mange gange før. Afslutningsvis slår vi et slag for, at der fortsat er arbejde, der skal gøres, og hvor centralt det er, at man ikke falder tilbage i gamle fjendebilleder.

Rammerne for kommunernes arbejde

Kommunerne, ved KL, er med i *Aftale om et Grønt Danmark* fra juni 2024 sammen med Landbrug & Fødevarer, Danmarks Naturfredningsforening, Fødevareforbundet NNF, Dansk Metal, Dansk Industri og regeringen. I den

BIRGIT S. HANSEN

Repræsentant for Grøn Trepert, Kommunernes Landsforening,
BIRH@kl.dk

ANDREAS HEMMINGSSEN-ALBERG

Specialkonsulent,
Kommunernes Landsforening,
ANVH@kl.dk

43 lange sider aftale kommer vi forbi slagterier, forskning i afgrøder, unge landbrugere, lavbundsjorder, vandmiljø og meget mere. Alt det genbekræftede partierne SF, Liberal Alliance, Konservative, Radikale Venstre samt regeringen så i *Aftale om Implementering af et Grønt Danmark* i november 2024. Samtidig lagde de lidt oveni.

Og hvorfor overhovedet en Grøn Trepert? For at vi kan reducere de danske udledninger med 70 pct. i 2030 sammenlignet med 1990. For at vi kan få liv tilbage i de danske fjorde. For at vi kan få mere natur. Og endelig for at vi kan have et bæredygtigt og stærkt landbrug i balance med omgivelserne. Af mere formelle grunde er det for, at Danmark kan leve op til EU's vandrammedirektiv samt EU's naturgenopretningsforordning.

Samlet er aftalerne det, vi kalder Grøn Trepert.

Kommunerne skal i Grøn Trepert blandt andet bidrage til, at vi får udtaget 140.000 hektar lavbundsjorder (inkl. såkaldte randarealer), rejst 250.000 hektar ny skov, reduceret kvælstofudledningen med 13.780 tons på landsplan og etableret mere natur. Guleroden for landbruget bliver de mere end 40 mia. kr. i Danmarks Grønne Arealfond, der skal gå til de mange formål, vi netop har nævnt. Det kombineres med 'pisk' i form af en CO₂e-afgift på udledninger fra lavbundsjorder fra 2028 og husdyr fra 2030.

Det er i denne ramme, at kommunerne skal være med til at lave de såkaldte omlægningsplaner.

Lokale treparter og omlægningsplaner

Omdrejningspunktet for kommunernes arbejde bliver omlægningsplanerne. Omlægningsplanerne skal inden for de nævnte rammer vise, hvordan vi på landsplan får omlagt 140.000 hektar lavbundsjord (inkl. randarealer) samt reduceret 13.780 tons kvælstof. Planerne skal være klar inden udgangen af 2025. Det lyder simpelt. Men samtidig skal vi også have gang i en af de største samarbejdsøvelser i Danmark. Det bygger så igen ovenpå, at den store arealomlægning skal foregå på frivillig basis for landmændene, hvor de selv skal være med til at spille deres jorder ind i de grønne drømme og være med til at gøre dem til virkelighed.

Der skal nemlig laves 23 omlægningsplaner. Én for hver af de 23 lokale treparter, som Danmark er inddelt i. De lokale treparter tager afsæt i, hvad der tidligere blev kaldt Vandoplandsstyregrupper (VOS'er), hvor kommunerne drøftede udtagning og arealomlægning, der går på tværs af kommunegrænser. Inddelingen var ud fra de 23 måder, som man tidligere inddelte Danmark i, når man kiggede på, hvordan vandet flyder ud til de danske kyster. Kommunerne sidder der ikke alene længere.

Kommunerne sidder for bordenden med en til to repræsentanter fra hver kommune i oplandet, hvoraf den ene er forperson. Derudover skal der også være to repræsentanter fra Landbrug & Fødevarer, to fra Danmarks Naturfredningsforening samt én fra Naturstyrelsen.

I de lokale treparter skal der drøftes, koordineres og tænkes i helheder. Alle parterne skal i enighed drøfte, hvordan får vi omlagt arealer inden for vores lokale treparter, så vi bidrager mest muligt til målet om udtagning af lavbundsjord. Samtidig er det nationale mål for kvælstofreduktion delt ud i landet på såkaldte deloplande. Det skal de lokale treparter også være med til at lægge planer for. Heri består den store samarbejdsøvelse. Og det kræver noget af alle parter, hvor naturrepræsentanterne skal se det flotte i en bølgende kornmark og landbruget skal byde sig til med sine arealer. Og kommunerne skal være bevidste om deres ansvar ved, at man er i et flertal i de lokale treparter, og at man sidder for bordenden og dermed skal holde alle parter til forhandlingsbordet.

Kommunerne for bordenden

Nu er vi nået til, hvorfor kommune-ordets oprindelse er så vigtigt. Ordet kommune kommer som nævnt af det latinske *communis*, der betyder *fælles*. Kommunerne tager nemlig hånd om det, som vi er fælles om. Det kan være folkeskolen. Det kan være den lokale beskæftigelsesindsats. Eller det kan være, hvordan vi bruger arealerne lokalt.



Borgerinddragelse og -involvering skal bruges på den rigtige måde, når man står over for en stor opgave, der skal løses på meget begrænset tid. Det er ikke alt, man som borger kan have indflydelse på i 2025, når der skal laves omlægningsplaner

Kommunerne har nemlig også den daglige borgerdialog, hvor de er med til at lave borgermøder, hvor man kan komme til orde med ønsker til, hvordan ens kommune ser ud. Eller nogle af de mange andre aktører, der også banker på døren til Grøn Trepert kan udtrykke deres ønsker og gode idéer til det danske areal. Stormøder, og at alle kommer til orde, løser selvfølgelig ikke noget i sig selv. Borgerinddragelse og -involvering skal bruges på den rigtige måde, når man står over for en stor opgave, der skal løses på meget begrænset tid. Det er ikke alt, man som borger kan have indflydelse på i 2025, når der skal laves omlægningsplaner. Det er derfor vigtigt, at kommunerne gør det klart, når de involverer borgerne. Én måde at gøre det på er som i Middelfart Kommune, der har inviteret til borgermøder, hvor det har været muligt for kommunens borgere at høre om Middelfarts arbejde med Grøn Trepert og bidrage med egne synspunkter og interesser ved forskellige kort over kommunen.

I de lokale treparter er det de lokale landbrugsrepræsentanter og lokale naturrepræsentanter, som er med i de lokale treparter. Her skal alle bidrage med deres lokale kendskab. Hvor har de lokale landmænd jord, som de vil være med til at tage ud af drift? Hvor er der gode naturområder i dag, som man kan gøre endnu større? Eksempler på steder, hvor udtagning af lavbundsjord har fungeret godt er Vejen og Assens Kommune.

Vejen Kommune har i mange år arbejdet med udtagning af lavbundsjord. Samtidig har de også landmænd som Henrik Bertelsen, der sammen med andre landmænd har udtaget næsten 150 hektar i Vejen Mose. Udover at bidrage med deres jord til at udtage lavbundsjord, så har de og særligt Henrik Bertelsen også bidraget til, at området bliver rig på god natur til gavn for lokalområdet. Det er bl.a. opnået ved *ikke* at søge ind i tilskudsordninger, da rammerne her blev for firkantede til, at man kunne etablere god natur. Og selvom projektet i Vejen desværre kun er kommet i mål takket været stor tålmodighed og ihærdighed, så er det med til at vise vejen. Det er nemlig historier som disse, der gør, at man fra statslig side også er opmærksom på, at der ikke skal gå papirpusseri i omlægningsindsatsen.

Assens Kommune har en tilgang, der har fået sit eget navn – Assensmodellen. Det handler om tidlig inddragelse af lodsejere. Til det indledende møde med lodsejeren møder kommunen 'uforberedt' op. Det handler om lodsejerens viden om egne arealer, og kommunen har derfor ikke på forhånd udarbejdet projektforslag. Derudover inddrages lokalbefolkningen og andre aktører. Det er centralt for Assens, at lodsejerne inddrages tidligt, og at de selv er med til at drive projektet for, at det bliver en succes.

Et tredje eksempel er i Limfjorden, hvor kommunerne med opland til Limfjorden har oprettet Limfjordsrådet med det formål at forbedre miljøtilstanden i området til gavn for vandmiljø og kommunens borgere.

Der skal med omlægningsplanerne laves planer for, hvad der skal være mindre af. Men det skal også erstattes af noget andet. I Grøn Trepert kan det være en række af virkemidler som skov, minivådområder, ekstensivering osv. Men kommunerne har også det formelle myndighedsansvar for, hvad der ligger hvor lokalt i kommunen, og der er andre hensyn og aktiviteter, som vi også er fælles om ude i kommunerne. Hvor skal der opstilles vedvarende energi? Hvor er der erhvervsområder, beskyttelse af drikkevand og meget mere, som indgår i den kommunale planlægning? Og det er en medvirkende årsag til, at kommunerne spiller en rolle i den grønne omstilling, som vi også hypotetisk spurgte om indledningsvist.

Vi er dog også tilbage til spørgsmålet om, hvorfor KL, på vegne af kommunerne, er med i *Aftale om et Grønt Danmark*. Der er det formelle med, at kommunerne har myndighedsansvaret. Men derudover er det også i det kommunale demokrati, at diskussionerne om, hvad man vil bruge sit nærområde til finder sted. Det er både den lokale forankring, men kan også give det lokale

medejerskab, som vi har set i Assens Kommune. Det er alle kommuner i Danmark, som har forpligtet sig til at lave kommunale klimahandlingsplaner, som Grøn Trepert også ligger i forlængelse af.

Det var og er KL's tilgang, at der bliver tænkt helhedsorienteret og multifunktionelt i sådan en omkalfatring af det danske landskab. Der er derfor et tæt samspil med de kommunale repræsentanter i den lokale trepart, og hvad der sker i den pågældende kommune. Men kommunerne kan ikke være alene om at løse den store opgave, vi står foran.

Vi har været her før

Mange er forståeligt nok kritiske over for den grønne trepart. Man har tidligere forsøgt at reducere landbrugets udledninger i politiske aftaler, som ikke har haft den ønskede effekt. Og det er naturligvis heller ikke alle indsatser i aftalen, der er kommet på KL's initiativ.

Men hvis vi forholder os til, hvorfor vi denne gang lykkes med at realisere de politiske ambitioner, så er der etableret en større national organisering, hvor repræsentanter fra de lokale treparter kan komme til orde og fortælle om barriererne for omlægningsindsatsen. Hvis problemerne ikke kan løses her, er der lavet en styregruppe, der så igen kan løfte problemerne til *Politisk forum for arealudtag*. Der er altså flere niveauer, der skal være med til at sikre, at der er skub i tingene.

Og skub skal der være, når der sættes ca. 43 mia. kr. af i gulerod, samtidig med at der også er en pisk i form af både regulering af landbrugerne, hvis de ikke går med i omlægningsindsatsen, og en CO₂e-afgift.

Opsummerende så tror vi på, at vi denne gang kan lykkes, fordi:

- Der er afsat flere penge end nogensinde før til gavn for naturen og vandmiljøet
- Der er indbygget 'pisk' for landbrugerne i form af en CO₂e-afgift
- Der er etableret en klar organisation med de lokale treparter, der også har hånden på kogepladen
- Der er etableret et ministerium med det eneste formål at implementere den grønne trepart
- Der er etableret en national organisering med lokale treparter, taskforce, styregruppe og Politisk forum for Arealudtag, der alle holder øje med, at tingene skrider fremad.

Men dermed ikke sagt, at det bliver uproblematisk. Kommunerne har fået flere værktøjer meget langt inde i 2025 oven i en meget presset tidsplan. Det er ikke fordrende for den gode dialog, at den skal tages hurtigt. Det kræver derfor, at alle bøjer sig ind mod hinanden, for at vi kommer i mål.

De gamle skyttegrave

Kommunerne er som nævnt for bordenden af flere årsager: 1) Kommunerne er den lokale planmyndighed, 2) kommunerne kan sikre den lokale forankring, og 3) kommunerne kan sikre det lokale medejerskab.

Det er ikke en simpel opgave uanset de gode grunde til, at kommunerne sidder for bordenden. Kommunerne er én blandt flere aktører, som står med opgaven. Der vedbliver dog at være en risiko for at falde ned i gamle stereotyper, om det så er billedet af den modvillige landmand i sin John Deere-traktor, naturelskeren med sokker i sandalerne og Fjällräven-rygsæk eller den blege sagsbehandler fra kommunen med sine paragraffer under armen.

Alle parter bliver nødt til at bøje sig ind mod hinanden, hvis de lokale treparter, og Grøn Trepert i sin helhed, skal blive en succes. Landmanden skal, som i Vejen, kigge på sine arealer og byde sig til. Naturelskeren skal også se det flotte i en kornmark, der bølger i vinden. Og når det er kommunale forpersoner, så har kommunerne et særligt ansvar for, at de andre parter bliver ved bordet og ser den andens drømme og ønsker. Kommunerne har et særligt ansvar for ikke at bidrage til tidligere stereotyper og holde øjnene på bolden. I år er det omlægningsplaner.



Alle parter bliver nødt til at bøje sig ind mod hinanden, hvis de lokale treparter, og Grøn Trepert i sin helhed, skal blive en succes

Det svære bliver, at vi sammen – kommuner, landbruget og naturorganisationer – tror på, at det her i fællesskab kan lade sig gøre. Det skal heller ikke forblive ved gode intentioner og planer. Kommunerne skal i år og mange år frem være med til at realisere projekter, så de grønne drømme kan blive til virkelighed.

Klimahandling fra uventet kant: Erfaringer med involverende lokaldemokrati i Brøndbys grønne omstilling

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

Brøndby Kommune har trods relativ lav valgdeltagelse og sociale udfordringer formået at styrke den folkelige forankring af grøn omstilling gennem systematisk involvering og samarbejde med civilsamfundet. Denne artikel introducerer nøgleingredienserne i Brøndbys succes, som bl.a. indebærer en dedikeret, lokal organisator med en tydelig kobling ind i forvaltningen, en pulje til fællesskabsdrevet klimahandling og ansættelse af en kultursociologisk klimamedarbejder. Den lokale organisator understøtter borge-

rinitiativer og bygger bro mellem kommune og civilsamfund, så indsatser som træplantning, grønne fællesspisninger og Repair Caféer realiseres og skaber naboeffekter, hvor bæredygtig adfærd breder sig. På den måde øger folkelig deltagelse ikke blot det grønne engagement, men udvider også det politiske handlerum, f.eks. ved at muliggøre beslutninger som at fjerne rødt kød i daginstitutioner. Artiklen viser et behov for nye måder at måle succes, med fokus på bred deltagelse frem for CO₂-reduktion alene.

De færreste vil nok tænke på en københavnsk vestegnskommune i søgen efter nye veje at gå i det bekymrende mix af tiltagende politisk dødvande og acce-
lererende klimaforandringer. Men i Brøndby Kommune afprøves nye måder at forankre den grønne omstilling bredt i befolkningen ved at facilitere lokale samtaler og understøtte fælles grønne handlinger. Indsatsen har resulteret i, at Brøndby i dag har fire gange så mange medlemmer i den folkelige bevægelse Grønne Nabofællesskaber¹ end landsgennemsnittet. Hvordan lykkes en kommune præget af relativt lav valgdeltagelse og sociale udfordringer med at engagere bredt i klimahandling? Og hvorfor er det relevant for lokaldemokrati som sådan?

En af de særlige ingredienser i Brøndbys klimaindsats er, at kommunen ikke overlader det til tilfældighederne at skabe engagement i den grønne dagsorden. I stedet har man systematisk fokuseret på ikke kun at lægge planer for kommunens egne CO₂e-udledninger, men også at skabe de betingelser, der gør borgere og foreninger i stand til at handle sammen. Handlingerne faciliteres af en dedikeret, lokal organisator med særlige kompetencer til opbygning af fællesskaber.



Investeringer i borgernes aktive deltagelse i fælles klimahandlinger styrker ikke blot kommunens og borgernes handlekompetencer og oplevelse af meningsfuldhed. Det modner også borgernes op-

MORTEN FRIIS
Specialkonsulent,
Democracy x,
mf@demx.dk

**LISA KIMIKO
MAKHOLM**
Klima- og miljømedar-
bejder, Brøndby Kom-
mune,
LIKIM@brondby.dk

RUNE BAASTRUP
Direktør,
Democracy x,
rb@demx.dk

bakning til strukturelle ændringer og udvider dermed det folkelige mandat og kommunens rum for yderligere klimapolitisk handling

Det er et godt eksempel på, at der gemmer sig et uforløst potentiale for kommuner, når det kommer til at understøtte og mobilisere de mange kræfter i civilsamfundet, som kan medvirke til at gøre klimaplaner og -målsætninger til virkelighed (Torzen og Agger, 2023). Investeringer i borgernes aktive deltagelse i fælles klimahandlinger styrker ikke blot kommunens og borgernes handlekompetencer og oplevelse af meningsfuldhed (Gausset og Hoff, 2024). Det modner også borgernes opbakning til strukturelle ændringer og udvider dermed det folkelige mandat og kommunens rum for yderligere klimapolitisk handling.

På den måde er borgernes hverdagsliv og de politiske planer langt tættere forbundet, end man har været opmærksom på i de første år efter klimavalget i 2019 og klimaloven i 2020; borgernes engagement øger det demokratiske mandat til realisering af grønne planer. Er engagementet for svagt, risikerer det politiske momentum at gå i stå. Men hvordan forenes den indsigt med kommunens formelle rolle? Vejen dertil er overraskende konkret og flere andre kommuner fra de største til de mindste, fra stenbro til landegn, arbejder i skrivende stund med varianter af samme nøgleelementer, som vi her vil beskrive med afsæt i Brøndby.

Byggesten til et involverende lokaldemokrati

Allerede fra første færd, da Brøndby Kommunes klimaplan skulle udvikles i 2022, traf kommunen et valg om at involvere borgere og civilsamfund. “Der er jo ikke rigtig en samtale om klima her på Vestegnen,” som en medarbejder formulerede det indledningsvist og tydeliggjorde motivationen for beslutningen om at involvere: Hvis vi skal lykkes på længere sigt, er vi nødt til at aktivere borgere og øvrige aktører både i udarbejdelsen og i implementeringen af planerne. For at få mange og varierede inputs var kommunen klar over, at det skulle gøres på en anden måde end et traditionelt borgermøde. Derfor indgik kommunen et samarbejde med Fonden Democracy x, hvor de i fællesskab kortlagde og rekrutterede interesserede borgere og ildsjæle, som så inviterede deres medborgere til husmøder. På et husmøde inviterer en ildsjæl naboer og bekendte til en uformel og tryk drøftelse hjemme hos sig selv, som åbner for deltagelse fra folk, der normalt aldrig dukker op, hvis kommunen kalder. Rekrutteringsstrategien dannede grundlaget for det efterfølgende stormøde, hvor kommunalbestyrelsen, administrationen og en række andre lokale aktører deltog.

Det var en anderledes måde at arbejde med borgerinddragelse på, som krævede, at forvaltningen måtte opgive en del af kontrollen over processen. Man var derfor nervøs for, om der overhovedet ville dukke nogen op på dagen.

Men næsten 300 Brøndbyborgere kom og deltog aktivt i debatterne ved en række boder med forskellige temaer.

Stormødet skulle vise sig at blive en afgørende arena for organisatorisk læring, hvor både kommunalbestyrelsen og administrationen fik en positiv erfaring med en mere deltagerdrevet måde at designe borgerinvolvering på. Her mødtes forskellige borgere nemlig for første gang for at dele drømme om en grønne fremtid – ikke kun med kommunen men, lige så vigtigt, med hinanden. Det startede et netværk af folk, der brændte for emnet. Og det var ikke kun ‘Tordenskjolds soldater’ eller klimaskeptikerne, der mødte op. På den måde gav stormødet kommunen modet til at arbejde mere involverende og samskabende med borgere i klimaarbejdet. Efterfølgende ansatte man derfor en klima- og miljømedarbejder, som har en anden profil end dem, der almindeligvis bliver ansat i en teknik- og miljøforvaltning, nemlig en kultursociolog med borgerrettede kompetencer til at støtte fællesskabsdrevet grøn omstilling. Kommunen har også afsat midler til at indgå i et samarbejde med Democracy x om en lokal organisator, samt til en “Grøn Pulje”, hvor borgere kan søge penge til grønne aktiviteter. Den lokale organisator har en tæt kontakt til klimamedarbejderen i kommunen og tilsammen er det en lovende model for, hvordan kommuner kan påtage sig en mere vedvarende faciliterende rolle til understøttelse af klimahandling.

Folkelig forankring af grøn omstilling: Hvad kan en lokal organisator?

Som den første kommune i Danmark fik Brøndby en dedikeret lokal organisator til at understøtte den folkelige forankring af den grønne omstilling. Hun hedder Sylwia, og hendes arbejde er at opbygge stærke relationer og skabe netværk mellem borgere, der deler interesse for den grønne dagsorden. Hun understøtter og koordinerer borgerdrevne aktiviteter på tværs af fællesskaber, hjælper borgere med at finde konkrete måder at handle sammen på og tage initiativ til eller deltage i allerede eksisterende, grønne tiltag.²

Sylwias adgang til kommunens ressourcer har en stor betydning for, hvor godt kommunen formår at støtte borgernes grønne aktiviteter. Derfor er det også vigtigt at have en dedikeret medarbejder i kommunen, der samarbejder med Sylwia og bl.a. ved, hvilke døre der skal åbnes, og som klæder kolleger, ledere og politikere på med viden og har kanalerne til at kommunikere bredt om de grønne aktiviteter. Sylwia er ikke kommunalt ansat og kan derfor komme tættere på borgerne, bl.a. ved at have en mere fleksibel arbejdstid, så hun bedre kan møde dem, når de har tid.

Samtidig bygger hun broer mellem de lokale fællesskaber og kommunen og støtter borgerne i at søge midler fra fonde og opnå støtte fra kommunens grønne pulje. Sylwia er uddannet i at sætte borgere med forskellige kompetencer og ressourcer sammen, så de i fællesskab udvikler nye grønne ideer

og aktiviteter. Det har ført til en række borgerdrevne initiativer som grønne fællesmiddage, Repair Caféer, fælles plantning af skoleskov og etablering af kvashegn, havevandring med inspiration til både klimasikring og biodiversitet, samt installation af 'naturbokse', hvor borgere frit kan låne udstyr til at undersøge naturen.

Sylwias arbejde sikrer en folkelig forankring af den grønne omstilling ved at tage udgangspunkt i borgernes egne interesser og drømme. Idéen om en skoleskov spirede f.eks. fra en gruppe frivillige i Grønne Nabofællesskaber. Da skolen er kommunal, og skoven skulle rejses på kommunens grund, krævede det forskellige godkendelser fra kommunen men også forpligtelse og medfinansiering. Sylwia startede dialogen med kommunen, og derfra rullede det som et samskabelsesprojekt. Det giver borgerne ejerskab, og når de selv er med til at forme forandringen, øges både forståelsen for og accepten af den grønne omstilling. Fordi skoleskoven opstod som et ønske fra de frivillige, kom de igen til skovens etårs fødselsdag, både for at pleje skoven men også for at sætte kvashegn op – endnu en gang i samarbejde med skolens elever.

Forankringen bliver yderligere styrket, når borgernes handlinger smitter venner, familie og netværk og fremmer en såkaldt *naboeffekt* (Baastrup o.a., 2022). Et godt eksempel på naboeffekten er 'plant-et-træ-projektet', der oprindeligt startede med ildsjælen Paus drøm om flere træer til gavn for både mennesker og dyr. Pau inviterede naboerne til et husmøde i det almene boligbyggeri, som han bor i. Her delte han sin drøm om at plante træer i deres have, og i fællesskab realiserede de drømmen med støtte fra kommunens grønne pulje. Det inspirerede naboerne i boligafdelingen ved siden af, som kontaktede Pau for at høre, hvordan det kom i stand. Fordi det i første omgang var en succesoplevelse for Pau at organisere sine naboer omkring et grønt projekt, hjalp han gladeligt naboafdelingen med at organisere et lignende. Sylwia introducerede Pau for Grønne Nabofællesskaber, og herigennem har han nu hjulpet fire boligafdelinger med plant-et-træ-projekter. Herfra gror fællesskaberne, og det kan måles på, at der i marts 2025 var 980 borgere med i lokale Grønne Nabofællesskaber svarende til 2,5 pct. af kommunens indbyggere, og at bevægelsen vokser hurtigere i Brøndby end i sammenlignelige kommuner. Med naboeffekten præger borgerne hinandens adfærd og normer i bæredygtig retning, og gøres det systematisk kan det fremme såkaldte positive tippepunkter i borgernes forbrug, populært omtalt som "bøffen, bilen og boligen" (Friis o.a., 2024).

Et helhedsblik på borgernes rolle i lokaldemokratisk grøn omstilling

Lignende handlinger og eksempler med lokale ildsjæle som Pau og organisatorer som Sylwia findes i hele landet. Konceptet med en dedikeret, lokal organisator har i skrivende stund spredt sig til syv andre kommuner i Danmark. Og det påfaldende er, hvor meget der allerede sker landet over, når man graver

ned under avisoverskrifterne.³ Så hvordan kan vi forstå forbindelsen mellem borgernes handlinger og de mere “strukturelle”, klimapolitiske tiltag?

Når kommuner arbejder involverende og understøtter klimahandling gennem lokale fællesskaber, giver det plads til borgernes autonomi og selvbestemmelse. På den måde dikterer kommunen ikke bestemte måder at leve på gennem løftede pegefingre, men skaber i stedet gode rammer for, at borgere kan samles omkring samtaler og fælles handlinger, hvor der er interesse og lyst. Når det lokale organiseringsarbejde lykkes, så styrker det borgernes tro på og oplevelse af, at når man går sammen med andre og handler i fællesskab, så kan det faktisk gøre en forskel og bidrage til positive forandringer. Dermed øges deres motivation og kompetencer til at igangsætte lignende fælles handlinger i andre arenaer, og nye normer og bæredygtig adfærd kan sprede sig via naboeffekten. F.eks. har Pau, som fik succes med at organisere naboerne til fælles plante-træer-projekter, nu kastet sig over nye grønne aktiviteter og har blandt andet arrangeret tøjbytteevents og bygget en bamsescanner til den lokale Repair Café.



Lidt forsimplet kan man opsummere det med, at kultur ofte kommer før politik. Har man øje for dette som kommune, kan man arbejde direkte og langsigtet med at udvide det grønne, politiske mandat og handlerum ved at investere i et stærkere folkeligt engagement

I takt med at kommunalbestyrelsen i Brøndby Kommune har set og oplevet borgernes grønne engagement udfolde sig, har modet til at træffe grønnere, strukturelle beslutninger også flyttet sig. I 2024 besluttede kommunalbestyrelsen f.eks., at der ikke længere skal serveres rødt kød i kommunens børneinstitutioner, og implementeringen er sket uden modstand fra medarbejdere eller borgere. Det er altså ikke kun ved at sætte kryds i stemmeboksen, at borgere giver mandat til politikerne. Det er også gennem andre former for deltagelse og engagement. For når 300 borgere deltager frivilligt i et stormøde om klima, og endnu flere tager aktiv del i grønne nabofællesskaber, så sender det et stærkt signal til kommunalbestyrelsen og udvider dens klimapolitiske handlerum. Når borgerne selv igangsætter klimahandling, vil det også naturligt rykke ved samtalerne i kommunalbestyrelsen.. Lidt forsimplet kan man opsummere det med, at *kultur ofte kommer før politik*. Har man øje for dette som kommune, kan man arbejde direkte og langsigtet med at udvide det grønne, politiske mandat og handlerum ved at investere i et stærkere folkeligt engagement.

Afslutning: Hvordan måler vi det, der tæller?

Erfaringerne fra Brøndby er værdifulde at tage med sig, når de kommunale klimahandlingsplaner skal revideres ud fra det opdaterede C40-framework, som har skærpede krav til forbrugsudledninger. For netop her gemmer det største reduktionspotentiale sig nemlig i kommunens rolle som facilitator. En begrænsning ved Brøndby-modellen kan dog vise sig, hvis målet er at opkvalificere forvaltningen i et mere faciliterende mindset og kompetencer. For den lokale organisator er jo netop ikke ansat i kommunen. Det vil i så fald kræve supplerende indsatser. Til gengæld har den organisatoriske læring fra den tidlige succes med stormødet i Brøndby fordret en mere samarbejdende kultur med en større forståelse for værdien af borger- og fællesskabsdrevet klimahandling. I andre kommuner uden samme erfaringer har kommunalbestyrelse og administration sværere ved at afgive kontrol til den lokale organisator, og det bremser potentialet for, at organisatoren kan så frøene, der muliggør, at borgernes grønne initiativer kan blomstre.

Det rejser også et spørgsmål om effektmåling, og hvad der har værdi i et grønt lokaldemokrati? Organiseringsarbejde er sjældent direkte målbart på klimaregnskabet. Hvad er CO₂-effekten af, at borgere, der deltager i plante-træ-projekter også begynder at arrangere tøjbyttemarkeder? I nogle tilfælde giver det mening med en klassisk tilgang til effektmåling. Repair Caféerne måler f.eks. CO₂-besparelser via antal reparationer, men ofte giver det ikke mening. Mål for mere involverende klimaindsatser bør nærmere formuleres efter, hvorvidt de grønne puljer bliver søgt, hvor mange aktiviteter og projekter der igangsættes, og hvor mange aktive deltagere de når ud til. Og endelig hvor stor en andel af kommunens borgere der aktivt deltager og tager ansvar. På den måde kan man undersøge, om indsatsen får en reel udbredelse bredt i befolkningen.

Noter

- 1 Grønne Nabofællesskaber er et netværk af ildsjæle og lokale selvorganiserende borgergrupper, der samarbejder på tværs af landet og organisationer om grønne omstillingsinitiativer. Læs mere her: <https://gnf.green/>.
- 2 Lokal organisering eller 'Community organizing', som metoden oprindeligt hedder, handler om at styrke borgeres evne til at handle kollektivt ved at mobilisere ressourcer og samle borgere i handlefællesskaber, så de kan løse komplekse samfundsudfordringer sammen. Metoden bygger på idéen om, at forandring sker, når mennesker organiserer sig omkring fælles interesser og værdier (Ganz, 2024). Den indeholder redskaber til at skabe de rammer, som er forudsætning for, at borgergrupper kan bidrage til langvarig forandring ved at styrke relationer, opbygge fællesskaber og udvikle strategiske planer, der fører til konkrete og bæredygtige løsninger - alt sammen baseret på borgernes egne ressourcer og engagement. Metoden kombinerer dybdegående relationsarbejde, strategisk coaching og fælles planlægning med praktiske handlinger og bygger bro mellem borgerinitiativer og institutionelle aktører som kommuner, virksomheder og organisationer (Baastrup o.a. 2022).
- 3 Eksempelvis deltog 250.000 danskere i den nationale klimahandledag i april 2025. Læs mere på www.klimahandledag.dk/.

Referencer

- Baastrup, R., M. Friis og M. Schou (2022), *Omstilling på vippen: En hvidbog om forbrug, adfærd og folkelig deltagelse i grøn omstilling*, DeltagerDanmark & CONCITO, september, www.klimahandledag.dk/hvidbogen
- Friis, M., A.S. Nissen, F. Andersen og R. Baastrup (2024), *På vej mod sociale tippepunkter i danskernes madvaner: Sociale virkemidler, partnerskaber og hverdagsfællesskaber som løftestænger til spredning af bæredygtige madvaner blandt danskerne*, oktober, https://cdn.prod.website-files.com/6423d3d123abeb99a7cc133c/6716580ec70bd01952174a6d_P%C3%A5%20vej%20mod%20sociale%20tippepunkter%20i%20f%C3%B8devareomstillingen%20-%20Democracy%20X%20-%20Oktober%202024.pdf
- Ganz, M. (2024), *People, Power, Change: Organizing for Democratic Renewal*, Oxford University Press.
- Gausset, Q. og J.V. Hoff (2024), "Grønne fællesskaber: Et overset element i den grønne omstilling" i S.K. Hansen, S. Krøijer og L. Tønder, red., *Grøn Samfundsteori: Tanker til en økologisk krisetid*, Hans Reitzels Forlag, pp. 367-83.
- Tortzen, A. og A. Agger (2023), *Klima, demokrati og samskabelse: kommunen som katalysator for klimaengagement*, Akademisk Forlag.

Hvis tid tæller? Lokaldemokratiets rolle i den grønne energiuudvikling

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

Mange planlagte energiomstillingsprojekter bliver aflyst på grund af lokal modstand. Forskere har i en årrække interesseret sig for, hvorfor det er, og hvordan man kan få borgere til at 'acceptere' eller 'deltage' i vedvarende energi i deres lokalområde. I denne artikel vender vi problemet på hovedet og viser, hvordan divergerende tidsligheder på tværs af interessemodsætninger og magtforhold er filtret ind i hinanden i den danske energiomstilling, der netop

forandrer mange landskaber og lokalsamfund. Det er nemlig ikke bare møder, der skaber deltagelse, som får omstillingen til at lykkes, men forhandling på tværs af de tidsligheder, der gælder og tæller for dem, der nødvendigvis er og bliver involveret i energiprojekterne. Forhandlingerne på tværs af tidsligheder viser lokaldemokratiets uformelle som formelle unægtelige rolle i den del af den grønne omstilling, som nye, vedvarende energi-projekter kan realisere.

SIMON LEX

Lektor,
Institut for Antropologi,
Københavns Universitet,
simon.lex@anthro.ku.dk

KRISTIN SMETTE GULBRANDSEN

Postdoc,
Institut for
Statskundskab,
Københavns Universitet,
ksg@ifs.ku.dk

CAROLINE SALLING

Postdoc,
Institut for Antropologi,
Københavns Universitet,
csa@anthro.ku.dk

Står folkets modstand i vejen for fortsat grøn energiuudvikling?

