

Klimaresiliens – Fra handlingsunderskud til institutionsopbygning

AF THERESA SCAVENIUS & MALENE RUDOLF LINDBERG

SLAGMARK #73

SIDER: 141-155

INDLEDNING: KLIMAFORANDRINGER SOM UDFORDRING

I oplægget til dette temanummer om resiliens stilles spørgsmålet: Handler resiliensbegrebet om, at samfund og politik ikke for alvor må ændre sig i mødet med kriser? Denne artikel adresserer spørgsmålet i relation til klimaforandringer. I den klimapolitiske kontekst handler resiliens ikke om at undgå forandringer af samfund og politik, men snarere om, at samfund og politik bliver nødt til at forandre sig for at blive i stand til at håndtere kriser af de dimensioner, som klimakrisen forventeligt antager. En grundlæggende udfordring er, at mens klimaforandringer ændrer de geologiske, biologiske og klimatologiske betingelser for samfund og politik, har de samfundsmæssige institutioner ikke forandret sig i samme tempo.

I dag står vi over for et akut behov for klimapolitisk handling. Fremtrædende forskere peger på, at medmindre vi inden for en meget kort tidsramme sænker vores emissionsniveau radikalt, vil det bredt anerkendte mål om en global temperaturstigning på max 2°C snart være uden for rækkevidde (Peters et al., 2013). En række forhold blokerer imidlertid aktuelt for de nødvendige politiske tiltag. Formålet med denne artikel er at forstå og forklare underskuddet af politisk handling og grøn omstilling i en resilienskontekst. Artiklen peger på øget resiliensopbygning i vores samfundsmæssige institutioner som mulig vej uden om de nuværende handlingsbarrierer.

En afgørende pointe vil være, at debatter på klimafeltet aktuelt foregår inden for en økonomisk forståelsesramme. Både politiske og videnskabelige diskussioner ori-

enterer sig mod individer og deres rationelle adfærd, mens den sociale konteksts betydning for klimaadfærd negligeres. Når klimaspørgsmålet primært ses som et spørgsmål om enkeltaktørers adfærd, overses det, hvordan kollektive og politiske beslutninger betinger aktørers handlemuligheder. Det marginaliserer centrale aspekter af klimaproblematikken og udelukker et stort udsnit af klimapolitiske indsigter og strategier. Som konsekvens af en for smal og simplificeret forståelsesramme ender politiske forsøg på at håndtere klimaforandringer i et handlingsunderskud.

Vi argumenterer for, at klimakrisen kræver et politisk paradigmeskift, der kan gøre op med det aktuelle handlingsunderskud. Artiklen foreslår en mere kontekst-sensitiv tilgang til klimapolitik. Paradigmeskiftet kan skabe grundlag for en ny generation af klimapolitik, der gør op med de dogmer, som aktuelt præger klimadebatten, og som kan bidrage til udvikling af samfundsmæssig klimaresiliens.

STRESSTEST AF POLITISKE INSTITUTIONER

Resiliens kan defineres som “[...] kapaciteten i et system, det værende et individ, en skov, en by eller en økonomi, til at håndtere forandringer, udvikle og tilpasse sig” (Moberg & Simonsen, 2014, s. 3). Samfundsmæssig resiliens knytter sig således til samfundets evne til at handle på kriser, risici og forandringer og tilpasse sig nye eksistensvilkår.

Det moderne samfund konfronteres løbende med samfundsmæssige kriser. Vi lever i en tid med mange risici og udfordringer, som vi har svært ved at kontrollere. En af de mest berømte beskrivelser af tilstanden er den tyske sociolog Ulrich Becks *Risikosamfundet* (1997). En grundlæggende udfordring for det moderne risikosamfund er at udvikle samfundets evne til at håndtere grænseoverskridende kriser.

Det er en politisk opgave at etablere samfundsmæssig modstandsdygtighed i mødet med voldsomme omvæltninger som for eksempel børskrak, naturkatastrofer, terrorangreb og flygtningestrømme. Arbejdet sker på **lokalt, nationalt, europæisk og globalt niveau** og inden for forskellige sektorer. Eksempler på betydningen af resiliensopbygning så vi ved finanskrisen i 2008, hvor krisehåndteringen og modstandsdygtigheden varierede meget de forskellige lande og sektorer imellem. Nogle områder led markant mere og var længere tid om at komme på fode igen end andre.

Klimakrisen er måske den største krise i menneskehedens historie. Man kan derfor sige, at global klimapolitik er en form for stresstest af vores politiske institutioner. Hvor gode er de til at håndtere og svare på globale udfordringer med politiske midler? Her er det værd at bemærke, at klimaforandringerne endnu ikke på samme måde som terror og andre risici er blevet omsat til omfattende politiske programmer for opbygning af samfundsmæssig klimaresiliens.

