

# Antagandet och förkastandet av en klimatanpassningspolicy

Koalitioner och policyförändring i Malmö stad, analyserat  
med Advocacy Coalition Framework-teorin

# Abstract

Adapting to climate change is a growing policy area and today more municipalities see a future need of protecting themselves against rising sea levels, floods and higher temperatures. In 2012 the city of Malmö took a significant step when adopting a strategy plan where actions were pointed out and prioritized. But the plan was three years later neither pursued nor prolonged.

By using the advocacy coalition framework I here examine why this policy change did occur. I also aim to try the importance of focusing events when developing adaptation policies. Two coalitions, an ecological and an economical approach, have been identified, but I argue that the policy processes initiated by the strategy plan entailed policy-oriented learning and a change in beliefs among actors. Thereby leading to the formation of a third coalition, a pragmatic approach. Important material when analyzing have been interviews with key actors of the policy subsystem. I also argue, although debatable, that the policy change is minor since adaptation policies in the last year have been carried out through other plans. Considering this alleged progress, Birkland's theory on focusing events also gets supported.

*Nyckelord:* klimatanpassning, Malmö, advocacy coalition framework, policyförändring, policyprocesser, focusing events.

*Antal ord:* 9 301

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Introduktion</b> .....	<b>1</b>
1.1	Frågeställning och syfte .....	2
1.2	Avgränsningar .....	3
<b>2</b>	<b>Teori</b> .....	<b>4</b>
2.1	Advocacy Coalition Framework (ACF) .....	4
2.1.1	Advocacy coalitions .....	6
2.1.2	Beliefs (uppfattningar) .....	6
2.1.3	Externa störningar .....	7
2.1.4	Interna störningar .....	7
2.1.5	Policy-orienterad inläring .....	8
2.1.6	Mekanismer .....	8
2.2	ACF ur ett europeiskt korporativistiskt perspektiv .....	9
<b>3</b>	<b>Metod</b> .....	<b>10</b>
3.1	Material .....	12
<b>4</b>	<b>Analys</b> .....	<b>13</b>
4.1	Subsystemet .....	13
4.2	Historik över klimatanpassningsarbetet i Malmö .....	14
4.2.1	Handlingsplan för klimatanpassning tas fram .....	14
4.2.2	Policyprocesserna vid antagandet av planen .....	15
4.2.3	Arbetet efter att planen tagits i bruk .....	17
4.3	Advocacy Coalitions .....	18
<b>5</b>	<b>Diskussion</b> .....	<b>22</b>
<b>6</b>	<b>Referenser</b> .....	<b>26</b>
<b>7</b>	<b>Bilagor</b> .....	<b>28</b>
7.1	Bilaga 1 .....	28



# 1 Introduktion

”Malmö storsatsar på klimatanpassning”. Det var rubriken på det egenkomponerade pressmeddelandet som skickades ut i november 2008 och som förkunnade att Malmö kommun gått med i de två miljöinriktade EU-projekten GRaBS och LIFE+. Syftet med projekten var dels att hjälpa städer att upprätta sina egna handlingsplaner för klimatanpassning, dels att stödja vid prövandet av olika klimatanpassningsåtgärder. Malmö fick drygt 18 miljoner kronor till sitt förfogande (Malmö, 2008). Den kommunala handlingsplanen antogs därefter i februari 2012 med en giltighetstid på tre år. Men 2014 var den av olika anledningar inte förnyad och i dag står Malmö stad utan en handlingsplan, trots att behovet av ett strukturerat och omfattande anpassningsarbete blir allt större för varje år.

I denna uppsats kommer jag att titta närmare på varför utvecklingen vid denna tidpunkt gick åt ”fel håll”. Min hypotes är att det handlar om en nedprioritering av klimatanpassningsfrågan under senare år, som delvis kan förklaras med att politiker, tjänstemän och andra intressenter har valt att fokusera på återhämtning efter den senaste ekonomiska krisen. Det skulle kunna kopplas till en samhällelig övergripande socioekonomisk omstrukturering, alltså vad som inom advocacy coalition framework-teorin benämns som en extern störning, som enligt hypotesen kan ha lett till ett nytt politiskt fokus och en förändrad agenda.

Därtill skulle det vara intressant att titta på vilken roll så kallade focusing events, även benämnt som interna störningar, haft. Flera stormar och översvämningar har drabbat Malmö de senaste åren vilket inneburit svåra skador på byggnader och annan infrastruktur. Ovädret Arvid, som inträffade så sent som i augusti 2014, var ett av de värsta skyfallen någonsin med omkring 3 000 skadade byggnader och försäkringsbolagen fick in skadeanmälningar på omkring 250 miljoner kronor (Sydsvenskan 1, Sydsvenskan 2). Enligt policylitteraturen har focusing events en agendasättande påverkan. Jag kommer att undersöka varför Malmö stad, dessa extrema väderhändelser till trots, inte valde att förnya den klimatanpassningsplan som var framtagen.

Således landar jag i att pröva följande hypoteser:

**Hypotes 1:** Externa störningar är en nödvändig förutsättning för större policyförändring (Sabatier – Weible, 2007, s. 198). Förändrade socioekonomiska förhållanden har lett till en omstrukturering av resurser till nackdel för klimatanpassningsfrågan.

**Hypotes 2:** Interna störningar, focusing events, sätter fokus på en fråga och kan utlösa policyförändring (Birkland i Sabatier – Weible, 2007, s. 204). Policyutvecklingen i Malmö är ett avvikande fall sett till att planen inte kom att förnyas år 2014.

Forskningsupplägget är en studie av mest-lika design och av teorikonsumerande karaktär. Två fall har valts ut att analyseras, förutsättningarna när Malmö stad antog handlingsplanen år 2012 kommer att jämföras med förutsättningarna när planen inte förnyades 2014.

För att visa på denna policyutveckling kommer jag att använda mig av Paul A. Sabatier och Hank Jenkins-Smiths klassiska Advocacy coalition framework-teori (häriifrån kommer jag att benämna den ACF). Enligt ACF är det policyprocesser inom ett politiskt så kallat "subsystem" som ligger till grund för förändringar i politiskt beslutsfattande. Ett subsystem definieras av en funktionell och geografisk avgränsning (Sabatier – Weible, 2007, s. 193) och utgörs här av klimatanpassningsfrågan i Malmö.

Mer konkret så spelar aktörers så kallade beliefs (uppfattningar), enligt ACF, en framträdande roll för att förklara policyförändringar. Förändringar i uppfattningar kan leda till ändrad maktbalans mellan olika advocacy coalitions och därmed till policyförändring (2007, s. 198). En övergripande uppgift som följer av teorivalet blir att försöka definiera vad som kan ha ändrat balansen mellan de olika koalitioner, och på så sätt ha lett till att Malmö stad valde att inte förnya sin handlingsplan.

Dessutom kommer jag att använda mig av Birklands teori kring policyutveckling till följd av focusing events. Enligt den kan oförutsedda och skadliga händelser dra till sig allmänhetens och beslutsfattarens uppmärksamhet, belysa misslyckade policys och bidra till ny inläring i frågan (Birkland i Sabatier – Weible, 2007, s. 204). Focusing events går i ACF-litteraturen även under namnet interna störningar.

## 1.1 Frågeställning och syfte

Min frågeställning är:

- Varför, enligt advocacy coalition framework-teorin, antog Malmö stad en klimatanpassningsplan 2012 och varför valde man att inte förnya den tre år senare?

Syftet med uppsatsen är att kunna teckna en bredare bild över vad som politiskt konstituerar viljan och möjligheten att arbeta med klimatanpassning, vilka förutsättningar som gäller samt vilken roll olika aktörer kan spela. I många kommuner är klimatanpassningsarbetet tämligen nyligen påbörjat och behovet av kunskap stort. Jag hoppas kunna bidra till ökad förståelse för policyprocesser och mekanismer som kan ligga till grund för policyutveckling. Att analysera detta på kommunal nivå anser jag är en styrka eftersom en stor del av klimatanpassningsarbetet sker just där.