Den danske regering har sat som mål at reducere CO₂-udledningen med 70 procent inden 2030 sammenlignet med niveauerne fra 1990. For at realisere målsætningen har et flertal på Christiansborg indgået en aftale om at firedoble produktionen af vedvarende energi (VE) på land inden 2030 samt at etablere 32 større statslige energiparker. På trods af de ambitiøse planer har 2024 været et turbulent år på det vedvarende energimarked. På den ene side etablerer udviklere og opstillere energiparker på samlebånd, hvilket har betydet, at produktionen af VE i Europa og Danmark har nået rekordhøjder. På den anden side oplever branchen økonomiske udfordringer på grund af høje renter, problemer i værdikæderne, inflation samt en langsom elektrificering. Desuden møder kommuner og udviklere betydelig lokal modstand, når det kommer til realisering af projekter og anlæg. Disse udfordringer betyder, at mange projekter bliver forsinkede eller lukket ned, og at klimaministeren i 2025 satte spørgsmålstegn ved ambitionen om at firedoble produktionen af VE.

I denne artikel vil vi rette blikket mod den lokale modstand i forbindelse med større VE-anlæg, som grundlæggende stammer fra bekymringer for negative økonomiske, miljømæssige og lokalsamfundsmæssige effekter. Derudover påpeger beboere, at de bliver overset og "kørt over" og ikke har (nok) indflydelse på de projekter, der påvirker deres lokalsamfund og forandrer deres hverdag. Beboere i nærområder til VE-anlæg oplever ofte desuden, at deres identitet, historie og værdier ikke bliver anerkendt, hvilket fører til frustration, mistillid samt i sidste ende skaber modsætningsforhold og polarisering. Dette står i skarp kontrast til den lokaldemokratiske deltagelse, der gjorde, at

vedvarende energi fik momentum i Danmark. Det danske vindeventyr blev i 1970'erne og 80'erne igangsat af borgere, som i lokalsamfundene tog initiativ til at udvikle nye energiteknologier og vindmøllelav (Hvelplund, 2013). Siden da har VE-sektoren ændret sig drastisk med ambitioner om opskalering og kommercialisering i kraft af både virksomhedsdrift og politiske aftaler (Kirkegaard o.a., 2023; Clausen o.a., 2021). For at imødegå og håndtere den stigende modstand har den danske regering i 2024 besluttet at hæve kompensationssatser og tildele yderligere midler til grønne puljer, der er designet til at understøtte lokal udvikling. Ved at investere økonomisk i de lokalsamfund, der bliver berørt af projekterne, forventer centraladministrationen at mindske modstanden og opnå det, der indenfor visse dele af omstillingslitteraturen betegnes som "social accept" (f.eks. Milani o.a., 2024; Windemer, 2023; Wüstenhagen o.a., 2007). De politiske tiltag lægger således vægt på centraliseret beslutningstagning og finansielle incitamenter for at fremme implementeringen, men har samtidigt mødt kritik for at overse behovet for tidlig og vedholdende demokratisk inklusion af borgere i lokalsamfundene. Nødvendigheden i at nå de politiske klimamål og derfor accelerere tempoet for udrulning af VE-anlæg, har fået lovgivere såvel som forskere til at stille spørgsmålet: Er der overhovedet tid til en vedholdende demokratisk dialog og borgerinddragelse? Denne efterhånden rammesatte problemstillingsdikotomi vil vi åbne op ved at spørge: Hvad kan et blik på, hvilke tidsligheder der er på spil for nøgleaktører i energiudviklingen, lære os om, hvordan udbygningen af vedvarende energi kan fortsætte fremfor at stagnere?



I denne artikel vil vi rette blikket mod den lokale modstand i forbindelse med større VE-anlæg, som grundlæggende stammer fra bekymringer for negative økonomiske, miljømæssige og lokalsamfundsmæssige effekter

Ved at undersøge modsætningsforholdet mellem udrulningstempo og borgerinddragelse i forbindelse med VE, og herunder sætte fokus på de tidsligheder, der udspiller sig på tværs af beboere, kommuner og virksomheder, tager vi fat i et underbelyst område i energiforskningen: nemlig tid (Küpers og Batel, 2023). Indledningsvist viser vi, at aktørernes forståelse af tid og tidsordener langt fra er neutral og selvindlysende, men også tæt forbundet med eksisterende interesser, magtpositioner, regimer og fremtidsvisioner (se Marquardt og Delina, 2021). Det gør vi med udspring i forskning, der viser, at tidsligheder ikke er statiske og lineære, men socialt og kulturelt betinget, samt at tid erfares i kraft af de ting, som mennesker gør sammen for at skabe mening i pågældende livsverdener (se f.eks. Munn, 1992). Med disse indsigter i rygsækken analyserer vi, hvordan forskellige tidsligheder støder sammen og skaber uoverensstemmelse og friktion. Vi afslutter med en diskussion af, "hvis tid tæller", og hvad der skal til for at divergerende tidsligheder på tværs af interesser i den grønne energiudvikling kan sameksistere. For mens effektiv klimahandling kræver centraliseret, f.eks. national og supranational politisk forma-

lisering (se Gaarn 2025 i dette temanummer), så er lokale øvelser i at mødes på tværs af interesser og magt- og ansvarsforhold uundgåeligt, hvis man vil intervenere i folks liv i en sådan grad, som vedvarende energi oftest gør.

Artiklen bygger på etnografisk feltarbejde udført over en treårig periode fra 2022 til 2025 i udvalgte lokationer i Danmark. En tværfaglig gruppe af forskere bestående af tre studenterassistenter, tre postdocs og en seniorforsker udførte interviews og deltagerobservation i Aabenraa, Tønder, Esbjerg, Thisted, Skive, Holbæk, Lejre, Kalundborg og Bornholm. I løbet af feltarbejdet var vi i dialog med borgere, kommuner og virksomheder om temaer som modstand og protest, mobilisering og engagement, samt samarbejde og forhandling. Feltarbejdet resulterede i kvalitative interviews og deltagerobservation med lokalsamfundskonsulenter og rådgivere, kommunale medarbejdere og politikere, medarbejdere og ledere fra energiudviklere samt personer, der bor i nærheden af planlagte vedvarende energiprojekter. På den måde har vi genereret et geografisk repræsentativt datasæt, der dækker forskellige regioner og sektorer i den vedvarende energiomstilling i Danmark. Holdninger og oplevelser fremlagt af vores samtalepartnere er bundet sammen mosaisk i pseudonymer, der repræsenterer tre pågældende tidsligheder på tværs af aktører og positioner: beboertid, kommunaltid og virksomhedstid.

Vedvarende energiudvikling i tre tidsligheder

Beboertid: Blå skjorter og gummistøvler

“Det er der, de skal ligge. De kommer til at ødelægge udsigten til skoven.” Tina peger ud over den åbne mark og tilføjer “... og de vil larme og summe... roen vil forsvinde.” Leo nikker og bemærker, at kommunens planer om at etablere en solcellepark på marken vil ødelægge det landskab, som de altid har kendt, og som kendetegner området. Han uddyber, at vildtet og fuglelivet også vil forsvinde. Tina understreger, at de ikke har noget imod grøn energi, men ser anlæggenes placering i naturen som “hul i hovedet”. “De skal ind i byerne. På tage eller ved motorveje”. “De forurener også grundvandet,” fortæller Leo. Han uddyber, at han har hørt, at solcellerne kommer fra Kina, og at de indeholder det forurenende stof PFAS. Tina og Leo har taget os med ud til den mark, hvor kommunen i samarbejde med en større udvikler har planlagt at etablere en solcellepark. Marken støder op til deres grund og ligger blot få hundrede meter fra gårdens stuehus. Parret har boet sammen på gården i 42 år. De flyttede ind, da Leo overtog stedet efter sin far. Leos familie har dyrket jordene i området i tre generationer, og han fortæller, at han som barn under pløjningen fandt pilespidser og øksehoveder fra Stenalderen. Leo forklarer, at der er sket meget siden dengang, og selv om han fortsat har lidt afgrøder på jordene, slår han fast, at han bliver den sidste landmand i familien. Børnene er for længe flyttet til Odense og Middelfart, hvor de arbejder på hospitalet og i kommunen.



Tina fortæller videre, at de nu i tre år har levet i usikkerhed, og at de egentlig bare ønsker at få en klar udmelding og derved vished om deres fremtid

Efter rundvisningen inviterer Tina på kaffe og kage i stuehuset. “De fortalte os intet”, begynder hun. “Vi hørte om solcelleplanerne fra naboen, som har en søn på rådhuset”. Tina forklarer, at de generelt er frustrerede over manglende gennemsigtighed og kommunikation i de tre år, som der er gået, siden de fik nyheden. Tina uddyber, at de nærmest heller ikke har hørt noget fra udviklerne. Hun fortæller, at hun til en offentlig høring inviterede virksomhedens folk til kaffe, men at de aldrig dukkede op. Dog ved familien, at de har været i området. Leo fortæller, at de har set en sort Audi køre rundt i området, mens Tina med et smil tilføjer, at de på vildtkameraet fangede et par af de byfolk, som snuste rundt på markerne i blå skjorter og gummistøvler. Hun uddyber, at familien har boet i området i tre generationer, og alligevel tæller deres holdning ikke. “Det handler om penge. Så kan de tale om klima og grøn omstilling, men i sidste ende handler det om penge”, siger Leo. Han mener ikke, at de får nok kompensation for de tab, som solcelleparken medfører. Tina bemærker, at de fleste penge forsvinder ud af området og ikke kommer de lokale til gode. Tina fortæller videre, at de nu i tre år har levet i usikkerhed, og at de egentlig bare ønsker at få en klar udmelding og derved vished om deres fremtid. Hun konkluderer, at kommunens mange planer hele tiden ændrer sig, og at familien ikke ved, om de kan fortsætte det liv, som de holder af og altid har levet.

Et andet sted i Danmark mødes en gruppe af lokale interesserede for at diskutere forhandling ved VE processer på en højskole. Nogle af dem, der er mødt op, er et par, der er naboer til en mark, hvor et større solcelleanlæg skal bygges, hvis projektet overlever hele ansøgningsprocessen. Parret Lene og Morten har hørt, at lokalsamfundskonsulenten Jan med ekspertise i at støtte lokale i energiuudviklingen vil fortælle om sine erfaringer til mødet. I spørgetiden efter oplægget deler de deres bekymringer om, at det store solcelleanlæg nu er blevet godkendt, men at de kun har talt med energiuudvikleren en enkelt gang. De har erfaret, at deres kompensationsaftale ikke matcher deres tab i huset, og deler med de andre deltagere, at de er nervøse for at blive “stavnsbundet”, eller med andre ord, at blive tvunget til at blive boende, idet de sidder for dyrt i huset til at kunne sælge. Lokalsamfundskonsulenten, Jan, bliver provokeret, da parret fortæller “vi fik at vide at vi ikke måtte forhandle”, da det ikke er første gang, han hører sådan en historie. I mange lokalsamfund er den kollektive intelligens angående erfaringer med at blive ”kørt over” så heftig, at overtalelse og kompensation ikke går i sig selv. En nabo til et solcelleanlæg, Dorte, fortæller os, at hun oplever hun er blevet tilbudt ”hold kæft-bolsjer” for at acceptere projektet.

Kommunaltid: Drejebog og gråzoner

Anne arbejder med udrulningen af VE-anlæg i kommunen. Selv om hun har siddet i teknik- og miljøafdelingen i over ti år, har hun aldrig oplevet en så om-

fangsrig og tidlig involvering af politikerne. Anne forklarer, at “ret mange temamøder” med politikere og kollegaer fra andre afdelinger og forvaltninger har resulteret i detaljerede retningslinjer i kommuneplanen, som afspejler forskellige positioner og synspunkter. Hun uddyber, at dialogen har dannet grundlag for udviklingen af en ny kommunal VE-model, der er overskueligt inddelt i faser og udgør en tidslinje for de kommende års grønne energiplanlægning. Anne fortæller, at det har været vigtigt at inkorporere ansøgningsrunder, fordi de har haft så mange opstillere “bankende på døren her og ville have møder om det ene eller andet.” For at “lukke ned for” de projekter, der i udgangspunktet ikke kan lade sig gennemføre, og derved undgå unødigt uro i lokalområderne, har de desuden indført en politisk prioriteringsrunde af de indkomne ansøgninger. Udover de ordinære borgermøder har de også lanceret en dialogfase med en række møder mellem opstillere, kommunen og lokale repræsentanter. Anne forklarer, at de her involverer en lokalsamfundskonsulent, benytter sig af en fælles drejebog og arrangerer ekskursioner “ud i marken” for at sikre en god relation mellem de forskellige aktører. Hun slår fast, at formålet er at give borgerne reelle muligheder for at påvirke projektudviklingen.

Både Anne og projektmedarbejderen Lisa har i perioder arbejdet næsten fuld tid på at realisere den gode dialog med borgere og andre interessenter. Anne forklarer, at der er mange opgaver, som skal håndteres og mange møder, som skal organiseres: “De der helt lavpraktiske ting, det tager faktisk overraskende lang tid,” uddyber hun. Kommunens model skal ifølge Anne også tage højde for en række juridiske overvejelser, ikke kun politiske. Hun fortæller, at lokalsamfundskonsulenten er en rolle, som de har brugt “uforholdsmæssigt meget tid på at finde en model for” for at sikre, at de “ikke er ude i nogle gråzoner.” I lang tid har der været uklarhed om, hvad kommunen må og ikke må gøre på dette område, hvilket har gjort det til en svær opgave. Heldigvis, bemærker hun, har den nye udkastvejledning fra staten “ridset rammerne ret skarpt op” og viser, at kommunen opererer inden for loven. Det er ikke kun i Anne og Lisas kommune, at man har valgt at gå mere strategisk til værks for at realisere energiudviklingen. I anden kommune, hvor Stine og Camilla arbejder med klimaplanlægningen, der var den strategiske metode til at implementere lokaldemokrati i energiudviklingen, nemlig en måde at komme i gang med overhovedet at sætte VE-anlæg op igen efter otte års stilstand som effekt af beboermodstand: ”Det vil man ikke stå i igen, så hvordan kan man gøre det anderledes.” For at overkomme problemet med, at politikere bliver usikre på mange behandlings-ressourcekrævende projekter og aflyser dem i kommuneplanerne, når de oplever meget beboermodstand, så har de udviklet deres helt egen strategiske kommunale energiudviklingsmodel.

Virksomhedstid: Glasvægge og time-to-market

Hvis vi ikke får parkerne op til tiden, mister vi penge, og vi når ikke vores mål... Det vil også være en stopklods for nye arbejdspladser og forsinke de politiske ambitioner for en grønnere fremtid

Vi sidder i et mødelokale hos en af Danmarks største energiudviklere. Lokalet består af glasvægge, der vender ud mod et åbent kontorlandskab på den ene side og en udsigt over de københavnske tage på den anden. Henrik, som har været ansat i virksomheden i seks år, hælder kaffe op og bemærker smilende, at den, trods et presset energimarked, stadig er god. Ud over Henrik deltager Iben i mødet, som handler om måder at håndtere borgere og lokalsamfund på i forbindelse med opstilling af vedvarende energianlæg. Iben, som i et par år har haft ansvaret for borgerinddragelse, forklarer, at virksomheden tidligere ikke rigtig bekymrede sig om naboerne: "Det gik for stærkt, og vi var ikke gode nok til at tage snakken med naboerne. De var slet ikke på vores radar. Den fejl kæmper vi med nu... Vi skal bygge tilliden op igen." Henrik nikker og tilføjer, at da han blev ansat, handlede det hele om sætte så mange solceller op som muligt – så hurtigt som muligt. Men virksomhedens fokus har ændret sig, forklarer han. Hovedkontoret har nu udviklet en ny strategi, der prioriterer en åben dialog med naboer og lokalsamfund. "Vi giver noget tilbage til de områder, hvor vores anlæg er placeret," siger han. "Ud over kompensationer og grønne puljer, laver vi aftaler med naboerne. Det er vigtigt for os, at vi bidrager til vækst i lokalsamfundet." Henrik understreger, at formålet er at skabe mere end bare rentable projekter. Det handler om at sikre et effektivt samarbejde, der kan fremskynde projekternes realisering: "*Time to market* afhænger af kommunal sagsbehandling, men det handler også om naboerne", fortætter han, "modstanden komplicerer vores arbejde. De [projekterne] risikerer at blive udskudt eller lagt ned." Iben tilføjer, at udfordringerne, som de møder, hverken er gode for virksomhedens interesser eller for den grønne omstilling. Hun konkluderer: "Hvis vi ikke får parkerne op til tiden, mister vi penge, og vi når ikke vores mål... Det vil også være en stopklods for nye arbejdspladser og forsinke de politiske ambitioner for en grønnere fremtid."

Divergerende tidsligheder

De tre ovenstående perspektiver på etableringen af VE-anlæg afspejler forskellige interesser og prioriteringer blandt civilsamfund, kommuner og virksomheder. Leo og Tina er imod planerne om en større solcellepark i nærheden af deres hjem, da de ønsker at bevare det liv, den ro og de naturlige landskaber, som har præget deres livsstil i årtier. De befinder sig i en usikker situation uden klarhed over, hvordan de gennemgribende forandringer af det fundament, som har betydet alt for dem – nemlig jorden på den ejendom, der har været i familien i generationer – vil påvirke deres liv. I kommunerne har Anne, Lisa, Stine og Camilla fået til opgave at sikre en tidlig inddragelse af både politikerne og de berørte borgere. Uagtet at tid er en knap ressource i

kommunen, har de fået besked på at prioritere opgaven og bruge en stor del af deres tid på at koordinere og planlægge projektudvikling, dialogmøder og borgerhøringer. Kommunen skal leve op til klimaplanerne og udrulle endnu flere VE-projekter end de sidste år, hvilket kræver tid til dialog med politikere, udviklere og borgere. Energiudvikleren har haft og har fortsat fart på. På trods af et udfordret energimarked er der fortsat gode økonomiske vilkår, og politikerne støtter det højt opskruede tempo. Tidligere havde virksomheden ikke fokus på borgerinddragelse, men for at sikre en mere effektiv implementering, har Henrik og hans team i de seneste år afsat mere tid til dialog med de borgere, som på godt og ondt bliver påvirket af solcelle- og vindmøleparkerne.

Ud over at repræsentere forskellige interesser og prioriteringer i den grønne omstilling, viser de empiriske beskrivelser, hvordan henholdsvis Leo, Tina, Lene, Morten, Jan, Anne, Lisa, Stine, Camilla, Henrik og Iben befinder sig inden for *divergerende tidsligheder*. Leo og Tina forholder sig til det liv og de værdier, de har levet i årtier. De ser solcellerne som en ukontrollerbar intervention, der truer deres personlige livsverden og peger frem mod en usikker fremtid. Jan forsøger at udbedre de mulige skader på beboeres liv og livsgrundlag, som energianlæggene i en vis portion tilfælde har. Anne, Lisa, Camilla, Stine, Henrik og Iben har derimod, som en del af deres arbejde, fået til opgave at realisere politiske og organisatoriske energivisioner inden for en bestemt tidsramme. Deres professionelle tidsforbrug måles i kroner og ører, og selvom de personligt støtter op om VE, og selvom de organisatoriske op-hav prioriterer borgerinddragelse, har de stramme deadlines og begrænsede ressourcer, som skal overholdes. De forholder sig på den ene side til en vigtig prioritering om at få solcelle- og vindmøleparkerne etableret uden store økonomiske eller tidsmæssige omkostninger. På den anden side må de finde tid og overskud til at inddrage og sikre opbakning fra de berørte beboere. Hvis denne balancegang ikke lykkedes, vil chancerne for at realisere VE-anlæg og sikre økonomisk værdiskabelse og politiske klimamål blive reduceret.

Hvis tid tæller?

De politiske målsætninger om at øge produktionen af vedvarende energi har i de seneste år mødt stigende modstand fra individer og bevægelser, der siger 'nej tak' til nye energianlæg i nærområdet. Dette kommer til udtryk gennem kritiske ytringer ved borgermøder, på sociale medier eller i lokalaviser, gennem opstilling af bannere eller plakater i nærmiljøet, ved indsendelse af klager i forbindelse med høringsrunder til kommuneplaner samt ved nye partipolitiske agendaer imod solcelle- og vindmølle-teknologi. Vores studier af engagement i energiudviklingen fremhæver forskellige tilgange og virkemidler til at håndtere udfordringerne. Dette omfatter tidlig dialog og vedvarende samarbejde, en retfærdig fordeling af gevinster og tab, øget lokal indflydelse på design af parkerne, symbolsk og materielt (med)ejerskab, samt strategisk planlægning af indsatser, der fremmer en balanceret sameksistens mellem natur, klima og kultur. Dog synes de divergerende tidsligheder at medføre en

forskydning eller skævvridning i grundlaget for de samarbejdsrelationer, som er nødvendige for at nå frem til nævnte tilgange og virkemidler.

For eksempel er borgerhøringer og dialogmøder ofte designet ud fra kommunale og industrielle tidslogikker. Møderne planlægges på tidspunkter, som den centrale projektledelse vurderer som passende, beslutninger træffes inden kommunalt fastsatte deadlines, og udviklings- og implementeringsprocesserne følger kommunens og udviklernes tidsplaner. Borgere som Tina og Leo involveres således i et for dem eksternt defineret ”projekt”, der i bund og grund ikke tager højde for den tid, som tæller for dem. Desuden oplever de, at udefrakommende interventioner påvirker deres hverdag og fremtidsperspektiver negativt, uden at deres perspektiver og interesser bliver prioriteret. Der opstår således et misforhold, der bygger på og prioriterer logikker fra kommunalt og kommercielt styrede tidsrammer. Dette betyder, at Tina og Leo, på trods af en kommunalt styret borgerinddragelse, fortsat føler, at de bliver holdt uden for indflydelse. De oplever med andre ord, at de bliver ”kørt over.” Forskning i borgerinddragelse fremhæver også, at planlægningsprocesser indeholder et asymmetrisk magtforhold, hvor dominerende tidsligheder er præget af en rationel, økonomisk og lineær forståelse. Disse tidsopfattelser har tendens til at blive styrende, ofte på bekostning af andre typer af tidsligheder, der er formet af hverdagsrutiner, generationshistorier og årstidsændringer (Jensen o.a., 2025; Mendonça o.a., 2024).



Borgerhøringer og dialogmøder er ofte designet ud fra kommunale og industrielle tidslogikker. Møderne planlægges på tidspunkter, som den centrale projektledelse vurderer som passende, beslutninger træffes inden kommunalt fastsatte deadlines, og udviklings- og implementeringsprocesserne følger kommunens og udviklernes tidsplaner

Ovenstående eksempler viser, at der ved implementeringen af grønne energianlæg kan forekomme divergerende tidsligheder og interesser, som støder sammen i møderne på tværs af kommune, udvikler og lokalsamfund. Vores forskning viser også, at der udspiller sig et asymmetrisk magtforhold, der underminerer værdier, perspektiver og interesser koblet til beboertiden. Dette risikerer at lede til bekymring og modstand blandt de borgere og lokalsamfund, der forudser eller oplever negative konsekvenser. Eksempler fra andre lande i Europa og USA viser, at dette misforhold kan medføre en polariserende effekt, hvor en stigende del af befolkningen modsætter sig den grønne omstilling og ved næste valg støtter politikere, der nedprioriterer både lokale og nationale klimatiltag. Et centralt spørgsmål er her, om interessemodsætninger og forskellige positioner kan forenes og indenfor en overskuelig fremtid lede frem til konsensus og harmoni på tværs af nævnte divergerende tidsligheder. Baseret på vores forskning er svaret et ganske tydeligt nej. De forandringer og interventioner, der gennemføres i forbindelse med den grønne omstilling, vil,

trods forsøg på at øge social accept og demokratisk inklusion, fortsat skabe bekymring, uenighed og konflikt. Pointen er dog, at forskellige holdninger, tidsligheder og interesser, som støder sammen, er en nødvendig del af den demokratiske proces, der udfolder sig i forbindelse med større forandringsprocesser. Dette støttes af Christopher Kelty (2020), der forsker i deltagelseskultur i amerikanske og europæiske demokratier. Han mener, at problemet i det 21. århundrede ikke er, at vi har svært ved at blive enige, men snarere at vi ikke formår at ”uenes.” Kelty forklarer, at konsekvenserne af denne manglende evne til at håndtere og rumme uenighed og konflikter er den forvirring, frustration og polarisering, der i dag definerer den populærpolitiske kultur. Frem for at definere konsensus som det centrale mål for demokratisk dialog, må uenighed og forhandling således også spille en væsentlig rolle i den (om)fordeling og (af)værdisætning af goder, som den grønne omstilling nødvendigvis indebærer (van Veelen, 2018). Som Ingrid Brandt og Lars Tønder (2025) beskriver i dette temanummer, kræver succesfulde klimatiltag et tidskrævende klimademokrati. Baseret på ovenstående vil vi hævde, at spørgsmålet om tid i demokratiske løsninger på omstillingen ikke blot handler om at tilføje længere og mere rummelige tidsrammer, men også i muliggørelsen af sameksisterende, forskelligartede tidsligheder. Desuden fremgår det af studier af modstand mod VE, at bekymring og opposition ikke nødvendigvis er et problem, men snarere en naturlig del af demokratiske processer og diskussioner om den grønne (energi)omstilling (se f.eks. Yenneti og Day, 2015; Hager og Haddad, 2015). Denne inkluderende proces kan endda på den lange bane bidrage til et større lokalt engagement i den grønne energiomstilling (se f.eks. Simcock, 2016).

Hvordan kan divergerende tidsligheder håndteres?



I Skive og Aabenraa Kommune arbejder landdistrikts- og fællesskabskonsulenter ”ude i marken”, hvor de understøtter landsbyernes grønne tiltag og initiativer og integrerer de lokale perspektiver i planlægningen

Ovenstående analyse leder frem til følgende spørgsmål: Hvordan kan divergerende tidsligheder håndteres på en rummelig og inkluderende måde? Som planlægger i stat eller kommune kan det virke urealistisk at udfordre de centralt styrede processer og procedurer, som knytter sig til udrukningen af klimapolitikker og grønne energianlæg. Der findes dog interessante eksempler på initiativer, der forsøger at udligne de tidslige og relationelle skævheder og misforhold. I Skive og Aabenraa Kommune arbejder landdistrikts- og fællesskabskonsulenter ”ude i marken”, hvor de understøtter landsbyernes grønne tiltag og initiativer og integrerer de lokale perspektiver i planlægningen. De indgår i en vedvarende dialog og opbygger varige relationer med borgere i landsbyerne. Denne tillidsopbyggende tilgang skaber et solidt fundament

for, i fællesskab, at adressere de udfordringer, som VE-projekterne kan skabe, samt at udforske de lokale muligheder for værdiskabelse, der kan opstå. Et andet eksempel kommer fra Thisted, hvor kommunen har igangsat arbejdet med målrettet at skabe tid og rammer for en kontinuerlig borgerdrevet dialog om vedvarende energi i lokalsamfundene. Dette har bl.a. inkluderet etableringen af energiforeninger samt afholdelse af lokale vejledende afstemninger om konkrete VE-projekter. Dialogen har til tider været udfordrende og præget af intern uenighed. Desuden er det ikke alle projekterne, der har været til afstemning, der endeligt stemmes ind. Denne divergens er i sig selv ikke defineret som et problem, men snarere som et vilkår for at borgerne i kommunen faciliteres og inviteres til tale om og tage stilling til svære spørgsmål i en omfattende omstillingsproces på flere skalaer. Ved at engagere og mobilisere lokal- og civilsamfund i design og udvikling, og give borgere og beboere muligheden for at afvise uigenkendelige projekter, ændres udgangspunktet således markant. Selvom det er kommunen, der fastlægger de overordnede strukturelle rammer, er der ikke tale om en traditionel borgerinddragelse i et centralt styret projekt. De lokale tids- og livsrum får en central position, hvilket bringer beboertiden på lige fod med kommunal- og virksomhedstiderne. Der er med andre ord ikke tale om rammesætning af lokal borgerinddragelse, men om rammesætning af et lokalt borgerdemokrati. Endelig findes der eksempler på kommuner, der må gentænke deres borgerinddragelse, når de møder borgerne i praksis. Anne forklarer, at de typisk ender med ikke at følge den forudbestemte drejebogsstruktur for dialogmøderne. Hun beskriver et møde, hvor der “helt klart var nogle andre agendaer ... som var vigtige for de lokale repræsentanter at komme omkring”, og som blev “omdrejningspunktet” for møderne. Anne påpeger, at kommunen sandsynligvis er “nød til at gribe det, vi er mødt af derude” i de fremtidige processer. Dette illustrerer, hvordan en tilsyneladende ensartet kommunal planlægningstidslighed udfordres i mødet med beboertiden, og hvordan dette kræver en improviseret balancering og sammenfiltrering af forskellige forståelser, positioner og interesser (se også Abram, 2014).

Ud over disse konkrete eksempler, mener vi, at begrebet *retfærdig omstilling* kan være til hjælp i arbejdet med at skabe sameksistens for de forskellige interesser i energiudviklingen. Indenfor energiforskningen har McCauley og Hefron (2017) identificeret tre principper for en retfærdig omstilling: *distribution* (eller fordeling) af gevinster og tab, *procedurer* (eller processer) for udvikling af energiprojekter samt *reparation* (eller udbedring) af de skader, som interventionerne kan forårsage.

Som vi har beskrevet, fortæller Tina og Leo, at de har mistet udsigt, ro og ejendomsværdi, de oplever ikke, at deres tab bliver kompenseret på en fair måde, eller at deres oplevelser er blevet taget seriøst i energiplanlægningen. Vigtigheden af fordelingen af gevinster og tab understøttes af Jan, der er lokalsamfundskonsulent og rådgiver på VE-projekter i en række kommuner i Danmark. Han bekræfter, at forholdet mellem beboere og opstillere ikke er mejslet i sten, men kan tippe fra skepsis til opbakning, hvis fordelingen af

tab og gevinst opleves som retfærdig: “Der skal være flere fordele end ulemper”, som Jan ganske enkelt forklarer det. I diskussionen om fordeling af goder spiller udviklings- og implementeringsfaserne en central rolle. Som nævnt i eksemplerne fra Thisted, Skive og Aabenraa kan lokale samfund – for eller imod – engagere sig i ”alternative” procedurer og processer. Dette indebærer f.eks. energiforeninger (der diskuterer og allokerer flere midler til lokaløkonomien), designgrupper og følgegrupper (som repræsenterer borgere og foreninger med løbende for mulighed for at give input til udviklingen af anlæg og parker også ift. rekreative områder og biodiversitet), kommunalt- og konsulentfacilerede borgerting eller samlinger (deliberative demokratiske forløb) og medejerskabsformater (energifællesskaber, samfinansierede projekter, andele, anparter mv.). Dog fremhæver forskningen i retfærdig omstilling også vigtigheden af reparation – altså udbedring af de skader, som interventionerne forårsager og allerede har forårsaget. Det handler således ikke alene om udviklingen af de pågældende VE-projekter, men også om den indvirkning, som anlæg og parker påfører over tid indenfor og på tværs af lokalsamfund og områder. Man kan derfor arbejde aktivt med udbedring som tilgang både indenfor den planlægningsmæssige og den formelpolitiske ramme. Ved at sætte fokus på udbedring får beboertiden – det langvarige og vedvarende – således en mere central plads i diskussionen om fordelingen af gevinster og tab, samt hvordan beboere og borgere generelt kan vinde eller genvinde praktisk og politisk tillid, til at den grønne energiudvikling kan foregå ud fra den slags demokratiske principper, som de muligvis havde forventet, den ville.

Tid til lokaldemokrati: Med strategiske indsatser i værktøjskassen

Modsætningsforholdet mellem udrulningstempo og borgerinddragelse i den grønne omstilling er blevet en offentlig diskussion. Den dikotomi, som netop denne problemstilling er, har vi åbnet op ved at undersøge, hvordan der under en buldrende klimakrise, der kræver et højere omstillingstempo, kan arbejdes henimod sameksistens af forskellige tidsligheder uagtet en fortsat udvikling af vedvarende energi. Vi har vist, at involverede aktører – beboere, kommuner og virksomheder – har divergerende logikker og tidsrammer, der former forventninger, handlinger og prioriteringer, når VE-projekterne skal udvikles og implementeres. Vi har desuden analyseret os frem til, at der udspiller sig et asymmetrisk magtforhold, som overser eller nedprioriterer de interesser, positioner og værdier, som knytter sig til beboertiden. Dette betyder, at beboere i VE-udviklingsområderne uagtet en række borgerinddragelsestiltag fortsat oplever mangel på indflydelse, inklusion, udbredt værdiskabelse og magt på VE-projekternes indhold og effekter. Disse grupper føler sig fremmedgjorte og oplever den grønne omstilling som et angreb på deres kultur, identitet, livsvilkår og livsverden. Dette kan medføre bekymring og modstand, en søgen efter politiske alternativer, samt en polarisering mellem for og imod den grønne omstilling. Ud over bekymringer, klager og modstand har vi også fremlagt eksempler på former for lokaldemokratisk intervention, hvor lokale

civile interessenter over tid får en mere indflydelsesrig rolle og position i de forandringer, som sker deres samfund og landskaber. Eksemplerne peger på en strategisk planlægning i og på tværs af kommuner og en voksende vilje – og nødvendighed, på baggrund af lokalt pres – til at forholde sig til magtforhold og interessemodsætninger. Om sådan lokaldemokratisk nytænkning vil opmuntres politisk og økonomisk, eller om den snarere forsøges tøjlet til fordel for centralt styret planlægningsmæssig standardisering, vil fremtiden vise.