MANGLENDE KLIMARESILIENS

Det forfejlede forsøg på at nå en klimaaftale ved COP15 i København i 2009 markerede et klimapolitisk lavpunkt. Begivenheden understregede, hvordan klimaområdet i lang tid har været præget af globalt handlingsunderskud. Aktuelt ser vi dog lyspunkter efter mange år med en langsommelig og forfejlet håndtering af klimaforandringer. Eksempelvis lykkedes det at indgå en aftale i FN-regi ved COP21 i Paris 2015, og året forinden blev man i EU-regi enige om konkrete energi- og klimamål frem mod 2030 (European Council, 2014).

Men trods lyspunkter på den klimapolitiske himmel er der stadig lang vej fra aftale til handling: Parisaftalen indeholder ingen bindende globale klimamål, og i både FN og EU-aftalen er det op til de enkelte lande at finde ud af, hvordan mål bliver omsat til virkelighed. Det er påfaldende, hvordan de politiske institutioners kapaciteter og implementeringsevner er fraværende fra diskussionen om de overnationale politiske aftaler. De politiske institutioner er nemlig afgørende for, at politiske hensigter kan omsættes til politiske handlinger (Prins & Rayner, 2007). Ofte begrænser succeskriteriet for klimapolitiske forhandlinger sig i stedet til et højt niveau af politiske ambitioner og forpligtelser i forhold til at reducere CO₂-udledninger i 2030 eller 2050. Ambitionsniveauet for reduktioner synes at være det naturlige mål for klimapolitisk succes.

Relativt til klimakrisens omfang ser vi alt for få **konkrete handlingstiltag**. I stedet stabiliserer de klimaskadelige måder at leve og organisere sig på. Eksempelvis investeres der fortsat massivt i fossile brændsler verden over, og vi ser mange eksempler på politisk favorisering af privatbilisme og konventionelt landbrug. Diskrepansen mellem politiske visioner og faktiske tiltag er stor. Uden snarlige og radikale politiske handlingstiltag kommer vi med al sandsynlighed ikke til at kunne matche de klimaambitioner, FN og EU har opstillet i de nyligt indgåede klimaaftaler (Peters et al., 2013).

En første konklusion i denne artikel er derfor, at det moderne samfund globalt set ikke er resilient over for klimaforandringer. På trods af en række studier, der samstemmende finder, at befolkninger verden over er opmærksomme på og bekymrede for klimaforandringer (Diekmann & Franzen, 1999; The New York Times & Stanford University Poll, 2015; Special Eurobarometer, 2014), har de politiske institutioner endnu ikke formået at omsætte befolkningens grønne vilje til bæredygtige klimapolitiske løsninger. Samtidig vidner eksempelvis de seneste års voldsomme følger af orkaner og tsunamier om, at det ikke i tilstrækkelig grad er lykkedes at ændre byernes infrastrukturer løbende, således at katastrofer knyttet til klimaforandringer kan håndteres. Manglende tilpasning og udvikling af grøn infrastruktur betyder også, at ellers miljø- og klimabevidste borgere og virksomheder holdes fast i høj-emissionslivsstile.

I stedet for progressiv politik ser vi et omfattende klimapolitisk handlingsunderskud. Det står i kontrast til andre politiske områder, som eksempelvis terrorisme, hvor der bruges mange ressourcer på at øge samfundets modstandsdygtighed både på kort og lang sigt. Et relevant spørgsmål er derfor, hvorfor moderne samfund ikke er resiliente over for klimaudfordringen? Et svar, som denne artikel vil pege på, er, at det nuværende klimapolitiske paradigme gør os ude af stand til at komme nærmere klimaresiliens.

TO KLIMAPOLITISKE SPOR

Klimapolitiske tiltag kan overordnet set inddeles i to spor: *mitigation* og *adaption* – oversat til dansk: reduktion af emissioner og tilpasning til klimaforandringer (Adger et al., 2007). De to spor adskiller sig fra hinanden ved at fokusere på forskellige faser af klimatologiske forandringer. Hvor emissionsorienterede politikker forsøger at bremse klimaforandringer ved at reducere CO₂ udledning, har tilpasningspolitikker som mål at håndtere uundgåelige konsekvenser af klimaforandringer. Tilpasningspolitikker arbejder for at ændre de eksisterende samfundsmæssige institutioner, så sårbarheden over for klimaforandringer mindskes.