## 1.2 Avgränsningar

Sabatier/Jenkins-Smiths modell är både omfattande och har under åren reviderats till nya versioner. Jag kommer här att utgå från 1999 års version, redogjord för av Sabatier och Weible i en utgåva från 2007. Författarna tar dels fasta på viss kritik som framkommit mot modellen genom åren och bifogar även några tillägg för att möta ytterligare synpunkter. Bland annat har de infört interna störningar som en möjlig väg till policyförändring, med utgångspunkt i Birklands teorier kring focusing events, som jag kommer att använda mig av. Dessutom resonerar de kring modellens tillämpbarhet på korporativistiska politiska system, vanliga i Europa, sedan ACF har kritiserats för att framför allt vara byggd för att passa det pluralistiska systemet. Jag kommer själv att resonera kring dess tillämplighet i ett eget teoriavsnitt nedan.

Dessutom kommer jag på grund av resursbrist att välja ut valda delar av ACF-modellen att analysera närmare. Jag väljer att se det som en analys i två steg, där jag först tittar på vilka möjliga koalitioner som går att identifiera för att sedan analysera vilka externa och interna störningar som kan kopplas till policyutvecklingen i mitt fall. En tredje väg till policyförändring går under namnet policy-orienterad inläring. Den kopplas framför allt till policyförändring av mindre karaktär (minor policy change). Även denna faktor kommer jag att ta hänsyn till i analysen.

ACF-modellen kan användas för undersökningar av olika teoretisk karaktär. Weible m.fl. (2011, s. 351) väljer att sortera in dessa i tre kategorier: med fokus på 1) koalitioners struktur och varför de bildas, 2) studiet av policyorienterad inläring och 3) policyförändring och koalitioners roll och beteende. Den här uppsatsen kommer alltså att fokusera på de två sistnämnda. Med andra ord är mitt syfte att undersöka den kausala kedjan som leder fram till policyförändring, att försöka spåra stimuli i form av störningar samt kartlägga hur olika koalitioner reagerar på sådana störningar. Men också hur policyförändring kan uppstå till följd av ökad inläring. Punkt ett och studiet av koalitionernas struktur ligger däremot utanför ramen för denna uppsats. I stället kommer koalitioner bara utgöra ett verktyg för att förstå den större bilden, och för att kunna besvara min frågeställning.

## 2 Teori

### 2.1 Advocacy Coalition Framework (ACF)

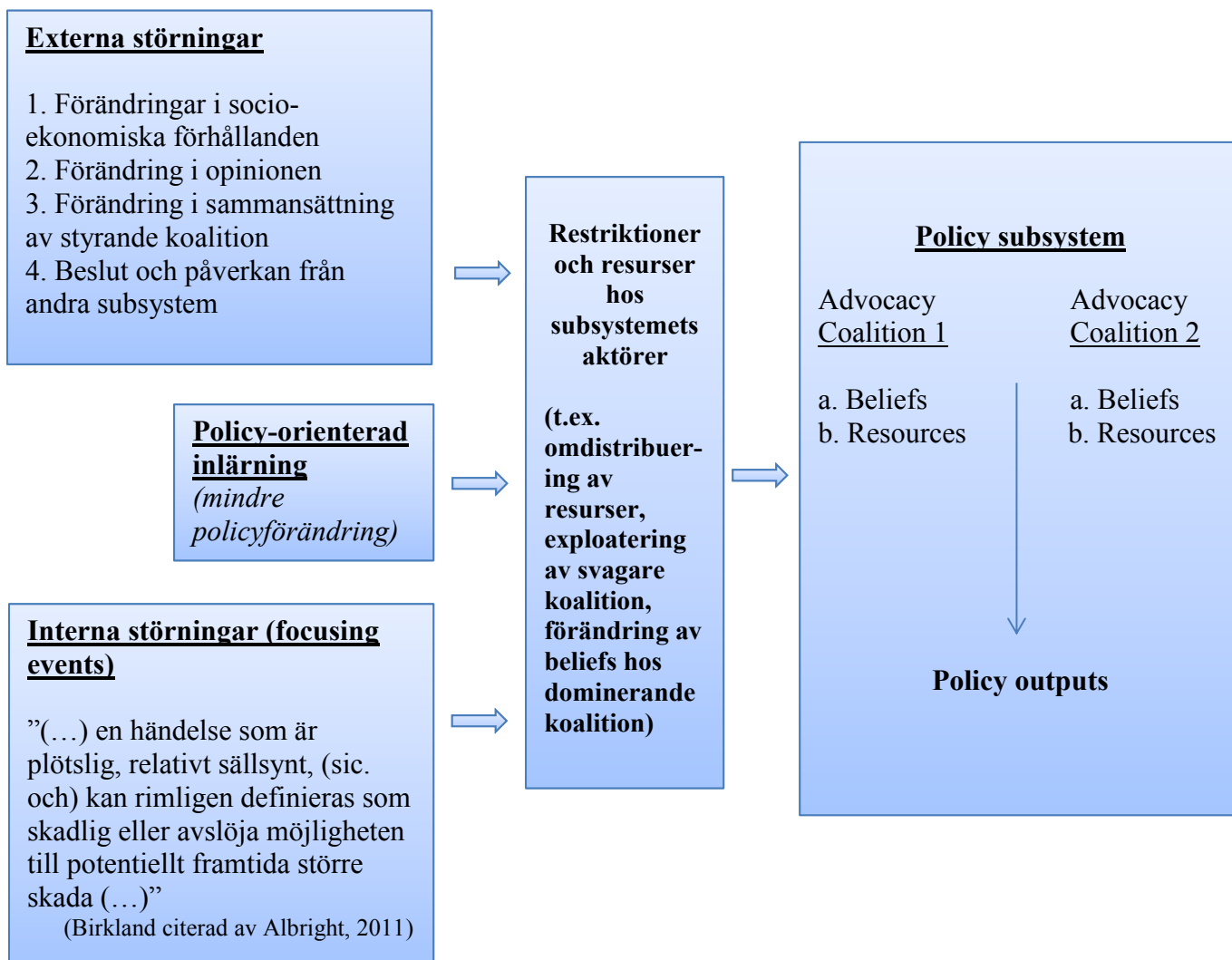
I ljuset av både forskningsfråga och val av teori lyfts aktörer inom subsystemet, såsom politiker, tjänstemän, vetenskapsmän och företagare, fram som viktiga vid skapandet av policys. Aktörernas beteende och preferenser på individnivå står i fokus, och de gör sina val dels med hänsyn till rådande politiska och socioekonomiska strukturer, dels av faktorer som kan förklaras med social psykologi (Sabatier – Weible, 2007, s. 191). Men även subsystemet får en central plats inom ACF-teorin. Policys skapas på systemnivå framför allt genom förhandlingar mellan aktörer och för att nå större möjlighet att påverka går aktörer samman i nätverk. I sådana koalitioner möts individer med liknande uppfattning i en fråga och där kan de dela resurser, utveckla gemensamma strategier eller på annat sätt samverka för att styra policyutvecklingen i önskvärd riktning (2007, s. 196).

Medan mångfald råder bland aktörer i det pluralistiska politiska systemet, så är aktörsbegreppet snävare i stater med ett korporativistiskt system. I sådana är deltagandet i policyprocessen mer begränsat och även konsensus i beslutsprocessen av mer betydande karaktär (2007, s. 199). Malmö är ett exempel där korporativistiska strukturer råder. Viktiga aktörer i utvecklandet av policys är där representanter från kommunala förvaltningar och bolag. Aktörerna agerar dels utifrån sig själva, men också utifrån de ramar som den kommunala organisationen ställer upp.

ACF-modellens betoning på aktörens roll, inte minst inom det korporativistiska systemet, påminner starkt om den rationella och byråkratiska tjänsteman som Max Weber målar upp som en idealtyp. Paralleller går även att dra till en diskurs inom miljöstyrning som kan identifieras som ”administrativ rationalism”. Tillämpad på miljöproblemen av John Dryzek menar han att diskursen ser byråkraten, men också dess organisatoriska enhet, som viktiga aktörer, vetenskapen är en viktig informationskälla och aktörerna försöker utifrån pragmatism och med hänsyn till den allmänna opinionen forma policys (2013, s. 89-90). Mycket av det tycks även prägla policyprocessen inom en vanlig svensk kommun. Med hänsyn till ovanstående, och på grund av resursbrist, har jag tydligt valt att avgränsa min undersökning till att endast analysera aktörer inom den kommunala organisationen.

ACF-teorin inbegriper en omfattande analys av vad som påverkar policyprocesser och vidare policyförändringar. Jag kommer nu att gå igenom ACF-modellen så som den redogörs för i Sabatier/Weibles version från 2007, men som jag också har anpassat för att gå tillämpa på denna undersökning.