Referencer

- Abram, Simone (2014), "The time it takes: temporalities of planning", *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 20(1): 129–47.
- Clausen, Laura Tolnov, David Rudolph og Sophie Nyborg (2021), "The Good Process or the Great Illusion? A Spatial Perspective on Public Participation in Danish Municipal Wind Turbine Planning", *Journal of Environmental Policy & Planning*, 23(6): 732–51.
- Hager, Carol og Mary A. Haddad, red., (2015), *Nimby Is Beautiful: Cases of Local Activism and Environmental Innovation around the World*, New York Oxford: Berg-hahn Books.
- Hvelplund, Frede (2013), "Innovative Democracy, Political Economy, and the Transition to Renewable Energy. A Full-Scale Experiment in Denmark 1976–2013", *Environmental Research, Engineering and Management*, 66(4): 5–21.
- Jensen, Miriam, Daniel Galland og John Harrison (2025), "The mistreatment of time in planning theory: Towards planning beyond the clock in a world increasingly out-of-sync" i Philip Allmendinger, Mark Tewdwr-Jones og Matthew Wargent, red., *Critical Planning Futures: New Directions in Planning Theory*, London: Routledge.
- Kelty, Christopher M. (2020), *The Participant: A Century of Participation in Four Stories*, Chicago: University of Chicago Press.
- Kirkegaard, Julia Kirch, David Rudolph, Sophie Nyborg og Tom Cronin (2023), "The Landrush of Wind Energy, Its Socio-Material Workings, and Its Political Consequences: On the Entanglement of Land and Wind Assemblages in Denmark", *Environment and Planning C*, 41(3): 548–66.
- Küpers, Sophia og Susana Batel (2023), "Time, history and meaning-making in research on people's relations with renewable energy technologies (RETs) – A conceptual proposal", *Energy Policy*, 173: 1–12.
- Marquardt, Jens og Laurence L. Delina (2021), "Making time, making politics: Problematizing temporality in energy and climate studies", *Energy Research & Social Science*, 76: 1–6.
- Milani, Alessandro, Federica Dessi og Marino Bonaiuto (2024), "A meta-analysis on the drivers and barriers to the social acceptance of renewable and sustainable energy technologies", *Energy Research & Social Science*, 114: 1–12.
- McCauley, Darren og Raphael Heffron (2018), "Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice", *Energy Policy*, 119: 1–7.
- Mendonça, Ricardo F., Lucas H. S. Veloso, Bruno D. Magalhães og Filipe M. Motta (2024), "Deliberative ecologies: a relational critique of deliberative systems", *European Political Science Review*, 16: 333–50.
- Munn, Nancy D. (1992), "The Cultural Anthropology of Time: A Critical Essay", *Annual Review of Anthropology*, 21: 93–123.
- Sovacool, Benjamin K. (2016), "How long will it take? Conceptualizing the temporal dynamics of energy transitions", *Energy Research & Social Science*, 13: 202–15.
- Van Veelen, Bregje (2018), "Negotiating Energy Democracy in Practice: Governance Processes in Community Energy Projects", *Environmental Politics*, 27(4): 644–65.
- Windemer, Rebecca (2023), "Acceptance should not be assumed. How the dynamics of social acceptance changes over time, impacting onshore wind repowering", *Energy Policy*, 173: 1–13.
- Wüstenhagen, Rolf, Maarten Wolsink og Mary J. Bürer (2007), "Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept", *Energy Policy*, 35(5): 2683–91.

Demokrati skaber tid: Om det lokale klimademokratis mange tidsligheder

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

Givet klima- og biodiversitetskrisernes fremskredne karakter rejser sig spørgsmålet: Er der tid til demokrati på tværs af politiske og sociale skel? Denne artikel vender spørgsmålet om og undersøger, om demokrati i stedet kan forstås som en skaber af tid. Med afsæt i nyere demokratiteori og et længere feltarbejde i og omkring det danske klimaborgerting argumenterer artiklen for, at demokrati ikke kun tager tid, men også skaber og muliggør tid. Artiklen

udfolder dette gennem tre begreber – betænkningstid, tippetid og fermenteringstid – som hver betegner måder, hvorpå demokratiet relaterer sig til tid. Artiklen sammenvæver teori og erfaringer fra lokale klimaborgerting med det formål at vise, hvordan demokratiske praksisser kan åbne nye mulighedsrum for klimahandling og bryde med forestillingen om et nulsumsspil mellem demokrati og handlekraft.

INGRID HELENE BRANDT

Postdoc,
Institut for
Statskundskab,
Københavns Universitet,
ihbj@ifs.ku.dk

LARS TØNDER

Professor,
Institut for
Statskundskab,
Københavns Universitet,
lt@ifs.ku.dk

I et konferencelokale i DGI-byen er der fuld gang i gruppearbejdet. En af grupperne er samlet i en cirkel om en tavle, på nær et af gruppemedlemmerne, som sidder lidt afkoblet fra resten. Personen har en lyseblå skjorte på og siger i lang tid ikke noget. De andre gruppemedlemmer bruger tiden på at formulere konkrete forslag, som passer til dagsordenen af den anden fase af det nationale klimaborgerting. På et tidspunkt forstummer samtalen. Stilheden får den afkoblede person til at sige: "Helt ærligt, så må jeg indrømme, at jeg ikke er sikker på, om jeg klar til den grønne omstilling. Det er simpelthen alt for billigt at lade være." En ny stilhed breder sig akavet i rummet, indtil én afbryder grinende med en kommentar om ikke at starte en Gule Veste-bevægelse i Danmark. Uberørt fortsætter personen: "Benzinpriserne har jo ikke ændret sig, siden min kone fik hendes kørekort. Det ville klæde klimaborgertinget, hvis vi kunne formulere nogle anbefalinger, som ville få én som mig til at stemple ind i den grønne omstilling." Rummet forbliver stille. Imens de andre gruppemedlemmer overvejer det, som netop er blevet sagt, griber én af de andre gruppemedlemmer muligheden for at skrive udbruddet om til et forslag: "Forslag nr. 2: Mere regulering af adfærd gennem økonomisk pisk og gulerod uden at forstyrre den sociale balance." Gruppen mangler at producere otte forslag, før de har løst den opgave, de fik af arrangørerne. Tiden forsvinder næsten lige så hurtigt, som den blev skabt.

Fortællingen stammer fra forskningsprojektet DIGT, hvor vi gennemførte feltarbejde i og omkring det første danske nationale klimaborgerting. Det er en fortælling, som måske vil virke genkendelig for mange, der har observeret eller deltaget i borgerinddragelsesprocesser. Udfordringen, som blev stillet til

klimaborgertingets medlemmer, kan virke uendeligt kompliceret, alt imens tiden bare løber derudaf. Følelsen af, at processen kun lige var kommet i gang, da tiden var gået, og medlemmerne skulle aflevere deres anbefalinger til regeringen og Folketinget, er svær at ryste af sig. Det samme gælder bevægelserne i gruppearbejdet mellem at formulere noget konkret og brugbart og samtidig bruge tiden på noget mere generelt, måske endda ligefrem eksistentielt. Fortællingen er på den måde en form for mikrokosmos for de overvejelser, som i dette temanummer udmønter sig i spørgsmålet: Givet klima- og biodiversitetskrisernes fremskredne natur, er der så tid til en udvidet demokratiprocess, der kræver længere og ofte ganske langsommelige samtaler på tværs af politiske og sociale skel?

Formålet med dette essay er at vende spørgsmålet om med henblik på at undersøge, om der findes mere produktive måder at formulere den underliggende problemstilling på. Selvom det umiddelbart fremstår ukontroversielt at hævde, at demokrati tager tid – og at mere demokrati derfor tager mere tid – risikerer denne formulering at tilsløre en væsentlig pointe: at demokratiet ikke blot bruger tid, men også aktivt *skaber* tid. Demokratiet udøver denne tidsliggørende funktion på to måder: dels ved at markere sin egen begyndelse – ofte i form af en revolution eller et andet brud med den historiske kontinuitet – og dels ved at strukturere tiden i regelmæssige, institutionelt fastlagte intervaller, som muliggør en gentagelse af folkets oprindelige viljetryk gennem valg og andre politiske handlinger. Dette gælder ikke alene beslutninger om at nå et bestemt policy-mål inden et givet tidspunkt (f.eks. 70 pct. reduktion af CO₂-udledninger inden 2030), men også mere regressive bevægelser som præsident Trumps “Make America Great Again”, som på én og samme tid binder fortid og fremtid sammen til en politisk virkelighed, der gælder her-og-nu. Disse tidsskabende dynamikker vidner om demokratiets kreative karakter, hvilket i sig selv bør være tilstrækkeligt til at afvise en forståelse af forholdet mellem demokrati og tid som et nulsumsspil, hvor en stigning i det ene nødvendigvis indebærer en reduktion i det andet. Hvad nu, hvis vi i stedet spørger: *Hvilken tid skal demokratiet tage i lyset af klima- og biodiversitetskriserne – og hvilke muligheder for politisk handling skaber denne tid?*



Selvom det umiddelbart fremstår ukontroversielt at hævde, at demokrati tager tid – og at mere demokrati derfor tager mere tid – risikerer denne formulering at tilsløre en væsentlig pointe: at demokratiet ikke blot bruger tid, men også aktivt skaber tid

For at åbne op for dette spørgsmål – og samtidig illustrere, hvordan det mere konkret kan inspirere det kommunale klimademokrati, eksempelvis gennem lokale klimaborgerting – er artiklen struktureret i tre hoveddele. Inspireret af nyere demokratiteori repræsenterer disse tre dele hver én tidslighed: betænkningstid, tippetid og fermenteringstid. Tidslighederne betegner forskellige måder, hvorpå demokratiet relaterer sig til og formes af tid som et erfaret og

levet fænomen – som noget, der præger både borgernes og de politiske beslutningstageres handlemuligheder og selvforståelse (se også Lex, Salling og Smitte i dette temanummer). Artiklens tre hoveddele viser samlet set, hvordan demokrati kan forstås som en skaber af tid, og hvordan denne skabende evne både rummer en vis kontinuitet og samtidig påvirkes af de mange udfordringer, som klima- og biodiversitetskriserne stiller nutidens samfund overfor. Ved at væve de mange lokale klimademokratiske initiativer, som danske kommuner i disse år eksperimenterer med – og som gradvist er ved at omforme det danske demokratilandskab – sammen med den teori, vi præsenterer, viser artiklen, hvordan initiativerne på forskellig vis – og til tider som en utilsigtet konsekvens – bidrager til at nedbryde forestillingen om et nulsumsspil mellem demokrati og tid. Ingen af de initiativer, vi præsenterer, er fuldkomment succesfulde, men de åbner alle op for nye mulighedsrum og potentialer for videre tænkning.

Faktaboks: Hvad er et klimaborgerting?

Et klimaborgerting er en borgerinddragelsesproces, der kombinerer tilfældig udvælgelse af deltagere, oplyst deliberation og et mandat til at påvirke klimapolitikken – for eksempel gennem anbefalinger til politikere, regeringer eller forvaltninger og andre administrative enheder.

I Danmark er klimaborgerting (eller borgersamlinger) organiseret af civilsambaserede demokratiplatforme som Democracy x og We Do Democracy. Det nationale klimaborgerting (2020-2022) følger i høj grad den klassiske klimaborgertingsmodel, inspireret af erfaringer fra blandt andet Frankrig og Irland.

På lokalt niveau varierer borgertingsmodellerne betydeligt – særligt i forhold til varighed, deltagerantal og mandatets styrke.

Betænkningstid



Det er nærliggende at se fremkomsten af klimaborgerting som en del af en bredere indsats for at skabe politiske rum, hvor tempoet i beslutningsprocesserne kan sænkes

På tværs af Europa er interessen i klimaborgertingsinitiativer steget i en sådan grad, at man populært siger, at der skyller en deliberativ bølge over det europæiske kontinent. Det er ikke første gang, at borgerinddragelsesprocesser baseret på deliberation vinder indpas i Europa. Det, som adskiller de nye klimaborgertingsinitiativer, er, at de efterspørges af den politiske ledelse – regeringer eller kommunale politikere – i forbindelse med formuleringen og implementeringen af klima- og miljøpolitik (Boswell o.a., 2023). Det er nærliggende at se fremkomsten af klimaborgerting som en del af en bredere indsats for at skabe politiske rum, hvor tempoet i beslutningsprocesserne kan sænkes. Når regeringer og kommuner inviterer borgere ind i langsomme

deliberative processer, som vi ser på tværs af Europa og mere lokalt, er det ikke kun for at legitimere politiske tiltag – det er også en måde at insistere på en anden politisk rytme. En rytme, der giver plads til refleksion, forankring og muligheden for at tænke længere end næste valgperiode. Dette gælder ikke kun det danske nationale klimaborgerting, som åbnede i efteråret 2020 og afsluttede sit arbejde i foråret 2022, men også lokale initiativer i blandt andet Greve Kommune, Vejle Kommune og Københavns Kommune.

Behovet for en langsommere politisk rytme har optaget den politiske teori længe. Den politiske teoretiker Sheldon Wolin introducerede allerede i 1997 en analyse af forholdet mellem tid og demokrati baseret på tre “tidszoner”: politik, kultur og økonomi. Økonomi og kultur dikteres af innovationer og forandringer præget af høj hastighed, men indebærer også – måske lidt paradoksalt – kontinuitet og forudsigelighed (Wolin, 1997). Politisk tid derimod, som vi i denne artikel har valgt at kalde betænkningstid, kræver en langsomhed, som er nødvendig for at bevare eller ligefrem konservere (oversat fra “*preserve*”) demokrati. Altså processer eller teknikker, der modvirker de nedbrydningsprocesser, som *stof* naturligt udsættes for gennem påvirkning fra omgivelserne. Wolin argumenterer for, at demokratiet konserveres ved, at vi aktivt tilsætter elementer af den langsommelige politiske tid og på den måde muliggør øjeblikke, hvor demokratiet kan forny sig selv – hvad Wolin kalder for det “flygtige demokrati” (Wolin, 2016). Det er ikke, for eksempel, borgerinddragelsen, der isoleret set er demokratisk. Det er derimod det, at potentialet for demokratiske øjeblikke kan opstå i disse processer.

Vores forskning i og omkring det danske klimaborgerting viser, hvordan det nationale klimaborgerting på én og samme tid lykkes og ikke-lykkes med at skabe rammerne for en langsommere demokratisk proces. For langt størstedelen af de 99 borgere, som deltog i klimaborgertinget, var processen en succes, som bidrog med større viden om grøn omstilling og skabte lyst til videre demokratisk deltagelse (Brandt, 2024; Tønder o.a., 2021). Dertil kommer, at anbefalingerne fra klimaborgertinget pegede på to vigtige bidrag: dels et ønske om at styrke og intensivere den grønne omstilling og klimapolitik, dels en erkendelse af, at klimapolitik nødvendigvis må indeholde kompromiser på tværs af sociale og politiske skel. Som et af medlemmerne sagde i et forskningsinterview udført af DIGT-gruppen: “Det var en demokratisk proces, der gør, at man må begynde at diskutere tingene og tænke, at jeg skal se tingene fra din side af”

Alligevel fejlede klimaborgertinget i at skabe en reel forandring, hvilket særligt skyldes udfordringer med at introducere en langsommere tid uden for borgertingets grænser (Ejsing o.a., 2023; Tønder, 2024). Da klimaborgertinget fremlagde sine anbefalinger for politikerne og regeringen, var der en tydelig tidsgrøft mellem de involverede partnere. Flere af klimaborgertingets anbefalinger blev således beskrevet som tilbageskuende og ude af trit med de aktuelle klimapolitiske forhandlinger (Brandt o.a., 2024; Bjerregaard, 2024). Denne oplevelse blev bestyrket af, at mens klimaborgertinget måtte sættes på pause

på grund af COVID-19, fortsatte regeringen sit arbejde med klimapartnerskaberne på tværs af udvalgte sektorer og med deltagelse af repræsentanter fra erhvervslivet og diverse interesseorganisationer. Med andre ord: Mens de mere teknokratiske dele af samfundet kunne opretholde deres arbejdstempo, var det svært fra nye demokratiske initiativer at finde fodfæste og få reel medindflydelse.

Det er naturligvis ikke alle erfaringer fra det nationale klimaborgerting, som kan overføres én-til-én til lokale demokratier. Når et klimaborgerting udrulles på det kommunale plan, er omfanget af møder og budget ofte mindre, samtidig med at antallet af medlemmer også er indsnævret. Alligevel peger erfaringerne fra det danske nationale klimaborgerting på en pointe, som virker åbenlys og overførbart til den lokale kontekst – nemlig, at politikere, administration og alle andre dele af civilsamfundet tager tid til at kultivere den deltagelse, som er fundamentet for demokratiets fortsatte eksistens. Wolins analyse er med til at understrege dette forhold, men viser samtidig, hvorfor det er så vanskeligt at skabe rum for demokratiske processer, når både de økonomiske og kulturelle zoner inddrages i analysen. Udover det nationale klimaborgerting er de igangværende lokale grønne treparter et godt eksempel på en proces, der gennemføres med en så høj hastighed, at borgerinddragelsesprocesserne ikke kan følge med. Problematikken bliver ikke mindre udfordrende, når vi inddrager et andet forhold, som ikke indgår i Wolins analyse: hastigheden med hvilken klimaforandringer udvikler sig i disse år. For at indfange denne problematik dykker vi nu ned i endnu en analyse af forholdet mellem tid og demokrati udviklet af den amerikanske politiske teoretiker William E. Connolly.

Tippetid

Connolly deler mange af Wolins argumenter, men prøver samtidig at nuancere dem ved at fremhæve de dilemmaer og modsatrettede kræfter, der kendetegner en verden, som bevæger sig hurtigere end nogensinde før (Connolly, 2002: 143). For det første advarer han mod en nostalgi efter langsommere tider – en nostalgi, der ofte fører til en idealisering af en mere lokal demokratisk orden, som i realiteten aldrig har eksisteret (Connolly, 2002: 142). For det andet introducerer han klimaforandringer som endnu en "zone" i analysen af politisk temporalitet (Connolly, 2017). For det tredje fremhæver han, hvordan selv langsomme demokratiske processer over tid kan udløse socio-politiske tippemarker, hvor samfundet på kort tid bevæger sig fra én normaltilstand til en anden (Connolly, 2002: 145; se også Coles, 2016: 115-60). Connolly peger selv på generalstrejker som en illustration heraf. Til dette kunne man tilføje nyere eksempler såsom den danske klimabevægelse, der over tid opbyggede et politisk momentum, som muliggjorde et markant skifte i den politiske dagsorden – illustreret ved vedtagelsen af den danske klimalov i 2020 (Tønder, 2020).



Ved at samle borgere i længerevarende deliberative forløb, hvor de får muligheden for kollektiv refleksion, aktiveres en politisk forestillingsevne, der rækker ud over status quo og åbner mod andre fremtider

Tippetid indkapsler den bevægelse, hvor samfundet på kort tid flytter sig fra én normaltilstand til en anden. Vi forstår tippetid som øjeblikke, hvor en anden fremtid pludselig opstår som en reel mulighed. Det kræver en særlig kollektiv forestillingsevne at se en anderledes fremtid som mere end en fjern drøm. Et godt eksempel på, hvordan tippetider kan kultiveres i det lokale klimademokrati, er Københavnerne Klimaborgerting, som i marts 2024 offentliggjorde sine første anbefalinger om alt fra at gøre København bilfri inden 2035 til omfattende investeringer i grøn mobilitet og sociale incitamenter for klimavenlig livsstil (Københavns Kommune og Klimaborgertingets Sekretariat, 2024). Flere af anbefalingerne rækker langt ud over gængs kommunal praksis og tegner konturerne af en radikalt forandret by (Klimaborgertingets sekretariat, 2025; Københavns Kommune og Klimaborgertingets Sekretariat, 2024). Det er netop i denne visionære karakter, at borgertingets potentiale som tippetidsgenerator skal ses: Ved at samle borgere i længerevarende deliberative forløb, hvor de får muligheden for kollektiv refleksion, aktiveres en politisk forestillingsevne, der rækker ud over status quo og åbner mod andre fremtider. Samtidig viser erfaringerne i den akademiske litteratur, at det netop er varigheden og gentagelsen, der gør det muligt for borgerne at udvikle og modnes i deres holdninger (Ainscough og Willis, 2024).

Der er altså to grunde til, at københavnertinget indkapsler det, vi her kalder for tippetid: Projektets flerårige sigte og anbefalingernes visionære karakter – som skitserer en radikalt forandret by – vidner om, hvordan demokratisk praksis kan understøtte radikale samfundstransformationer. Det betyder ikke, at Københavnerne Klimaborgerting i sig selv udgør en tippetid, og meget tyder på, at det – ligesom andre borgerting – står over for velkendte udfordringer med at oversætte anbefalinger til faktisk handling. Ikke desto mindre udgør borgertinget et vigtigt eksperiment, der illustrerer, hvordan demokratiske praksisser kan forberede og muliggøre tippetider – ved at opbygge politisk forestillingsevne og momentum over tid.

Det er netop i lyset af sådanne eksperimenter, at Connollys teoretiske indsigt fremstår særlig relevant. Selvom klimaforandringer og demokratiske processer ikke er identiske fænomener, deler de en række tidslige karaktertræk. Ligesom demokratiet udvikler klimaet sig både langsomt og hurtigt: langsomt, fordi jordens økologiske processer udspiller sig over tidsskalaer, som må antages at rumme en større grad af soliditet; og hurtigt, fordi de samme processer kan accelerere dramatisk, når et klimatisk tippepunkt nås. Connolly fremhæver disse overlap som afgørende og peger på, at de skaber en mere kompleks situation end den, Wolin skitserer. For Connolly er det således afgørende, at

vi som demokratiske samfund erkender vores tilhørsforhold til ”en stor, ujævn variation af tidslige processer, som overgår os, selv mens magtfulde... interessegrupper i nogle ældre kapitalistiske stater... nægter at anerkende de farlige planetære processer, som vi er indvævet i” (2017: 33 [oversat af forfatterne]). Uden en sådan tilgang, advarer han, risikerer vi, at den politiske dagsorden bliver kapret af autokratiske bevægelser, der foregiver at kunne forsimple den tidslige kompleksitet.

Fermenteringstid

Hos Wolin og Connolly formes demokratiet i spændingsfeltet mellem betænkningstid og pludselige transformationer – mellem en udstrakt tid og korte øjeblikke af flygtigt demokrati. I kapitlet *“In Parliament with Things”* (2005) beskriver Jane Bennett denne dynamik som en fermenteringsproces præget af uregerlighed og gæring uden et fast endemål (se også Fournier, 2020). Fermentering er en proces, hvor mikroorganismer (bakterier eller gær) nedbryder organiske stoffer som sukker i et iltfattigt miljø. Denne proces – også kendt som gæring – kan resultere i produktion af f.eks. alkohol eller mælkesyre og anvendes i en lang række traditionelle fødevareprocesser, såsom fremstilling af brød, ost, øl og surkål. Fermentering er kendetegnet ved en gradvis omdannelse over tid, hvor mikroorganismernes aktivitet driver transformationen. Samtidig er det en åben og kreativ proces, der inddrager og reagerer på omgivelserne – f.eks. temperatur, tid og eksponering for andre stoffer – og skaber noget nyt, der ikke på forhånd er givet. Når Bennett skriver, at “demokratiet bør forstås som en proces præget af forsøg og fejltagelser” og derfor indebærer “en slags politisk fermentering” (Bennett, 2005: 143 [forfatterens oversættelse]), fremhæver hun det samme grundvilkår som Wolin og Connolly: at demokrati på én og samme tid er langsomt, uforudsigeligt og transformativt – og netop derfor vitalt på en selvorganiserende og ofte uregerlig facon. Bennett tilføjer samtidig, at det langsomme og det flygtige ikke nødvendigvis er modsætninger. Tværtimod kan de være hinandens forudsætninger, fordi det langsomme muliggør modning og refleksion, mens det flygtige skaber åbninger for forandring. Fermenteringen bliver her et billede på det tab af kontrol og den ulmen, der ofte kendetegner demokratiske processer og forsamlinger.

Denne forståelse af demokrati og tid åbner for en ny måde at analysere konkrete demokratiske praksisser på. Bennetts metafor tilbyder en sanselig og procesorienteret indgang til at forstå, hvordan demokratiske forsamlinger fungerer i praksis: som rum, hvor idéer, relationer og beslutninger langsomt gærer gennem interaktion og uforudsigelige dynamikker. I stedet for at fokusere på færdige beslutninger eller klare magtstrukturer, flytter analysen opmærksomheden mod det uafsluttede, det eksperimenterende og det ustyrlige. En sådan tilgang understreger, hvordan demokratiets styrke ikke nødvendigvis ligger i stabilitet, men i evnen til at rumme tvivl, konflikt og forandring – og dermed også i krydsfeltet mellem mange forskellige slags tidsligheder, som ikke altid er synkroniseret med hinanden (Bennett, 2025). Og nok så vigtigt:

Tilgangen gør det muligt at undersøge, hvordan demokratisk vitalitet opstår i det små – i stemninger, pauser og midlertidige alliancer, der ofte overses i mere lineære forståelser af politisk handlen (Brandt, 2024).

Et eksempel på en fermenterende praksis findes i borgersamlingen “Samskabt Klimahandling i Vejle”, afholdt i efteråret 2024 i et samarbejde mellem We Do Democracy og Udvalget for Lokalsamfund og Nærdemokrati i Vejle Kommune (Vejle Kommune, 2024). Borgersamlingen var banebrydende inden for dansk borgerinddragelse, udover 36 repræsentativt udvalgte borgere fra kommunen – som normalt udgør en borgersamling – deltog også 14 repræsentanter fra foreninger og organisationer samt 10 kommunalpolitikere (Vejle Kommune, 2024). Denne hybride sammensætning havde to formål: et klassisk og et mere nytænkende. Det klassiske formål var at formulere forslag til, hvordan borgere kan handle klimavenligt i hverdagen. Det nytænkende mandat forpligtede derimod det politiske udvalg til at integrere borgersamlingens resultater i klimahandlingsplanens øvrige spor, blandt andet ved yderligere involvering af civilsamfundsaktører. Dermed blev borgersamlingen både en demokratisk proces og en platform for tværgående samarbejde og langsigtet forankring.

På den måde fungerede borgersamlingen som en fermentering af idéer og udvikling. Fermentering som metafor minder os om, at demokrati ikke kan fremskyndes uden at miste noget af sin kraft. Der må være tid til gæring – til politisk langsomhed – hvor idéer, konflikter og deltagelse får lov at folde sig ud (Fournier, 2020). Erfaringerne fra Vejle peger dog på, at der ikke helt var afsat nok tid til selve borgersamlingen. Det fremhæver en vigtig pointe fra fermenteringsprocesser: at de udvikler sig over tid og skaber robusthed gennem tilpasning. Samtidig rummer fermentering også potentialet for det, Connolly kalder “tippepunkter” – pludselige forandringer katalyseret af opsamlet energi. Ligesom fermentering kan eksplodere i aktivitet, kan langsomme demokratiske bevægelser pludselig ændre den politiske orden (Connolly, 2002). Fermentering – og dermed demokratisk praksis – kræver omsorg og modet til at slippe forestillingen om fuld kontrol (Fournier, 2020). Følger vi Bennetts idé om det fermenterende demokrati til dørs, må vi lære at værdsætte den langsomme gæring, der konserverer det demokratiske potentiale og skaber rum for dets flygtige øjeblikke.

➤➤ **Borgersamlinger fungerer som en fermentering af idéer og udvikling. Fermentering som metafor minder os om, at demokrati ikke kan fremskyndes uden at miste noget af sin kraft. Der må være tid til gæring – til politisk langsomhed – hvor idéer, konflikter og deltagelse får lov at folde sig ud**

Afsluttende overvejelser: Kommer demokratiet altid for sent?

Hvis vi vender os mod ét af de centrale spørgsmål i dette temanummer – om demokrati altid kommer for sent – synes svaret på én måde oplagt: ja. Følelsen af, at ”vi jo lige var kommet i gang”, hænger ofte ved i kølvandet på borgerinddragelsesprocesser som klimaborgerting. Demokratiet er hele tiden er ét skridt bagefter – langsommere end klimakrisens tempo, forsinket i forhold til implementeringskrav og politiske deadlines. Men samtidig er det netop denne langsommelighed, som rummer demokratiets særlige styrke, og som gør det muligt at vende spørgsmålet om. For måske kommer demokratiet aldrig rigtigt *til tiden* – men det er heller ikke dets primære formål. Demokratiet opererer i flere tidsligheder på én gang: det forbereder, det reagerer, det eftertænker. Det opstår før, under og efter de afgørende øjeblikke. Og netop i kraft af denne uregerlighed rummer det potentialet til at skabe nye politiske tider – tider, hvor vi ikke blot forvalter hastighedens nødvendighed, men også giver plads til det uforudsigelige, det kollektive og det langsomt fremvoksende.

Konklusionen på denne artikels undersøgelser er derfor, at politikere, borgere og andre samfundsaktører bør blive bedre til at lytte til den oplevelse, der ofte opstår i lokale borgerdemokratiske eksperimenter – følelsen af, at noget spirer, men måske først blomstrer senere. Lokale klimademokratier må ikke forstås som afgrænsede, afsluttede processer, men som noget, der hele tiden summer videre. Som vi har vidst, er et godt eksempel Vejle-modellen, hvor borgerinddragelse er en vedvarende praksis, der sværmer efter dens afslutning. Spørgsmålet er med andre ord ikke, om der er tid til demokratiet – men hvordan vi som samfund skaber tid til demokratiet: tid til at lytte, tid til at forankre, tid til at fermentere idéer og konflikter. Alt sammen for, at nye politiske muligheder kan opstå. Hvis vi accepterer demokratiets uforudsigelige tempo, åbner vi samtidig for dets transformative potentiale – og for muligheden for, at det netop *ikke* kommer for sent, men i stedet gør det muligt at handle på en anden og mere bæredygtig måde.

I en sammenvævning af nyere demokratiteori med borgerinddragelsesinitiativer argumenterer vi altså for, at demokrati kræver tid og ikke kan fremskyndes uden at miste sin kraft, men også at der foregår lokale klimademokratiske eksperimenter i de danske kommuner, som afspejler bevægelser i nyere demokratiteori. Med afsæt i Wolins idé om den langsommelig politiske tid og Connollys advarsel mod forsimplet nostalgi, må demokrati kultiveres som en levende, uforudsigelig proces. Inspireret af Bennett kan denne proces begrebsliggøres som et fermenterende demokrati, der kræver både tålmodighed og en accept af det uregerlige. Dette er i vores øjne præcis det, der kendetegner demokratiske eksperimenter, hvor initiativer på forskellig vis forsøger at nedbryde forestillingen om et nulsumsspil mellem demokrati og tid. Det er således ikke en overdrivelse at sige, kommunerne er vor tids demokratiinnovatører. Selvom kommunernes mulighedsrum kan synes indskrænket, viser de alligevel, at der kan være et iboende potentiale i demokratiske fornyelser (Blok, 2025).

Referencer

- Ainscough, Jakob og Rebecca Willis (2024), "Embedding deliberation: Guiding the use of deliberative mini-publics in climate policy-making", *Climate Policy*, 24(6), 828–42.
- Bennett, Jane (2005), "In parliament with things" i Lars Tønder og Lasse Thomassen, red., *Radical democracy: Politics between abundance and lack*, Manchester University Press, pp. 133–48.
- Blok, Anders (2025), "Contesting eco-modernist hegemony in Denmark? Green reform nexus and transformative climate advocacy in an established environmental state", *Environmental Politics*, 1–22.
- Boswell, John, Rikki Dean og Graham Smith (2023), "Integrating citizen deliberation into climate governance: Lessons on robust design from six climate assemblies", *Public Administration*, 101(1): 182–200.
- Brandt, Ingrid H. (2024), *Lingering Democracy. Stories of democratic participation amid climate and ecological crisis*, Ph.d.-afhandling, oktober, Københavns Universitet, https://researchprofiles.ku.dk/files/415686912/Ingrid_Brandt_PhD_Thesis_2024.pdf
- Brandt, Ingrid Helene, Frederik Langkjær, og Lars Tønder (2024), *Climate Citizens' Assemblies and Their Political Systems: A Comparative Analysis of Transmission Mechanisms in Action*, SSRN Scholarly Paper 4850125.
- Connolly, William E. (2002), *Neuropolitics: Thinking, Culture, Speed*, University of Minnesota Press.
- Connolly, William E. (2017), *Facing the Planetary, Entangled Humanism and the Politics of Swarming*, Duke University Press.
- Ejsing, Mads, Adam Veng og Irina Papazu (2023), "Green politics beyond the state: Radicalizing the democratic potentials of climate citizens' assemblies", *Climatic Change*, 176(6): 73.
- Fournier, Lauren (2020), "Fermenting Feminism as Methodology and Metaphor: Approaching Transnational Feminist Practices through Microbial Transformation", *Environmental Humanities*, 12(1): 88–112.
- Klimaborgertingets sekretariat, red. (2025), *Anbefalinger fra anden sæson i Københavns Klimaborgerting november 2024–januar 2025*, https://klimaborgerting.kk.dk/sites/default/files/2025-02/Anden%20Samling%20Klimaborgerting%202025_web.pdf
- Københavns Kommune og Klimaborgertingets Sekretariat (2024), *Anbefalinger Københavnernes Klimaborgerting – Første samling 2023-2024*.
- Tønder, Lars (2020), *Om magt i den antropocæne tidsalder: En introduktion*, Djøf Forlag.
- Tønder, Lars, Ingrid Helene Brandt Jensen, Frederik Langkjær, Irina Papazu, Amnon Lev og Mads Ejsing (2021), *Giv klimaborgerting bedre rammer*. https://politicalscience.ku.dk/research/projects/digt/klimaborgerting_baggrundsnotat.pdf
- Vejle Kommune. (2024), *Borgersamling – Samskabt klimahandling – Vejle Kommune*, vejle.dk, www.vejle.dk/da/demokrati-og-udvikling/udvikling-af-vores-kommune/borgersamling-samskabt-klimahandling/
- Wolin, Sheldon S. (1997), "What Time Is It?", *Theory & Event*, 1(1).
- Wolin, Sheldon S. (2016), "Fugitive Democracy" i *Fugitive Democracy: And Other Essays*, Princeton University Press, pp. 100–3.