Det er vores pointe, at de to klimapolitiske spor bygger på forskellige metodologiske forståelsesrammer. Forståelsesrammen afgør hvilke klimapolitiske handlinger, strategier og policydesign, der opleves som meningsfulde og virkningsfulde. De grundlæggende antagelser om, hvem den interessante aktør er, hvorfor de handler,

som de gør, og hvordan man kan intervenere i deres handlemønstre, er afgørende for, hvilke politiske svar man kan give. Der findes flere forståelsesrammer til at forstå handling og mangel på handling. I den ene ende har vi de **økonomiske forklaringsmodeller**, der fokuserer på enkelte aktørers rationelle adfærd, og i den anden ende de mere kollektivt orienterede forklaringsmodeller, der fokuserer på samfund, kultur og sociale normer som forklarende faktorer i relation til aktørers adfærd.

Emissionssporet fokuserer på individuelle aktørers CO₂-udledninger og tager udgangspunkt i den rationalistiske og økonomiske forståelse af adfærd, politik og kausalitet. Modsat er tilpasningspolitikker ikke knyttet til én bestemt forståelse af agens og adfærd. De tager udgangspunkt i en bredere metodologisk ramme, der inkluderer kulturelle, sociale og institutionelle faktorer i forståelse af adfærd, politik og kausalitet.

De sidste to årtier har den globale klimapolitik været fokuseret på emissionssporet (Scavenius, 2014). Man har primært beskæftiget sig med, hvorledes de enkelte aktører – det være sig borgere eller virksomheder – kan motiveres til adfærdsændringer gennem økonomiske incitamenter. Eksempler på denne type af klimapolitikker er Kyotoprotokollen og de grønne investeringsfonde, som begge er blevet vedtaget i FN-regi. Her er strategien at intervenere i aktørers klimaadfærd ved at gøre det økonomisk rationelt for borgere og virksomheder at træffe grønne beslutninger. Eksempler på **nationale emissionsfokuserede klimapolitikker er oplysningskampagner**, der fortæller om de økonomiske gevinster ved at skifte til sparepærer, klimarenovere boligen, etc. Den økonomisk-rationelle antagelse er, at aktører vil træffe det grønne valg, så snart det ses som økonomisk favorabelt.

Fortællingen om klimaforandringer som et problem, der knytter sig til det enkelte menneskes forurenende handlinger og adfærd, hænger godt sammen med den økonomiske forståelsesramme, der har fokus på enkeltindividets adfærd. Som FN's klimaorganisation IPCC ofte har påpeget, er klimaforandringerne menneskeskabte og skyldes befolkningernes livsstile, forbrugsmønstre og industriens adfærd. En af årsagerne til, at det emissionsorienterede spor har vundet global opbakning, er, at det går godt i spænd med den generelle politiske fortælling.

Men der findes også en anden grund. Den er, at det ensidigt fokus på individuelle bidrag til CO₂-udledningen går igen inden for flere grene af klimavidenskaben og i klimaetiske diskussioner af moralsk ansvarlighed, global ulighed og retfærdighed. Klimavidenskaben, klimafilosofien og klimaøkonomien konvergerer i en

emissions- og individorienteret forståelse af klimaudfordringer (Scavenius, 2014). En uheldig egenskab ved denne alliance er, at den er blind over for de sociale og politiske strukturer, der danner ramme om menneskers forurenende adfærd. Det betyder, at det analytiske fokus mod institutioner, infrastruktur og social og politisk kontekst er marginaliseret inden for klimaforskningen (Sagoff, 2008).

Følgervirkningen af den økonomiske tankegang er, at både politisk og videnskabelig opmærksomhed i overdreven grad rettes mod enkeltaktørers mikrohandlinger. Det negligerer betydningen af den samfundsmæssige kontekst, individer handler i. En vigtig faktor i forståelsen af det politiske handlingsunderskud på klimaområdet skal altså findes i det paradigme, som aktuelt udgør både den politiske og videnskabelige forståelsesramme. Paradigmet peger på, at det centrale klimapolitiske problem er emissioner, og at den centrale aktør er enkeltindivider. Når udgangspunktet tages i en emissionsorienteret tilgang, som baseres i en rationalistisk adfærdsteori, bliver det åbenlyse politiske valg en række politiske tiltag, som gennem markedsøkonomiske mekanismer skal fremme en grøn dagsorden.

TRE EMPIRISKE FEJLVURDERINGER

I den empiriske litteratur om klimaadfærd findes der en række argumenter for, at den rationelle og økonomiske forståelsesramme for adfærd er utilstrækkelig til at forstå og håndtere den klimapolitiske udfordring, som de nuværende samfund står over for. Konklusionen, der kan drages på baggrund af tidligere studier, er, at økonomisk informerede klimapolitikker er ineffektive, fordi de bygger på tre fejllantagelser: Den individ- og emissionsorienterede forståelsesramme 1) undervurderer omfanget af og diversiteten i incitamenter for grøn adfærd i befolkningen, 2) overvurderer den enkelte aktørs handlefrihed, og 3) hviler på den problematiske antagelse, at individers grønne handlinger vil have en positiv indflydelse på individers CO₂-aftryk.