**Figur 2.1** Överblick över Advocacy Coalition Framework-modellen. Anpassad och avgränsad för att passa undersökningen. Källa: Sabatier – Weible, 2007, s. 191.

Det politiska subsystemet utgör en central del av ACF-modellen och definieras som ”innehavare av både en funktionell och en geografisk dimension” (2007, s. 192). Som tidigare nämnts kommer systemet här att avgränsas till klimatanpassningsfrågan och till Malmö stad. En risk finns dock att subsystemet inte alltid är så lätt identifierat. Olika subsystem kan överlappa varandra eller gå in i varandra på ett intrikat sätt. Politiska enheter kan ha ansvar och åtaganden inom olika policyområden (2007, s. 193). Därmed är det också viktigt att identifiera och separera aktörer inom förvaltningar som tillhör subsystemet från de som inte gör det. Subsystemets aktörer definieras i sin tur som policyprocessdeltagare som ständigt och på olika sätt försöker påverka policyutvecklingen (2007, s. 192).

Tanken med ACF är att identifiera och analysera policyförändringar som har pågått över lång tid, gärna mer än ett årtionde. Policyförändring anses främst kunna uppstå till följd av två faktorer: policy-orienterad inläring och externa störningar (2007, s. 198). I den uppdaterade versionen för 2007 finns även interna

störningar med som en möjlig orsak (s. 204). Inom AFC-modellen skiljer man också mellan stora och små policyförändringar (major och minor policy change), varav de större anses vara ett resultat av förändringar i "policy core beliefs" medan de små beror på ändrade "secondary beliefs" (2007, s. 198). Sekundära uppfattningar är våra mest "ytliga" och lättpåverkade, och sådana kan ofta ändras med anledning av ny information. Externa störningar eller chocker däremot anses kunna påverka på ett djupare plan. Stor policyförändring kräver alltså en större påverkan för att kunna inträffa medan en mindre policyförändring sker oftare och behöver inte ske till följd av en extern eller intern störning.

### 2.1.1 Advocacy coalitions

ACF-modellen utgår från tanken att policydeltagare sällar sig till informella nätverk inom subsystemet, och att policyskapandet sker nätverken emellan (2007, s. 196). Nätverken formas i sin tur utifrån deltagarnas uppfattningar och kan ses som ett sätt att "ena sina krafter" och på så sätt ha större möjlighet att styra policyutvecklingen. Men för att ett nätverk ska kunna definieras som en advocacy coalition krävs även någon form av koordination, vilket enligt Sabatier/Jenkins-Smith definieras som att "arbeta tillsammans för att uppnå gemensamma policymål" (2007, s. 196). Koordination kan utgöras av olika typer av samarbeten och att mäta dem är inte helt enkelt eftersom det mycket väl kan ske inofficiellt. Dessutom kan samarbetsmönster inom subsystemet överlappa och därmed göra koalitioner svåra att utkristallisera (2007, s. 197).

Policyförändring uppstår vidare genom ändrade förutsättning inom och mellan koalitioner. Aktörers uppfattningar kan ses som klistret som håller samman aktörer inom olika koalitioner, och ändrade uppfattningar kan på så sätt ändra maktbalansen enligt ACF-modellen. Varje koalition innehar dessutom så kallade koalitionsresurser. De kan närmare förstås som "verktyg" att försöka påverka med (2007, s. 201). Exempel är ledarskap, finansiella resurser och strategisk användning av information för att vinna politiska strider.

### 2.1.2 Beliefs (uppfattningar)

Genom att de delar så kallade *beliefs*, tenderar aktörer inom en och samma advocacy coalition att uppfatta information på liknande sätt. Alla individer inom ett subsystem bär enligt ACF på normativa uppfattningar och värderingar. Dessa kategoriseras i sin tur utifrån hur djupt liggande de är. I ett ursprungsläge antas det finnas normativa uppfattningar som är gemensamma för alla aktörer inom subsystemet (2007, s. 194). Dessa kan vara kulturellt betingade eller skilja mellan aktörer som placerar sig på rakt motstående sida längs den politiska skalan.

Relevant för att studera policyförändring i mitt fall blir att definiera *policy core beliefs* och *secondary beliefs*. Det förstnämnda utgörs av avvikande uppfattningar i övergripande och grundläggande frågor inom subsystemet. Enligt ACF kan det handla om klassiska politiska skiljelinjer rörande till exempel

välfärd, uppdelningen mellan den offentliga och privata sektorn eller den grundläggande tolkningen av ett policyproblem (2007, s. 195). Policy core beliefs är viktiga för att kunna identifiera olika koalitioner. Secondary beliefs utgör i sin tur preferenser i en särskild fråga, ett ämne eller på ett annat sätt avgränsat område inom subsystemet, och kan till exempel röra frågor om regler eller budget (2007, s. 196). Uppfattningar av sådan karaktär är också enklast att förändra på kort tid. Anledningen att jag har valt att analysera uppfattningar på dessa två nivåer är att de är nödvändiga för att identifiera koalitioner men också för att härleda om policyförändringen är av stor eller liten karaktär.

### 2.1.3 Externa störningar

Externa störningar kan inträffa på kort tid och kan därför utgöra utmärkande orsaker till policyförändring. I själva verket är det en av ACF-modellens grundläggande hypoteser att en sådan störning är nödvändig – men i sig själv inte tillräcklig - för en större policyförändring (major policy change) (2007, s. 193). Exempel på störningar kan vara förändringar i socioekonomiska förhållanden, förändringar i den styrande koalitionens sammansättning eller påverkan från policybeslut fattade inom andra subsystem. Sådana ändrade förutsättningar kan enligt ACF leda till ändrat beteende hos aktörer.

### 2.1.4 Interna störningar

Tidigare versioner av ACF såg externa störningar, vars ursprung kommer från utanför subsystemet, som i stort sett enda möjligheten till större policyförändring. I en utveckling av modellen från 1999 finns interna störningar med som en alternativ väg. Även Albright (2011) lägger i sin forskning om extrema översvämningar i Ungern och dess påverkan på policyutvecklingen stor vikt vid interna störningar.

Sabatier/Weible hänvisar till att interna störningar följer samma logik som vid inträffandet av *focusing events*, nämligen att de väcker det allmänna intresset för en fråga och för upp nya policyalternativ på agendan (2007, s. 204). De kan också leda till en ökad diskussion inom subsystemet där nya idéer luftas, vilket ger effekten av en ökad policy-orienterad inläring bland aktörerna (Albright, 2011, s. 487). Birkland definierar en focusing event som en händelse som är ”plötslig, relativt sällsynt, kan rimligen definieras som skadlig eller avslöja sannolikheten för ännu större skador i framtiden”, och vidare att det handlar om skador som kan koncentreras till ett ”geografiskt område eller intressesfär” (Birkland citerad av Albright 2011, s. 487). I denna undersökning kommer jag att koncentrera mig på väderrelaterade sällsynta händelser, vars skador klimatanpassningen går ut på att skydda sig emot. Framför allt är det två stycken som sticker ut ur mängden de senaste åren, stormen Sven från december 2013 och ovädret Arvid i augusti 2014.

### 2.1.5 Policy-orienterad inläring

Policy-orienterad inläring är den tredje av ACF-modellen identifierade orsaken till policyförändring. Det definieras som ”relativt bestående” ändringar i tankesätt och beteende som är en följd av att nya erfarenheter eller information tillförs (2007, s. 198). Främst anses sådan inläring kunna förklara förändringar av mindre karaktär, eftersom djupare liggande normativa uppfattningar är mindre påverkbara. De är ofta orsaken till förändrade secondary beliefs. Policy-orienterad inläring anses kunna uppstå genom diskussioner och andra utbyten mellan individer och organisationer som har olika uppfattningar i policyfrågor, det vill säga över koalitionsgränserna (Albright, 2011, s. 489). På så sätt kan en mindre koalition påverka aktörer i en dominerande om ett särskilt policyalternativ.

### 2.1.6 Mekanismer

Mekanismer är viktiga komponenter eftersom de håller ihop den kausala kedjan mellan orsak och verkan, de är länken mellan den oberoende och den beroende variabeln. I denna undersökning kommer jag att försöka spåra mekanismer genom att följa stegen från stimuli till policyförändring. Med andra ord hur koalitioner reagerade på externa, interna störningar eller policy-orienterad inläring vilket ledde till policyförändringen.