Lokale veje til organiserede klimahandlinger: 98 ungeklimaråd

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

Danmark står over for en dobbelt udfordring: klimakrisen og behovet for at engagere unge i demokratiet. For at imødekomme disse udfordringer foreslår artiklen etableringen af en landsdækkende, lokalt forankret grøn ungdomsbevægelse organiseret gennem 98 kommunale ungeklimaråd. Bevægelsen skal mobilisere unge på tværs af geografi, baggrund og interesser og give dem konkrete platforme, hvor deres stemmer faktisk har betydning. For at opbygge langsigtet forandring kræves stabile strukturer og

deltagelsesformer, der passer til unges livsvilkår, og at engagement føles relevant, fællesskabsbåret og tilgængeligt. Danmark kan via den landsdækkende lokale forankring i alle ungerådene blive et foregangsland i grøn ungemobilisering. Det kræver en fælles fortælling, hvor fokus i mindre grad er på modstand og i højere grad på handlende fællesskaber. En succesfuld bevægelse skal være inkluderende, lokalt funderet og nationalt forbundet – og bygge på tillid og nytænkning.

**MATHIAS FINDALEN
BICKERSTETH**
Programansvarlig,
Tuborgfondet,
mfb@tuborgfondet.dk

Der eksisterer i dag ikke en landsdækkende grøn ungeklimatebevægelse, som har potentialet til sammen at oplyse, samle og forandre samfundet på trods af, at klimaforandringerne er den største krise og udfordring vores samfund står overfor. Fortællingen går yderligere på, at det grønne momentum fra det danske klimavalg og folkets klimamarch i 2019 er væk. Men er klimakrisen netop ikke det fælles tredje, der i sidste ende kan organisere tusindvis af unge fra lokalt til nationalt plan?

I mit eget arbejde som programansvarlig for demokrati i Tuborgfondet møder jeg blandt mange ungedrevne organisationer ofte stærke grønne projekter, der vil handle og forandre, men det hører med til billedet, at flere af de ambitiøse projekter udspringer fra København. De har sjældent overskud til at koble organisering med de mindre byer. Det er ikke, fordi de ikke har blik for det, men det er for krævende og udmattende. Jeg tror, at vi skal have lirket den problemstilling op og få skabt bedre sammenhængskraft mellem unge i hele landet. For klimaforandringerne bør ikke være en katalysator for by-og-land-polemik og mindre dialog mellem unge, men tværtimod et samlende vilkår.

Jeg tror, det kan lykkedes, hvis hele landkortet kommer i spil, og vi konkret opretter mangefacetterede ungeklimaråd i alle de danske kommuner, der samarbejder med civilsamfundet, foreningslivet og virksomheder – og dermed genskaber en landsdækkende grøn bevægelse, der vokser frem lokalt. Der ligger nemlig en enorm rolle for vores samfund i at genvinde troen på, at vores ungdom kan drive den grønne forandring frem igen. Vi kommer som samfund ikke længere, end hvad unge skaber og kæmper for, og når det kommer

til den grønne omstilling, er vi dybt afhængige af næste generations handlekraft og mod til at tænke nyt.

Civilsamfundet som katalysator til forandring

Klimakampen har med årene rykket sig andre steder hen – bl.a. ud i civilsamfundet. Som klimajournalist Jørgen Steen Nielsen mfl. har påpeget, bæres fremskridt på klima i det store og hele frem af civilsamfundet modsat beslutningssystemerne, som bruger lang tid på at komme i omdrejninger (bl.a. Nielsen, 2022: 34). Mange studier har ligeledes påpeget, at klimahandling foregår i de sammenhænge, hvor mennesker interagerer med hinanden, bl.a. i de lokale samfund (Capstick o.a., 2022: 342).

Den bevægelse, jeg mener, der er behov for, har både blik for vigtigheden i at forankre sig lokalt og kan samtidig se potentialet i at profilere sig i et landsdækkende samarbejde. Det kræver, at ungdommen og det politiske system forbindes gennem inddragende initiativer, hvor man sammen begynder at leve og forme den forandring, man ønsker at se. En bevægelse, der kan sætte svingninger i gang i samfundet og sammenbinde dele af ungdommen til at handle i fællesskab. Her er det ikke uvæsentlig at nævne, at der stadigvæk i forskningen om ikkevoldelige massebevægelser er opbakning til påstanden om, at der skal 3,5 pct. af befolkningen med i en bevægelse til at forandre (Chenoweth, 2022: 381-382). Eller sociale tippekunststeorier om, at man kan transformere samfundet, hvis man får 17-25 pct. af befolkningen til at forpligte sig til dem (Gausset og Hoff, 2024: 379; Democracy x, 2024 mfl.).

Sociale bevægelser virker til at have det svært i den tid, vi lever i herhjemme, for mobiliseringer bliver sjældent til organiseringer og bliver sjældent til organiseringer og politisk handling. Der har de senere år bl.a. været et stort fokus på, at den politiske tidsalder er ramt af en hyperpolitik. Sociale bevægelser kan muligvis mobilisere hurtigt, men har sjældent styrken til at omsætte mobiliseringen til varige, institutionelle forandringer. Det skyldes blandt andet en dalende organisationsgrad, usikre arbejds- og levevilkår og mistillid, som samlet set svækker den kollektive evne til at skabe politiske forandringer (bl.a. Jäger 2024). Det er ikke en tese, jeg er uenig i, men jeg mener også, at den samtidssdiagnose undervurderer civilsamfundet og det lokale handlefællesskabs potentiale til at inspirere til grøn forandring. Der er stadigvæk lang vej, men det er ungdommen, der, på trods af en hyperpolitisk tidsalder, kan drive os derhen.

 Sociale bevægelser virker til at have det svært i den tid, vi lever i herhjemme, for mobiliseringer bliver sjældent til organiseringer og politisk handling

Genskabe troen på de unges stemme og handling

Der eksisterer et grundlæggende paradoks. Ved folketingsvalget i 2023 fyldte denne grønne dagsorden markant mindre end ved klimavalget i 2019, og ved EP-valget i 2024 blev klima forbigået til fordel for sikkerhed og forsvar. I en undersøgelse fra 2024 ser danske unge i mindre grad end deres europæiske jævnaldrende klima- og miljøforandringer som en trussel mod fremtiden (Brun og Lieberkind, 2024). Men omvendt er der også noget, der tyder på, at klimaforandringer er en problemstilling, der stadigvæk er tæt forbundet til ungdommen. I en undersøgelse vi lavede i Tuborgfondet i 2024 svarede 27 pct. af 1.500 unge mellem 16 og 30 år, at klima og miljø var det, der bekymrede dem mest (Tuborgfondet, 2024). En ny undersøgelse fra analyseinstituttet EVA viser ligeledes, at mange elever på ungdomsuddannelserne har negative følelser forbundet med klimaforandringerne (EVA, 2025).

Hvis vi skal lykkes med at skabe et bæredygtigt og grønt samfund, har vi brug for ungdomsbevægelser, der både kan samle og skabe alliancer, motivere og inspirere til fælles handling og håb. Bevægelser som ikke taler ned til hinanden, men som taler fælles handling op, og som kan gøre det i lokale handlefællesskaber, der kan inspirere hinanden. For at skabe bæredygtige og handlende fællesskaber er det både afgørende, at det involverer forskellige unge, og at de oplever at blive taget seriøst.



Hvis vi skal lykkes med at skabe et bæredygtigt og grønt samfund, har vi brug for ungdomsbevægelser, der både kan samle og skabe alliancer, motivere og inspirere til fælles handling og håb

DUF's demokratianalyser bekræfter hvert år, at unges demokratiske selvtilid er dalende, og at mange unge har mistet troen på, at politisk engagement fører til reel politisk forandring (DUF, 2024). Flere unge kan derfor ikke se meningen i at engagere sig politisk. Det påvirker også klimakampen. Den førnævnte undersøgelse fra EVA viser ligeledes, at det kun er 31 pct. af eleverne på ungdomsuddannelser, der føler sig handlekraftige, og 13 pct., der føler sig optimistiske, hvad angår klimaforandringerne (EVA, 2025).

Flere unge nævner i samtaler, vi har med dem, at de ofte oplever, at klimadagsordenen foregår i et rum med relativt få unge. Ved den seneste formulering af Den Grønne Trepert manglede også de unges stemmer. Det er en stor udfordring, at de unges perspektiv mangler i lokale beslutninger om klima, natur og biodiversitet. Beslutninger som netop i høj grad vedrører unges hverdag og fremtid. Der blev i 2019 oprettet det første nationale ungeklimaråd, men det er uklart, om det reelt har skabt nytænkning eller mere ungeinvolvering.

Dertil er der også de personlige omkostninger, der er forbundet med aktiv deltagelse. Mange unge, vi taler med i Tuborgfondet, fortæller, at det er tidskrævende og hårdt arbejde at være en del af en bevægelse, og at det er svært at del-

tage kontinuerligt over flere år i en periode i livet, hvor man også skal tænke på uddannelse, karriere og andet ungdomsliv. Det er vores fornemmeste opgave at anerkende det, men samtidig også understøtte bæredygtige strukturer, så bevægelser og engagerede unge ikke mister momentum. Derfor skal samfundets magtinfrastruktur bidrage mere: politikere, kommuner, civilsamfundet og bidragsydere som fonde til at bistå, hjælpe, lytte og medfinansiere. Vi har brug for en infrastruktur, der anerkender ungdommen i denne afgørende tid, vi lever i. Den anerkendelse vil også afføde en stærkere tiltro blandt unge til demokratiet, som med tiden vil kunne aflæses i et stærkere og bredere grønt ungeengagement.

Lokale veje til organiserede klimahandlinger

En ungedrevet klimabevægelse skal ikke kun forankres fra storbyerne eller fra ét centrum, men iværksættes fra mange steder på lokalt plan. Helt konkret med hjælp fra kommunerne i samarbejde med det lokale foreningsliv. Det lokale demokrati har over det sidste årti lykkedes med stærke fællesskaber omkring både den grønne dagsorden og biodiversitetsdagsordenen – fra ”Vild med vilje” til fødevarefællesskaber, den nationale klimahandledag og grønne nabofællesskaber. Initiativer som disse skaber forbindelser mellem de større byer og landdistrikterne, men de har stadigvæk svært ved at nå ud til de unge.

Det blik er vi opmærksomme på i Tuborgfondet i de projekter, vi støtter – bl.a. GRO SELV, som er en del af CONCITO's program *klimaambassaden*, hvor unge gennem grønne workshops og sociale arrangementer forsøger at motivere til en tilværelse, der er bæredygtig i storbyerne men også i de mindre byer. Det har været en fin succes, men indsatsen har også haft sine begrænsninger – måske fordi der manglede en reel forankring ind i de politiske og kommunale rum. Vi har derfor også netop støttet en indsats, der vil skabe kommunale ungeklimapaneller ved bl.a. at rekruttere med hjælp fra det traditionsrige foreningsliv i ca. 30 kommuner. Den indsats opretter ligeledes et erfaringsforum, hvor man tilpasser erfaringerne og skaber årlige netværksmøder og ungefolkemøder. Projekter som det her skaber et bindeled mellem ungegrupper fra forskellige dele af landet og anerkender ligeledes det, som demokratiforskningen ofte viser: at når vi formår at gøre en sag til en fælles aktivitet, så er der større chance for forandring.

➤➤ Derfor skal vi også kontinuerligt fortsætte med at spørge os selv om, hvordan vi skaber de bedste rammer og strukturer for, at flere unge på tværs af sociale og kulturelle klasser bliver mobiliseret og organiseret i fællesskab til engagement og handling i klimaets navn

Ungemobilisering - og organisering bør systemisk ske gennem at opbygge og styrke de danske kommuners ungeråd, så de bliver attraktive for unge at tage del i. Dvs. ungeråd med masser af handling fremfor lange møder og massevis af dokumenter. En ny undersøgelse foretaget af Norstat for Gate 21, Tænketaanken Mandag Morgen og Klimalliancerne i Region Hovedstaden og Region Sjælland, viser at mere end halvdelen af de adspurgte påpegede, at de ønsker endnu mere klimahandling fra kommunerne (Gate21, 2025).

Vi kan ikke nøjes med ét nationalt ungeklimaråd og enkelte kommunale råd. Vi har brug for 98 ungeklimaråd i alle 98 kommuner. Hvert klimaråd bør have tilknyttet en inspirator, der kan organisere og mobilisere, og som har demokratiske innovative metoder langt inde under neglene. Disse 98 inspiratorer findes umiddelbart ikke i dag, så de skal rekrutteres og uddannes.

Klimarådene kan som tidligere beskrevet rekruttere fra forskellige – eller lave alliancer med – lokale foreninger med unge, der har en smule erfaring med at engagere sig i fællesskaber. Det kan være idrætsklubber, spejdere, kulturhuse og iværksættere, gadeplansmedarbejdere.

Lykkedes det at rekruttere fra disse fællesskaber, vil bevægelsen ramme langt bredere, end hvad grønne ungeorganisationer gør i dag. Sammen skal de 98 unge klimaråd lave events og udvikle attraktive aktiviteter, der engagerer flere unge omkring en grønnere fremtid. Her handler det om at alle møder op til det fælles bedste: Kom, som du er – der er også en opgave til dig. En slags breddeidræt for klimaet. Organiseringen vil tage tid nogle steder, mens det vil gå hurtigere andre steder, hvor infrastrukturen er god. Målet er, at deltagelse i det unge klimaråd går fra at være et engagement, de kun absolut mest engagerede vil og kan deltage i, til at det bliver tilgængeligt og attraktivt at være en del af et initiativ, som med tiden bliver selvorganiseret i tilstrækkelig grad. Igennem klimarådene vil man både møde unge fra andre områder i kommunen, men også fra andre kommuner. Klimarådene bør også udvikle tydeligere strategiske lokale kampagner, der involverer målrettede rollemodels fortællinger, der motiverer til handlelyst og fremtidstro. Dertil bør de unge i de 98 råd blive uddannet i demokratiske innovative metoder. Det kræver, at vi finder de rette værktøjer til at arbejde med fx unge borgersamlinger, der kan bidrage til, at unge reelt opfatter deres deltagelse som en vej mod demokratisk handling og forandring. Lykkes det, kan det også skabe grobund for kontinuerlig demokratisk resiliens over tid.

Derfor bør kommunerne styrke klimarådenes samarbejde med andre kommuner og tænke i tværorienterede indsatser, der forhåbentlig kan sætte en sneboldeffekt i gang i hele landet. Udvalgte ansatte i kommunerne skal uddannes til at bygge bro mellem de unge og det politiske niveau samt at skabe ungeinkluderende processer i de respektive kommuner. Bliver der oprettet 98 ungeklimaråd kan det engagere flere tusinde unge i den grønne dagsorden og starte en ungestyret og forsamlingsbaseret bevægelse. En af de store opgaver vil være både at skabe en række fælles mål for de 98 ungeråd, og samtidig an-

erkende, at der lokalt kan eksistere en vilje og lyst til at gøre det på sin måde og arbejde med sine egne mikromål. Dette er dog ikke en uvant situation i vellykkede sociale bevægelser. Det er her afgørende, at bevægelsens lokale forankring ikke rammes af kommunernes bureaukrati, men at den frisættes til at muliggøre konstitueringen af nye virkeligheder. En løsning på det kunne være at starte bevægelsen med arbejdsgrupper ude i kommunerne, som har repræsentanter fra alle afgørende parter: kommunen, ungeorganisationer, foreningslivet og lokale virksomheder. De 98 unge klimaråd kan finansieres i et samarbejde mellem alle kommunerne, staten og en større alliancen af fonde. Det vil i princippet dermed også skabe strukturerne og rammerne for en ”Den Grønne Treparts ungebevægelse”.

Et nyt foregangsland på grøn ungemobilisering

Historien har vist os adskillige gange, at sociale bevægelser, der udfordrer magteliten, kan blive en del af magten. Når en langt bredere mobilisering og organisering af unge sker omkring den grønne dagsorden, så vil det både medføre tillid og selvtillid, fordi bevægelsen kan spejle sig stærkere i hinanden og i samfundet. Dvs. at unge i hver kommune forstår og oplever, at det at blive en del af ungeklimarådet lokalt og på tværs betyder, at du bliver en del af det lokale demokrati med en aktiv og respekteret stemme. Måske kan man sige det samme om den grønne bevægelse, som Bruno Latour og Nikolaj Schultz (2022: 98) påpeger om den økologiske klasse; at den bliver mere spiselig og attraktiv, når den bliver mere selvbevidst og stolt.

Det store spørgsmål bliver så afslutningsvis, hvad det er for en forandring, en bred grøn ungdomsbevægelse vil skabe, og hvordan man lykkes med at skabe en fælles fortælling. Det positive ved mange af de grønne projekter, vi støtter i Tubogfondet, er, at de fokuserer mere på, hvad vi kan gøre i handlende fællesskaber, end hvad vi skal stoppe med at gøre. Det forandrende potentiale findes i samarbejdet på tværs af landet. Den følelse af, at man skaber noget sammen, der ikke giver følelse af, at man sidder i et ekkokammer – men tværtimod en følelse af, at man også er sammen med andre slags unge om det. Det kan både skabe nye forestillingsevner og forventningshorisonter, hvor en samlende bevægelse af lokale ungedemokratier sikrer, at Danmark også bliver et foregangsland på grøn ungemobilisering.

Referencer

- Brun, Jens og Jonas Lieberkind (2024), *Politisk og demokratisk dannelse i en krisetid*, Århus Universitetsforlag.
- Capstick, Stuart og Lorraine Whitmarsh (2022), ”Individuel handling, social forandring” i Greta Thunberg, red., *Klimabogen*, Politikens Forlag.
- Chenoweth, Erica (2022), ”Individuel handling, social forandring” i Greta Thunberg, red., *Klimabogen*, Politikens Forlag.
- Democracy x (2024), ”På vej mod sociale tippepunkter i danskernes madvaner: Sociale virkemidler, partnerskaber og hverdagsfællesskaber som løftestænger til

- spredning af bæredygtige madvaner blandt danskerne”, oktober, 6716580ec70bd01952174a6d_På vej mod sociale tippepunkter i fødevareomstillingen - Democracy X - Oktober 2024.pdf.
- DUF – Dansk Ungdoms Fællesråd (2024), *Demokratianalysen*, <https://duf.dk/analyse/demokratianalysen>
- EVA – Danmarks Evalueringsinstitut (2025), *Unges perspektiver på klimaforandringer og klimaundervisning*, <https://eva.dk/Media/638738256552314701/Perspektiver%20p%C3%A5%20klimaforandringer%20og%20klimaundervisning%20p%C3%A5%20ungdomsudannelserne.pdf>
- Gate 21 (2025), ”Stor folkelig opbakning til kommunernes klimahandling”, maj, <https://gate21.dk/energi/stor-folkelig-opbakning-til-kommunernes-klimahandling/>
- Gausset, Quentin og Jens Hoff (2024), ”Grønne fællesskaber: Et overset element i den grønne omstilling” i Simon Kjær Hansen, Stine Krøijer og Lars Tønder, red., *Grøn samfundsteori – tanker til en økologisk krisetid*, Hans Reitzel Forlag.
- Jäger, Anton (2024), *Hyperpolitik*, Informations Forlag.
- Latour, Bruno og Nikolaj Schultz (2022), *Notat – om den økologisk klasse*, Hans Reitzel Forlag.
- Steen Nielsen, Jørgen (2022), *Vejen hjem til Jorden*, Informations Forlag.
- Tortzen, Anne og Annika Agger (2023), *Klima, demokrati og samskabelse – kommunen som katalysator for klimaengagement*, Akademisk Forlag.
- Tuborgfondet (2024), ”Ny undersøgelse giver indblik i over 1.500 unges drømme for fremtiden”, www.tuborgfondet.dk/ny-undersogelse-giver-indblik-i-over-1-500-unges-droemme-for-fremtiden/.

Når økonomisk rationalitet og naiv idealisme kan blive forandringens største fjende

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

Al perspektivrig samfundsomstilling stiller krav om lige dele sund fornuft og mod. Det gælder i særdeleshed den klima-, miljø- og biodiversitetsomstilling, der finder sted i Danmark lige nu. Det er interessant at konstatere, at der på den ene side er bidrag i dette temanummer, der synes at forholde sig ubegrundet skeptisk til de danske kommuners klimainsats, samtidig med at der er bidrag, der på den anden side forholder sig ubegrundet begejstret til de lokale

deliberative processer, der kan lede til samfundsforandring. Hverken den stringente økonomiske rationalitet eller den troskyldige idealisme synes imidlertid helt at korrespondere med den virkelighed, der rapporteres i temanummerets øvrige bidrag. Samlet giver temanummeret et fremragende indblik i de mange forskellige positioner, der kan indtages i debatten om demokratisk samfundsomstilling på klima-, miljø- og biodiversitetsområdet.

Til grund for dette temanummer ligger to antagelser, der ikke er til debat. For det første, at demokratisk deltagelse og demokratisk dannelse er godt. Demokratiet er én af de grundværdier vi bygger alle dele af vores samfund op på – fra den enkelte familie over civilsamfundsinstitutionerne til det parlamentariske system. For det andet er det grundantagelsen, at vi befinder os i en klima-, miljø- og biodiversitetskriser. De forventede temperaturstigninger stiger år for år, og fristen for, hvornår vi rammer disse stigninger, bliver kortere og kortere. Vores grundvand forurennes, og vores kystvand er iltfattigt og uden liv. Samtidig taler forskere om, at vi står midt i den sjette massedød. Hver dag taber vi nye plante- og dyrearter.

Dette temanummers skarpe kant bliver for alvor mærkbar, når disse to grundantagelser støder frontalt sammen. Er det inden for demokratiets rammer overhovedet muligt at gennemføre de nødvendige ændringer i vores samfund, der inden for en kortere årrække fører til effektive løsninger på klima-, miljø- og biodiversitetskriserne? Står de demokratiske institutioner og processer i vejen for effektiv politikdannelse og -implementering, eller er demokratiet i alle dets bestanddele en vital forudsætning for at gennemføre dybtgående reformer i alle sektorer på en holdbar måde? Er demokratiet en katalysator for forandringer eller en hindring?

I dette temanummer rettes opmærksomheden mod det sted, hvor sammenstødet mellem demokrati og effektivitet er mest tydeligt, nemlig i de danske kommuner. Det er i de danske kommuner, at man hver dag arbejder politisk sammen med borgerne, civilsamfundet og erhvervslivet med henblik på at producere legitime løsninger på den virkelige verdens problemer. For de kom-

MARTIN MARCUSSEN

Professor,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet,
mm@ifs.ku.dk

munale embedsmænd og -kvinder og de folkevalgte kommunalpolitikere sker der afregning ved kasse ét, hvis der ikke på én gang leveres demokratisk inddragelse og lydhørhed såvel som hurtige og effektive løsninger på følte problemer. Man kan ikke skjule sig bag et slør af ideologisk eller teoretisk retorik. Kommunerne skal hver dag producere politik, der både leverer på effektivitet og demokrati.

I denne opsummerende og diskuterende artikel har jeg valgt at slå ned to steder i temanummerets brede udvalg af bidrag. Det ene sted forholder man sig kritisk til kommunernes klimaindsats. Kritikken har intet med demokrati at gøre. Faktisk forholder artiklen sig ikke til dette spørgsmål. Den handler udelukkende om, hvorvidt det er rationelt og optimalt at lade kommunerne udfolde egne klimapolitiske bestræbelser. I samme moment synes artiklen at overse, at de klimapolitiske tiltag, der gennemføres af kommunerne, netop skal ses i en politisk kontekst, hvor blandt andet demokratisk innovation er central.

I den anden artikel går man i en hel anden grøft. Her rettes fokus udelukkende på demokratisk inddragelse og deliberation. Koblingen mellem den demokratiske proces og de politiske resultater, der gerne skulle bidrage til konkrete løsninger på konkrete problemer er derimod fraværende. Med interessen for demokratisk proces forsvinder hele opmærksomheden fra de akutte kriser, der afventer løsninger. Processen synes at overskygge den virkelige verdens alvorstunge tilstand. I entusiasmen for proces forsvinder også en kritisk stillingtagen til, hvilke betingelser der skal være til stede, for at vi kan tale om en god og konstruktiv proces, eller hvornår processen risikerer at blive dysfunktionel.

De to artikler beskriver således yderpunkterne i en central debat om demokrati og effektivitet på klima-, miljø- og biodiversitetsområdet. Til sidst opstilles tre scenarier for fremtiden, og det konkluderes, at Den Grønne Trepert ser ud til at have fundet en fin balance, der både tilgodeser effektivitet og demokrati.

Kommunernes klimapolitik fører innovation med sig



Vi er langt forbi det punkt, hvor det giver mening at diskutere, hvorvidt de danske byer og kommuner fører klimapolitik. Det gør de på mange forskellige måder

Først handler det om de danske byer og kommuners klimapolitik. Vi er langt forbi det punkt, hvor det giver mening at diskutere, hvorvidt de danske byer og kommuner fører klimapolitik. Det gør de på mange forskellige måder. Noget af denne klimapolitik føres på internationalt plan. De danske byer og kommuner engagerer sig i klimadiplomati i en lang række bynetværk, der udvikler viden og løsninger om klimarelaterede problemstillinger. Bynetværkene udvikler også normer og standarder for hinanden, men også for lande

og internationale organisationer. Og så deltager de internationale bynetværk i politikdannelsen i og omkring de mange mellemstatslige og supranationale organisationer på globalt og europæisk niveau. Når de danske byer og kommuner deltager i disse bynetværk, bidrager de til den internationale styring på området, og de henter værdifuld viden og samarbejdspartnere hjem til lokalsamfundet.

Noget af klimapolitikken føres også på nationalt niveau. Kommunerne udvikler hver for sig og i fællesskab standarder for et klimaberedskab, løsninger på klimarelaterede udfordringer, og i regi af Kommunernes Landsforening er de med til at forme en stærk part i landets samlede klimapolitiske indsats. De danske byer arbejder for nationale og internationale klimaløsninger via KL og er på den måde med til at udvikle indholdet i de mandater, danske politikere tager med sig til Bruxelles, når der skal laves fælles regelsæt på klimaområdet. Både KL og de danske kommuner har også egne organisationer i Bruxelles, der forsøger at indhente politisk relevant viden om den politik, der føres, og, når lejligheden byder sig, også at påvirke den fælleseuropæiske lovgivning på området.

Et mere relevant spørgsmål at stille sig er derfor, hvorvidt de danske kommuner bør udvikle deres egne klimapolitiske tiltag. Danmark er så vidt vides det eneste land i verden, hvor alle 98 kommuner har formuleret klimaplaner. Christensen, Hauge og Pedersen viser i dette temanummer, at der er endog meget stor forskel på ambitionsniveauet i disse klimaplaner. Det skyldes delvist, at vilkårene på lokalt niveau varierer stærkt fra kommune til kommune. Nogle kommuner gør en stor indsats for at arbejde med konsekvenserne af den globale opvarmning, eksempelvis ved at sikre kyststrækningerne. Andre kommuner satser mere på bekæmpelsen af de aktiviteter, der forværrer klimakrisen, herunder forskellige former for CO₂-udledning. Atter andre kommuner fokuserer mere på miljø, herunder drikkevandet og udledningerne fra bl.a. landbruget, eller biodiversitet, ved eksempelvis at etablere vild natur. Der er ikke én samlet instruks for, hvorledes kommunerne skal engagere sig politisk, økonomisk og socialt i klimaspørgsmålet, og det godt det samme. Danmark har en samlet klimapolitik for landet, og kommunerne har en klimapolitik, der er målrettet lokale omstændigheder.

Vismændene i Det Økonomiske Råd og i dette temanummer Gårn Hansen stiller sig tvivlende overfor, hvorvidt de danske kommuner bør udvikle en selvstændig klimapolitik. Klimapolitik føres meget bedre på nationalt plan, hævdes det, og der er angiveligt noget, der peger på, at hvis kommunerne begynder at engagere sig i denne form for politik, vil det højst sandsynlig blot gøre hverdagen dyrere for de borgere, der har bosat i den pågældende kommune. Hvis mange kommuner engagerer sig på forskellige måder i klimapolitik, vil det i sidste ende betyde, at Danmarks samlede klimapolitiske indsats bliver suboptimal, og i nogle henseender endda dysfunktionel. Der tales om, at der ved dygtigt gennemførte lokale klimapolitiske tiltag måske kan høstes en demonstrationsgevinst. Andre kommuner – og måske endda andre lande –

vil med stor nysgerrighed rette deres opmærksomhed mod denne succesfulde kommune i forsøget på at lære noget nyt. Alligevel er dette ikke et selvstændigt argument for at føre kommunal klimapolitik, synes Gårn Hansen at mene. Det skyldes, at der er langt mellem snapsene i den lokale klimapolitik. Der er med andre ord ikke rigtigt noget for andre at lære. Der kan endda opstå en form for negativ demonstrationseffekt, al den stund det danske eksempel kan tænkes at afskrække andre lande fra at udforme selvstændige klimapolitikker.

Gårn Hansens argument er velkomment i debatten. Den giver anledning til at tænke kritisk over, hvordan man laver effektiv klimapolitik på både lokalt, nationalt og internationalt niveau. Ambitionsniveauerne på de tre styringsniveauer er ikke altid ens. Nogle gange er det EU-regulering, der skubber på for en dansk indsats på området, andre gange er det en foregangskommune, der viser vejen frem. Tendensen synes nu at være, at ambitionsniveauet for klimainsatsen er generelt stigende.

Alligevel er der et par antagelser bag Gårn Hansens argument, der kan diskuteres mere åbent. For det første er det angiveligt antagelsen for vismændenes analyse, at den langt mest effektive klimapolitik må indebære, at alle udsættes for den samme afgift på udledning af CO₂. Det tror jeg, de fleste vil være enige i. Hvis alle udledere af CO₂ stod over for de samme vilkår, ville vi være nået langt. I virkelighedens verden er det imidlertid ikke en antagelse, vi kan bygge vores analyse på. CO₂-afgiften er jo netop ikke ensartet i Danmark. Nogle af de allerstørste CO₂-udledere – landbruget, cementproduktionen og også fiskeriet – har meget lempeligere vilkår. Vi har som udgangspunkt ikke et perfekt marked for CO₂-udledning. Det er et meget uperfekt marked, og det er dette forhold, der må være udgangspunktet for vores analyse af, hvorvidt det giver mening for kommunerne at engagere sig selvstændigt i klimapolitik.

En anden antagelse i vismændenes argumentation synes at være, at det vil gøre landets samlede klimapolitiske indsats betydelig mere effektiv, hvis alle kommuner iværksatte de samme instrumenter til reduktion af CO₂-udledningen og havde det samme ambitionsniveau. Argumentet er, at de mest klimaambitiøse kommuner er på vej til at høste nogle meget højthængende frugter. Det er simpelthen for dyrt at lade en klimaduks være endnu mere artig end tilfældet er i dag. Derimod kan det bedre betale sig at høste de lavthængende frugter i de mindre klimaambitiøse kommuner.

Det er klart, at hvis der decideret eksisterer free-ridere i det danske kommunallandskab, herunder kommuner, der nemt kunne gøre meget mere både i det præventive arbejde såvel som i det arbejde, der handler om at udbedre de skader, der allerede er sket, så kan det naturligvis betale sig at skubbe dem i gang med arbejdet. Her viser temanummeret imidlertid, at den slags kommuner nok ikke rigtig findes i Danmark. Det sociale pres i det kommunalpolitiske landskab for at gøre en indsats på klimaområdet er betydeligt. Hertil kommer, at prestigen ved at gøre det godt er mindst lige så betydelig.

Der kan således fremføres argumenter for, at vismændenes anden antagelse – free-riderproblematikken – ikke nødvendigvis er så solid, at den kan danne grundlag for en holdbar analyse. Som tidligere nævnt, og som nærmest alle andre bidrag til dette temanummer illustrerer med konkrete eksempler, griber de danske kommuner klimaudfordringen an på et væld af forskellige måder, netop fordi der er meget forskellige vilkår fra kommune til kommune. En one-size-fits-all-tankegang som den, der promoveres af vismændene synes heller ikke i kommunal sammenhæng at give den store mening.



Der synes allerede i dag være tegn i sol og måne på, at de kommunale klimaplaner fører en række innovationseffekter med sig

Én ting er, at nogle af de centrale antagelser i vismændenes argument synes at stå på svage ben, en anden ting er, at det kan være vanskeligt at værdisætte nogle af de afledte dynamiske effekter, der kommer af de kommunale klimainsatser. Der synes allerede i dag være tegn i sol og måne på, at de kommunale klimaplaner fører en række innovationseffekter med sig. Klimaplanerne leder således til *organisatorisk innovation*. Klimaplanerne bliver nemlig ikke udformet i et vakuum på rådhusene. De udvikles i fællesskab med lokalområdets interessenter herunder erhvervslivet og civilsamfundsorganisationerne. Det er i denne sammenhæng, man kan tale om, at kommunerne er i fuld gang med at opøve samtænkning og samproduktion. Der skal ikke meget fantasi til at forestille sig, at denne særlige måde at forberede og gennemføre politik på også kan overføres til andre områder.

Klimaplanerne kan også medføre, at der igangsættes forskellige former for *teknologisk innovation*. Der er brug for pragmatiske og effektive løsninger, der umiddelbart kan tages i anvendelse til at håndtere nogle af de udfordringer, man oplever lokalt. Her bidrager et bredt spektrum af idéentrepreneurer til at udvikle lige præcis det koncept, der bedst passer til den lokale virkelighed. Som vi senere skal se, er det også i relation til de lokale klimaplaner, at vi kan tale om en *demokratisk innovation*. Den type forandringer, som klimaudfordringen påkalder sig, appellerer naturligt til at inddrage befolkningen i forskellige former for dialogfora. Tanken er, at man ved inddragelse dels kan frigøre nogle af de sociale og kreative energier, der gemmer sig i civilsamfundet, dels kan forankre den gennemførte politik mere sikkert i befolkningen, som er af den opfattelse, at politikken er relevant og legitim.