1. Komplekse incitamentstrukturer og udbredte grønne værdier

Økonomisk teori beror på en rationalistisk forståelse af, at individer stillet over for to alternativer vil vælge det handlingsalternativ, der i højest grad er nyttemaksimerende og omkostningsminimerende. Sådan handler mennesker imidlertid ikke nødvendigvis, når det kommer til miljø- og klimaadfærd. Bevæggrundene for

grønne handlinger er mangeartede og incitamentsstrukturerne komplekse, viser akkumuleret forskning i klimaadfærd.

Siden 1980'erne har studier fundet, at klima- og miljø adfærd hænger signifikant sammen med en række ikke-økonomiske faktorer af både demografisk, individuel og kontekstuel karakter. Vigtige demografiske faktorer er køn og uddannelseslængde (Gundelach et al., 2012). Individuelle faktorer tæller bl.a. viden om klima og miljøforhold (Thøgersen, 2005), værdier og normer (Ajzen & Fishbein, 1980), følelser (Antonetti & Maklan, 2014), etiske og moralske overbevisninger (Stern, 2000) og grad af ansvarsfølelse (Blake, 1999). Den kontekst, individer handler inden for, virker også formende på individers handlinger. Forskning har eksempelvis fundet at kultur, lovgivning og politisk kontekst (Stern 2000), sociale netværk (Gausset et al., 2015), og tilgængelig infrastruktur og den institutionelle kontekst (Flynn et al., 2010) har afgørende indflydelse på individers klimaadfærd.

I dansk sammenhæng kan vi endvidere se, at bl.a. de sundhedsmæssige gevinster og omtanke for de næste generationer er vigtige motivationsfaktorer for grøn handling (Hoff et al., 2013). Indviders incitamentsstrukturer er således mere komplekse og tættere sammenvævet med den sociale og politiske kontekst, end den rationelle og økonomiske forståelsesramme anerkender. Når klimapolitikker i dag fokuserer på at give enkeltaktører økonomiske incitamenter for at handle grønt, bygger de på en antagelse om, at menneskers klimaadfærd skal forstås primært i lyset af økonomiske incitamenter. Men den antagelse er altså empirisk forkert.

Samtidig finder studier, at mange af disse incitamenter allerede er til stede blandt befolkninger verden over. Det sætter yderligere spørgsmålstegn ved klimapolitikker, der søger at intervenere i individers adfærd med økonomiske virkemidler, fordi økonomiske gulerødder ikke nødvendigvis gør en forskel for folk, der allerede har en grøn indstilling.

I dansk sammenhæng har befolkningen generelt har mange grønne værdier, er bekymret for klimaforandringer og villig til at ændre adfærd i en mere klimavenlig retning (Gundelach et al., 2012; Hoff et al., 2013). Den grønne indstilling blandt danskerne resonerer i de øvrige europæiske befolkninger (Special Eurobarometer 2014; Blake 1999), og nye studier viser, at klimabekymring også er udbredt i den amerikanske befolkning (fx The New York Times & Stanford University Poll, 2015). Det er endvidere vist, at der også blandt befolkninger i den ikke-vestlige del af verden er stor bevågenhed omkring klimaproblematikker (Diekmann & Franzen, 1999).

Kritikere har påpeget det paradoksale i, at de grønne partier ikke for længst er stemt til magten, når omfanget af grønne værdier, klimabekymring og grøn villighed tilsyneladende er stor. Men som flere af de ovenstående undersøgelser også viser, skyldes det formentligt, at andre udfordringer opleves som mere presserende end klimaforandringer. Eksempelvis kommer klimaforandringer ind på en tredje plads i en undersøgelse af hvilke udfordringer, europæerne finder mest presserende (Special Eurobarometer, 2014). I fattigere dele af verden rangeres klimaforandringer endnu lavere i forhold til andre samfundsmæssige udfordringer (Diekmann & Franzen, 1999). Det peger på, at vælgerne prioriterer andre politiske emner højere end klimaproblemet i forbindelse med valg handlinger. Derfor afspejles omfanget af befolkningers grønne værdier og klimabekymringer ikke **nødvendigtvis** i **sammen**sætningen af parlamenter.

Samlet set kan vi konkludere, at individers incitamentstrukturer er komplekse, og at der allerede er mange incitamenter for grøn adfærd til stede i befolkninger verden over. Men fordi de især er af værdi- og holdningsmæssig karakter og ikke slår tydeligt igennem i forhold til demokratiske valg, negligeres de i den aktuelle klimapolitiske sfære. Derfor overses omfanget af grønne værdier og befolkningens villighed til at bidrage til en kollektiv klimaindsats under det herskende klimaparadigme.