Enligt ACF-modellen utgör aktörernas begränsningar och resurser sådana mekanismer. Sabatier och Weible (2007, s. 201-202) listar sex typer av koalitionsresurser som aktörer kan använda för att försöka påverka policyutvecklingen. De mest tillämpliga i denna undersökning, med anledning av Malmös korporativistiska politiska system, är: den allmänna opinionen, utnyttjandet av information, mobilisering kring en fråga och ekonomiska resurser. Resurserna utgör mekanismer på så sätt att de anses kunna förändra maktbalansen mellan koalitioner inom subsystemet (2007, s. 204). En extern eller intern störning kan till exempel innebära förändrade ekonomiska förutsättningar så att nya policyalternativ formuleras, vilket leder till policyförändring. En annan möjlighet är att nya policyalternativ formuleras till följd av en förändring i den allmänna opinionen, vilket leder till policyförändring.

Mekanismer, vad som utgör länken mellan störningar och policyförändring, är dock ett område som kräver mer empirisk forskning (Weible m.fl., 2011, s. 357). Nohrstedt och Weible (2010) argumenterar till exempel för att störningar inte inträffar i ett politiskt och administrativt vakuum utan sammanfaller parallellt med andra processer på policyområdet. Den kausala kedjan är helt enkelt inte så lätt att klarlägga.

## 2.2 ACF ur ett europeiskt korporativistiskt perspektiv

I grunden har ACF-modellen en uppbyggnad som gör den mer relevant för en pluralistisk politisk kontext. Det vill säga den antar underförstått att aktörer inom ett subsystem är många och består av politiker, tjänstemän såväl som journalister, forskare och privata intressenter (Sabatier - Weible, 2007, s. 199). Modellen kan också anses passa bäst i ett sammanhang där konfliktytorna är många, där respektive aktör kämpar för sina ståndpunkter i en transparent politisk miljö samtidigt som andra lobbar i bakgrunden för att styra policyförändringen i en viss riktning. Modellen har kritiserats genom åren för att inte vara anpassad för det europeiska systemet, där politiken är mer konsensusinriktad och intressegrupper i större utsträckning bjuds in att medverka i policyskapandet.

Vissa modifieringar har därför tillfogats ACF-modellen. Sabatier och Weible menar att ju högre krav det är på konsensus inom ett politiskt system, desto mer inkluderande är de olika koalitioner (2007, s. 200). Informationsutbytet och kompromissviljan aktörer emellan är också större. Deltagandet i policyprocessen tenderar också att vara mer begränsat. Slutsatsen är att koalitioner dels består av färre deltagare och dels är svårare att urskilja från varandra. Men eftersom denna undersökning inte har som syfte att noga beskriva olika koalitioners strukturer kommer jag inte att ta någon större hänsyn till dessa invändningar, även om de är viktiga att ha i åtanke. Weible m.fl. argumenterar dessutom för att eftersom ACF har tillämpats i europeiska undersökningar tidigare bedöms den kunna passa in även i denna kontext (2011, s. 350).

Dock kan det vara svårare i korporativistiska system att kartlägga den kausala kedjan som leder fram till policyförändring (Sabatier, 1998, s. 120). Det eftersom ett konsensusinriktat system ofta innebär en snårigare väg fram, via förhandlingar och rapportskrivande, i stället för en mer ”direkt” policyskapande process som ofta är fallet i ett pluralistiskt system. Det bör man ha i åtanke vid användandet av ACF-modellen.

### 3 Metod

En viktig del i denna forskning, och för att kunna använda och dra slutsatser utifrån ACF-modellen, har varit att definiera och operationalisera teoretiska begrepp som subsystem, koalitioner, uppfattningar, externa och interna störningar. För att kunna åstadkomma detta har min målsättning varit att kunna göra en kartläggning av offentliga aktörer inom det aktuella subsystemet, med hjälp av intervjuer, offentliga dokument och sekundärkällor som tidningsartiklar.

Till hjälp har jag inledningsvis använt mig av informantintervjuer med Roland Zinkernagel, hållbarhetsstrateg och anställd på miljöförvaltningen sedan 2001, och Rasmus Fredriksson, projektledare på förvaltningen, för att få hjälp att lägga pusslet. De besitter båda goda kunskaper kring händelseförloppet för framtagandet och arbetet med handlingsplanen. Urvalet har skett utifrån principen om centralitet, det vill säga informanterna är centralt placerade och har på ett detaljerat sätt kunnat återge händelseförloppet (Esaiasson m.fl., 2007, s. 291). Deras information har varit viktig för det fortsatta forskningsarbetet.

För att kunna undersöka och förklara varför Malmö antog en klimatanpassningsplan 2012 och varför den inte förnyades 2014, har jag till att börja med identifierat centrala institutioner inom mitt subsystem. Det har handlat om att peka ut förvaltningar, kommunala bolag, politiska organ, privata företag och andra relevanta aktörer. En god approximation har varit att utgå från de instanser som fick möjlighet att lämna in remissvar på den framtagna handlingsplanen. Även här har informanterna fått möjlighet att komma med förslag och kommentarer.

När det väl är gjort har jag valt ut fem så kallade ”nyckelaktörer” inom subsystemet, baserat på hur centralt placerade och aktiva de har varit i utvecklandet av klimatanpassningspolicyn. Men även med hänsyn till att de representerar olika uppfattningar och kan tänkas kopplas till mina i förväg definierade indikatorer. Detta har gjorts på rekommendation av informanterna. Informanterna har även fått i uppdrag att peka ut relevanta intervjupersoner inom respektive nyckelaktör som kan beskriva just sin aktörs roll inom klimatanpassningsarbetet och dess syn på den framtagna handlingsplanen.

Vid förberedandet av intervjuerna har jag läst in mig på sekundärkällor för att försöka kartlägga vilka extrema väderhändelser som har inträffat under det senaste årtiondet. Här har Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps naturolycksdatabas också varit till hjälp. Jag har även utvecklat ett frågeformulär (se bilaga) som jag använt för mina intervjuer. Även andra forskningsrapporter på området har bidragit till viss förståelse som jag har använt mig av i utvecklandet av frågeformuläret.

Jag har vidare under processen använt mig av semi-strukturerade intervjuer, det vill säga med några fasta frågor och teman som har varit återkommande men

med utrymme för riktningförändringar beroende på respondenternas olika svar. Intervjuerna har jag spelat in och senare transkriberat, för att underlätta mitt arbete.

När jag har analyserat intervjuerna har jag letat efter på förhand angivna indikatorer, för att kunna svara dels på min huvudfråga och dels på de i introduktionen formulerade hypoteserna. Mina hypoteser är följande:

**Hypotes 1:** Externa störningar är en nödvändig förutsättning för större policyförändring (Sabatier – Weible, 2007, s. 198). Förändrade socioekonomiska förhållanden har lett till en omstrukturering av resurser till nackdel för klimatanpassningsfrågan.

**Hypotes 2:** Interna störningar, focusing events, sätter fokus på en fråga och kan utlösa policyförändring (Birkland i Sabatier – Weible, 2007, s. 204). Policyutvecklingen i Malmö är ett avvikande fall sett till att planen inte kom att förnyas år 2014.

Indikatorerna jag har satt upp för operationalisering av koalitioner är följande:

- Aktörers prioritering av klimatanpassning
- Synen på klimatanpassning i förhållande till ekonomiska kostnader
- Synen på ansvarsfördelning i klimatanpassningsarbetet

Indikatorerna syftar till att ge en bild av aktörernas respektive *policy core beliefs* och *secondary beliefs*. Det för att kunna identifiera förekomsten av en eller flera koalitioner. Dessutom har jag undersökt de olika remissvaren till ”Handlingsplan för klimatanpassning 2012-2014” och även andra relevanta policydokument för att med hjälp av indikatorerna leta efter förekomsten av underliggande uppfattningar. Jag har här försökt finna mönster i mina källor och respondenternas svar som kan relateras till strukturer i olika koalitioner. Att närmare studera koordination mellan aktörer, som enligt ACF-modellen är ett villkor vid operationaliseringen av koalitioner, har på grund av resursbrist varit ett sekundärt syfte i denna undersökning. Även om policyarbetet i Malmö stad, med sitt korporativistiska system, utförs av ett intrikat nät av instanser och samarbetet dem emellan har visat sig vara utbrett, har jag alltså inte närmare kunnat belägga hur aktörer inom koalitioner samarbetar mot ett gemensamt policymål.