Endnu en afledt effekt af at en kommune kan være omdrejningspunktet for forskellige former for innovative dynamikker kan være, at kommunen bliver en særdeles attraktiv destination for nytilflyttere eller for investeringer udefra. Det er bare mere interessant at bosætte sig et sted, hvor der er udvikling, end et sted, hvor der er afvikling.

Samlet set må man konstatere, at kommunernes klimapolitik eksisterer, og at den synes at være velberettiget ud fra ganske mange forskellige parameter. Den kan ikke dømmes ude med henvisning til en teoretisk optimalitet.

Klimahandling og demokratiet er ikke altid de bedste venner

Dernæst handler det om den komplekse relation mellem demokratiske institutioner og processer på den ene side og rettidige og effektive klimaindsatser på den anden. En del af litteraturen om demokratiske beslutningsprocesser synes at konkludere, at demokratiske deltagelses- og samværsformer har en positiv betydning for beslutningsprocesser. Demokratiet giver anledning til, at flere synspunkter bringes i spil, hvilket understøtter innovation i beslutningsprocessen. Demokratiet bringer nye idéer og løsninger på bordet, hvilket er med til at effektivisere vores samfund. Demokratiet har også andre effekter. Inddragelse i beslutningsprocesser kan betyde, at der skabes en stor forståelse for og støtte til de trufne beslutninger, hvilket gør, at disse beslutninger har en længere holdbarhed. Endelig kan det hævdes, at demokratiske beslutningsprocesser i sig selv er et gode. Når demokratisk dannelse trænes og opøves via inkluderende fællesskaber, skaber det sammenhængskraft i vores samfund. Samlet set kan denne litteratur konkludere, at demokratiske samværsformer er helt essentielle for styringen af klima-, miljø- og biodiversitetskriserne. Denne tilgang fremføres i flere af bidragene til dette temanummer. Et eksempel er Brandt og Tønder

Brandt og Tønder konstaterer eksempelvis, at fremkomsten og udbredelsen af klimaborgerting ikke kun er en dansk ting. Det er et fænomen i vækst, der kan ses i hele Europa. De mener, at udbredelsen af klimaborgerting kan ses som et forsøg på at sænke tempoet i den kolossalt omfattende samfundsomlægning, der finder sted på klima-, miljø- og biodiversitetsområdet.

Det er nok rigtigt. Men når politikere så direkte opfordrer til, at der etableres forskellige former for borgerting med meget luftige mandater, kan man ikke undgå at få den tanke, at de nok også kan være nedsat for at udsætte de helt nødvendige og meget konsekvenstunge beslutninger, der nødvendigvis må træffes. Politikere, der står over for særdeles kontroversielle og politiserede beslutninger, kan man ikke undsige fra at have et incitament til at etablere en form for syltekrukke. Så længe folket – urfolket – deliberer og udfolder sig med dybsindige indsigter, viden og strøtanker, kan politikerne jo ikke tillade sig at gribe ind med noget så jordnært som at træffe hastebeslutninger og vedtage politiske programmer, der vitterlig kommer til at koste os alle både på pengepungen, velfærden og ikke mindst politikertilliden.



Når politikere så direkte opfordrer til, at der etableres forskellige former for borgerting med meget luftige mandater, kan man

ikke undgå at få den tanke, at de nok også kan være nedsat for at udsætte de helt nødvendige og meget konsekvenstunge beslutninger, der nødvendigvis må træffes

Det er rigtigt, at politiske processer er komplekse, og at kvaliteten i det politiske indhold ofte kunne vinde ved en tur mere over skrivebordet. Men sagen er jo bare den, at det er lige så rigtigt, at når de folkevalgte politikere vægrer sig ved at træffe nødvendige og hastende beslutninger, er der tale om ansvarsforflygtigelse. Det kan ikke udelukkes, at den demokratiske, delibererende, ligeværdige og inddragende proces først og fremmest egner sig til den mængde af store og små beslutninger, der ikke træffes under et tidspres. Demokrati tager tid, og sandt demokrati tager meget tid. Hvis der derimod er meget kort tid til rådighed i en given beslutningsproces, er demokratisk inddragelse måske ikke optimal.

Brandt og Tønder er endvidere af den opfattelse, at når man samler borgere i længerevarende deliberative forløb, hvor de får muligheden for kollektiv refleksion, så aktiveres en politisk forestillingsevne, der rækker ud over status quo og åbner op mod andre fremtider. Der udløses således et konstruktivt potentiale, når tilfældigt sammensatte borgerting mødes. Det er en interessant iagttagelse, som giver anledning til mange spørgsmål. Et spørgsmål er meto-disk: Hvor tilfældigt kan det hævdes, at sammensætningen af disse borgerting er? Man skal vel som borger opfordres til at deltage og på dette grundlag træffe en beslutning om, at det er et projekt, man har lyst og tid til at bruge kræfter på. Det er altså dem, der har "lysten", og dem, der har "tiden", der deltager. Allerede dér har vi nogle selektionsmekanismer, der uafværgeligt må lede tan-ken hen på noget bias i populationen.

 **Hvilke betingelser skal være opfyldt, for at borgering udløser et konstruktivt forandringspotentiale? Her kan man pege på, at der som minimum nok skal være tre ting til stede i lokalet: demokratiske ressourcer, tekniske ressourcer og politiske ressourcer**

Et andet og mere kompliceret spørgsmål har med effekten af disse borgerting at gøre. Hvilke betingelser skal være opfyldt, for at borgering udløser et konstruktivt forandringspotentiale? Her kan man pege på, at der som minimum nok skal være tre ting til stede i lokalet: demokratiske ressourcer, tekniske ressourcer og politiske ressourcer. Lad os først tage de *demokratiske ressourcer*. Det er ikke givet, at deltagerne i en åben og inddragende proces involverer aktører, der er i besiddelse af argumentationsevner, lytteevner, refleksionsevner, læringsevner og indlevelsessevner. Ægte demokrati stiller kolossalt store krav til de medvirkende. Selv ganske få aktører, der ikke råder over demokratiske ressourcer, kan fungere som demokratiets vetopunkter. Alle, der har deltaget i en bestyrelse for en andelsforening, et forsamlingshus, eller en idrætsfor-

ening, ved, hvor meget negativ energi der spredes, hvis bare én af de tilstedeværende ikke mestrer evnen til at lytte, reflektere og argumentere.

Et effektivt deliberativt forum skal også have adgang til *tekniske ressourcer*. Ofte fordrer løsningsorienterede beslutningsprocesser, at deltagerne besidder en vis mængde teknisk og professionel viden om det problem, der skal håndteres. Inddragende demokratiske processer tilvejebringer ikke automatisk en masse relevant teknisk viden, der kan være med til at understøtte, at en optimal beslutning træffes. Tværtimod kan deliberative processer være med til at udjævne den ekspertviden, der måtte være til stede med henblik på at tilgode alle synspunkter. Når man inviterer folk ind i deliberative fora, der har stærke meninger og synsninger om alt ting mellem himmel og jord, men ikke ejer en grundlæggende viden om dét, der er på dagsordenen, er det ganske enkelt ikke befordrende for den deliberative beslutningsproces.

Endelig kan et deliberativt forum være karakteriseret af at mangle en passende mængde *politiske og administrative ressourcer*. Hele spørgsmålet om, hvordan en vedtaget beslutning organiseres, finansieres, implementeres, kontrolleres og evalueres, fordrer, at de deltagende har en indsigt i disse forhold og en klar vished om, at beslutninger ikke træffes i et tomrum, men derimod i en politisk og økonomisk virkelighed. Deltagerne i de deliberative fora kan ikke kun antages at komme op med hidtil ukendte, men geniale ideer og løsninger på komplekse problemer. Nogle gange – måske ofte – giver deliberative fora carte blanche til helt ansvarsfrit at foreslå helt ude i skoven ting, som ikke bare spilder tiden for det pågældende borgerting, men også trækker ressourcer ud af den samlede politiske proces. I stedet for at være et frisk pust af energi og fornyelse kan borgerting blive skøre og falde helt uden for rammen af det acceptable og mulige.

Samlet set kan manglen på helt centrale ressourcer i de deliberative fora betyde, at der træffes virkelig dårlige beslutninger. Hertil kommer, at en god beslutning, der er truffet i demokratiets ånd, ofte tager form af et kompromis. Et kompromis består i sagens natur af forskellige og ofte modsatrettede hensyn, hvilket igen vil betyde, at der i et løsningsorienteret perspektiv aldrig træffes helt optimale beslutninger.

Samlet set giver diskussionen om borgerting – deres etablering, deres funktionsmåde, deres løsnings- og forandringsgenererende potentiale – anledning til at diskutere, hvorvidt hele studiet af disse ting mest er et eksperimenterende og esoterisk studie i det deliberative demokrati, eller om det reelt er et studie i en god og effektiv løsningsmodel i forhold til nogle af de klima-, miljø- og biodiversitetsudfordringer, vi helt uafviseligt står over for, og som bedre nu end senere kalder på realpolitiske løsninger. Leger vi demokrati, eller leger vi realpolitik? Hvis vi leger demokrati, er det fint nok. Men at koble denne leg til den realpolitiske scene kan forekomme overgjort.

En anden litteratur, der også reflekterer over relationen mellem politisk styreform/demokrati på den ene side og konkrete politiske initiativer, beslutninger og effekter på den anden, skal vi finde i en hel anden boldgade. Denne litteratur indfanges med et begreb som "authoritarian environmentalism". Authoritarian environmentalism er en tilgang, hvor regeringer håndterer miljøproblemer gennem topstyrede, ikke-deltagende beslutningsprocesser. Det betyder, at staten – ofte en autoritær eller semiautoritær af slagsen – centraliserer magten til at træffe og implementere miljøpolitikker uden væsentlig offentlig inddragelse eller debat. Der er altså tale om top-down styring, hvor politiske tiltag besluttet og implementeres af en lille gruppe embedsmænd eller ledere uden offentlig deltagelse. Der er tale om begrænset borgerinddragelse, hvor NGO'er og civilsamfund har ringe eller ingen indflydelse på beslutningsprocesserne. Der er ofte tale om tvang og kontrol, der indebærer, at staten kan bruge tvangsforanstaltninger, såsom forbud, ekspropriation eller censur, for at sikre overholdelse, og endelig handler det om at værdisætte effektivitet over rettigheder. Det betyder, at fokus er på hurtige og effektive løsninger på miljøproblemer, ofte på bekostning af individuelle rettigheder og demokratiske processer.

Det er klart, at det mest prægnante eksempel på "authoritarian environmentalism" er Kina, der har gennemført ambitiøse grønne politikker – som massive investeringer i solenergi og elektriske køretøjer – men ofte uden hensyntagen til menneskerettigheder eller lokalbefolkningens behov. Vi ved for eksempel, at lokale myndigheder har forbudt kul til opvarmning uden at tilbyde alternativer, hvilket har efterladt folk uden varme om vinteren. Vi kan også huske, at projekter som det såkaldte grønne OL i Beijing blev gennemført med store sociale omkostninger for marginaliserede grupper.

Det der er pointen med at nævne "authoritarian environmentalism" i sammenhæng med klimaborgerting er naturligvis ikke at anbefale, at vi erstatter et ideelt og primært teoretisk begreb som deliberativt demokrati med mere autoritære styreformer. Pointen er snarere, at klimaforandringerne kræver hurtig handling, og at vi befinder os i en multidimensionel og hybrid krisetid, hvor hurtighed, ansvarlighed og mod synes at være de centrale kompetencer i politik – lokalt, nationalt såvel som internationalt. Denne hurtighed og ansvarlighed kan betyde, at der må eksproprieres jord, at der fastsættes høje afgifter på CO₂-udledninger, og at der i det hele taget må laves et opgør med tilpasning på frivillighedens præmisser. Det kan også betyde, at der tages et opgør med at invitere veto-aktører med ind i beslutningsmaskineriet, at der tages et opgør med en illusion om, at denne samfundstilpasning kan gennemføres, uden at nogen føler sig uretfærdigt behandlet, ekskluderet, misforstået eller andet. I det hele taget kræver samfundstilpasningen til klima-, miljø- og biodiversitetskrisen måske nok, at vi kaster et kritisk blik på nogle af de mekanismer, vi tidligere har fæstet vores lid til i politik, herunder frivillighed og den gode vilje.



Den Grønne Trepert er en konstruktion, der på mange måder løser cirkelns kvadratur. Den er først og fremmest udtryk for politisk handlekraft og ansvarlighed

Der kan fremføres flere argumenter, der nuancerer ovenstående. Ét argument er Hansen og Hemmingsen-Alberg i dette temanummer eksponent for. De fremhæver, at Den Grønne Trepert er en konstruktion, der på mange måder løser cirkelns kvadratur. Den er først og fremmest udtryk for politisk handlekraft og ansvarlighed. Den arbejder med meget store midler, der direkte kan indsættes for at realisere trepartens ambitiøse målsætninger. Den arbejder med korte tidsfrister. Der forventes handling inden for en kort årrække, så nutidens generationer faktisk kommer til at opleve den forandring, de er sat i udsigt. Der er etableret en organisation, der styrer processen på tværs af landet. Der er igangsat en inddragende proces, der giver naturens såvel som landbrugets aktører en stemme i forandringen. Der tages hensyn til helt særlige lokale forhold, der i dette lille land varierer betydeligt fra nord til syd, øst til vest, og endelig er der indlagt en ”hierarkiets skygge” – det vil sige, hvis de lokale treparter ikke er i stand til at finde løsningsmodeller, så kommer der nogen og gør det for dem. Det vil også sige, at hvis de involverede aktører – læs landmændene – ikke selv byder konstruktivt ind i forandringsprocessen, så kommer der en mærkbar klimaafgift og andre strafforanstaltninger. Jeg vil medgive, at man med denne model både har udvist politisk handlekraft, mod og ansvarlighed, og i samme moment synes at have læst op på litteraturen om demokratisk inddragelse og politisk forandring. Det tyder godt for fremtiden.

En anden vigtig nuance til debatten fremføres af Bickersteth i dette temanummer. Han påpeger det åbenlyst rigtige i, at vi – det vil sige dem, der for en stund har vidensmagten, den politiske magt og den økonomiske magt – har en forpligtelse til at tænke ungt. Det indebærer blandt andet, at vi tager de unge alvorligt. Det er trods alt dem, der skal leve med den verden, vi efterlader. Det indebærer også, at vi gør, hvad vi kan, for at skabe de rette rammer, for at de unge oparbejder en relevant viden om de udfordringer, vi som samfund står over for, at de unge danner sig en mening om disse forhold, og at de føler, at de bør og kan involvere sig i den forandringsproces, der nu skal til at finde sted. At tænke ungt handler også om, at vi i de ældre befolkningskohorter ligger os i selen for at frigøre os fra de etablerede og gennemprøvede løsninger og analyser, som vi ikke tøver med at fremføre ved enhver given lejlighed. Kan verden tænkes anderledes? Selvfølgelig kan den det, det er måske bare os, der ikke længere har den kognitive kapacitet til at indse dette.



De få aktivistiske unge – som jo så altså befinder sig i de større byer – har ikke den store tiltro til, at det eksisterende politiske system kan løse de problemer, landet står over for

Og hvordan står det så til med at ”tænke ungt”? Ikke særligt godt. For det første er det kun en brøkdel af de unge, der synes at have en politisk viden og bevidsthed, som de er parate til at stå op for. Bickersteth nævner, at de fleste af disse unge måske befinder sig i og omkring de større byer i Danmark. Landet synes – også på dette punkt – at være brækket over på midten. De provinsunge er ikke med i kampen og kan i hvert tilfælde ikke umiddelbart identificere sig med den (lille) del af de unge i byerne, der er ”aktivistiske”. De fleste unge synes at have andre dagsordener, hvoraf langt de fleste intet har med politik at gøre. De få aktivistiske unge – som jo så altså befinder sig i de større byer – har ikke den store tiltro til, at det eksisterende politiske system kan løse de problemer, landet står over for. Bickersteth har fuldstændig ret i, at her står vi over for et alvorligt demokratisk problem. Det gælder både for så vidt de unge, der ikke er med, og de aktivistiske unge, der synes at bære rundt på en grundlæggende defaitistisk verdensanskuelse.

Scenarier: Den Grønne Trepert kombinerer frivillighed og hierarkiets skygge

Hvilke samlede konklusioner kan man drage på baggrund af dette temanummer? Her fristes jeg til at referere til det forhold, at vi befinder os i en overgangsperiode, der på alle dimensioner kun antyder dynamisk bevægelse. Det gælder kommunerne, der hele tiden udvikler deres rolle som klimaentreprenører. Det gælder klima-, miljø- og biodiversitetskriserne, hvis udstrækning og konsekvenser hele tiden må redefineres. Og det gælder lokaldemokratiets betingelser, der dels har set en genoplivning og en revitalisering, dels demonstrerer sin uformåenhed. Fordi det forholder sig på denne måde, og fordi vi befinder os i en foruroligende overgangsperiode til noget, som vi ikke engang kan se konturerne af, kan der allerhøjest udvikles et sæt scenarier for den mulige udvikling.

Et første scenarium handler om, at det er for sent. Kommunerne har hverken ressourcerne og kompetencerne til eller det juridisk grundlag for at træffe de nødvendige foranstaltninger. De kan ikke samarbejde og koordinere, og inddragelsen af borgerne og interessenterne er halvhjertet og ofte mislykket. Ifølge dette scenarium får vi ikke lavet den nødvendige kystbeskyttelse, og det er kun et spørgsmål om tid, før den næste katastrofe får uoverskuelige konsekvenser for hele det flade Danmark. Kommunerne konkurrerer mod hinanden, det samme ser vi mellem medlemsstaterne i EU. Vi kommer til at stå over for gadeoptøjer, hvor landmændene står side og side med de gule veste i protest mod det bestående. I den politiske verden får populisternes på både højre- og venstrefløj vind i sejlene, og klimaet bliver blæst af dagsordenen.

Et andet scenarium handler om, at alt er godt. Demokratiet lever, og der udvikles idéer og energi i ét væk, hvilket kommer klimaet til gode. Vi kan se eksempler rundt omkring i Danmark, der konkret demonstrerer den positive dynamik og energi, der strømmer ud fra de engagerede borgere, der deltager

med stor samvittighed og kløgt i de mange borgerting. Klimaet, miljøet og biodiversiteten er blevet en folkesag, og protester imødekommes med inddragelse, en god proces og gode argumenter. Danmark bliver ikke bare et klimamæssigt, men også et demokratisk foregangsland. Klimadagsordenen bliver både guld og grønne skove. Det danske erhvervsliv står i spidsen for udviklingen og udbredelsen af ny teknologi, der ikke bare begrænser energiforbruget men også er med til at udvikle nye energiformer og energiteknologier. Både klimaet, demokratiet og økonomien vinder i dette plus-plus-plus-sumsspil..

Et tredje scenarium er et midterscenarium. Det er her vi finder Den Grønne Trepert. Det er godt at lytte, og det er godt at basere politisk handling på frivillighed. Men hvis dette ikke virker – vel at mærke inden for en ganske kort årrække – så træder staten til. Interventionen bliver historisk ubehagelig og for mange mennesker ganske illegitim og polariserende, men den er udtryk for, at ansvarlige politikere stiller sig frem og gør det nødvendige. Der er ingen lette løsninger, men der er behov for handling, hellere i dag end i morgen. I processen er kommunerne centrale som koordinatore, som forhandlere, som igangsættere, og som politiske oversættere, men også de må risikere at blive kørt af banen hvis ikke tempoet og retningen kan opretholdes. Der er meget på spil, og meget kan gå galt i processen. Holder den politiske opbakning til omstillingen når det begynder at koste stemmer? Kan velstandsniveauet opretholdes når regningen til omstillingen skal betales? Og kan Danmark indtage rollen som en inspirator på europæisk og globalt plan, eller falder vi helt igennem med en negativ demonstrationseffekt til følge?

De interne industripolitiske dynamikker bag EU's omnibuspakker: Reaktion eller problemkonstruktion?

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

Denne artikel undersøger, hvordan interne magtdynamikker i EU former unionens industripolitiske beslutninger. Litteraturen har hidtil forklaret EU's bevægelse mod mere interventionistisk industripolitik med henvisning til eksternt pres fra stormagter og globale begivenheder. Artiklen udfordrer denne forklaringsramme ved at belyse, hvordan EU's forenklingsdagsorden og den første omnibuspakke i højere grad er et udtryk for deregulering end inter-

ventionisme. Artiklen konkluderer, at fremtidig forskning i europæisk politisk økonomi i højere grad bør rette opmærksomheden mod interne dynamikker, herunder EU-Kommissionens, medlemsstaternes og erhvervsvirksomhedernes strategiske adfærd. Forklaringer, der udelukkende er baseret på eksterne faktorer, risikerer at overse de politiske processer, som udspiller sig bag en given policyforandring.

EU's mere interventionistiske industripolitik forklares ofte med eksternt pres fra globale aktører. Men hvordan hænger dette sammen med EU's deregulerende forenklingsdagsorden? Denne artikel viser, at EU's interne magtdynamikker i højere grad kan belyse denne industripolitiske policyforandring.

KAIA VASE FALLINGE
Stud.scient.pol.,
Københavns Universitet,
nwr179@ifs.ku.dk

 **Jeg argumenterer i denne artikel for, at EU's industripolitiske udvikling ikke alene skyldes eksterne faktorer, men at magtdynamikker internt i EU også betinger disse policyforandringer**

Nyere studier argumenterer for, at EU's mere interventionistiske industripolitik er en reaktion på globale stormagters intensiverede brug af subsidier, skatterabatter og statsstøtte. I disse studier forklares EU's udvikling mod 'mere stat og mindre marked' som en reaktion på eksterne faktorer. Denne forklaring udfordres imidlertid af EU's nyligt vedtagne omnibuspakker, der i højere grad er udtryk for deregulering – ikke interventionisme. Der er således i dette tilfælde en uoverensstemmelse mellem den teoretiske forklaring vis-a-vis den faktiske udformning af EU's industripolitik. Jeg argumenterer i denne artikel for, at EU's industripolitiske udvikling ikke alene skyldes eksterne faktorer, men at magtdynamikker internt i EU også betinger disse policyforandringer. Gennem en analyse af den første vedtagne omnibuspakke vil jeg belyse, hvordan EU's nyeste industripolitiske tiltag i høj grad er et resultat af interne aktørers interesser, strategier og framing af problemopfattelser – ikke blot en respons på eksternt pres. Jeg vil først operationalisere industripolitik og dernæst gennemgå EU's industripolitiske udvikling. Derefter analyserer jeg tilblivelsen

af EU's første omnibuspakke og perspektiverer til sidst artiklens fund til den bredere teoretiske debat om EU's industripolitiske udvikling.

EU's industripolitik

Hvad er industripolitik?

Industripolitik betegner en række policyinstrumenter, staten kan benytte for at indrette et marked, hvilket derigennem påvirker virksomhederne på dette marked. Industripolitik kan således dække over forskellige grader af statslig intervention, selvom det har vist sig udfordrende at afgrænse og definere begrebet. Nogle definerer industripolitik snævert som de specifikke initiativer, der rettes mod udvalgte sektorer (Dietrich, 1991; Rodrick, 2004), mens andre forstår industripolitik som al statslig intervention, der forbedrer virksomheders markedsvilkår (Caves, 1987; Warwick, 2013). Frem for at fokusere på interventionens *omfang* vælger atter andre at kategorisere industripolitik ud fra interventionens *formål*, såsom at korrigere markedsfejl (Vestal, 1995), understøtte virksomheder i at følge med den økonomiske og teknologiske udvikling (Cohen, 2006), forbedre landes globale konkurrenceevne (Lall, 1999) eller omfordele landes økonomiske ressourcer (Välilä, 2006).

Trods de forskellige definitioner er den mest velkendte operationalisering sondringen mellem horisontal overfor vertikal industripolitik (Ambroziak, 2017: 12 – også kaldet markedsdrevet overfor indadvendt industripolitik hos f.eks. Bulfone, 2023). Hvor horisontale værktøjer omhandler markedets overordnede rammebetingelser, rettes vertikale værktøjer mod specifikke virksomheder eller sektorer (Pack, 2006: 38). Tabel 1 opsummerer, hvordan forskellige policyinstrumenter kan inddeles i hhv. horisontale og vertikale værktøjer.

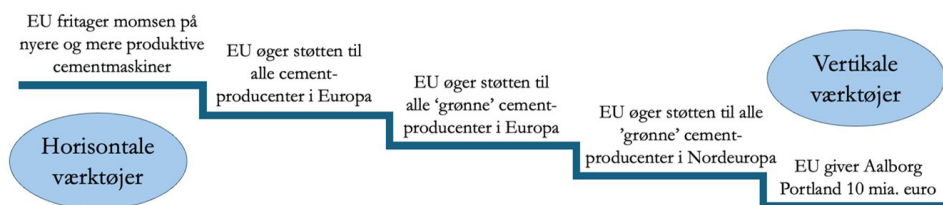
Tabel 1: Eksempler på horisontal vis-a-vis vertikal industripolitik

Horisontale instrumenter	Vertikale instrumenter
Offentligt finansieret infrastruktur, forskningsstøtte, innovation og iværksætteri, udviklingsstøtte, rammevilkår	Tilskud, subsidier, skattefradrag, billige lån, offentlige indkøb, toldbeskyttelse, offentlige investeringer, statsstøtte

Kilde: Egen bearbejdning baseret på Cimoli o.a. (2006); Naudé (2010); Warwick (2013); Bulfone (2023)

Horisontal industripolitik fokuserer på overordnede økonomiske mål såsom innovation eller øget konkurrencedygtighed, hvorimod vertikal industripolitik 'vælger vindere' eller 'hjælper tabere,' som illustreret i figur 1 (Pack, 2006: 13; Ambroziak, 2017: 9).

Figur 1: Eksempel – EU intervenserer i markedet for europæisk cementproduktion



Kilde: Egen bearbejdning

EU's horisontale tidsalder

Efter 2. verdenskrig foretrak europæiske regeringer vertikal industripolitik, men 70'ernes oliekrise pressede statskasserne i sådan en grad, at daværende EF blev tvunget til at gentænke europæisk industripolitik (Morelli, 2012: 141). Den gængse læsning er, at EF i løbet af 80'erne fik en mere horisontal industripolitik, der fokuserede på medlemsstaternes konkurrenceevne i stedet for vertikal (stats)støtte til specifikke industrier (se bl.a. Buch-Hansen og Wigger, 2010: 26; Ambroziak, 2017: 14). Ikke alle forskere er dog enige i denne fortælling. Laurent Warlouzet (2017) fremhæver f.eks., hvordan EF's industripolitik efter oliekriserne var et kompromis mellem britisk *laissez faire-liberalisme*, tysk *ordoliberalisme* og fransk *neomerkantilisme*. Han argumenterer for, at det indre marked kun blev en realitet, fordi briterne fik fremtvunget en liberalisering af statsmonopoliserede industrier, tyskerne fik en stram europæisk konkurrence- og fusionsregulering (og senere en stærk uafhængig centralbank), mens franskmændene fik paneuropæiske forsknings- og innovationsprojekter, hvor franske entreprenører kunne modtage europæisk støtte (Warlouzet, 2017: 200-8).

Warlouzets indvending er relevant, men efter min vurdering ikke uforenelig med den gængse fortælling om øget brug af horisontale værktøjer. En vigtig pointe, som Donato Di Carlo og Luuk Schmitz (2023) påpeger, er, at EU's industripolitik var betinget af kompetencefordelingen mellem det nationale og supranationale niveau: Grundet et beskedent EU-budget og begrænset kompetence over subsidier og statsstøtte havde Kommissionen stort set ingen udgiftsdrivende vertikale instrumenter til rådighed – omvendt havde Kommissionen enekompetence over horisontale værktøjer såsom konkurrencepolitik og regulatoriske rammevilkår (Di Carlo og Schmitz, 2023: 2064). Det kan således godt være tilfældet, at de store medlemsstater så en fordel i en industripolitisk integration i 80'erne, men kun var villige til at integrere regulatorisk og ikke økonomisk.

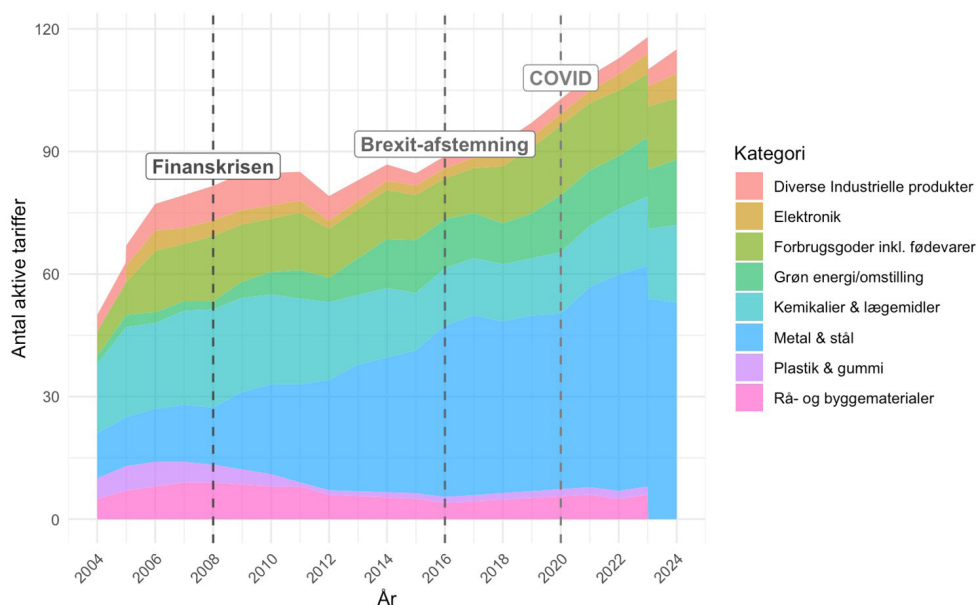
Neoklassiske økonomer foretrak denne horisontale udvikling fremfor 'diskriminerende' vertikale værktøjer, der med deres specifikke markedsintervention kunstigt forskød den relative (magt)balance mellem virksomheder (Dietrich, 1991: 420). Omvendt blev 80'ernes industripolitisk udvikling og brugen af horisontale værktøjer kritiseret af keynesianske økonomer for ne-

oliberalt at prioritere konkurrence og erhvervsvilkår over statslig understøttelse og arbejdsforhold (Buch-Hansen og Wigger, 2010: 32-4). EF forsvarede sin industripolitik ved at påpege, hvordan horisontale værktøjer var en mere neutral og markedsbaseret måde at øge EU's konkurrenceevne på: I stedet for at støtte medlemsstaters 'national champions' ville et fælleseuropæisk indre marked med fri og lige konkurrence fordre innovation og derigennem øge den overordnede europæiske konkurrenceevne.

En interventionistisk og vertikal drejning

I anden halvdel af 2010'erne tog europæisk industripolitik imidlertid en vertikal og interventionistisk drejning, samtidig med at fokus på det indre markeds konkurrencevilkår måtte vige for at sikre europæisk deltagelse i den globale konkurrence. I 2017 udtalte daværende kommissionsformand Jean-Claude Juncker, at europæere ikke var 'naive frihandlere,' og Ursula von der Leyen meddelte i sin tiltrædelsestale i 2019, at hun ville lede en 'geopolitisk' Kommission (Eckert, 2024: 975). Knap et halvt år senere betød coronapandemien, at EU suspendede egne statsstøtteregele for at beskytte europæiske industrier, tog fælles lån og indså, at den årelange udlicitering af produktion til tredjelande kom på bekostning af sårbare forsyningskæder. I starten af 20'erne igangsatte EU rekordmange paneuropæiske statsstøtteprojekter (Kommissionen, 2025a) og øgede antallet af tariffier, som det fremgår af figur 2. I 2021 blev 'Åben Strategisk Autonomi' hjørnestenen i Kommissionens handelsstrategi (Schmitz og Seidl, 2023: 834), og lovforslag som Chips Act, Critical Raw Materials Act og Net-Zero Industry Act fulgte i kølvandet (Kommissionen, 2023a; Antonini o.a., 2023). I 2023 lancerede Kommissionen en strategi for økonomisk sikkerhed, vedtog Anti-Coercion instrumentet såvel som FDI-screeninger, og i foråret 2025 foreslog Kommissionen at investere 800 mia. euro i den europæiske forsvarsindustri (Kommissionen, 2023b; Kommissionen, 2025b). Fælles for disse tiltag var øget brug af vertikal industripolitik, hvor EU intervernerede i markedet ved direkte at subsidiere virksomheder, som i Chips Act, eller sektorer, som i Critical Raw Materials Act og i Net-Zero Industry Act. Derudover fokuserede EU nu i mindre grad på at opretholde det indre markeds lige konkurrencevilkår, men anvendte i stigende grad vertikale instrumenter for at øge udvalgte europæiske virksomheders muligheder for at konkurrere på det globale marked, som f.eks. i Chips Act. Forsimpelt sagt var der kommet 'mere stat, mindre marked.'