2. Samfundsmæssige begrænsninger af individualfærd

En anden vigtig pointe, der overses inden for det herskende paradigme, er det forhold, at selvom grønne værdier er udbredte i vestlige befolkninger, omsættes de i meget lille udstrækning til grønne handlinger. Der er ikke en direkte sammenhæng mellem borgernes værdier og handlinger på klimaområdet. I **klimalitteraturen** betegnes det *the value-action-gap* (Blake, 1999). Private aktører formår i vid udstrækning ikke at omsætte grønne værdier til grønne valg og livsstile.

Det peger på eksistensen af eksterne barrierer. Da Paul Stern fra U.S. National Research Council opremser alle de kontekstuelle faktorer, der enten kan virke fremmende eller hæmmende på klimavenlig individualfærd, bliver listen lang:

[...] interpersonelle påvirkninger (fx overtalelse, rollemodeller); samfundets forventninger; reklamer; statslige regulativer; andre juridiske og institutionelle faktorer (fx kontraktuelle begrænsninger for beboere i lejeboliger); økonomiske incitamenter og omkostninger; fysiske udfordringer ved bestemte handlinger; muligheder og begrænsninger knyttet til teknologi og det byggede miljø

(f.eks. bygningsdesign, eksistensen af cykelstier, solenergi); eksistensen af politiske tiltag som understøtter adfærd (fx infrastruktur til affaldssortering); og forskellige egenskaber ved den brede sociale, økonomiske og politiske kontekst (fx oliepriser, regeringens påvirkelighed af pres fra offentlighed og interesseorganisationer, renter på de finansielle markeder). (Stern, 2000, s. 417)

Sterns lange liste over eksterne restriktioner understreger vigtigheden af at tildele de kontekstuelle faktorer mere opmærksomhed, end hvad tilfældet er under det rationelle-økonomiske paradigme, som dominerer den nuværende klimapolitiske debat. Kulturelle, sociale og institutionelle strukturer danner ramme om individers livsførelse og muliggør eller forhindrer adfærdsændringer. Den økonomiske tilgang overvurderer individets frihed til at handle, fordi den overser myriaden af kontekstuelle faktorer, som individhandling er indlejret i og påvirkes af.

Man overvurderer i dag den enkelte aktørs frihed til at handle, som han eller hun måtte ønske, samtidig med at man undervurderer eksistensen af incitamenter for at bidrage til kollektiv klimahandling. Handlingsunderskuddet skyldes, at det dominerende klimaparadigme har en påfaldende snæver forståelse af den sociale og politiske virkelighed, idet både ikke-økonomiske handlingsincitamenter og samfundsmæssige handlingsrestriktioner negligeres.

3. Individhandlingers manglende klimaeffekt

Et tredje empirisk fund med svære implikationer for emissionsorienterede klimapolitikker skal fremhæves. Individ- og emissionsorienteret politik hviler på en antagelse om, at såfremt borgere handler klimavenligt, vil det medføre signifikante reduktioner af CO₂-udledning. Ny forskning viser imidlertid, at der ikke nødvendigvis er en sammenhæng mellem handling og effekt på det grønne område. Det afhænger nemlig af den konkrete kontekst. Fundet problematiserer emissionstilgangen yderligere.

Csutora (2012) beregnede 1000 ungarers CO₂-fodspor og undersøgte relationen mellem CO₂-fodsporets størrelse og den enkeltes klimaadfærd. Den klimarelaterede adfærd måles ved en kombination af i alt otte handlinger, nemlig hvorvidt personer inden for den seneste måned har 1) affaldssorteret, 2) valgt en miljørigtig transportform, sparet på hhv. 3) el og 4) vand, 5) købt miljømærkede varer, 6) købt lokalt producerede varer, 7) reduceret forbrug af engangsartikler og 8) ladet bilen stå (Csutora 2012, s. 155). På baggrund af disse otte punkter inddeltes responden-

terne i tre grupper: grønne forbrugere, gennemsnitlige forbrugere og brune forbrugere. Studiet sammenholdt herefter respondenternes forbrugsmønstre med deres CO₂-fodspor og korrigerede for indkomst.

Undersøgelses konklusion er, at der er signifikant sammenhæng mellem individers indkomst og mængden af CO₂-udledninger. Det er et resultat mange forventer. Det overraskende fund, som Csutora gør, er, at der ikke kan identificeres en sammenhæng mellem individers adfærdsmønstre og CO₂-fodspor i det ungarske tilfælde. Det samlede CO₂-fodspor for ungarere ikke er mindre blandt folk, der foretager grønne handlinger. I stedet er det indkomst, der afgør størrelsen på den enkeltes klimaaftryk i den ungarske case. Csutoras studie er et eksempel på, at man ikke altid kan spore en sammenhæng mellem individers klimaadfærd og klimaaftryk.