Vidare, för att kunna identifiera mina indikatorer har intervjuprocessen varit viktig och respondenternas svar i synnerhet varit direkt avgörande. Jag har ställt både direkta frågor som ”varför förnyades inte handlingsplanen?” och mer indirekta som ”vad tänker du när du hör ordet klimatanpassning?” och ”hur upplever du att synen på klimatanpassning har förändrats de senaste åren?”. Det med anledning av att det är viktigt att dels få en bild aktörens uppfattning om händelseförloppet, men också av dess uppfattning om viktiga dimensioner i klimatanpassningsarbetet i stort (Esaiasson m.fl., 2007, s. 298). Därtill har jag också ställt frågor kring betydelsen av extrema väderrelaterade händelser för klimatanpassningsarbetet för att kunna kartlägga dess påverkan. Slutligen, för att kunna knyta samman den kausala kedjan, har jag sökt mig bakåt i policyprocessen i ett försök att spåra de mekanismer som kan ligga bakom policyförändringen. Mekanismen återfinns enligt ACF-modellen i förändringar i de olika koalitionerernas maktbalans. Med mitt teorianvändande forskningsupplägg återfinns

här tyngdpunkten i analysen, och jag resonerar kring förekomsten av resurser och vilken roll inläring har haft vid policyförändringen.

### 3.1 Material

Det material jag har använt mig av är intervjuer med centrala aktörer i det definierade subsystemet, offentliga policydokument, handlingsplaner och andra kommunala dokument, samt sekundära källor, främst relevanta nyhetsartiklar.

Antalet gjorda intervjuer är fyra. Fem nyckelaktörer identifierades men bara fyra hade möjlighet att ställa upp på en intervju. Ett subsystem innehåller ett begränsat antal aktörer och även om det vore önskvärt med ytterligare intervjuer så anser jag att de svar jag har fått täcker ett spektrum av tänkbara svar. Ytterligare intervjuer skulle inte tillföra så mycket mer information. Dessutom har från kommunen begärda dokument hjälpt mig att fylla den informationslucka som den femte respondenten (från stadskontoret) framför allt var tänkt att fylla.

Intervjuer har gjorts med:

- Tor Fossum, miljöstrateg på stadsbyggnadskontoret
- Andreas Nordin, projektledare på gatukontoret
- Cecilia Truedsson, miljösamordnare på MKB, Malmö Kommunala Bostäder
- Rasmus Fredriksson, miljöstrateg på miljöförvaltningen

De mest framträdande policydokumenten jag använt mig av är: *Handlingsplan för klimatanpassning 2012-2014*, *Handlingsplan för miljöprogrammet 2015-2018* (utkast), *Miljöprogram för Malmö stad 2009-2020*, *Dialog-pm 2008:2 Klimatet, havsnivån och planeringen* och en sammanställning av remissvar på förslag till handlingsplan för klimatanpassning 2012-2014.



## 4 Analys

Analysen är upplagd så att jag först kommer att identifiera aktörer inom mitt subsystem. Här vill jag återigen hänvisa till den avgränsning jag valt att bara ta hänsyn till aktörer inom den kommunala organisationen, dels på grund av att de inom det korporativistiska politiska systemet är de centrala aktörerna och dels för att analysen av koalitionsstrukturer är ett sekundärt syfte för uppsatsen.

Vidare följer en empirisk genomgång av händelseförloppet för antagandet och förkastandet av planen, innan jag avslutar med att identifiera olika advocacy coalitions genom tidigare gjord operationalisering, de formulerade indikatorerna. I nästa kapitel, diskussionen, kommer jag analysera vidare kring mina resultat och försöka besvara frågeställningen med hjälp av mina hypoteser.

### 4.1 Subsystemet

Ett subsystem definieras utifrån en geografisk och en funktionell avgränsning (Sabatier – Weible, 2007, 192). Klimatanpassning som policyområde får ses som en rimlig och tillräckligt snävt tagen funktionell avgränsning (till exempel är det långt ifrån alla inom en miljöförvaltning som arbetar med klimatanpassning) och det får därför utgöra någon slags rubrik för subsystemet. Men att anpassa ett samhälle till rådande klimatförändringar kräver insatser från många håll inom den kommunala strukturen av politiker och tjänstemän och därför talar jag om ett intrikat subsystem av nämnder, förvaltningar och kommunala bolag. Malmö kommuns gränser utgör i denna undersökning den geografiska avgränsningen.

De instanser som fick möjlighet att lämna in remissvar till *Handlingsplan för klimatanpassning 2012-2014* får anses utgöra en god approximation på vilka som ingår i subsystemet (se lista nedan). Till dem har informanterna även valt att lägga till Eon, försäkringsbolag, fastighetsägare samt politiska enheter som miljöförvaltningen, miljönämnden, länsstyrelsen och kommunstyrelsen. Vidare lät jag identifiera ett par så kallade nyckelaktörer och som också kan anses spegla skilda intressen i klimatanpassningsdiskursen. Dessa är miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontorets strategiavdelning, gatukontoret, MKB och stadskontoret.

Översiktligt kan sägas att miljöförvaltningen har en samordnande funktion i klimatanpassningsarbetet och en ledande funktion i att tillgodose miljöaspekten. Stadsbyggnadskontoret har i sin tur en planerande funktion och arbetar bland annat med kommunens översiktsplaner. Gatukontoret ansvarar för gator, parker och all mark som inte är privat. MKB är kommunägd fastighetsägare och ansvarar således för fastigheter och de boendes välmående. Stadskontoret har ett

övergripande ansvar för stadens verksamheter och är en förvaltning som stödjer kommunstyrelsens och fullmäktiges politiker i deras beslutsfattande.

**Figur 4.1 Aktörer inom subsystemet**

**Remissinstanser till ”Handlingsplan för klimatanpassning 2012-2014”:**

*Fritidsnämnden, Kulturnämnden, Revisorskollegiet, Servicenämnden, Sociala resursnämnden, Stadsbyggnadsnämnden, Stadskontoret, Tekniska nämnden, Utbildningsnämnden, Stadsdelsförvaltningarna i Centrum, Fosie, Husie, Hyllie, Kirseberg, Limhamn-Bunkeflo, Oxie, Rosengård, Södra Innerstaden, Västra Innerstaden, Copenhagen Malmö Port, Minc (Malmö Incubator), MKB Fastighets AB, Parkering Malmö, Räddningstjänsten SYD, SYSAV AB, Sydvatten AB, VA SYD.*

**Tillägg:** *Energibolag, försäkringsbolag, privata fastighetsägare, miljöförvaltningen, miljönämnden, stadsbyggnadskontoret, länsstyrelsen, kommunstyrelsen.*

## 4.2 Historik över klimatanpassningsarbetet i Malmö

### 4.2.1 Handlingsplan för klimatanpassning tas fram

Tidiga exempel på klimatanpassningsåtgärder i Malmö är arbetet med ett dräneringssystem i stadsdelen Augustenborg runt millennieskiftet, med syfte att hindra stora översvämningar på området, samt bomässan Bo01 som arrangerades sommaren 2001 och inriktade sig mot hållbart boende och stadsutveckling.

Klimatanpassningsarbetet i Sverige tog ett steg upp på dagordningen i samband med att regeringen 2007 lanserade sin Klimat- och sårbarhetsutredning. I den konstaterade utredarna bland annat att det var nödvändigt att påbörja anpassningen till klimatförändringar, att statligt stöd behövdes för storskaliga anpassningsåtgärder samt att kommuner bör få ökat stöd och ansvar för att klara framtida utmaningar (SOU 2007:60, s. 11). Ungefär samtidigt tog Malmö stad nästa kliv i syfte att stå bättre förberedd inför framtida klimathot. I ett dialogdokument lyfte man 2008 upp utmaningar för planerandet av staden, främst med hänsyn till framtida havsnivåhöjningar. Ny bebyggelse rekommenderades att göras på mark som låg tre meter över havsnivån (dialog-pm 2008:2, s. 2) samtidigt som staden ansågs behöva en ”långsiktig strategi” för att klara av framtida höjningar. 2009 antog kommunfullmäktige ”Miljöprogram för Malmö stad 2009-2020” där klimatanpassning för första gången dök upp som ett kommunövergripande mål. Som ett av 19 miljömål står det formulerat i programmet att ”Malmö ska förbereda för till exempel ändrad temperatur, höjd havsyttnivå och ökad nederbörd. Förutseende ger stor miljönytta och lägre kostnader.” (Miljöprogram, 2009, s. 7).