Figur 2: Overblik over EU's aktive tariffer, 2004-2024



Kilde: Egen bearbejdning baseret på https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/calculation-customs-duties/customs-tariff/eu-customs-tariff-taric_en

➤ En række forskere forklarer dette interventionistiske skifte ved at henvise til eksterne faktorer, særligt øget geoøkonomisk pres fra USA og Kina og skelsættende begivenheder såsom coronapandemien eller krigen i Ukraine

En række forskere forklarer dette interventionistiske skifte ved at henvise til eksterne faktorer, særligt øget geoøkonomisk pres fra USA og Kina og skelsættende begivenheder såsom coronapandemien eller krigen i Ukraine. Tobias Gehrke (2022: 65) vægter Kinas økonomiske fremgang som den vigtigste enkeltstående variabel, der forklarer EU's nye mål om åben strategisk autonomi. Andre påpeger, hvordan Brexit og Trump "udfordrede fasttømrede neo-liberale sandheder" (Babic o.a., 2022: 9), mens USA's 'Inflation Reduction Act' pressede EU til at følge trop med vertikal industripolitik (Danzman og Meunier, 2024: 1100). Og selvom Sarah Bauerle Danzman og Sophie Meunier (2024: 1107) tilskriver EU's nye industripolitiske værktøjskasse eksterne såvel som interne faktorer, lægger de adfærdsændringen fra Kina og USA til grund for et europæisk præferenceskifte, mens interne faktorer, såsom Brexit og investeringspolitisk integration i EU, blot muliggjorde denne forandring. Samlet for ovenstående forklaringer er således, at EU's mere interventionistiske og vertikale industripolitik skyldes eksterne faktorer.



Dette ensidige fokus på eksterne faktorer som de primære årsager bag EU's industripolitiske skifte vil jeg forsøge at udfordre og nuancere

Selvom der umiddelbart er teoretisk konsensus om, at eksterne faktorer påvirker EU's industripolitik i en mere interventionistisk retning, er der uenighed om, i hvilken grad disse eksterne faktorer påvirker EU's industripolitik. Kathleen McNamara (2024: 2372) mener f.eks., at interventionistisk industripolitik tydeligt kan ses i EU's øgede brug af subsidier, regulering, centralkoordinerende, samt handels- og investeringsinstrumenter. Andre påpeger derimod, at selvom EU's industripolitik er mere interventionistisk, er de vedtagende værktøjer udtryk for defensive, ikke offensive, policyinstrumenter (Herranz-Surrallés o.a., 2024: 925; Danzman og Meunier, 2024: 1104). Denne tilbageholdende adfærd udstiller EU's 'geoøkonomiske dilemma': Jo mere EU søger beskyttelse bag protektionistiske geoøkonomiske instrumenter, jo sværere bliver det at argumentere troværdigt for en verden baseret på frihandel og liberale principper (Herranz-Surrallés o.a., 2024). Der er således uenighed om, i hvor høj en grad disse eksterne faktorer påvirker EU's industripolitik, men der er ikke desto mindre tilsyneladende konsensus om, at EU's interventionistiske drejning skyldes disse eksterne faktorer. Dette ensidige fokus på eksterne faktorer som de primære årsager bag EU's industripolitiske skifte vil jeg forsøge at udfordre og nuancere.

Oversete interne dynamikker

Udgangspunktet i denne artikel er, at selvom eksterne faktorer utvivlsomt spiller en central rolle, risikerer en ekstern læsning af EU's industripolitiske udvikling at fremstå unødigt deterministisk og muligvis blind for alternative og mere interne forklaringer. Dette bliver særligt tydeligt, når man analyserer EU's nyeste industripolitiske kapitel, som er forenklingdagsordenen, og de tilhørende omnibuspakker. Hvis eksterne faktorer fører til mere interventionistisk industripolitik, burde også omnibuspakkerne være interventionistiske, eftersom den globale magtbalance stadig udvikler sig en mere geoøkonomisk retning. Omnibuspakkerne er imidlertid et tydeligt udtryk for det modsatte: deregulering og mindre statslig intervention. Forklaringer udelukkende baseret på eksterne faktorer kommer således til kort i forhold til at analysere og forklare fremkomsten og den rekordhurtige gennemførelse af de første omnibuspakker.

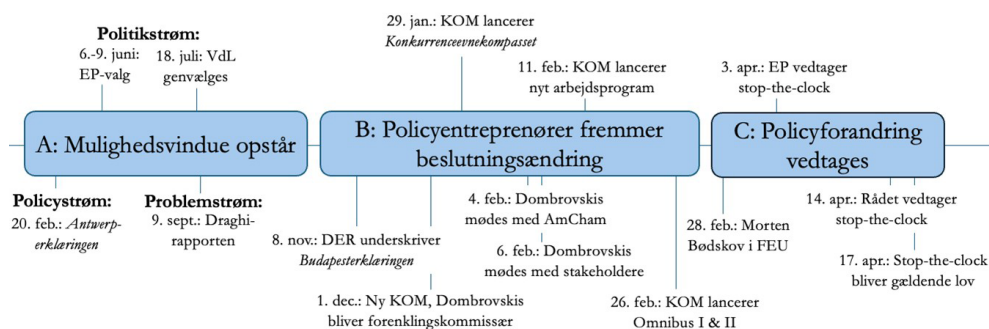
Jeg vil i denne artikel undersøge, hvilke *interne* dynamikker der sandsynligvis gør EU's nye industripolitiske fokus på forenkling. Følgende analyse belyser derfor, hvilken rolle EU's interne aktører spillede i at muliggøre en industripolitisk policyforandring, som kom til udtryk i tilblivelsen af den første omnibuspakke. Jeg anvender Multiple Streams Approach og inddeler beslutningsprocessen i tre faser: (A) de tre policystrømme krydser, så et mulighedsvindue opstår, (B) policyentreprenører fremmer en beslutningsændring, og (C) der sker en succesfuld beslutningskobling i form af vedtaget lovgivning. Jeg bru-

ger således denne teoretiske ramme til at vise, hvordan EU's interne policyentrepreneurere spillede en afgørende rolle i at fremme de politiske løsninger, som blev de foretrukne.

De europæiske omnibusser

Jeg gennemgår først hhv. problemstrømmen, policystrømmen og politikstrømmen i EU's industripolitik for at vise, hvordan de krydsede i efteråret 2024 og skabte et mulighedsvindue i kølvandet på Draghi-rapporten (A). I løbet af efteråret og vinteren 2024 fremmede europæiske policyentrepreneurere, navnlig Kommissionen, erhvervsorganisationer og kristendemokratiske politikere, forenkling af lovgivning som en mulig industripolitisk beslutningsændring (B). Dette kulminerede i april 2025, hvor der skete en policyforandring i form af vedtagelsen af stop-the-clock-forslaget i den første omnibuspakke (C). Analysen viser således, hvordan et ændret politisk klima internt i EU muliggjorde en policyløsning, der blot et par år inden ikke havde været moden. Figur 3 inddeler analysens centrale begivenheder i beslutningsprocessens forskellige faser.

Figur 3: Tidslinje for vedtagelsen af stop-the-clock-forslaget, omnibuspakke I



A: Et mulighedsvindue opstår

Siden 2010'erne havde *problemstrømmen* i EU's industripolitik været forholdsvis konstant, hvor geoøkonomisk adfærd fra stormagter pressede europæiske virksomheders konkurrenceevne. Manglende konkurrenceevne blev i Ursula von der Leyens første periode også anset som et problem, der krævede politisk handling, men det blev anset som et problem, der skulle løses med grønne og bæredygtige tiltag. Kommissionen skrev i marts 2023, at der i Europa var "bred konsensus om en europæisk model for inkluderende økonomisk vækst, baseret på bæredygtig konkurrenceevne, økonomisk sikkerhed, handel og åben strategisk autonomi samt fair konkurrence" (egen oversættelse af Kommissionen, 2023c: 2). Hvis løsningen var en bæredygtig, grøn og inkluderende vækst, måtte problemet vedrørende europæisk konkurrenceevne være fossile brændsler og social uretfærdig vækst.

Konkurrenceevnedagsordenen væltede imidlertid ind på europæiske beslutningstageres lystavler den 9. september 2024, da Mario Draghi, tidligere europæisk centralbankchef og italiensk premierminister, udkom med sin længeventede rapport, der skulle anlægge en ny industripolitisk strategi for EU. Blandt rapportens 170 anbefalinger blev forenkling nævnt som en løsning på den administrative byrde, der plagede europæiske virksomheder og dermed hindrede EU's konkurrenceevne (Draghi, 2024: 68). Draghi opfordrede bl.a. til, at den nyvalgte Kommission fik en forenklingsvicepræsident og skar 25 pct. af virksomheders rapporteringskrav.

Draghis rapport var altså den fokuserende begivenhed, der bragte debatten om EU's konkurrenceevne ind på den politiske dagsorden samt problematiserede virksomheders mange administrative byrder (andre rapporter, f.eks. Letta-rapporten i april 2024, havde stillet samme diagnose, men havde ikke været lige så dagsordensættende). Selvom den overordnede problemstrøm – en geoøkonomisk verden, der pressede europæisk industri – forblev den samme, var den specifikke problemopfattelse angående europæisk konkurrenceevne således blevet justeret. Manglende europæisk konkurrencedygtighed skyldtes nu bureaukrati, komplekse regler og administrative byrder, og løsningen var derfor ikke (længere) grøn omstilling og inkluderende vækst, som Kommissionens rapport halvandet år forinden havde skrevet, men i stedet en forenkling af EU's regelkludetæppe. Denne framing afveg umiddelbart fra den ellers interventionistiske industripolitiske retning, som EU havde anlagt de seneste år; nu handlede det snarere om at trække statens lange regulerende arme tilbage.

I *policystrømmen* havde deregulering i flere år flydt rundt i policyursuppen, men var aldrig modnet som policyløsning til trods for, at både erhvervsfolk og borgerlige stemmer kritiserede de mange europæiske regler. Tværtimod var en populær og moden policyløsning i løbet af 2010'erne at anskue EU som en regulerende frontløber med høje markedsstandards, som resten af verden efterfølgende ville imitere (Damro, 2015). Denne 'Bruxelles-effekt' kom f.eks. til udtryk i EU's GDPR-lovgivning fra 2016 og var også forhåbningerne bag AI-forordningen, der blev vedtaget i den 9. europaparlamentssamling i 2024 (Europa-Parlamentet, 2024). Det var imidlertid interessant, at mens lovgivere i EP færdigforhandlede AI-forordningen i februar 2024, overrakte 73 erhvervsledere *Antwerperklæringen* til kommissionsformand von der Leyen. Erklæringen var tiltænkt den nye Kommission efter sommerens europaparlamentsvalg og ønskede en ny europæisk industriaftale, der skulle indeholde "en ny ånd inden for lovgivning" (Cefic, 2024). Selvom deregulering ikke var en moden løsning i foråret 2024, lå den således i policyursuppen.

I *politikstrømmen* skete der også en markant ændring fra von der Leyens første periode (2019-2024) til anden periode (2024-2029). Den 9. europaparlamentssamling var valgt ind med et stærkt klimamandat, og et flertal var ikke muligt uden grønne og progressive stemmer. Dette Europa-Parlament indførte horisontale industripolitiske krav, herunder EU's taksonomiforordning, direktivet om virksomheders bæredygtighedsrapportering (CSRD) og direk-

tivet om virksomheders due diligence i forbindelse med bæredygtighed (CS-DDD). Taksonomien kategoriserede 'grønne' aktiviteter og energikilder i EU, CSRD opstillede bæredygtighedsrapporteringskrav til virksomheder, mens rapporteringskravene i CSDDD skulle sikre, at menneskerettigheder og miljøstandards blev overholdt i virksomheders værdikæder (Jemal og Schmidt, 2025). Alle tre retsakter blev kritiseret for at indføre byrder for virksomheder, men dette ændrede ikke ved reguleringslystne progressive folkevalgtes overbevisning og var desuden i tråd med opfattelsen af, at EU's konkurrenceevne blev styrket af en grøn og bæredygtig transition.

➤➤ I september 2024, da Draghi-rapporten udkom, var der således et ændret politisk landskab med flere højreorienterede og industrivenlige ledere i Det Europæiske Råd, med et Europa-Parlament, der ikke længere afhang af grønne og progressive stemmer, og med en Kommission på jagt efter nye policyløsninger

Siden vedtagelsen af disse retsakter havde flere medlemslande imidlertid oplevet markante højredrejninger, og det samme skete ved europaparlamentsvalget i juni 2024. I den 10. europaparlamentssamling var Kristendemokraterne (EPP) blevet de nye kongemagere med mulighed for at danne et flertal udelukkende med højrefløjspartier. I september 2024, da Draghi-rapporten udkom, var der således et ændret politisk landskab med flere højreorienterede og industrivenlige ledere i Det Europæiske Råd, med et Europa-Parlament, der ikke længere afhang af grønne og progressive stemmer, og med en Kommission på jagt efter nye policyløsninger. Der opstod således et mulighedsvindue, hvor problemstrømmen havde fået en justeret problemdefinition, politikstrømmen havde forskubbet sig til højre, og policystrømmen havde en umoden, men ikke desto mindre eksisterende løsning på det finjusterede problem.

B: Policyentreprenører fremmer en beslutningsændring

Mens von der Leyen planlagde sin kommende Kommission, underskrev Det Europæiske Råd *Budapest-erklæringen om den nye europæiske konkurrenceevne*, der bl.a. efterspurgte en 'forenklingsrevolution.' Den skulle sikre en "drastisk reduktion af administrative, regulatoriske og rapporteringsmæssige byrder" (Det Europæiske Råd, 2024). Erklæringen lagde sig i forlængelse af Draghi-rapporten og krævede, at Kommissionen allerede i første halvår af 2025 skulle skære 25 pct. i virksomheders rapporteringskrav.

Den 1. december var den nye Kommission klar, og EU fik sin første implementerings- og forenklingskommissær, Valdis Dombrovskis (Kommissionen, 2025c). I både kommissærens opgavebeskrivelse og i det nylancerede *Konkurrenceevnekompasset* var forenklingsdagsordenen og nedbringelse af administrative byrder erklæret som en af Kommissionens største prioriteter (Kommissionen, 2025c; Kommissionen, 2025d: 3). Dombrovskis mødtes med

erhvervsorganisationer, herunder AmChamEU, for at drøfte 'regulatorisk forenkling' (AmChamEU, 2025), og han inviterede 68 interessenter, heraf 58 erhvervsledere og 10 NGO'er, til en lukket rundbordsdiskussion for at diskutere konkrete policyløsninger (Brunetti, 2025; Canfin, 2025). I hastighedens navn omgik Dombrovskis EU's åbne høringsprocedure og konsekvensanalyse af lovforslag, hvilket affødte demonstrationer og kritik fra civilsamfundsorganisationer (Garcia, 2025; Berthier, 2025; DP World o.a., 2025).

Den 11. februar 2025 fik policyentreprenører i Kommissionen koblet en policyløsning til problemstrømmen med arbejdsprogrammet *En modigere, enklere og hurtigere Union*. Her lovede Kommissionen en række omnibuspakker, der skulle forenkle lovgivning af prioriterede sektorer, "som interessenter og Draghi-rapporten havde påpeget" (Kommissionen, 2025e: 3). Omnibuspakkerne (løsningen) skulle altså tilrette, redigere og forenkle udvalgte retsakter, der var blevet for byrdefulde for virksomheder (problemet). Den 26. februar blev de to første omnibuspakker lanceret. Omnibuspakke I indeholdt et 'substansforslag', som skulle forenkle taksonomien, CSRD og CSDDD, samt et 'stop-the-clock'-forslag, som skulle udskyde ikrafttrædelsen af CSRD og CSDDD med hhv. 2 og 3 år (Kommissionen, 2025f). Omnibuspakken foreslog altså at trække de horisontale industripolitiske værktøjer tilbage, som det tidligere EP havde indført.



Ifølge den justerede problemopfattelse blev europæisk konkurrenceevne ikke længere forbedret ved at stille horisontale krav, der skubbede industrier i en grøn retning, men derimod ved at fjerne byrdefulde krav, der hæmmede europæiske virksomheders position på det globale marked

En koalition bestående af kommissærer, medlemsstater og erhvervsorganisationer søgte således at koble EU's manglende konkurrencedygtighed (problemstrøm) med byrdereduktion (policystrøm), der nu var modnet og passede til det nye politiske klima (politikstrøm). Ifølge den justerede problemopfattelse blev europæisk konkurrenceevne ikke længere forbedret ved at stille horisontale krav, der skubbede industrier i en grøn retning, men derimod ved at fjerne byrdefulde krav, der hæmmede europæiske virksomheders position på det globale marked. Den væsentlige pointe er her, at regelforenkling ikke nødvendigvis var den mest rationelle og effektive policyløsning, men blot var én blandt flere løsninger, der flød rundt i policyursuppen. I takt med at regelforenkling modnede som løsning og passede til det politiske klima, udnyttede policyentreprenører mulighedsvinduet til at koble lige netop denne løsning til problemstrømmen. Alternativt kunne man have fulgt andre anbefalinger fra Draghi-rapporten; f.eks. ville subsidier til grøn energi eller afkobling af elpriser fra de mere volatile fossile brændstofpriser reducere virksomheders produktionsomkostninger, hvilket ville have øget den europæiske konkurrenceevne (Draghi, 2024: 26). Denne vertikale løsning havde været mere inter-

ventionistisk og havde dermed passet ind i den eksterne forklaringsmodel. Policyentrepenører valgte imidlertid ikke denne løsning, formentlig fordi et højredrejet europæisk politisk klima ikke så yderligere statsstøtte som en moden policyløsning – de valgte derimod at fremme forenkling og byrdereduktion som beslutningsændring.

C: Policyforandring i rekordfart

Kommissionen ville gennemføre omnibuspakkerne hurtigst muligt, hvilket EU's medlemsstater, anført af Tysklands nyvalgte kristendemokratiske Friedrich Merz, roste og støttede. Knap 48 timer efter omnibuspakkernes lancering havde Danmarks erhvervsminister, Morten Bødskov, hentet mandat i Folketingets Europaudvalg (Folketinget, 2025), og på under en måned havde Rådet stemt stop-the-clock-forslaget igennem (Rådet, 2025). Progressive NGO'er samt grønne og socialdemokratiske medlemmer af Europa-Parlamentet kritiserede Kommissionen for at være i lommen på erhvervslivet (Wolters, 2025; WWF, 2025). Alligevel vedtog Europa-Parlamentet stop-the-clock-forslaget den 3. april med stemmer fra Renew, S&D og De Grønne, der udmeldte, at et højreorienteret mandat blot havde udvandet kravene yderligere (Europa-Parlamentet, 2025). Der gik altså 50 dage, fra at Kommissionen fremsatte stop-the-clock-forslaget, til det blev vedtaget i både EP og Rådet. Til sammenligning tog dette gennemsnitligt 18 måneder i perioden 2019-2022 (Europa-Parlamentet, 2023). Der skete altså ikke kun en succesfuld beslutningskobling i form af vedtaget (udskydelse af) lovgivning, beslutningskoblingen skete også på rekordfart.

Overtager forenkling EU's industripolitiske landskab?

Analysen viser således, hvordan Draghi-rapporten var en fokuserende begivenhed, der justerede problemopfattelsen af manglende europæisk konkurrenceevne til at omhandle erhvervsbyrder og forenkling snarere end grøn omstilling. Dette skete samtidig med et højredrejet og mere industrivenligt europæisk politisk landskab, hvilket muliggjorde, at den nyudnævnte Kommission, sammen med store medlemsstater og erhvervsinteressenter, udnyttede mulighedsvinduet til at gennemføre en policyforandring på rekordtid. Og selvom der ikke var konsensus om, at forenkling var den passende policyløsning, betød den nye politiske virkelighed, at progressive stemmer i EP ikke kunne stille andet op end at kritisere og derefter støtte forslaget.

Ser man på det overordnede industripolitiske landskab, er forenkling ikke kun løsningen på de mange rapporteringskrav, men er blevet en bredt forankret policyløsning. Der er indtil videre meldt fem yderligere omnibuspakker ud, der vil omfatte InvestEU-programmet, EU's landbrugspolitik, virksomhedsdefinitioner, forsvarsindustri og kemikaliesektoren (Det Europæiske Råd, 2025; The European Consumer Organisation, 2025). Danmarks europaminister, Marie Bjerre, har udmeldt, at "vi bliver nødt til at tale om deregulering," mens digitaliseringsminister Caroline Stage vil "finde den helt store høvl frem og fjerne overflødige og innovationshæmmende regler" i EU's GDPR-lovgivning (Bjerre, 2025; Scheuer-Larsen, 2025). Sidenhen har først Merz

og derefter Frankrigs Emmanuel Macron foreslået helt at afskaffe CSDDD (Kurmayer, 2025; Leali o.a., 2025), og den 22. maj udtalte den franske europaminister, at ”det nu snart er et år siden europaparlamentsvalget. Og nu begynder vi at snakke om det første forenklingspakke. Vi har et vindue til at handle i, og vi bliver nødt til at benytte det” (egen oversættelse af Vincour, 2025). Policyentrepenørerne udtaler det nærmest selv; forenkling – eller deregulering – tages nu op som en moden policyløsning for at udnytte (muligheds)vinduet.



Ser man på det overordnede industripolitiske landskab, er forenkling ikke kun løsningen på de mange rapporteringskrav, men er blevet en bredt forankret policyløsning

Implikationer af 'forenklende' industripolitik

'Klassiske' politologiske analyser har forklaret øget interventionisme i EU's industripolitik som en konsekvens af et geoøkonomisk globalt skifte – af en ny verdensorden. En sådan argumentation passer imidlertid dårligt med EU's seneste industripolitiske forenklingssbølge. Jeg har i denne artikel søgt at vise, hvordan omnibuspakkerne blev præsenteret i et mere højredrejet politisk landskab, hvor administrative byrder blev set som et problem, der hindrede europæisk konkurrenceevne. Policyprocessen ses således som et resultat af policyentrepenører, der i dette tilfælde formåede at fremme egne løsninger og koble dem til det dagsordensættende problem, så de fremstod modne og acceptable i det givne politiske klima. Foretager man udelukkende eksterne forklaringer på EU's policy, risikerer man at overse, hvem der internt fremmer samt profiterer af den givne policy.

Derudover viser analysen, hvordan sondringen mellem horisontal og vertikal industripolitik nuancerer forståelsen af økonomiske politikker såsom 'interventionisme' og 'deregulering'. Typisk defineres interventionisme som 'mere stat, mindre marked', mens deregulering defineres som 'mindre stat, mere marked'. Denne analyse belyser imidlertid, at interventionisme også kan forstås som brug af vertikale instrumenter, mens deregulering tilsvarende kan forstås som tilbagerulning af horisontale rammevilkår. Fælles for disse to industripolitiske tiltag er, at virksomheder får mere favorable vilkår på såvel det indre marked som det globale marked. Denne indsigt udfordrer således den neolibérale kritik af EU's industripolitik i 80'erne; for hvis interventionisme indebærer øget markedsstyring, men samtidig giver erhvervsinteresser indflydelse på, hvordan staten styrer markedet, og dette kombineres med en forenklingdagsorden, der fjerner horisontale krav, fremstår den nuværende udvikling da ikke mere erhvervsvenlig end 1980'ernes ellers neolibérale industripolitik?

Referencer

- Ambroziak, Adam A. (2017), "Review of the Literature on the Theory of Industrial Policy" i Ambroziak, Adam A., red., *The New Industrial Policy of the European Union*, Cham: Springer International Publishing, pp. 3–38.
- AmChamEU (2025), "Meeting with Commissioner Dombrovskis on regulatory simplification", www.amchameu.eu/news/meeting-commissioner-dombrovskis-regulatory-simplification
- Antonini, Renato, Ruxandra Cana, Eva Monard, Eléonore Mullier, Zanda Romata, Byron Maniatis og Elli Zachari (2023), "EU Proposes Critical Raw Materials Act and Net Zero Industry Act", *Steptoe*, www.stepto.com/en/news-publications/eu-proposes-critical-raw-materials-act-and-net-zero-industry-act.html
- Babić, Milan, Adam D. Dixon og Imogen T. Liu, red. (2022), *The Political Economy of Geoeconomics: Europe in a Changing World*, Cham: Springer International Publishing, pp. 1-27.
- Berthier, Anais (2025), "RE: Concerns about the inadequate consultation process on the Omnibus Simplification Package", www.clientearth.org/media/3ufnr-j34/20250131-letter-to-the-ec-omnibus-consultation.pdf
- Bjerre, Marie (2025), "Marie Bjerre: Europas fremtid skal ikke gå tabt i papirusseri og paragrafrytteri", *Altinget*, 20. april, www.alinget.dk/artikel/marie-bjerre-europas-fremtid-skal-ikke-gaa-tabt-i-papirusseri-og-paragrafrytteri
- Brunetti, Anna (2025), "Commission means business: Dombrovskis summons corporates for EU rules review", *Euroactiv*, www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/commission-means-business-dombrovskis-summons-corporates-for-eu-rules-review/
- Buch-Hansen, Hubert og Angela Wigger (2010), "Revisiting 50 years of market-making: the neoliberal transformation of European competition policy", *Review of International Political Economy*, 17(1): 20-44.
- Bulfone, Fabio (2023), "Industrial Policy and Comparative Political Economy: A Literature Review and Research Agenda", *Competition & Change*, 27(1): 22-43.
- Caves Richard E. (1987), "Industrial policy and trade policy: the connections," i Kierzkowski, Henryk, red., *Protection and competition in international trade: essays in honour of W. M. Corden*, Blackwell, Oxford.
- Cefic (2024), "The Antwerp Declaration for a European Industrial Deal", <https://antwerp-declaration.eu/>
- Cimoli, Mario, Giovanni Dosi, Richard R. Nelson og Joseph Stiglitz (2006), "Institutions and Policies Shaping Industrial Development. An Introductory Note", *Paper prepared for the task force on Industrial Policies and Development*, New York: Columbia University.
- Canfin, Pascal (2025), "A fake consultation on the omnibus?", *LinkedIn*, www.linkedin.com/pulse/fake-consultation-omnibus-pascal-canfin-uesve/
- Damro, Chad (2015), "Market power Europe: exploring a dynamic conceptual framework," *Journal of European Public Policy*, 22(9): 1336-54.
- Bauerle Danzman, Sarah og Sophie Meunier (2024), "The EU's Geoeconomic Turn: From Policy Laggard to Institutional Innovator", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 62(4): 1197-1115.
- Det Europæiske Råd (2024), "Budapest Declaration on the New European Competitiveness Deal", www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/
- Det Europæiske Råd (2025), "European Council conclusions on European defence, 6 March 2025", www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/03/06/european-council-conclusions-on-european-defence/
- Di Carlo, Donato og Luuk Schmitz (2023), "Europe First? The Rise of EU Industrial Policy Promoting and Protecting the Single Market", *Journal of European Public Policy*, 30(10): 2063-96.
- Dietrich, Michael (1991), "European Economic Integration and Industrial Policy", *Review of Political Economy*, 3(4): 418.
- DP World, Ferrero, HAKRO, Ingka Group, L'Occitane, Mars, Incorporated, Nestlé, Primark, Signify, Unilever, Vattenfall, NEI Investments, Ethical Trading Initiative og Global Network Initiative (2025), "Business views on the EU omnibus proposal", https://media.business-humanrights.org/media/documents/Omnibus_Business_Statement_17_January_2025.pdf
- Draghi, Mario (2024), *The Future of European Competitiveness – A Competitiveness Strategy for Europe*.
- Europa-Parlamentet (2023), "European Parliament: Facts and figures 2023", [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI\(2023\)747102_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI(2023)747102_EN.pdf)
- Europa-Parlamentet (2024), "EU AI Act: first regulation on artificial intelligence", <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20230601STO93804/eu-ai-act-first-regulation-on-artificial-intelligence>
- Europa-Parlamentet (2025), "Sustainability and due diligence: MEPs agree to delay application of new rules", www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20250331IPR27557/sustainability-and-due-diligence-meps-agree-to-delay-application-of-new-rules
- Eckert, Sandra (2024), "Business Power and the Geoeconomic Turn in the Single European Market", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 62(4): 973-92.
- Folketinget (2025), "Møde i Europaudvalget 28-2-2025", www.ft.dk/samling/20241/udvda/EUU/2078081/index.htm
- Garcia, Sabela Gonzalez (2025), "Press Release "Not without us" – EU's Omnibus proposal rewards corporate interests instead of protecting people & planet", *European Coalition for Corporate Justice*, <https://corporatejustice.org/news/press-release-not-without-us-eus-omnibus-proposal-rewards-corporate-interests-instead-of-protecting-people-and-planet>

- nibus-proposal-rewards-corporate-interests-instead-of-protecting-people-planet/
- Gehrke, Tobias (2022), "EU Open Strategic Autonomy and the Trappings of Geoeconomics", *European Foreign Affairs Review*, 27(Special Issue): 61–78.
- Herranz-Surrallés, Anna, Chad Damro og Sandra Eckert (2024), "The Geoeconomic Turn of the Single European Market? Conceptual Challenges and Empirical Trends", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 62(4): 919–37.
- Jemal, Sobla og Alexander Schmidt (2025), "The Omnibus Simplification Package: explained", *Normative*, <https://normative.io/insight/the-omnibus-simplification-package-explained/>
- Kommissionen (2023a), "European Chips Act", https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-chips-act_en
- Kommissionen (2023b), "Press remarks by Executive Vice-Presidents Vestager and Dombrovskis and High Representative/Vice-President Borrell on Economic Security Strategy", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_3388
- Kommissionen (2023c), "Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Long-term competitiveness of the EU: looking beyond 2030", https://commission.europa.eu/system/files/2023-03/Communication_Long-term-competitiveness.pdf
- Kommissionen (2025a), "Approved integrated Important Projects of Common European Interest (IPCEI)", https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ipcei/approved-ipceis_en
- Kommissionen (2025b), "Commission unveils the White Paper for European Defence and the ReArm Europe Plan/Readiness 2030", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_793
- Kommissionen (2025c), "Commissioners-designate (2024-2029)", https://commission.europa.eu/about/commission-2024-2029/commissioners-designate-2024-2029_en
- Kommissionen (2025d), "Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A Competitiveness Compass for the EU", https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en
- Kommissionen (2025e), "Commission work programme 2025", https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategy-documents/commission-work-programme/commission-work-programme-2025_en
- Kommissionen (2025f), "Commission proposes to cut red tape and simplify business environment", https://commission.europa.eu/news/commission-propose-cut-red-tape-and-simplify-business-environment-2025-02-26_en
- Kurnmayer, Nikolaus J. (2025), "Germany's Merz tells EU to scrap supply chain due diligence law", *Euroactiv*, www.euractiv.com/section/eet/news/germanys-merz-tells-eu-to-scrap-supply-chain-due-diligence-law/
- Lall, Sanjaya (1999), "Promoting industrial competitiveness in developing countries: lesson from Asia", *Economic papers* 39, Commonwealth Secretariat
- Leali, Giorgio, Paul De Villepin og James Fernylough (2025), "Macron and Merz call to abolish EU law on ethical supply chains", *Politico*, www.politico.eu/article/macron-merz-supply-chain-green-ethical/
- McNamara, Kathleen R. (2024), "Transforming Europe? The EU's Industrial Policy and Geopolitical Turn", *Journal of European Public Policy*, 31(9): 2371–96.
- Morelli, Carlo (2012), "Jute, firm's survival, and British industrial policy: government action under globalization," i R. Fujioka og M. Umemura, red., *Comparative responses to globalisation. Experiences of British and Japanese Enterprises*, Palgrave Macmillan, London.
- Naudé, Wim (2010), "Industrial Policy: Old and New Issues", Working Paper No. 2010/106, United Nations University, *World Institute for Development Economics Research*, september.
- Pack, Howard (2006), "Industrial policy in Europe in the 20th century", *EIB Papers* 11(1): 36–62
- Rodrik, Daniel (2004), "Industrial policy for the twenty-first century", *Faculty Research Working Papers Series*, Harvard University, RWP04-047.
- Rådet (2025), "Simplification: Council gives final green light on the 'Stop-the-clock' mechanism to boost EU competitiveness and provide legal certainty to businesses", www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/04/14/simplification-council-gives-final-green-light-on-the-stop-the-clock-mechanism-to-boost-eu-competitiveness-and-provide-legal-certainty-to-businesses/
- Scheuer-Larsen, Simone (2025), "Kvæler virksomheders udviklingsmuligheder: Minister langer ud efter udskældt lov", *Finans*, 28. april, <https://finans.dk/erhverv/ECE18126820/kvaeler-virksomheders-udviklingsmuligheder-minister-langer-ud-efter-udskaeldt-lov/?fp-ex-p=70040000&fp-alg=700400001>
- Schmitz, Luuk og Timo Seidl (2023), "As Open as Possible, as Autonomous as Necessary: Understanding the Rise of Open Strategic Autonomy in EU Trade Policy", *Journal of Common Market Studies*, 61: 834– 52.
- The European Consumer Organisation (2025), "Simplification Omnibus for the chemical sector: BEUC follow-up comments to Commission Reality Check workshops", www.beuc.eu/position-paper/simplification-omnibus-chemical-sector-beuc-follow-comments-commission-reality-check
- Vestal, James E. (1995), *Planning for change: industrial policy and Japanese economic development, 1945-1990*, Oxford University Press, pp. 190-218.

- Välilä, Timo (2006), "No policy is an island—on the interaction between industrial and other policies", *EIB Papers*, 11(2): 8–33
- Vincour, Nick (2025), "Europe needs to go much further in slashing red tape, French minister urges," *Politico*, <https://pro.politico.eu/news/199057>
- Warloutzet, Laurent (2017), *Governing Europe in a Globalizing World: Neoliberalism and Its Alternatives Following the 1973 Oil Crisis*, London: Routledge.
- Warwick, Ken (2013), "Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*.
- Wolters, Lara (2025), "Lara Wolters on the Omnibus approach and what needs to happen", *Human Level*, www.wearehumanlevel.com/content-hub/lara-wolters-on-the-omnibus-approach-and-what-needs-to-happen
- WWF (2025), "Von der Leyen's deregulation omnibus: A devastating blow to EU environmental objectives", www.wwf.eu/?17206391/Von-der-Leyens-deregulation-omnibus-A-devastating-blow-to-EU-environmental-objectives

Politisk økonomi og økonomisk politik: Replik til Peter Birch Sørensen

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

Det glæder os at læse de grundige kommentarer til vores bog, Har alting en pris?,¹ som Peter Birch Sørensen (PBS) fremlægger i Økonomi & Politik, no. 1, 2025.² Ikke mindst har det glædet os, at Birch Sø-

rensen, på trods af mange indvendinger, slutter sin kommentar med at anbefale fagfæller at læse bogen. Hvis de følger hans råd, har vi dermed fået opfyldt et vigtigt formål.