Omvendt antager den økonomisk-rationelle tilgang, at private aktørers grønne handlinger altid vil have en positiv effekt på emissionsniveauet. Csutoras studie viser, at der er tilfælde, hvor den sammenhæng ikke eksisterer. Effekten er nemlig kontekstafhængig – eksempelvis af socioøkonomiske faktorer, som vi ser i Ungarn.

Det er umuligt at håndtere de massive og presserende klimatologiske forandringer gennem individorienterede politikker, fordi grøn adfærd hos enkeltindivider ikke nødvendigvis leder til et reduceret emissionsniveau.

Samlet set kan vi konkludere, at det emissionsorienterede spor, der trækker på rationelle og økonomiske antagelser, baserer sig på tre grundidéer, som vi empirisk set ikke har belæg for. Den nuværende forståelsesramme er præget af en indskrænket forståelse af aktørers handlingsincitament, en naiv idé om uindskrænket handlefrihed og en overdrevet tiltro til effekten af individers grønne handlinger. Det økonomiske paradigme oversimplificerer den sociale virkelighed i en grad, der er fatal for klimaet, fordi det fokuserer politisk og videnskabelig opmærksomhed i forkert retning.

FORFEJLEDE POLICIES

For bedre at forstå, hvad der driver og begrænser handling, må den økonomisk-rationelle forståelsesramme erstattes med en mere multifacetteret forståelse af den socio-politiske virkelighed, som individadfærd er indlejret i.

En af årsagerne til, at klimaforandringerne ikke er blevet omsat politisk i tilstrækkeligt omfang, kan blandt andet tilskrives den økonomiske ramme for politik, som

har medført omfattende privatiseringer, afreguleringer og udliciteringer, som der er sket de sidste par årtier. Samlet set har det ført til en udhuling af de politiske institutioners kapacitet og en generel afinstitutionalisering af centrale politiske områder (Scavenius 2014; EIU 2014). De formelle politiske institutioner findes stadig, men deres handlingskapacitet til at beslutte, udføre og implementere for eksempel omfattende klimapolitikker er alvorligt svækkede.

De radikale samfundsmæssige ændringer, som klimaforandringerne nødvendiggør, udfordres af, at aktører ofte er låst fast i handlingsmønstre bestemt af de politiske, sociale og infrastrukturelle omstændigheder (Urry, 2008). Klimavenlige handlinger forudsætter handlerum, og dette handlerum er afhængigt af politisk lovgivning, investeringer og reguleringer. Eksempelvis kræver en overgang fra privatbilisme til kollektiv transport, at man fra politisk hold prioriterer et stort og stabilt offentligt transportnet, ligesom affaldssortering kun kan ske, såfremt den nødvendige infrastruktur er etableret. Uden en handlingsunderstøttende kontekst låses borgere fast i klimaskadelige adfærdsmønstre.

De nuværende klimapolitiske strategier er ineffektive, fordi effekten af grønne individhandling er forsvindende lille under de nuværende sociale og politiske forhold. Vi må derfor gå andre klimapolitiske veje.

RESILIENS OG INSTITUTIONSOPBYGNING SOM ALTERNATIV VEJ

Et presserende politisk skifte består i, at klimafeltet ikke skal begrænse sig til policystrategier, der fokuserer på emissionsreduktion. Klimaforandringer er ikke blot en fremtidig trussel. Vi oplever allerede i dag konsekvenserne af ændrede klimatologiske forhold i form af smeltende poler og stigende verdenshave og et øget antal uvejr med store ødelæggelser til følge. Derfor er det afgørende, at vi engagerer os i tilpasningspolitikker, der kan opbygge samfundsmæssig resiliens i relation til de klimaforandringer, der allerede er en realitet.

Et resiliensorienteret alternativ til det nuværende økonomiske paradigme vil bygge på, at den sociale virkelighed er mangefacetteret, at agens foregår på flere niveauer, og at vores samfundsmæssige institutioner spiller en central rolle for klimapolitik. Det er igennem institutionerne, at klimamål omsættes til virkelighed, fordi institutioner enten forstærker eller afdæmper kriser. De resiliensorienterede politikker insisterer på vigtigheden af at inkludere de samfundsmæssige og politiske strukturer i

klimaforskningen. Her er blik for, at klimaforandringer medieres af en række sociale og samfundsmæssige faktorer, og at det derfor er ineffektivt at adressere klimakrisen som et spørgsmål om menneskers CO₂-udlændende adfærd alene.