Arbetet med att bättre kunna strukturera och skapa medvetenhet kring just klimatanpassning tog även en annan väg när Malmö 2007 gick med i det EU-

ledda LIFE+, ett finansieringsprogram för miljöprojekt, och erhöll cirka 18 miljoner kronor för att testa olika klimatanpassningsåtgärder (Malmö, 2008). År 2008 blev man också en del av EU-projektet GRaBS, Green and Blue Space Adaptation for Urban Areas and Eco Towns. Syftet var att kommunen inom ramen för projektet skulle utveckla och ta fram en handlingsplan för klimatanpassning, samt dra lärdomar på området från partnerländer inom projektet.

Klimatanpassningsmålet från ”Miljöprogram för Malmö stad 2009-2020” ansågs behövas kompletteras med mer handfasta riktlinjer för klimatanpassningsarbetet. Inom ramen för GRaBS arbetade miljöförvaltningen fram en strategiplan med namnet ”Handlingsplan för klimatanpassning 2012-2014” med syfte att förverkliga kommunens mål om att bli ”Sveriges klimatsmartaste stad”. I syftesbeskrivningen stod det att planen ska verka för att förbereda Malmö inför framtida klimatförändringar och ses som en beskrivning av framtida konsekvenser för staden samt ge en bild av vilka åtgärder som krävs (Miljöförvaltningen 1, 2011). Planen handlade annorlunda uttryckt om att ”sammanfatta kunskapsläget runt klimatförändringarna” (Fredriksson 2013, intervju).

Planen skickades ut på remiss till berörda kommunala instanser och i den slutgiltiga versionen modifierades handlingsplanen och sju åtgärder lyftes fram som särskilt prioriterade. Även förvaltningar ansvariga för de olika åtgärderna pekades ut. Den 29 februari 2012 antog kommunstyrelsen dokumentet, med sju röster mot fem, vilket gjorde planen kommunövergripande (prot. 1198/2011, 84§). Däremot röstade man ner miljöförvaltningens äskande om att få resurser till en halvtidstjänst avsedd att arbeta med samordning och uppföljning av planen, att prioritera fler åtgärder, kostnadsberäkna och tidsätta dem.

#### **Figur 4.1 Kronologi över klimatanpassningsarbetet i Malmö**

<b>2007-2008:</b>	Malmö stad deltar i EU-projekten LIFE+ och GRaBS
<b>2008:</b>	Dialog-pm:et ”Klimatet, havsnivån och planeringen” tas fram.
<b>2009:</b>	”Miljöprogram för Malmö stad 2009-2020” antas.
<b>2011:</b>	Miljöförvaltningen tar fram ”Handlingsplan för klimatanpassning 2012-2014”. Planen skickas ut på remiss.
<b>2012:</b>	Kommunstyrelsen godkänner handlingsplanen.
<b>2013:</b>	Stormen Sven drabbar Malmö.
<b>2014:</b>	Handlingsplanen förnyas inte. Ovädret Arvid inträffar i augusti.

#### 4.2.2 Policyprocesserna vid antagandet av planen

När aktörerna inom det angivna subsystemet 2011 fick möjlighet att komma med synpunkter på ”Handlingsplan för klimatanpassning 2012-2014” ställde sig alla instanser i stort sett positiva till framtagandet av planen och stöttade det förslag

miljöförvaltningen la fram (Miljöförvaltningen 2, 2011). Några önskade att bli mer involverade i arbetet eller att deras särskilda intresseområde borde ges större hänsyn i klimatanpassningsarbetet. Men de flesta invändningarna mot förslaget handlade om att göra dokumentet spetsigare men också att försöka arbeta in policyarbetet i redan befintliga arbetsprocesser och inte vara ett självt stående dokument. Samma mönster framgår genom mina intervjuer. ”Det är en plan som pekar på problemställningar men det finns inga tvingande åtgärder” säger Tor Fossum (Fossum 2015, intervju). Även Cecilia Truedsson menar att planen senare inte kändes förankrad eller använd i särskilt i särskilt stor utsträckning. ”Men jag har också förstått att det har varit resursproblem med att arbeta med just klimatanpassning i Malmö” (Truedsson 2015, intervju).

Remissvaren ledde till att miljöförvaltningen arbetade om planen något och lyfte upp sju särskilt prioriterade klimatanpassningsåtgärder: ökad samordning, ta fram finansieringsmodeller, analysera klimatanpassning kopplat till risker, göra Risebergabäcken till nationellt demonstrationsområde, koordinera kustskydd mot högvatten, premiera grönytor och ökad grönska samt ta större hänsyn till klimatförändringarna i den långsiktiga planeringen (Miljöförvaltningen 2, 2011, s. 5). Därtill konstaterade man att kostnaderna för att genomföra åtgärderna delvis skulle kunna finansieras inom respektive förvaltnings ”ordinarie budgetram”, men även att, eftersom genomförandet i flera fall kräver samarbete mellan flera förvaltningar, så skulle kostnaderna bli svåra att beräkna.

Den omarbetade handlingsplanen godkändes sedan av miljönämnden innan den skickades vidare till kommunstyrelsen för beslut. Där fick i vanlig ordning först stadskontoret lämna ett tjänsteutlåtande, i vilket de föreslog att planen skulle antas men instämde med flera remissinstanser i att klimatanpassningsarbetet först och främst bör integreras i redan ”befintliga processer och strukturer” (KS-KOM-2011-01198). Dessutom att handlingsplanen skulle innebära ytterligare en plan att ta hänsyn till samt att dess syfte redan tillgodosågs inom ”Handlingsplan för klimat- och miljöarbetet 2011-2014”. Kommunstyrelsen beslutade sedan enligt stadskontorets förslag och antog planen.

Däremot röstade kommunstyrelsen inte för miljöförvaltningens äskande om en extra avlönad halvtidstjänst avsedd att arbeta med samordning och uppföljning av planen, att prioritera fler åtgärder, kostnadsberäkna och tidsätta dem (prot. 1198/2011, 84§). Ewa Bertz, Folkpartiet, reserverade sig dock mot beslutet och menade att det är ”anmärkningsvärt att ett parti, i den styrande majoriteten, som säger sig värna om miljön motsätter sig förslaget att tillsätta en halvtidstjänst till klimatanpassning” (res. 1198/11:4). Hon menade även att det inte är tillräckligt att hantera klimatanpassningsfrågor i befintlig budget utan att det ”måste lyftas särskilt inom kommunen”.

Även Moderaterna inom kommunstyrelsen röstade emot stadskontorets bedömning med fyra röster. I en reservation motiverade de sitt motstånd med att den så kallade tremetersregeln inte bör ”tillämpas strikt” (res. 1198/11:5). Tremetersregeln bygger på en beräkning att havsnivån om hundra år i extrema fall kan komma att stiga tre meter över nuvarande nivå. Bostadsområden som Västra hamnen och betydande delar av innerstaden skulle då hamna under havsnivåytan

och stora värden i form av bostäder, arbetsplatser och infrastruktur skadas och samhällsviktiga funktioner riskera att slås ut.

I handlingsplanen uttrycks en ambition om att höja riktlinjen för nybyggnation till +3 meter (Miljöförvaltningen 1, 2011, s. 5) (noteras bör göras att Malmö stad i sin senaste översiktsplan antog just en sådan tremetersregel). Moderaterna ansåg att en mer flexibel hållning till tremetersregeln behövdes eftersom viktiga områden som Västra hamnen och Nyhamnen inte skulle kunna bebyggas om regeln tillämpades strikt. Moderaternas företrädare ansåg att: ”Vi måste kunna skydda dessa viktiga områden på annat sätt.” (res. 1198/11:5) och röstade således mot att anta handlingsplanen för klimatanpassning.

#### 4.2.3 Arbetet efter att planen tagits i bruk

Den antagna handlingsplanen kom att gälla fram till 2014, men, enligt respondenterna, utan att få någon större konkret betydelse för klimatanpassningsarbetet i Malmö. Tor Fossum menar att den ”inte påverkat arbetet så speciellt mycket om jag ska vara krass” (Fossum 2015). Däremot anser Rasmus Fredriksson att den uppfyllde sitt syfte med att skapa medvetande kring klimatanpassningsfrågan och som en summering av det dåvarande kunskapsläget. Även att arbetet med planen har gett vinster i form av ökad inlärning. ”Mycket av det som togs upp har levt vidare i andra projekt, tankar därifrån har kommit in i den övergripande översiktsplanen till exempel.” (Fredriksson 2015).