FINN COLLIN

Professor emeritus,
Københavns Universitet,
adjungeret professor,
Aalborg Universitet
København,
collin@ikp.aau.dk

DAVID BUDTZ PEDERSEN

Professor,
Aalborg Universitet
København,
davidp@ikp.aau.dk



Vores bog er ikke en analyse og kritik af, hvad der sker på den økonomiske videnskabs forskningsfront, eller en kortlægning af, hvad der forskes i på universiteternes økonomiske institutter. Den er derimod en analyse af symbiosen imellem en dominerende økonomisk skole og det politiske system, i Danmark så vel som mange andre højtudviklede industrilande

I indledningen af vores bog *Har alting en pris?* (2024) præsenterer vi vores ærinde som følger: “Vores bog er ikke en analyse og kritik af, hvad der sker på den økonomiske videnskabs forskningsfront, eller en bred kortlægning af, hvad der forskes i på universiteternes økonomiske institutter. Den er derimod en analyse af symbiosen imellem en dominerende økonomisk skole og det politiske system, i Danmark så vel som mange andre højtudviklede industrilande”. Vi fokuserer på Danmark, men dansk økonomi er tæt sammenvævet med udviklinger i den globale økonomi og kan ikke isoleres derfra. Vi beskriver et eksempel på denne sammenhæng i et afsnit med titlen “Globaliseringen af den internationale økonomi” (s. 126-130). Vi uddyber nedenfor.

PBS citerer vores formålserklæring i indledningen til sine kommentarer. Ikke desto mindre består meget af hans kritik i at påpege, at der findes økonomiske skoler, der ikke rammes af vores kritik. Og endda nogle, der deler kritikken. Det er vi ganske klar over, men vores påstand er, at disse alternative økonomiske teorier har spillet en langt mindre rolle i den økonomiske politik i de seneste årtier. Birch Sørensen antyder, at bogens undertitel om “den økonomiske videnskabs grænser” understøtter hans fortolkning af bogens sigte. Men det er forkert. Vi forstår ved “videnskab” ikke blot en abstrakt sum af teorier og forskningsresultater, som rummes i fagets bøger og artikler, men også en profession og en samfundsmæssig institution. I bogen anlægger vi således et videnskabssociologisk perspektiv på den økonomiske videnskab, som vi tyde-

ligt beskriver. Et sådant perspektiv er en selvfølge, når man betragter andre samfundsmæssigt centrale videnskaber, som f.eks. den medicinske, hvor det ikke blot drejer sig om et korpus af teoretiske og eksperimentelle forskningsresultater, men om lægers rolle i sundhedssystemet, om udvikling og ibrugtagning af lægemidler eller om prioriteringen af forskningsmidler, som sker i et samspil mellem videnskabens fremskridt, politikernes ønsker osv. Vores bog er et forsøg på at foretage en tilsvarende analyse af den økonomiske videnskab og profession i samfundet.

Ovenfor talte vi om en "symbiotisk" forbindelse imellem en bestemt økonomisk skole og det politiske system. Vi beskriver hermed et felt, som tidligere finansminister Bjarne Corydon har kaldt "Bermuda-trekanten mellem viden, magt og interesser" i den økonomiske politik.³ "Viden" repræsenteres i denne sammenhæng af den økonomiske videnskab, "magten" er det demokratiske, parlamentariske system, mens "interesser" er de kræfter, der styrer den politiske beslutningsproces i bestemte retninger – inklusive de kræfter, der er på spil i den økonomiske videnskab selv. De tre parter hiver i hvert deres hjørne af trekanten, og resultatet er en dynamik, som ifølge Corydon er lige så udfordrende at navigere i som det berygtede farvand i Caribien.

Henvisningen til Corydons artikel fra Samfundsøkonomen peger på en anden skævhed i PBS' læsning af vores tekst, nemlig at vi tillægger økonomerne en dominans over politikerne, en evne til at besnakke dem til at forfølge bestemte dagsordener. Corydons metafor udtrykker derimod en ligebyrdighed imellem politikere og økonomer i denne proces (med "kræfter" som en tredje spiller). Det er derfor upræcist, når PBS skriver, at "[m]ålsætningen om økonomisk vækst er altså [ifølge FC og DBP] noget, som neoklassiske økonomer har påduttet det politiske system i de seneste årtier" (s. 123), og at det er et resultat af "neoklassisk propaganda" (s. 124). Det mener vi ikke, og det skriver vi ikke. I samme forbindelse citerer vi i vores bog Corydons bemærkning om, at forholdet imellem økonomer og politikere udgør en "dialektik", dvs. en jævnbyrdig udveksling imellem de to parter:

"Kun de allermest naive eksperter er helt blinde overfor, at de bliver aktører i et spil, hvor deres viden og indsigt går i en nærmest kemisk forbindelse med magt og interesser. De mest kyniske anlægger derimod en fuldblodspolitisk tilgang, hvor ekspertrollen bruges som entrébillet til at søge magt og indflydelse på lige fod med andre politiske spillere" (Har alting en pris?, s. 94).

"Samspillet mellem økonomer, nøglepolitikere og embedsmænd (særligt i Finansministeriet) er præget af gensidigt forstærkende mekanismer, udviklet over en længere periode – med rod i fundamentale samfundsforhold" (Ibid., s. 96).

Naturligvis giver vi politikerne det største ansvar for den førte økonomiske politik, og vi beskylder ikke økonomerne for at have påduttet dem målsætninger, som de ellers ikke ville forfølge. Som det fremgår, tillægger vi Bjarne Corydon en stor betydning som hovedvidne til disse processer. Og det ville – som PBS antyder – nok have gavnet bogen med en stærkere dokumentation af hans påstande ved gennemgang af relevante papirer om den økonomiske politikudvikling. Men vi mener, at Corydons analyse kan tillægges stor vægt: Han var en magtfuld finansminister centralt placeret i regeringen med stort kendskab til Finansministeriets maskinrum. Tilmed er han i kraft af sin politologiske baggrund rustet til at analysere forholdet mellem magt og viden. Og der er ingen, der har påstået, at den politik, han gennemførte, var påduttet ham af andre.

Den anden pointe, vi understreger i bogens forord, følger af den første. Bogen er ikke en kritik af økonomiske teori i dens fulde bredde og på dens aktuelle forskningsstade, men netop de dele deraf, der indgår i den nævnte ”symbiose” med politiske beslutningstagere. Derfor rammer PBS ved siden af, når han løbende påpeger, ganske korrekt, at der jo findes økonomer, der mener noget andet end de økonomiske politikker, vi kritiserer. Det er vi ganske på det rene med, men vores pointe er, at det ikke desto mindre er et langt snævrere udvalg af økonomisk teori, der anvendes. Eksistensen af sådanne ikke-implementerede alternativer understøtter snarere end undergraver vores pointe om den snævre kontakt imellem politikere og økonomer af en bestemt observans.

Nogle konkrete eksempler på Birch Sørensens kritik

Lad os nu se på et par konkrete punkter, hvor PBS fejllæser ærindet i bogen. Som nævnt påstår vi ikke, at målsætningen om økonomisk vækst er blevet påduttet politikere af neoklassiske økonomer. Vi er enige med PBS, når han skriver, at ”globaliseringen og den deraf følgende stigende internationale konkurrence har været en væsentlig årsag til, at økonomiske overvejelser og hensyn har fået stigende vægt i den førte politik”, og dette gælder utvivlsomt også den stærke prioritering af økonomisk vækst. Denne udvikling beskriver vi selv detaljeret i kap. 6 og kap. 7 af vores bog. Her gør vi rede for, hvordan den senere tids danske vækstopolitik var en tilpasning til internationale politisk-økonomiske udviklinger, hvor global frihandel blev etableret som et vigtigt princip.

I disse internationale udviklinger finder vi imidlertid netop et klart eksempel på den symbiose imellem politiske programmer og økonomisk teori, som er denne bogs emne. Den tætte forbindelse imellem de to er selvfølgelig ikke enestående for Danmark, og syntesen imellem neoklassisk teori og liberalistisk politik var i en periode dominerende i flere vestlige lande. Globaliseringen var især drevet frem af den (neoklassiske) teori om fordelene ved frihandel.

PBS antyder modsætningsvis, at omstillingen til global frihandel ikke skyldtes økonomiske teori, men snarere teknologiske faktorer, såsom udviklingen af

informationsteknologi. Men globaliseringsbølgen startede allerede i slutningen af 1980'erne, hvor informationsteknologien endnu kun var i sin vorden. I stedet blev global frihandel af politikere som Ronald Reagan og Margaret Thatcher lanceret som et redskab til nedbrydning af den politisk-økonomiske tvedeling af verden, som havde hersket under Den Kolde Krig, men som nu kunne opløses efter Østblokkens svækkelse og Sovjetunionens endelige kollaps. Den nye orden blev, som vi beskriver i bogen, formelt stadfæstet i 1990 i *The Washington Consensus*, som bl.a. fastsatte, at lån fra Den Internationale Valutafond (IMF) kun kan ydes på betingelse af udbredt deregulering af kapitalmarkeder, kapitalbevægelser og handel samt privatisering og veldefinerede ejendomsrettigheder. Den globale frihandelspolitik blev cementeret af Bill Clinton, der begrundede omstillingen af USAs økonomiske politik som en nødvendig tilpasning til den globale konkurrence. Dette kan umiddelbart se ud som et cirkelargument, hvor økonomiens globalisering begrundes med økonomiens globalisering. Det udtrykker dog snarere symbiosen imellem en bestemt økonomisk teori og en politisk-ideologisk dagsorden, som gensidigt støtter hinanden. Foreningen af neoklassisk økonomi og liberalistisk politik antoges af mange at udgøre en så stærk global kraft, at den ville skubbe alle klodens nationer ind på den samme vej, jf. Francis Fukuyamas bog *The End of History and the Last Man*.⁴

Tilpasningen til den indvarslede globale konkurrence medførte i Danmark dybtgående reformer på mange institutionelle niveauer. De blev af politologen Ove Kaj Pedersens sammenfattet under betegnelsen "konkurrencestaten". Det er her målet om økonomisk vækst kommer ind. Det blev set som en betingelse for, at Danmark ikke skulle blive agterudsejlet i den konstant "vækstende" globale økonomi.

Blandt de talrige reformer til fremme af den økonomiske vækst var også tilpasninger af de videregående uddannelser. "Vækst" indføres ved universitetsloven af 2003 i universiteternes formålsparagraf og findes stadig i den gældende universitetslov. Videregående studier omlægges ud fra hensynet til produktivitet, der bliver lagt vægt på markedsorientering og praktik, og der oprettes særlige erhvervsrettede uddannelser og uddannelsesforløb. Forskningsfinansieringen blev omstillet i retning af øgede eksterne bidrag fra erhvervslivet, hvilket skulle dirigere forskningen henimod emner, der var relevante for erhvervslivet. Folkeskolen blev omstillet fra at skulle skabe selvstændige og demokratisk sindede borgere til at forsyne eleverne med *kompetencer*, som ville være nyttige på arbejdsmarkedet.

Endelig blev en folkekær helligdag inddraget for at sikre flere arbejdstimer i den danske økonomi og dermed forøget BNP. Om dette skriver PBS, at det ikke kan lægges neoklassisk tankegang til last, idet denne jo meget vel kan anerkende velfærdsværdien af fritid (som ved en helligdag). Blot kan den i en konkret situation vurdere, at en befolkning faktisk gerne vil bytte en fridag ud med en højere arbejdsindtægt. Hertil er kun at sige, at hvis SVM-regeringen og dens økonomer ræsonnerede på denne måde, tog de fejl. Afskaffelsen

af store bededag mødte stor folkelig modstand og betragtes som en af den siddende regerings klareste fejlskud (i en analyse fra Tænkertanken Kraka vurderes det, at afskaffelsen har haft en virkning på blot 20 procent af en arbejdsdag, da danskerne i stigende grad er optaget af fritid frem for arbejdstid). Man kan mistænke, at antagelsen vedrørende danskernes prioriteringer var baseret på en udtalt præmis om, at mennesker handler for at optimere en rent pengemæssig nyttefunktion. Alternativt kunne den være baseret på den holdning, at fremskaffelsen af et større arbejdsudbud under alle omstændigheder vejede tungere end evt. folkelig modstand.

New Public Management

Med hensyn til vores kritik af New Public Management (NPM) overser PBS, at kritikken er rettet imod den måde, hvorpå NPM konkret blev implementeret, ikke imod det teoretiske spillerum i NPM og i den bagvedliggende generelle økonomiske teori, den såkaldte principal-agent-teori. Det er utvivlsomt rigtigt, som PBS anfører, at NPM er forenelig med, at akademisk ansattes "normer, pligtfølelse og idealisme" anerkendes som motivationsfaktor. Men vi, der som universitetsansatte har været udsat for NPM's udrulning på de højere læreanstalter, oplevede den klart som en underkendelse af motiver som faglig interesse, akademisk ambition, og loyalitet over for den videnskabelige institution. I stedet blev resultataflønning betragtet som den vigtigste motivationsfaktor. PBS skriver herom (s. 127):

"Denne kritik beror på en snæver tolkning af principal-agent-teori. Den ovenfor skitserede principal-agent-model kan f.eks. let udvides til at tage højde for, at brugen af bonusaflønning kan risikere at demotivere agenten, fordi han opfatter brugen af det økonomiske incitament som udtryk for, at principalen ikke har tillid til, at han vil gøre sit arbejde så godt som muligt. Hvis denne demotivationseffekt er tilstrækkeligt stor, tilsiger principal-agent-teori, at man slet ikke skal bruge bonusaflønning."

Ja, ganske rigtigt *kan* (sic!) principal-agent-modellen *let udvides* (sic!) til at tage højde for sådanne demotivationseffekter. Problemet er blot, at NPM i Danmark og internationalt blev udrullet på basis af en snæver opfattelse af menneskelig motivation som et spørgsmål om økonomisk optimering. Når performancebaserede belønningsmodeller indsættes som styringsparadigme stort set overalt i den offentlige sektor, erstatter økonomistyring og økonomiske incitamenter andre typer af adfærd og faglig ledelse.⁵ På universiteterne, for eksempel, førte NPM-reformerne til, at der indførtes et præciseret målesystem for publikationer (den såkaldte Bibliometriske Forskningsindikator), hvor forskere kunne hente point hjem på et simuleret marked og konkurrere med hinanden om at få del i de knappe ressourcer. Indikatoren havde som effekt en optimering af den økonomiske adfærd, idet forskere landet over begyndte at publicere mere – og mere internationalt – som det var intentionen i modellen. Men modellen var ikke fagligt baseret på hensyn til forskningens

frugtbarhed, originalitet, relevans eller brugskontekst. For eksempel førte indikatoren til, at flere danske tidsskrifter måtte lukke, fordi dansk ikke længere kunne prioriteres af forskere, der nu skulle operere på et internationalt marked for publikationer. Læg dertil, at Den Bibliometriske Forskningsindikator led af de svagheder, som gælder for alle "proxy"-målestokke: Den målte ikke på den dimension, som det egentlig drejer sig om at fremme, såsom forskningens originalitet og frugtbarhed, men på en lettere målbar størrelse, nemlig antallet af internationale publikationer. Konsekvensen er velkendt fra organisationsteorien: Forskerne vil bestræbe sig på at tilfredsstille proxy-målestokken fremfor det, den var indført til at måle, altså forskningskvalitet. Kvalitet erstattes af kvantitet, dvs. antallet af internationale forskningsartikler. Ifølge flere analyser ledte det i Danmark til en overproduktion af artikler med insig-nifikante og deskriptive fund.⁶

Den Bibliometriske Forskningsindikator blev afskaffet i 2022. Men dette skete ikke ud fra en teoretisk erkendelse af, at faglig stolthed og arbejdsglæde er en lige så væsentlig motivationsfaktor for akademikere som performancebaseret belønning og udsigten til forfremmelser. Afskaffelsen skete, fordi Finansministeriet ikke kunne korrelere den voksende mængde internationale tidsskrift-artikler med vækst i Danmark: Kort sagt var det økonomiske rationale for modellen ikke til stede. Og forskere bør i tillæg til at publicere i stigende grad efter regeringens intentioner udtage patenter, skabe virksomhed og fremme iværksætteri med mere direkte økonomiske effekter. (Rygtet vil vide, at en ny performancemodel, som netop måler iværksætteri og økonomisk bidrag, er på vej på danske universiteter under SVM-regeringen). Kort sagt skete justeringen af NPM ikke af interne forskningsfaglige grunde men snarere i en erkendelse af, at det opstillede simulerede marked ikke gav de nødvendige effekter på det reelle marked. For denne betragtning fortsætter økonomiserin-gen af de videregående uddannelser og universiteter men nu ud fra en mere eksPLICIT udbudsøkonomisk model, end NPM-redskaberne lagde op til.

Om klimaøkonomi

En tilsvarende misfortolkning præger PBS' behandling af vores kritik af klima-økonomien, der ifølge ham er det mest provokerende i bogen. Her kritiserer han os for at fokusere for stærkt på William Nordhaus' modeller. Han påpeger blandt andet, at Nordhaus i sin indstilling til Nobelprisen i økonomi blev rost for sine teoretiske innovationer, mens der blev taget forbehold med hensyn til hans konkrete implementering af modellen og med hensyn til de anbefalinger, han udledte deraf. Sondringen er ganske rigtigt vigtig, og vi burde have gjort den klarere i vores fremstilling. Nordhaus' teoretiske indsats var at kombinere klimavidenskabelige forudsigelser med økonomiske konsekvensberegninger i en cost-benefit-funktion. PBS påpeger korrekt, at Nordhaus har mange kritikere, også blandt økonomer, og at der bl.a. er meget mere opmærksomhed på farerne ved "tipping points". Men disse modeller er stadigvæk fundamen-talt cost-benefit-analyser, blot justeres der på tallene i forhold til Nordhaus'

model. Det gælder f.eks. Nicholas Sterns meget omtalte kritik, som vedrører diskonteringssatsen for skadeomkostningerne ved klimaændringer.⁷ Vores grundlæggende kritik er derfor, at det stadigvæk er cost-benefit-analyser, der dominerer den faktiske klimapolitik, blot anvendes der mere realistiske analyser af klimaudviklingen og de deraf følgende økonomiske tab end Nordhaus' model.

I bogen anbefaler vi i stedet et forsigtighedsprincip, der går ud på at vælge den klimapolitiske strategi, der undgår det værste af de foreliggende alternativer – som er drastisk og irreversibel klimaforandring. Det er vi selvfølgelig heller ikke de første eller eneste, der gør. Og PBS henviser til økonomers bidrag i samme retning. Han påpeger også, ligesom vi, at Paris-aftalen kan fortolkes som baseret på dette princip. Men her kommer problemet: Der er blandt klimaforskere ved at opstå en erkendelse af, at Paris-processens grænseværdi på 1,5 grader celcius antagelig ikke længere er opnåelig. Derfor må grænseværdien justeres, og her er der en tendens i retning af at fastlægge den nye værdi i lyset af økonomiske optimeringsovervejelser. PBS' referencer til den igangværende debat blandt klimaøkonomer illustrerer netop dette.

Dette er en glidebane, der let kan lede tilbage til en ren cost-benefit-tilgang. Der er en konstant fristelse til at anvende cost-benefit-modellerne: Hvorfor affinde sig med den lavere vækst der kan være en følge af forsigtighedsprincippet, hvis visse data tyder på, at der kan opnås større vækst og mere velfærd ved at tolerere højere temperaturer? Hvorfor ikke afvente yderligere data, som kan afklare denne mulighed? Det er vel selve essensen af rationel beslutning at vælge det udfald, der giver den største velfærd, efter at omkostningerne ved at realisere det er trukket fra? Der eksisterer en omfattende international litteratur der anbefaler en sådan cost-benefit-tilgang, og som fremlægger detaljerede opskrifter på, hvordan den kan implementeres. En rapport fra tænketanken CEPOS giver en metaanalyse af den nyere og nyeste cost-benefit-orienterede klimaøkonomiske litteratur.⁸ Rapporten munder ikke overraskende ud i en anbefaling af, at Paris-aftalens grænseværdi opjusteres til det økonomiske optimale, som angiveligt er 2,6 grader celcius. PBS påpeger selv muligheden af at justere klimapolitikken i takt med, at det "hen ad vejen" (*sic!*) bliver afklaret, hvor klimafølsom økonomien faktisk er. Det drejer sig om at minimere "det tab for samfundet, der fremkommer, hvis det viser sig, at man har baseret sin politik på et forkert skøn for klimafølsomheden" (s. 133). Dette er en klassisk cost-benefit-model, blot mere åben for justeringer i lyset af stadige bedre videnskabelige estimer.

Problemet med denne strategi blev blandt andet påpeget af økonomen Herbert Simon i hans såkaldte satisficing-model for beslutning under usikkerhed, af hvilken forsigtighedsprincippet er et specialtilfælde: Usikkerheden kan muligvis erstattes af præcise sandsynlighedsværdier, når flere data foreligger. Men ligesom andre goder har data en aftagende græsenytte, og der er ingen garanti for, at flere data vil give bedre beslutninger, målt ud fra et cost-benefit-synspunkt, eftersom indsamling og behandling af data i sig selv er en

omkostningsfuld aktivitet. I klimaspørgsmålet er der tilmed den alvorlige fare, at den essentielt uafsluttelige proces med at indhente stadig præcisere data til opdatering af sådanne “dynamiske” modeller kan bringe os hinsides det punkt, hvor effektiv klimahandling er mulig. For ganske vist ligger potentielle “tipping points”, hvor klimaet undergår dramatiske og pludselige forandringer, et godt stykke ude i fremtiden, også efter de fleste klimaforskeres opfattelse. Men uheldigvis kan klimapolitiske beslutninger taget i dag påvirke sandsynlighederne af sådanne fremtidige hændelser. De udgør så at sige “points of no return” i forhold til visse klimatiske processer, der i fremtiden kan lede til radikale klimaskift. I stedet må den nye grænseværdi, ligesom den gældende, fastlægges ud fra hensynet til at undgå det værst mulige udfald. Forsigtighedsprincippet må derfor anlægges her.

Om prissættelsen af menneskeliv

Nu til det andet hovedemne i vores bog, nemlig fastsættelsen af en prisværdi for et menneskeliv. I Danmark er en sådan blevet udmeldt af Finansministeriet på basis af en spørgeskemaundersøgelse. Vi påpeger i bogen, at udregningen i kraft af en fejl i sit metodedesign måler noget andet end intenderet, hvilket var danskernes prissættelse af et menneskeliv, altså et anonymt og abstrakt liv, eller i det mindste et anonymt og abstrakt *dansk* menneskeliv. I stedet viser beregningen, hvad danskere er villige til at betale for en kollektiv, skattebetalt forbedring af vejsystemet i deres lokalsamfund, som vil give dem selv og lokalsamfundets øvrige medlemmerne en bestemt nedsat risiko for at miste livet ved en trafikulykke. Den angivne betaling for en lille procentvis sikkerhedsforbedring ganges op, så den viser udgiften til at redde et “helt” menneskeliv i lokalsamfundet. Værdien blev 32 millioner kroner, senere pristalsreguleret.

➤➤ **Birch Sørensen rammer derfor forbi, når han hævder, at vi ønsker at se bort fra de økonomiske konsekvenser af at redde menneskeliv: De kan og skal inddrages i spørgsmålet om dimensioneringen af vores sundhedsvæsen. Imidlertid gør Finansministeriets prissættelse af menneskeliv ringe gavn i denne sammenhæng**

Som PBS gør opmærksom på, svarer den skitserede hypotetiske situation i princippet til den, som alle vi danskere befinder os i, og for så vidt er målingen relevant – på trods af sin designfejl: Vi har i Danmark et offentligt sundhedssystem, som omfatter os alle. Vi betaler det over skatten, og det er den vigtigste institution for bevarelsen af danskernes liv. I vores bog tilslutter vi os, at et sådant system selvfølgelig må inddrage spørgsmålet om den højeste pris, sundhedsvæsenet skal betale for at redde et enkelt menneskeliv. (Ældre læsere vil kunne huske, at spørgsmålet blev aktualiseret i begyndelsen af 1980'erne, i forbindelse med hospitalernes overvejelser over indkøb af en meget dyr medicin til behandling af en lille gruppe blødere. Det udløste en meget hidsig

diskussion om konkrete priser med en intens pressedækning). Birch Sørensen rammer derfor forbi, når han hævder, at vi ønsker at se bort fra de økonomiske konsekvenser af at redde menneskeliv: De kan og skal inddrages i spørgsmålet om dimensioneringen af vores sundhedsvæsen.

Imidlertid gør Finansministeriets prissættelse af menneskeliv ringe gavn i denne sammenhæng. Der er store ideologiske uenigheder i den danske befolkning om, hvad der er den rimelige størrelse af det offentlige sundhedsvæsen, og de kan ikke elimineres ved at udmelde en "objektiv" pris på et (dansk) menneskeliv. Højre side af det politiske spektrum mener, at skattetrykket i vores land allerede er for tungt, og at det bl.a. bør lettes ved at offentlige sundhedsydelser i væsentlig grad erstattes af private forsikringsordninger, hvor enhver kan vælge, hvad han eller hun vil betale for at beskytte sit liv. Mennesker sætter ganske rigtigt uhyre stor pris på deres eget liv, men ifølge denne ideologi må de netop derfor selv tage ansvar for det, f.eks. ved at anskaffe sig en ekstra forsikring. Mennesker har desuden en moralsk pligt til at beskytte deres nærmestes liv, hvilket også kan ske igennem en forsikringsordning. Derimod har de ikke pligt til at beskytte helt fremmedes liv i samme grad. Venstre side af spektret peger herimod på, at samfundets dårligst stillede ikke har mulighed for at anskaffe en dyr privat forsikring. Ud fra princippet om ligeværdigheden af alt menneskeliv anbefaler de derfor en større offentlig indsats, gerne finansieret igennem skatteforhøjelser.

Dette er etiske og ideologiske spørgsmål, som ikke kan afgøres ved at udmelde en kontekstløs, "objektiv" pris for et menneskeliv som alle så blot må rette sig efter. Der er fundamentale værdikonflikter på spil, udover hensynet til menneskeliv også værdier som lighed, personlig ansvarlighed, modvilje imod statsligt formynderi, forsvar for ejendomsretten imod overdreven beskatning, og flere andre. Hvis samfundets afvejning af disse værdier skal rationaliseres efter en økonomisk målestok, må argumentet for prissættelse af menneskeliv også gælde her: Der må m.a.o. også sættes en pengepris på hver af disse værdier – altså værdien af at mennesker tager ansvar for sig selv, værdien af at de tager ansvar for deres familie og nære pårørende, værdien af lighed mht. muligheden for at bevare livet, værdien af respekt for ejendomsretten til egen arbejdsindtægt osv. Der forestår en enorm måleopgave, hvis hver af disse skal prissættes, og der skal stilles meget detaljerede – og temmelig ubehagelige – spørgsmål, der berører mange af de fundamentale politiske uenigheder i den danske befolkning. Der er f.eks. en forskel på adskillige år i gennemsnitlig levelængde imellem samfundets bedst og dårligst stillede. Forholdet forklares som regel ved forskelle i "livsstil", dvs. især forbruget af spiritus og tobak, usunde fødevarer, og mængden af motion. Disse forskelle kunne antagelig formindskes ved et radikalt oplysningsarbejde, startende med mennesker i en ung alder. Men en sådan kampagne vil være uhyre bekostelig, hvis den skal være effektiv. Man kan forvente, at der vil være store forskelle i danskernes villighed til at skattefinansiere et sådant initiativ hen over det politiske spektrum – især hvis projektet vil kræve en stor skatteforhøjelse. Holdningen i højre side af spektret vil være, at valg af "livsstil" er et personligt ansvar, evt. delt med

den nære familie, og at det offentlige ikke skal blande sig i sagen. Spørgsmålet kompliceres yderligere af, at der også er store forskelle i levelængde imellem mænd og kvinder, imellem danskere i forskellige beboelsesområder osv., og holdningen til at eliminere eller begrænse disse forskelle måtte også inddrages i spørgeskemaundersøgelserne. Dette nødvendiggør yderst komplicerede, multidimensionale meningsmålinger af befolkningens betalingsvillighed for ændringer af disse forhold, hvis en strikt økonomisk optimering skal opnås.

PBS skriver: "Økonomerne anerkender, at der næsten altid vil være særlige forhold i forbindelse med det enkelte projekt, som ikke indgår i cost-benefit-analysen, fordi de ikke kan værdisættes på betryggende vis, og som kan berettige, at man ikke altid prioriterer de projekter, der ifølge analysen giver det højeste samfundsøkonomiske afkast" (s.130). I beregningen af "det højeste samfundsøkonomiske afkast" indgår, ifølge den økonomiske kalkule, værdien af menneskeliv. Denne formulering forudsætter, at værdien af menneskeliv kan måles på "betryggende vis", mens det samme ikke gælder for diverse andre faktorer der påvirker de cost-benefit-modeller, som inkluderer tab af menneskeliv. Faktisk kunne vi omformulere vores standpunkt på samme elegante måde: Værdien af menneskeliv kan ikke måles "på betryggende vis" ved spørgeskemaundersøgelser, fordi respondenternes svar vil være påvirket af utallige faktorer der heller ikke kan "værdisættes på betryggende vis" – nemlig alle de ovennævnte ideologiske holdninger. Vi ser ingen gode grunde til at skelne skarpt imellem de involverede faktorer, altså at betragte værdien af menneskeliv som målbar, mens de øvrige faktorer blot er "støj" på denne måling.

På trods af alle de omtalte værdikonflikter håndteres disse problemstillinger jo faktisk af vores demokratiske politiske system i Danmark. Det skyldes, at vores situation jo heldigvis ikke er den, at vi pludselig skal sætte en pengepris på menneskeliv og alle de andre ikke-markedsførte goder – ligesom Adam og Eva der i al hast skulle sætte navne på de navnløse dyr. Der ligger allerede en implicit valuering af menneskeliv og de andre goder i alle skattebetalte offentlige politikker der påvirker sandsynlighederne for tab af menneskeliv – det vil jo sige samtlige offentlige politikker! Derfor drejer den politiske proces sig om eventuelle *ændringer* i denne politiske praksis, motiveret af forskellige politiske holdninger, ikke om at prissætte menneskeliv fra bunden af. Der er tale om justeringer i forhold til en *status quo*, som er anerkendt af et bredt flertal i den danske befolkning. Dette letter opgaven – men det gælder stadig, at det økonomiske ideal om konsistens i afvejningen af disse konkurrerende værdier på tværs af alle samfundssfærer, vil kræve en indsats af uhyre komplekse, multi-dimensionelle meningsmålinger i den danske befolkning.

Der er et yderligere problem ved prissættelsen af menneskeliv, når den ansues i global sammenhæng, som det må forudsættes i generelle klimaøkonomiske modeller af cost-benefit-typen: Den nævnte metode til prissættelse har faktisk været anvendt i en række lande, og den giver ikke overraskende radikalt forskellige værdier for menneskeliv, afhængigt af den økonomiske status for de pågældende lande og deres borgere. Velhavende mennesker er indly-

sende nok parate til at spendere flere penge end fattige på at sikre sig imod livstruende vilkår. Værdien af et liv i USA, målt med denne metode, svarer således til værdien af ni liv i Indien og hele 55 liv i Somalia. Det er åbenlyst, at en global klimapolitik, der skal være acceptabel for hele det internationale samfund, ikke kan sætte værdien af et menneskeliv i et af klodens rigeste lande til 55 gange værdien af et menneskeliv i et af de fattigste. Det ville legitimere politikker, som beskytter menneskeliv i de velstående lande på bekostning af langt større tab af menneskeliv i de fattigste lande.

Det er samfundsvigtigt, at økonomer er lydhøre

Vi afslutter denne replik til PBS med et citat fra den amerikanske økonom Dani Rodrik:

“ Fordi økonomer deler et sprog og en metode, er de tilbøjelige til at se bort fra eller fordømme ikke-økonomers synspunkter ... Kun medlemmer af professionen betragtes som legitime deltagere i økonomiske debatter – deraf det paradoks, at økonomi er meget følsom over for kritik indefra, men ekstremt ufølsom over for kritik udefra ” (oversat af forfatterne).

Citatet stammer fra Rodriks bog *Economics Rules*, s. 46.⁹ Bogens sigte er at hjælpe økonomistuderende med at supplere deres faglige viden med et eksternt perspektiv på deres fag: Det drejer sig om den rolle, økonomien og økonomer spiller i samfundet. Bogen sætter dem i stand til at forholde sig reflekteret til denne rolle og forbereder dem på den eksterne kritik, de kunne komme ud for. Nogle af de samfundsmæssige konsekvenser af økonomiske politikker kan være dramatiske, såsom når globaliseringen leder til udflytning af produktion fra de gamle industrilande. Det har haft arbejdsløshed og politisk ustabilitet i disse lande til følge, som det ses i USA og andetsteds. Disse politiske konsekvenser kan ikke forudses ud fra økonomisk teori alene, og det er samfundsvigtigt, at økonomer er lydhøre, når repræsentanter for sociologi, antropologi, politologi og andre discipliner advarer om dem. Økonomer må tage denne slags ekstern kritik alvorligt og ikke uden videre skubbe den til side som primitiv økonom-bashing. Dani Rodriks interessante bog åbner op for et sådant eksternt perspektiv, og den har, så vidt vi forstår, været anvendt på økonomistudiet på Københavns Universitet. Vi har med vores bog søgt at præsentere et lignende eksternt blik på nogle vigtige aspekter af den økonomiske videnskab og den økonomiske profession, med særligt henblik på danske forhold.