Når klimahandlinger udelukkende adresseres som et spørgsmål om individuel agens, undervurderes det, at moderne komplekse samfund har en grad af institutionel kapacitet, som kan aktiveres i håndteringen af klimaforandringer. Institutionel kapacitet skal forstås som den evne, et samfund eller en institution har, til at håndtere en given udfordring. Institutionel kapacitet er med andre ord en målestok for, hvor resilient et samfund eller en institution er.

Hvis vi ønsker at bremse klimaforandringerne og modvirke skadelige virkninger af klimatologiske forandringer, kræver det en grundlæggende anderledes måde at forstå og adressere udfordringerne på. Det nye paradigme går imod en institutionsorienteret tilgang, hvor individers handlinger ikke forstås eller studeres isoleret. Det insisterer på vigtigheden af at inkludere de samfundsmæssige og politiske strukturer i klimaforskningen, fordi klimaforandringer medieres af en række sociale og samfundsmæssige faktorer (List & Pettit, 2011; Ostrom, 2012; Scavenius & Rayner, *under udgivelse*).

Et eksempel på de indsigter, som en institutionsorienteret tilgang kan bidrage med, finder vi i relation til idéen om, at klimaforandringer rammer de fattige dele af verden mere end de rige. Ofte henvises til billedet af Maldiverne, der forsvinder, hvis verdenshavene fortsætter med at stige. Maldiverne ligger imidlertid ikke lavere end Holland. Den afgørende forskel mellem Maldiverne og Holland består ikke i, at fattige lande automatisk er mere sårbare over for klimaforandringer end rigere lande. Den afgørende forskel er, at man i Holland har udviklet markant mere politisk og institutionel resiliens og derfor har et institutionelt apparat til at håndtere havets stigninger. Holland har i en årrække opbygget en kapacitet af kystbeskyttelse, som skal gøre landet modstandsdygtigt overfor klimaforandringer (Scavenius & Rayner, *under udgivelse*).

Det nye, vi kan lære af eksemplet, er, at skader efter klimaforandringer vil være værst der, hvor der ikke er blevet opbygget en institutionel kapacitet. Klimaforandringer påvirker os globalt, men lokalt har lande meget forskellig kapacitet til at håndtere dem. Når vi fokuserer på emissioner, ser vi kun de udfordringer, Maldiverne står overfor nu, som konsekvens af global konsum og ulighed. Fra det institutionelle perspektiv kan vi se, at Maldivernes udfordringer forstærkes af, at der

politisk og institutionelt ikke er opbygget den nødvendige kapacitet til at håndtere de udfordringer, som klimaforandringer skaber.

Resiliens tilgangen gør derfor op med to dogmer. For det første er det ikke vigtigt at sondre mellem reduktionspolitikker og tilpasningspolitikker, fordi begge forudsætter resiliente institutioner. Både individers forurenende adfærd og opbygning af modstandsdygtighed hænger uløseligt sammen med den institutionelle kontekst. For det andet er det vigtigste politiske skel ikke mellem det rige nord og det fattige syd. Langt vigtigere er det at kigge på de globale, nationale og lokale forskelle i politisk kapacitet til at håndtere klimaforandringer. Her kan vi nemlig få ny indsigt i, hvorfor konsekvenserne af klimaforandringer rammer forskellige lande mere eller mindre hårdt.

Ved at fokusere på den institutionelle infrastruktur, kan vi stille en række nye spørgsmål om, hvordan vi som politisk fællesskab kan skabe klimavenlige rammer for borgeres livsførelse, og hvordan vi skal indrette vores samfundsmæssige institutioner i en tid, hvor klimaet undergår voldsomme forandringer. Herved kan vi opbygge samfundsmæssig resiliens i relation til klimaforandringer.

KONKLUSION

Resiliens og institutionel kapacitet er stadig underbelyst i forskningsmæssig sammenhæng. Formålet med denne artikel har været at vise nødvendigheden af bedre at forstå, hvilke rolle resiliens og institutionel kapacitet spiller i relation til klimaforandringer. Så længe klimaforskning og klimapolitik nøjes med at spørge, hvordan vi får enkeltaktører til at handle mere klimavenligt, fastholdes vi i et samfundsmæssigt handlingsunderskud. Det skyldes, at aktørers frihed til at handle er underlagt sociale og institutionelle restriktioner, samtidig med at individuelle mikrohandlinger ikke nødvendigvis er effektfulde.

Et paradigmeskifte kan gøre op med det nuværende handlingsunderskud og udgøre en platform for udvikling af klimaresiliens. Der er behov for, at klimaforskning og klimapolitik også engagerer sig i de facetter af klimaspørgsmålet, som befinder sig på et overindividuel plan, og hvor det er vores politiske fællesskaber og samfundsmæssige institutioner, som udgør de interessante aktører.