I december 2013 drabbades Malmö av stormen Sven vars vindar i orkanstyrka ledde till nya vattennivårekord. Vattenståndet var i Malmö hamn 1,35 meter över den normala nivån (Smhi, 2013) och ovädret ledde även till stora skador på byggnader och översvämning på flera håll i staden. I augusti 2014 inträffade ett nytt extremt oväder, Arvid, då ett skyfall slog till mot Malmö under omkring ett dygn vilket ledde till kraftiga översvämningar. Skador orsakade av vattnet beräknas ha uppgått till 250 miljoner kronor i utbetalade försäkringspengar (Sydsvenskan 2, 2014). I mina intervjuer lyfts dessa två händelser fram som särskilt utmärkande när det gäller extremt väder i Malmö under den senaste tioårsperioden. Respondenterna uttalar sig också om dessa händelsers betydelse för att sätta fart på klimatanpassningsarbetet, att det sätter fokus på problemet och gör att frågan får högre prioritet. Ett exempel är arbetet med den nuvarande skyfallsplanen. Andreas Nordin, projektledare, menar att ovädret Arvid innebar att beslutsfattare i kommunen valde att skjuta till ökade och avgörande resurser för projektet: ”Nu är vi en grupp som jobbar med planen och det hade inte varit lika självklart om vi inte hade haft en så påtaglig händelse” (Nordin, 2015). Tor Fossum, också involverad i arbetet med skyfallsplanen, håller med: ”Den var planerad sedan innan men när det (ovädret) hände fick man ta fram den rätt och slätt. Annars kanske planen hade kommit senare.” (Fossum, 2015).

”Handlingsplan för klimatanpassning 2012-2014” är inte längre i bruk och respondenterna anser heller inte att behovet av att förnya den eller anta en liknande plan är så stort. Framför allt på grund av att den var för generell, menar de. Men respondenterna lyfter också fram att anpassningsarbetet fortgår på andra i

håll, med andra planer. Stadsbyggnadskontoret, som har en planerande funktion, jobbar just nu med dels en dagvattenplan, en skyfallsplan och en plan för att öka stadens resiliens mot extremare väder (Fossum 2015, intervju). I ett utkast till ”Handlingsplan för miljöprogrammet 2015-2018”, som antas ett nytt vart fjärde år i samband med val, tas klimatanpassning upp som ett av sjutton särskilda åtaganden för att klara miljöprogrammets mål. I den uttrycks behovet av att anpassningsarbetet ska syfta till att ”minska eller utesluta att skador eller problem över acceptabel risknivå uppstår” (Miljöförvaltningen 3, (utkast), s. 20). Senast i år ska vad acceptabel risknivå innebär definieras. En annan prioriterad aktivitet är att senast 2016 initiera en handlingsplan för att ”klimatanpassa Malmö med avseende på extrema väderhändelser och höga vattenstånd” (Miljöförvaltningen 3, s. 21).

Prioriteringen av klimatanpassningsfrågan har också enligt alla respondenter höjts något de senaste åren. Ovan nämnda plan som ska tas fram 2016 fyller, enligt Tor Fossum, till viss del samma funktion som ”Handlingsplan för klimatanpassning 2012-2014”. Det samordnande ansvaret läggs då på stadsbyggnadsnämnden och syftet med planen är delvis att kunna anta fler bindande åtgärder (Fossum 2015). I den tidigare planen var det tänkt att miljöförvaltningen skulle ha ett samordnande ansvar. Rasmus Fredriksson håller med om att stadsbyggnadskontoret nu har fått en mer framträdande roll i anpassningsarbetet, eftersom de ansvarar för planerandet av staden vid nybyggnation (Fredriksson 2015).

Som utmaningar för det framtida klimatanpassningsarbetet nämner respondenterna olika aspekter. Två nämner vikten av att fortsätta få ekonomiska resurser att jobba med, samtidigt som skolan och social hållbarhet är frågor som klättrat allt högre på beslutsfattarnas prioritetsordning under senare tid (Fredriksson, Nordin, 2015). En saknar att någon tar ett samordnande ansvar för klimatanpassningsarbetet: ”Jag känner att det är svårt att jobba med detta på egen hand” (Truedsson 2015). Även möjligheten att staden inte skulle drabbas av en extremare väderhändelse under kommande år lyfts fram som en orsak till att anpassningsfrågan skulle kunna sjunka i prioritet (Nordin, 2015).

### 4.3 Advocacy Coalitions

Det är vid förändrad maktbalans mellan koalitioner som policyförändring kan uppstå. Därför är identifierandet av koalitioner avgörande för att kunna härleda policyförändringar. Närmare bestämt, enligt ACF kan ny inlärning och externa eller interna störningar leda till förändrade uppfattningar bland aktörer inom koalitioner, vilket i sin tur kan innebära ett skifte i vilken koalition som har den dominerande ställningen och därmed styr policyutvecklingen (Sabatier – Weible, 2007, s. 198). Vanligtvis återfinns mellan två och fem koalitioner inom ett subsystem (2007, s. 196).

Jag har tidigare operationaliserat koalitionsbegreppet genom mina på förhand definierade indikatorer från metodkapitlet, närmare bestämt, i vilken grad olika

aktörer prioriterar klimatanpassningsarbetet, hur arbetet prioriteras sett till ekonomiska faktorer, samt aktörernas syn på ansvarsfördelning. Nedan använder jag empirin från föregående stycken för att identifiera koalitioner inom Malmö stad.

### **Figur 4.3 Översikt över olika advocacy coalitions och dess policy-uppfattning**

#### **Koalition 1:**

”Ekologisk inriktning”

#### **Kommunens roll:**

Kommunen bör ta en ledande roll i klimatanpassningsarbetet. Offentliga institutioner är centrala för att effektivt kunna anpassa sig till klimatförändringar.

#### **Prioritering av klimatanpassningsarbetet:**

Prioriteras högt. Ekonomiska faktorer är underprioriterade. Anpassningsarbetet bör få ett ökat tillskott av resurser.

#### **Koalitionsmedlemmar:**

Miljöförvaltningen, miljönämnden, Folkpartiet, servicenämnden, MKB Fastighets AB.

---

#### **Koalition 2:**

“Pragmatisk inriktning”

#### **Kommunens roll:**

Kommunen bör ha en avvaktande inställning till klimatanpassningsarbetet. Befintliga kommunala strukturer ska utnyttjas i första hand. Ansvarsfrågan anses som oklar och därför inväntar aktörerna helst ytterligare nationella riktlinjer.

#### **Prioritering av klimatanpassningsarbetet:**

Klimatanpassningsarbetet bör varken ges högre eller lägre prioritet. Framtida risker klimatförändringarna kan innebära ska vägas mot ekonomiska kostnader idag. Det finns även behov av ytterligare utredningar för att förbättra kunskapsläget.

#### **Koalitionsmedlemmar:**

Socialdemokraterna, Miljöpartiet, stadskontoret, stadsbyggnadskontoret, stadsbyggnadsnämnden, tekniska nämnden.

---

#### **Koalition 3:**

”Ekonomisk inriktning”

#### **Kommunens roll:**

Kommunen ska aktivt delta i klimatanpassningsarbetet, men i begränsad utsträckning.

#### **Prioritering av klimatanpassningsarbetet:**

Lägre prioriterat, i alla fall gentemot faktorer som fri etablering och ekonomisk tillväxt. Arbete med klimatanpassning bör ske men inte så att det strider mot ekonomiska värden eller innebär hinder på den fria marknaden.

#### **Koalitionsmedlemmar:**

Moderaterna.

---

Policy core beliefs utgör aktörernas tolkningar av djupare liggande normativa antaganden i en viss fråga (Sabatier – Weible, 2007, s. 194). Det kan handla om tillämpning av politik längs den klassiska höger-vänster-skalan, vilket till stor del är fallet i skiljelinjerna i mina koalitioner ovan. Kommunal inblandning står mot fri marknad, ekologiska värden mot ekonomiska. Dessutom värderas hotet från klimatförändringarna olika. Ena sidan anser att klimatanpassningsarbetet bör inledas snarast medan den andra menar att hotet i sig inte är så framstående att drastiska åtgärder bör vidtas.