Noter

- 1 Finn Collin og David Budtz Pedersen (2024), *Har alting en pris?*, Samfundslitteratur, København.
- 2 Peter Birch Sørensen (2025), "Om økonomers magt i samfundet", *Økonomi & Politik*, 98(1): 121-34; Visning af: Om økonomers magt i samfundet.
- 3 "Fra en tidligere finansministers logbog fra Bermuda-trekanten mellem viden, magt og interesser", *Samfundsøkonomen*, 2021(2): 94-103.
- 4 Francis Fukuyama (1992), *The End of History and the Last Man*, The Free Press, New York.
- 5 Preben Melander (2008), *Det fortrængte offentlige lederskab: offentlig ledelse efter New Public Management*, Djøf Forlag, København.
- 6 Poul Erik Mouritzen, Niels Opstrup og Pernille Bak Pedersen (2018), *En fremmed kommer til byen: Ti år med den bibliometriske forskningsindikator*. Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- 7 Nicholas Stern (2006), "The Economics of Climate Change: The Stern Review", offentliggjort af HM Treasury, UK i oktober 2006 og udgivet som bog i 2007 på Cambridge University Press.
- 8 Line Andersen og Otto Brøns-Petersen, CEPOS, "Hvad siger den videnskabelige litteratur om klimaøkonomi?", april 2025.
- 9 Rodrik, Dani (2015), *Economics Rules*, W. W. Norton & Company, New York & London.

Politisk økonomi og økonomisk politik: Replik til Finn Collin og David Budtz Pedersen

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

I deres reaktion i dette temanummer på min anmeldelse af deres bog¹ uddyber og nuancerer Finn Collin og David Budtz Pedersen (FC og DBP) dele af deres synspunkter, hvilket er godt for debatten. Grundlæg-

gende fastholder de dog deres kritik af "økonomerne" og den økonomiske videnskab. Lad mig derfor præcisere, hvorfor jeg fortsat mener, at store dele af deres kritik rammer skævt.

PETER BIRCH SØRENSEN

Professor,
Økonomisk Institut,
Københavns Universitet,
pbs@econ.ku.dk

Om bogens sigte



Hvis bogens formål faktisk har været at afdække fagøkonomernes indflydelse på det danske samfunds udvikling, kunne man forvente, at den bl.a. indeholder en gennemgang af (eller i hvert fald giver vigtige eksempler på), hvordan økonomerne via disse institutioner og organer har påvirket den førte politik med deres anbefalinger

FC og DBP skriver, at deres bog fokuserer på økonomernes og den økonomiske videnskabs rolle i Danmark. Herhjemme er økonomernes politiske rådgivning først og fremmest foregået via institutioner som Det Økonomiske Råd, Det Miljøøkonomiske Råd og en lang række offentlige kommissioner og ekspertudvalg helt tilbage siden Anden Verdenskrig, men også via en nyere institution som f.eks. Klimarådet, hvor økonomer har været stærkt repræsenteret. Hvis bogens formål faktisk har været at afdække fagøkonomernes indflydelse på det danske samfunds udvikling, kunne man forvente, at den bl.a. indeholder en gennemgang af (eller i hvert fald giver vigtige eksempler på), hvordan økonomerne via disse institutioner og organer har påvirket den førte politik med deres anbefalinger. En sådan gennemgang er imidlertid helt fraværende i bogen. Den kunne ellers have kastet lys over, hvordan samspillet mellem akademiske økonomer og økonomer i embedsværket har bidraget til, at Danmark i dag har en af de absolut stærkeste makroøkonomier i verden. FC og DBP anerkender ganske vist, at danske økonomer har bidraget til at sikre holdbare offentlige finanser, men forbigår helt betydningen for dansk økonomi af de strukturreformer, som økonomernes rådgivning har været fødselshjælper for.

FC og DBP fastholder i deres replik, at ”neoklassisk teori” er den helt dominerende teoribygning bag danske økonomers politikrådgivning. Det er en overforenkling, hvilket i øvrigt også fremgår indirekte af bogens afsnit om økonomiske modeller. De modeller, der i årtier har været anvendt i den økonomisk-politiske rådgivning i Danmark, bygger på en syntese af keynesiansk økonomisk teori, der benyttes til at forstå den økonomiske udvikling på kort og mellemlangt sigt, og neoklassisk teori, der empirisk har vist sig nyttig til at forstå udviklingen på langt sigt.

Om økonomiske ideers magt

FC og DBP fastholder også, at globaliseringen, der tog fart i 1980’erne, især var drevet frem af den neoklassiske teori om fordelene ved frihandel. Men anbefalingen om frihandel har været centralt tankegods hos økonomerne helt tilbage fra de franske fysiokraters tid i midten af 1700-tallet og hos klassiske økonomer som Adam Smith, David Ricardo og John Stuart Mill, dvs. længe før den neoklassiske teoris gennembrud i slutningen af 1800-tallet. Lige siden da har perioder med frihandel og protektionisme afløst hinanden. For at forstå disse skift i handelspolitikken er der åbenlyst behov for at inddrage andre og mere materielle underliggende faktorer end indflydelsen fra ”neoklassiske” økonomer.



Min anke mod FC og DBP’s bog er, at de i mange sammenhænge tillægger neoklassisk teori en uforholdsmæssig stor betydning for samfundsudviklingen

FC og DBP ser fremkomsten af den af Ove Kaj Pedersen (2011) beskrevne ”konkurrencestat” som et resultat af kombinationen af globalisering og målsætningen om økonomisk vækst, hvilket er en plausibel hypotese. Jeg tolker deres replik sådan, at de anerkender, at økonomisk vækst ikke er et mål, økonomerne ensidigt har påduttet politikerne, og jeg er faktisk enig med dem i, at universitetsloven af 2003 (motiveret af et ønske om at fremme vækst) accelererede en række problematiske tendenser i universitetsverdenen, hvilket jeg diskuterede i Sørensen (2009). Men i en analyse af drivkræfterne bag udviklingen på dette som på andre områder gør det en væsentlig forskel, om neoklassisk teori ses som en *ex ante årsag* til udviklingen, eller om den snarere bruges i et forsøg på *ex post ideologisk legitimering* af en udvikling, der er fremtvunget af mere grundlæggende materielle årsager. Min anke mod FC og DBP’s bog er, at de i mange sammenhænge tillægger neoklassisk teori en uforholdsmæssig stor betydning for samfundsudviklingen.

Om New Public Management

Kritikken af New Public Management (NPM) optager meget plads i FC og DBP's, hvilket kan give indtryk af, at NPM-paradigmet er en central del af økonomisk teori. Principperne bag NPM blev imidlertid primært udviklet af forvaltningsteoretikere og praktikere med politologisk eller anden baggrund, jf. f.eks. Hood (1991) og Pollitt (1993). Økonomer har givetvis et medansvar for den måde, hvorpå NPM er blevet udmøntet i Danmark, men personer med statskundskabsbaggrund har formentlig været mere involveret i design og implementering af NPM-tiltag. I den økonomiske videnskab har NPM-begrebet spillet en meget begrænset rolle.

Det er rigtigt, som FC og DBP skriver, at neoklassisk inspireret principal-agent-teori har haft betydning for, hvordan økonomer opfatter problemstillingen med at sikre en effektiv styring og ressourceudnyttelse i den offentlige sektor. Men som jeg forklarede i min anmeldelse af deres bog, implicerer principal-agent teori faktisk, at man pga. af de særlige produktionsforhold i den offentlige sektor skal være langt mere forsigtig med at anvende økonomiske incitamenter i styringen af offentlige institutioner og deres medarbejdere end i styringen af resourceallokeringen på private markeder. Dette gælder, selv hvis man ikke inkluderer antagelser om altruistisk adfærd blandt offentligt ansatte.

FC og DBP peger på, at eksperimenter med incitamentstyring og benchmarking mm. i f.eks. universitetsverdenen har haft en række negative, utilsigtede virkninger, hvilket man må give dem ret i. Som læser af deres bog får man det indtryk, at sådanne fejlslagne eksperimenter er et uundgåeligt resultat af forsøg på at anvende økonomisk teori i styringen af den offentlige sektor. Det er den opfattelse, jeg imødegik i min anmeldelse. Jeg læser FC og DBP's replik sådan, at de nu anerkender, at man må sondre mellem selve teorien og mislykkede forsøg på at anvende den i praksis uden fornøden omtanke.

Om prissættelsen af menneskeliv

FC og DBP bruger også mange sider i deres bog til at kritisere, at man i samfundsøkonomiske projektvurderinger opererer med begrebet "værdien af et statistisk liv". På den baggrund kunne man tro, at økonomer bruger en stor del af deres tid på at værdisætte menneskeliv i alle mulige sammenhænge. I praksis benytter man imidlertid kun prissættelse af menneskeliv i forbindelse med projekter, der forventes at have en væsentlig indvirkning på dødsrisikoen blandt de berørte grupper. Det drejer sig først og fremmest om infrastrukturprojekter, der påvirker trafikssikkerheden. Miljøøkonomer benytter endvidere estimer for værdien af et statistisk liv (VSL) ved opgørelse af omkostningerne ved luftforurening og deraf følgende præmature dødsfald.

Som nævnt af FC og DBP er estimatet for VSL fremkommet via et survey, hvor man har spurgt et repræsentativt udsnit af befolkningen, hvad de ville være villig til at betale for en lille reduktion af risikoen for at dø ved en trafikulykke, opnået via en kollektiv, skattefinansieret forbedring af vejsystemet i deres lokalsamfund. Økonomer understreger, at VSL ikke skal opfattes som et skøn for den absolutte værdi af et menneskeliv, men alene er et udtryk for viljen til at betale for små risikoændringer i en situation, hvor dødsrisikoen i udgangspunktet er lav.

FC og DBP argumenterer for, at man ikke kan værdisætte menneskeliv på denne måde, da respondenternes betalingsvilje vil afhænge af den konkrete kontekst og deres holdning til en række etiske og ideologiske spørgsmål såsom værdien af lighed, personlig ansvarlighed, modvilje mod statsligt formynderi og beskatning o.m.a. FC og DBP mener derfor, at man ikke kan prissætte menneskeliv, uden at man også må sætte et prisskilt på alle disse andre værdier, hvilket forekommer umuligt. Men dermed overser de, at respondenternes præferencer for de nævnte værdier jo netop vil være afspejlet i deres tilkendegivne betalingsvilje. Hvis en respondent f.eks. mener, at skatterne i forvejen er for høje, vil det begrænse hans vilje til at betale for en vejforbedring over skatten, og hvis en anden respondent mener, at samfundet lægger for lidt vægt på at beskytte liv, vil det øge hendes vilje til at bidrage til finansieringen af projektet. Den gennemsnitlige betalingsvilje, der fremkommer via spørgeundersøgelsen, vil således reflektere ikke blot respondenternes varierende grader af individuel risikoaversion, men også deres forskellige holdninger til de nævnte etiske og ideologiske spørgsmål.

Deraf følger naturligvis ikke, at den registrerede gennemsnitlige betalingsvilje er en "objektivt korrekt" målestok for værdien af en reduktion i dødsrisikoen, bl.a. (men ikke kun) fordi den gennemsnitlige betalingsvillighed vil afhænge af den eksisterende indkomstfordeling, som er konfliktstof. Det er ligeledes klart, at estimatet for VSL vil afhænge af den forudsatte kontekst, herunder den forudsatte finansieringsform for projektet. En respondent kan således tænkes at have forskellige betalingsvilligheder, afhængigt af om et projekt skal finansieres over skatten eller via frivillige bidrag. Derfor er estimatet for VSL i Danmark baseret på en forudsætning om, at projektet gennemføres som en kollektiv ordning finansieret via skattebilletten, da dette er den typiske kontekst for danske infrastrukturprojekter. Pointen her er altså blot, at brugen af VSL tillader borgernes forskellige holdninger til de relevante værdimæssige spørgsmål at komme til udtryk i en realistisk kontekst.

FC og DBP anerkender, at man i mange offentlige projekter tager implicit stilling til, hvor meget samfundet vil betale for at mindske risikoen for tab af liv, da man næsten altid ville kunne reducere dødsrisikoen yderligere ved at bruge flere penge, end man faktisk beslutter at gøre. Tilsyneladende mener FC og DBP, at man må tage stilling til dette spørgsmål fra sag til sag, også selvom det måtte indebære, at man værdisætter menneskeliv forskelligt på tværs af forskellige offentlige anlægsprojekter. Økonomer påpeger heroverfor, at bru-

gen af det samme estimat for VSL på tværs af forskellige projekter hjælper til at sikre en konsistent prioritering af den offentlige indsats for at spare menneskeliv og til at undgå vilkårlig forskelsbehandling af borgerne. Som nævnt i min boganmeldelse anerkender økonomer, at særlige omstændigheder ved de enkelte projekter kan tilsige, at man vælger en anden implicit prissætning af sparede liv end VSL, men ved at tage udgangspunkt i VSL tilskynder man til en grundigere politisk argumentation for, hvorfor man i konkrete sammenhænge vælger at værdisætte sparede menneskeliv forskelligt.

Om klimaøkonomi

FC og DBP's kritiske bemærkninger om klimaøkonomi er desværre præget af misforståelser. De skriver bl.a.: "Vores grundlæggende kritik er derfor, at det stadig er cost-benefit-analyser, der dominerer den faktiske klimapolitik". Det udsagn er svært at forstå. I Danmark har vi et mål om 70 procents reduktion af drivhusgasudledningerne i 2030 målt i forhold til 1990 og et mål ifølge klimaloven om klimaneutralitet i 2050, mens EU har et mål om 55 procents drivhusgasreduktion i 2030 og ligeledes klimaneutralitet i 2050. Disse målsætninger er ikke blevet fastlagt ved cost-benefit-analyser, men er blevet formuleret med henvisning til Danmarks og EU's forpligtelser i forhold til Paris-aftalen, som ej heller er et resultat af en cost-benefit-analyse.

FC og DBP mener ikke, at klimapolitikken bør styres af cost-benefit-overvejelser, men bør følge et forsigtighedsprincip. Heri er jeg fuldstændig enig, og jeg forsøgte netop i min boganmeldelse at forklare, at forsigtighedsprincippet kan finde støtte i adskillige bidrag til den klimaøkonomiske forskning, f.eks. Hassler m.fl. (2018). FC og DBP affejer dette bidrag med, at "dette er en klassisk cost-benefit-model". Det er en alvorlig misforståelse. Bidraget af Hassler m.fl. er tværtimod netop et eksempel på anvendelse af det "mini-max"-princip i klimapolitikken, som FC og DBP anbefaler i deres bog, og som går ud på at undgå det værst tænkelige udfald.

Hassler m.fl. tager udgangspunkt i, at der er fundamental usikkerhed om den såkaldte klimasensitivitet, der angiver, hvor meget den globale gennemsnitstemperatur vil stige, hvis koncentrationen af CO₂ i atmosfæren fordobles. Pga. denne usikkerhed er det nærmest uundgåeligt, at man kommer til at begå fejl i klimapolitikken. Hvis man overvurderer klimasensitiviteten og derfor fører en meget aktiv klimapolitik for at dæmpe den globale opvarmning, vil man påføre samfundet omkostninger til drivhusgasreduktioner, der senere vil fremstå som unødvendigt høje, når det viser sig, at klimasensitiviteten faktisk er lavere end forventet. Hvis man omvendt undervurderer klimasensitiviteten og derfor fører en "slap" klimapolitik, vil samfundet til gengæld blive påført større klimaskadeomkostninger end ventet, når det senere viser sig, at klimasensitiviteten er højere end oprindeligt antaget. I begge tilfælde er der altså tale om, at man ender med et dårligere udfald end det, man kunne have opnået, hvis man havde haft fuld viden om klimasensitivitetens faktiske størrelse. Den

kvantitative analyse i Hassler m.fl. (2018) viser imidlertid, at samfundet vil blive påført et langt mindre tab, hvis klimapolitikken baseres på en antagelse om en høj klimasensitivitet, der senere viser sig at være for pessimistisk, end hvis politikken bygges på en antagelse om en lav klimasensitivitet, der senere viser sig at være for optimistisk. Det ”mindst dårlige” udfald for samfundet opnås derfor ved at følge et forsigtighedsprincip i klimapolitikken, hvor man antager en høj klimasensitivitet.

Dette er noget ganske andet end at følge et cost-benefit-princip, hvor beslutningstageren i tilfælde af usikkerhed vil foretage et subjektivt skøn over sandsynlighedsfordelingen for klimasensitiviteten og maksimere samfundets ”forventede nytte” på grundlag af denne skønnede sandsynlighedsfordeling. I et sådant scenario vil beslutningstageren dekretere drivhusgasreduktioner op til det punkt, hvor den forventede marginalomkostning ved yderligere reduktioner svarer til den forventede marginale gevinst (i form af lavere klimaskadeomkostninger) ved yderligere reduktioner.

Sådanne alternative klimapolitiske strategier under fundamental usikkerhed har været grundigt diskuteret i den klimaøkonomiske litteratur (jf. f.eks. oversigten i Heal og Millner (2014)), hvilket synes at være forbigået FC og DBP’s opmærksomhed. FC og DBP har dog ret i, at dele af den klimaøkonomiske litteratur fortsat består i cost-benefit-analyser af den ”optimale” klimapolitik, hvor den marginale omkostning ved drivhusgasreduktioner sættes lig med den forventede marginale skadeomkostning ved udledningerne. De henviser til en nylig rapport fra den liberale tænketank CEPOS, der på basis af en række studier hævder, at den ”optimale” globale opvarming er 2,6 grader celsius, altså højere end Paris-aftalens mål. Om denne rapport udtalte jeg til Weekendavisen d. 9/5 2025: ”Det er udtryk for intellektuel hybris at tro, at vi med vores nuværende begrænsede viden kan identificere den ’optimale’ klimapolitik med en rimelig grad af sikkerhed.”

Forskningen i klimaøkonomi følger hovedsageligt to spor. I det ene spor forsøger man fortsat at identificere den optimale klimapolitik, men inddrager stadig flere forventede skadeomkostninger ved klimaforandringerne i modellerne i forskellige udvidelser af William Nordhaus’ DICE-model. Den klare tendens i denne litteratur er, at de klimaøkonomiske cost-benefit-analyser i stigende grad understøtter Paris-aftalens mål om at holde opvarmningen under 2 grader og så tæt på 1,5 grader som muligt, jf. f.eks. Hänsel m.fl. (2020). Det andet spor i den klimaøkonomiske forskning forsøger ikke at beskrive den ’optimale’ klimapolitik i cost-benefit-forstand, men advokerer for hurtige og kraftige drivhusgasreduktioner som en slags forsikring mod de værst tænkelige udfald af klimaforandringerne, hvilket man kan tolke som en mini-max-strategi eller et forsigtighedsprincip, jf. f.eks. Wagner og Weitzman (2015). Som aktiv forsker på området er det mit klare indtryk, at der blandt klimaøkonomer er stigende tilslutning til at følge en sådan ”forsikringsstrategi”.

Min anke mod FC og DBP's bog er derfor, at de tegner et alt for ensidigt billede af klimaøkonomien og helt overser, at en række vigtige bidrag til den klimaøkonomiske forskning faktisk understøtter deres egen anbefaling om at følge et forsigtighedsprincip i klimapolitikken. FC og DBP overdriver tillige den indflydelse, som William Nordhaus' cost-benefit-tilgang har haft på den førte klimapolitik. De klimaøkonomer, der bidrager til arbejdet i IPCC, hævder ikke at kunne identificere den 'optimale' klimapolitik, men anvender f.eks. de klimaøkonomiske modeller til at beskrive konsekvenserne for drivhusgasudledningerne af forskellige scenarier for udviklingen i den globale økonomi og til at analysere den klimapolitik, der er påkrævet for at nå givne klimapolitiske mål.



Min anke mod FC og DBP's bog er derfor, at de tegner et alt for ensidigt billede af klimaøkonomien og helt overser, at en række vigtige bidrag til den klimaøkonomiske forskning faktisk understøtter deres egen anbefaling om at følge et forsigtighedsprincip i klimapolitikken

Afslutning

FC og DBP afslutter deres replik med et citat af Dani Rodrik, der mener, at økonomer er for uvillige til at lytte til kritik fra repræsentanter for andre fagområder. Det antydes vist, at jeg er et eksempel herpå. Jeg kan oplyse, at Dani Rodriks bog fortsat er anbefalet læsning til de studerende på Københavns Universitets Økonomiske Institut, da vi netop ønsker, at vore studerende skal kunne forholde sig reflekterende til deres fag og være vidende om og åbne overfor den kritik, økonomisk metode bliver udsat for.

Økonomer har i årtier været stærkt repræsenteret i en lang række politik-rådgivende organer og i centraladministrationen og har derigennem haft indflydelse på samfundsudviklingen. Det er derfor naturligt, at der løbende pågår en kritisk diskussion om økonomernes rolle i samfundet. Det er også på den baggrund, jeg i min anmeldelse anbefalede – og fortsat anbefaler – mine økonomiske fagfæller at læse FC og DBP's bog. Bogen indeholder en interessant gennemgang af den økonomiske videnskabs idéhistoriske rødder og adskillige kritiske betragtninger om økonomifagets rolle, som økonomer gør klogt i at reflektere over. Men når man som FC og DBP påtager sig den ambitiøse opgave at gøre status over begrænsningerne i en hel videnskabsgren, som man ikke selv udøver, må det være tilladt for en af fagets udøvere at gøre opmærksom på de skævheder, fremstillingen rummer.

Noter

- 1 Peter Birch Sørensen (2025), "Om økonomers magt i samfundet", Økonomi & Politik, 98(1): 121-34; Visning af: Om økonomers magt i samfundet.

Referencer

- Hassler, John, Per Krusell og Conny Olovsson (2018), "The Consequences of Uncertainty: Climate Sensitivity and Economic Sensitivity to the Climate", *Annual Review of Economics*, 10, 189-205.
- Heal, Geoffrey og Antony Millner (2014), "Uncertainty and decision making in climate change economics", *Review of Environmental Economics and Policy*, 8, 120-37.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management of All Seasons"? *Public Administration*, Spring, 3-19.
- Hänsel, Martin C., Moritz A. Drupp, Daniel J.A. Johansson, Frikk Nesje, Christian Azar, Mark C. Freeman, Ben Groom og Thomas Sterner (2020), "Climate economics support for the UN climate targets", *Nature Climate Change*, 10, 781-9.
- Pedersen, Ove Kaj (2011), *Konkurrencestaten*, København: Hans Reitzels forlag.
- Pollitt, Christopher (1993), *Managerialism in the Public Services*, Oxford: Blackwell.
- Sørensen, Peter Birch (2009), "Danske universiteter i den globaliserede videnøkonomi", i Helge Sander, red., *Fremtidens universiteter*, Gyldendal, pp. 79-91.
- Wagner, Gernot og Martin L. Weitzman (2015), *Climate Shock – The Economic Consequences of A Hotter Planet*, Princeton University Press.

Interview with Michele Betsill: “It gives me hope to follow the climate efforts of non-state actors”

Anja Skov Granerud, *Head of Communications, Queen Mary’s Center, University of Copenhagen, asg@samf.ku.dk*

For over 20 years, Michele Betsill professor at the Department of Political Science, University of Copenhagen, has studied the role of non-state actors, especially cities, in climate action. Once overlooked globally, cities are now pivotal in green transitions and global governance through networks like C40. Betsill highlights cities’ unique local connection, innovation, and public-private partnerships. She distinguishes hope from optimism, where hope stems from ongoing initiatives, while acknowledging the complexity of achieving climate goals. She frames cities’ climate work in three waves: from concrete actions such as traffic lights, to global positioning, to integrating justice and sustainability. Betsill emphasizes that addressing climate change requires holistic solutions considering social and ecological dimensions.

Do citizens benefit from their municipality pursuing its own climate policy?

Lars Gårn Hansen, *Professor, Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen, lgh@ifro.ku.dk*

According to the Danish Climate Act, the government must ensure that the Danish national cli-

mate goals are met. Thus, a municipality’s extra efforts will not reduce total Danish greenhouse gas emissions but simply make it easier for the government and more expensive for citizens to reach the national climate goals. If the municipality wants to support the national climate policy, the municipality should not set its own targets. Instead, the municipality should react to national climate initiatives as usual - with the aim of providing its citizens with the best possible service per kroner spent. Municipal climate policy could inspire more ambitious national climate goals, but there is a substantial risk that it could deter them instead because municipalities don’t have targeted climate policy instruments at their disposal and their climate policy risks being expensive and ineffective.

Climate action in Danish municipalities – what is the status?

Anna Esbjørn, *Cities Transition Lead, CONCITO, ae@concito.dk*

Denmark is the first country in the world in which all of its municipalities have developed ambitious, non-mandatory climate action plans following C40 Cities’ international framework. Its 98 municipalities are now in the process of implementing the plans. In the spring of 2025, the think tank CONCITO published its first status report, which analyzes the implementation of climate action in the Danish municipalities. The article provides an assessment of progress in key areas of the municipalities’ climate progress and points out where there is a need for increased

pace, additional efforts or a change of course to achieve a targeted green transition. In addition, the article looks at the organization of climate work in the municipalities and argues for the need for strong climate leadership and cooperation across political and administrative levels for these high ambitions to become reality.

The ambitions score reveals significant differences in municipal climate ambitions

Julie Rudolf Christensen, student, department of Political Science, University of Copenhagen, cdl880@alumni.ku.dk

Frederik Skouboe Hauge, student, department of Political Science, University of Copenhagen, jlv761@alumni.ku.dk

Stine Mørch Pedersen, student, department of Political Science, University of Copenhagen, kdq389@alumni.ku.dk

The climate crisis demands urgent and ambitious action at all institutional levels – including the municipal level. There is considerable variation in the climate ambitions of Danish municipalities, and this variation isn't adequately explained by differences in local climate-related conditions. This op-ed introduces an ambition score as a tool for meaningfully assessing and comparing municipalities' climate efforts. The ambition score serves as an analytical instrument to identify correlations between various municipal characteristics and their respective levels of climate ambition. By highlighting differences between municipalities, the ambition score also functions as a soft governance mechanism that can motivate municipalities to raise their climate policy ambitions. To encourage action and more ambitious climate policies, we recommend a stronger political focus on the co-benefits associated with climate initiatives, as well as the use of citizen engagement as a political tool to secure a stronger mandate for ambitious municipal climate policies.

On the Frontline of Water: The Municipality as Coastal Protector

Kristoffer Albris, Associate Professor, Department of Anthropology, University of Copenhagen, kristoffer.albris@sodas.ku.dk

Anne Sofie Beer Nielsen, PhD Fellow, Department of Anthropology, University of Copenhagen, asn@anthro.ku.dk

Who is responsible for protecting Denmark in the face of accelerating climate change? More frequent storm surges and anticipated sea level rise demand increased investments in more effective coastal protection. Municipalities bear much of the practical, financial, and administrative responsibility, but their efforts are challenged by unclear legislation, local conflicts, limited national coordination, and difficult inter-municipal cooperation. Historical and structural changes have moreover placed municipalities in a difficult position: they must provide technical solutions while also addressing political questions concerning ownership, funding, risk distribution, and democratic legitimacy. This article analyzes the role of municipalities as coastal protectors and the dilemmas they face in the tension between the state, citizens, and nature. We argue that future coastal protection cannot be left to municipalities alone but requires a differentiated approach where local initiatives are developed within clear national frameworks, and where conflicts are acknowledged as productive elements of collective decision-making. Long-term strategies, knowledge-sharing, and broad stakeholder involvement are essential to ensure resilient ways of protecting Danish coasts.

From green dreams to reality. About municipal communities, green dreams, and how collaboration can make it all come true

Birgit S. Hansen, *representative of Green Tripartite, National Association of Local Authorities, BIRH@kl.dk*

Andreas Hemmingsen-Alberg, *Special Consultant, National Association of Local Authorities, ANVH@kl.dk*

Why should the municipalities be part of the green transition and more specifically the green tripartite? In this article, we discuss how the municipalities, together with the other parties to the agreement, can realise the great ambitions of Green Threepart. It is through the local anchoring in the 23 local tripartites with the municipalities, representatives from the Danish Society for Nature Conservation and the Danish Agriculture & Food Council that the good, local and sustainable solutions that work for the local geography are found. It is here that the local farmer knows his land best and the nature representative has knowledge of the local flora and fauna. The municipalities are at the head of the table, as they are the planning authority, and thus help to ensure local anchoring and local co-ownership. But it will require good and close cooperation between all parties if the green dreams are to become reality.

Climate Action from the Unexpected: Lessons in Participatory Local Democracy from Brøndby's Green Transition

Morten Friis, *Consultant, Democracy x, mf@demx.dk*

Lisa Kimiko Makhholm, *Climate and Environment Officer, Brøndby Municipality, LIKIM@brondby.dk*

Rune Baastrup, *Director, Democracy x, rb@demx.d*

Despite relatively low voter turnout and social challenges, Brøndby Municipality has managed to strengthen public participation in the green transition through systematic involvement and collaboration with civil society. This article introduces key ingredients of Brøndby's success, which includes a dedicated local organiser, a fund for community-driven climate action and the employment of a cultural-sociological climate officer. The local organiser supports citizen-driven initiatives and builds bridges between the municipality and civil society so that initiatives such as tree planting, green community dinners and repair cafés are realised and create neighbourhood effects where sustainable behaviour spreads. In this way, public participation not only increases citizens' green engagement, but also expands the political mandate for action, such as eliminating red meat in daycare centres as seen in Brøndby. The article shows a need for new ways to measure impact, focusing on broad participation rather than CO₂ reduction alone.

Whose time counts? The role of local democracy in green energy development

Simon Lex, Associate Professor, Department of Anthropology, University of Copenhagen, simon.lex@anthro.ku.dk

Kristin Smette Gulbrandsen, Postdoc, Department of Political Science, University of Copenhagen, ksg@ifs.ku.dk

Caroline Salling, Postdoc, Department of Anthropology, University of Copenhagen, csa@anthro.ku.dk

Many renewable energy projects are cancelled due to local resistance. Because of this, researchers have long been interested in why resistance emerges and how to get citizens to 'accept' or 'participate' in renewable energy development in their local area. In this article, we turn the problem on its head and elaborate how multiple diverging temporalities across conflicting interests and power relations are entangled in the Danish energy transition. We show that it is not just formal participation opportunities that create the engagement needed for a successful energy transition, but critically, negotiation across temporalities that matter for those who are and become involved in renewable energy projects by necessity. Negotiations across temporalities show the undeniable role of local democracy, both informal and formal, in aspects of the green transition that new, renewable energy projects can realise.

Democracy as an enabler of time: On the many temporalities of locale climate democracy

Ingrid Helene Brandt, Ph.D., Department of Political Science, University of Copenhagen, ihbj@ifs.ku.dk

Lars Tønder, Professor, Department of Political Science, University of Copenhagen, lt@ifs.ku.dk

Given the advanced nature of the climate and ecological crises, the question arises: Is there

time for democracy across political and social divides? This article reverses the question and asks whether democracy can instead be understood as an enabler of time. Drawing on fieldwork from the Danish national climate citizens' assembly and recent democratic theory, the article argues that democracy not only takes time but also actively produces and enables it. This argument is developed through three concepts – time for reflections, time for tipping, and time for fermentation – each representing different ways in which democracy relates to time. By weaving together theory and empirical insights from local climate assemblies, the article shows how democratic practices can open new spaces of possibility for climate action and challenge the notion of a zero-sum relationship between democracy and efficacy.

Local pathways to organized climate action: 98 youth climate councils

Mathias Findalen Bickersteth, Programme Director, Tuborg Foundation, mfb@tuborgfondet.dk

Denmark faces a dual challenge: the climate crisis and the need to engage young people in democracy. To meet these challenges, the article argues the need to establish a nationwide, locally rooted green youth movement organized through 98 municipal youth climate councils. The movement will mobilize young people across geography, background and interests in close cooperation with the local associations and provide them with concrete platforms where their voices matter. It's therefore required to build long-term change, stable structures and forms of participation that fit the living conditions of young people, and a feeling of relevant engagement, community-based and accessible. Denmark can become a pioneer in green youth mobilization through locally engagement in all youth councils. This requires a shared narrative that focuses less on deprivation and more on communities of action. A successful movement must be inclusive, locally

based and nationally connected – and built on trust and innovation.

When economic rationality and naïve idealism can become the greatest enemy of change

Martin Marcussen, *professor, Department of Political Science, University of Copenhagen, mm@ifs.ku.dk*

All societal transformation requires common sense and courage in equal parts. This applies in particular to the climate, environmental and biodiversity transition that is taking place in Denmark right now. It is interesting to note that on the one hand, there are contributions in this special issue that seem to be unjustifiably skeptical about the Danish municipalities' climate efforts, while there are contributions that, on the other hand, are unjustifiably enthusiastic about the local deliberative processes that can lead to societal change. However, neither unadulterated economic rationality nor naïve idealism seem to correspond well with the reality reported in the other contributions to the special issue. Overall, the special issue provides an excellent insight into the many different positions that can be taken in the debate about democratic societal transformation in the area of climate, environment and biodiversity.

competition. The article challenges this explanatory framework by showing how the EU's simplification agenda and the first omnibus package reflects deregulation rather than interventionism. The article concludes that future research on European political economy should focus more attention on internal dynamics, including the strategic behavior of the European Commission, Member States and businesses. Explanations that are based solely on external factors risk overlooking the political processes that take place behind a given policy change.

The internal dynamics behind the EU's Omnibus packages: Reaction or problem construction?

Kaia Vase Fallinge, *stud.scient.pol., University of Copenhagen, nwr179@ifs.ku.dk*

This article examines how internal political dynamics shape the EU's industrial policy. Existing scholarship explains the EU's recent interventionist turn as a reaction to external pressures arising from American and Chinese geopolitical