Resiliens handler ikke om, at samfund og politikker ikke må ændre sig i mødet med kriser som klimakrisen. Det handler om at ændre vores samfundsmæssige indretninger og politikker, så vi bliver i stand til at handle på kriser.

LITTERATUR

- Adger, W.N., S. Agrawla, M.M.Q. Mirza, C. Conde, K. O'Brien, J. Pulhin, R. Pulwarty, B. Smith & K. Takahashi (2007). "Assessment of adaptation practices, options, constraints and capacity" i *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden & C.E. Hanson (red.). Cambridge: Cambridge University Press, 717-743.
- Ajzen, I. & M. Fishbein (1980). *Understanding attitudes and predicting social behaviour*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Antonetti, P. & Stan Maklan (2014). "Feelings that Make a Difference: How Guilt and Pride Convince Consumers of the Effectiveness of Sustainable Consumption Choices". *Journal of Business Ethics* 124(1), 117-134.
- Beck, U. (1997). *Risikosamfundet, på vej mod en ny modernitet*. København: Hans Reitzel.
- Blake, J. (1999). "Overcoming the 'Value-Action Gap' in Environmental Policy: tensions between national policy and local experience". *Local Environment* 4(3), 257-278.
- Clapp, J. & J. Thistlethwaite (2012). "Private voluntary programs in environmental governance: Climate change and the financial sector", in: Ronit, Karsten (ed.) (2012) *Business and Climate Policy: The Potential and Pitfalls of Private Voluntary Programs*. New York: United Nations University Press
- Csutora, M. (2012). "One More Awareness Gap? The Behavior-Impact Gap Problem". *Journal of Consumer Policy* 35, 145-163.
- Diekmann, A. & A. Franzen (1999). "The Wealth Of Nations And Environmental Concern". *Environment and Behaviour* 31(4), 540-549.
- Economist Intelligence Unit (EIU) (2011). *Democracy index, 2010: Democracy in retreat. A report from the Economist Intelligence Unit*. London: Economist Intelligence Unit.
- European Council (2014). "European Council 23/24 October 2014 – Conclusions". http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145397.pdf.
- Flynn, R., P. Bellaby & M. Ricci (2009). "The 'value-action gap' in public attitudes towards sustainable energy: the case of hydrogen energy". *Sociological Review* 57(2), 159-180.
- Gausset, Q. et al. (2015). "Environmental Choices: Hypocrisy, Self-Contradictions and the Tyranny of Everyday Life". *Community Governance and Citizen-Driven Initiatives in Climate Change Mitigation*. London: Routledge.
- Gundelach, P. et al. (2012). *Klimaets sociale tilstand*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

- Hoff, J. et al. (2013). *Kolding-borgernes klima- og miljøvaner, CIDEA borgersurvey i Kolding kommune*. København: Københavns Universitet.
- Kollmuss, A. & J. Agyeman (2002). "Mind the Gap: Why do people act environmentally and what are the barriers to pro-environmental behavior?". *Environmental Education Research* 8 (3), 239-260.
- List, C. & Pettit, P. (2011). *Group Agency: The Possibility, Design, and Status of Corporate Agents*. Oxford: Oxford University Press.
- Moberg, F. & S. H. Simonsen (2014). *What is resilience? An introduction to social-ecological research*. Stockholm: Stockholm Universitet.
- Ostrom, E. (2012). "Green from the Grassroots". *Project Syndicate* 12, 1-3.
- Peters et al. (2013). "The challenge to keep global warming below 2 °C". *Nature Climate Change* 3, 4-6.
- Prins, G., & Rayner, S. (2007). *The wrong trousers. Radically re-thinking climate policy*. Oxford: James Martin Institute for Science and Civilisation.
- Sagoff, M. (2008). *The Economy of the Earth: Philosophy, Law, and the Environment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scavenius, T. (2014). *Moral Responsibility for Climate Change. A fact-sensitive political theory*. København: Københavns Universitet.
- Scavenius, T. & S. Rayner (2016). "Introduction", in *Institutional Capacity for Climate Change Response*. Scavenius, T. & S. Rayner (red.). London: Routledge Earthscan. (under udgivelse)
- Special Eurobarometer 409 (2014). *Climate Change. Report*. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_409_en.pdf
- Stern, P. C. (2000). "Towards a coherent theory of environmentally significant behavior". *Journal of Social Issues* 56(3), 407-424
- The New York Times & Stanford University (2015). *Resources for the future. Poll on global warming*. <http://www.nytimes.com/interactive/2015/01/29/us/politics/document-global-warming-poll.html>.
- Thøgersen, J. (2005). "How may consumer policy empower consumers for sustainable lifestyles". *Journal of Consumer Policy* 18, 143-178
- Urry, J. (2008). "Climate change, travel and complex futures". *The British Journal of Sociology* 59(2), 261-279