Medan en koalition med ”ekonomisk inriktning” kan anses ha funnits i ett ursprungsläge, innan klimatanpassning var en politisk fråga eller fanns i aktörers medvetande, så skulle ett medvetandegörande under främst 2000-talet kunna sägas ha inneburit formandet av en ”ekologisk inriktning”. Prioriterade långsiktiga anpassningsstrategier togs fram på nationell nivå dels genom regeringens Klimat- och sårbarhetsutredning, dels instiftades 2009 ett särskilt anslag för klimatanpassningsåtgärder. I Malmö tog miljöförvaltningen en ledande roll när man sökte sig till EU-projekten LIFE+ och GRaBS inom ramen för vilka man senare utvecklade en första handlingsplan för klimatanpassning. När planen skulle godkännas och göras kommuncentral ställdes klimatanpassningspolicyn på sin spets.

Den reservation som med vilken Moderaterna motsatte sig ”Handlingsplan för klimatanpassning 2012-2014” visar att det var ekonomiska motiv som låg till grund för deras ställningstagande. Restriktioner mot byggandet i expansiva områden som Västra hamnen och Nyhamnen skulle kunna innebära färre nybyggda bostäder och arbetsplatser och därmed intäktsbortfall för staden i form av färre inflyttade bosättare och en försämrad förmåga att locka till sig expansiva företag. Även för socialdemokrater och miljöpartister kom klimatanpassningsfrågan att vägas gentemot framtida kostnader, och man valde att inte godkänna äskandet om att bekosta ytterligare en halvtidstjänst. Folkpartiet tyckte däremot att ytterligare pengar behövdes skjutas till, och även att det var nödvändigt för att kunna bedriva ett effektivt klimatanpassningsarbete.

Bland remissinstanserna var den stora skiljelinjen huruvida planen fyllde sitt syfte som självt stående dokument eller i fall klimatanpassningsarbetet snarare skulle integreras i redan befintliga strukturer och arbetsprocesser. Viktigt att påpeka är att remissinstanserna inte har något övergripande ansvar för kommunens verksamhet och således inte i någon större utsträckning behöver ta hänsyn till ekonomiska faktorer. Det framgår också av att den ekonomiska aspekten, med vissa undantag, inte lyfts upp som ett problem när remissinstanserna yttrade sig om planen. En möjlig orsak till att den ekonomiska biten utelämnades kan också vara att planen inte tolkades som bindande och därför var frågan om finansiering av olika anpassningsåtgärder av underordnad karaktär.

Stadskontoret, med ett övergripande ansvar för stadens verksamheter och budget, menade å andra sidan att planen skulle antas i befintligt skick men utan tillskjutandet av ytterligare ekonomiska medel. I sitt tjänsteutlåtande betonar man att klimatanpassningsarbetet bör ”integreras i befintliga processer” och att planen



bör ”ses som stöd och rekommendationer till nämnderna” (KS-KOM-2011-01198). Därmed ingår man i den pragmatiska koalitionen som å ena sidan betonar vikten av klimatanpassningsarbetet samtidigt som man inte vill göra det till en exklusiv fråga och skjuta till särskilda ekonomiska resurser.

Förekomsten av tre koalitioner förklarar Sabatier – Weible närmast med att det handlar om en splittring mellan en eller ett par policy core beliefs och meningsskiljaktigheter kring hur ett problem ska tolkas, vilket kan leda till ändrade koordinationsmönster och därmed skapandet av en tredje koalition (2007, s. 195). Den pragmatiska inriktningen skulle just kunna förklaras som en splittring mellan eller inom de ekologiska och ekonomiska inriktningarna, vilket gör att aktörer valt att koordinera sig i en ny koalition mitt emellan de två konkurrerande koalitionerna.

Några långtgående slutsatser kring hur skapandet av koalitionerna har gått till är svårt att dra baserat på det material jag har, och är heller inte det egentliga målet för denna uppsats. Men ett möjligt sätt att förstå policyutvecklingen på kan vara att den ekonomiska inriktningen mötte ökad konkurrens i form av den ekologiska inriktningen i takt med att medvetandegörandet runt klimatanpassningsfrågan ökade under 2000-talet. När beslut om ”Handlingsplan för klimatanpassning 2012-2014” skulle tas kom en ytterligare en koalition, till följd av en splittring inom de ekologiska och ekonomiska inriktningarna, att bildas och få en dominerande ställning. Därmed kunde denna koalition även styra policyutvecklingen.

I diskussionsavsnittet kommer jag analysera vidare kring vad som ligger bakom den förändrade maktbalansen mellan koalitionerna och på så sätt försöka besvara min frågeställning. Där för jag också en diskussion runt slutsatsernas eventuella begränsningar och möjligheten till vidare forskning i ämnet.

## 5 Diskussion

Syftet med denna uppsats har varit att försöka förklara varför Malmö stad 2012 antog en specifik handlingsplan för klimatanpassningsarbetet, men också varför den inte blev mer långvarig än tre år. Genom att redogöra för policyprocesserna runt framtagandet och förkastandet av planen, höra aktiva aktörer och analysera policydokument, har jag ämnat teckna en bild av vilka meningsskiljaktigheter som råder inom klimatanpassningsfrågan och även vad som på lokal politisk nivå motiverar aktörer att driva klimatanpassningspolicys i olika riktningar.

Med hänvisning till den utveckling som beskrivs i analysen så tycks antagandet och förkastandet av ”Handlingsplan för klimatanpassning 2012-2014” ha skett vid ett och samma tillfälle, i ett och samma beslut. Kommunstyrelsen beslutade vid sitt möte 2012 dels att göra handlingsplanen kommuncentral, men också att inte tillskjuta de resurser miljöförvaltningen äskade för att kunna följa upp de i planen prioriterade åtgärderna. Scenariot bekräftas även av mina intervjuer. ”Rent krasst förnyades inte planen eftersom miljöförvaltningen inte hade resurser att kunna arbeta med den.” (Fredriksson 2015). Den äskade halvtidstjänsten tycks enligt samma respondent ha varit avgörande: ”Vi fick tyvärr inte de resurserna. Då togs beslutet att inte avsätta några andra medel” (Fredriksson 2015). Medan koalitionen med ekologisk inriktning hade medvind i policyprocessen och var pådrivande i framtagandet av planen så har jag under arbetets gång identifierat en tredje koalition, den pragmatiska inriktningen, som kom att styra policyutvecklingen så att planen inte fullföljdes eller förnyades.

Jag kommer här också argumentera för att denna policyförändring var av liten karaktär (minor policy change). Det eftersom policyarbetet, efter planens förkastande, enligt respondenterna har fortskridit genom andra planer och dessutom anses ha stigit i prioritet bland både beslutsfattare och tjänstemän. Klimatanpassningsarbetet anses med andra ord inte ha tappat i intensitet trots förkastandet av planen. En reservation är dock på sin plats. Nämligen risken för partsinlaga i och med att respondenterna har uttalat sig om det policyarbete de själva medverkar i (mer om det nedan).

ACF-modellen hänvisar sådan (liten) policyändring till förändringar i aktörernas secondary beliefs, vilket ofta kan förklaras med policy-orienterad inläring (Sabatier – Weible, 2007, s. 198). Policy-orienterad inläring kan vidare förstås som ”bestående växlingar av tankar eller beteende” till följd av ny information eller nya erfarenheter. Secondary beliefs är uppfattningar och värderingar i mindre övergripande frågor som kan röra specifika förslag, regler eller budget (2007, s. 196). Skilda uppfattningar vid antagandet av planen kan kopplas just till sådana aspekter. Meningsskiljaktigheter kring regler och ekonomiska resurser kom att leda till att några aktörer ville anta planen enligt miljönämndens förslag, andra tyckte att förslaget borde förkastas. Slutligen kom

en medelväg att styra policyutvecklingen där en dominerande koalition ansåg att planen borde antas men att ekonomiska resurser inte borde skjutas till, utan att klimatanpassningsarbetet i stället skulle skötas inom befintliga kommunala strukturer.

För att härleda ursprunget till denna ”medelväg” är det logiskt att hänvisa till den bedömning stadskontoret gjorde i sitt tjänsteutlåtande, där de konstaterade att arbetet bör skötas inom befintliga strukturer. Stadskontoret grundade i sin tur till stor del sin bedömning på flera av remissinstanserna som påpekade brister i handlingsplanen. Remissrundan och stadskontorets bedömning kan därför anses ha lett till ny inlärning hos beslutsfattande aktörer, som kom att styra policyutvecklingen i riktningen att planen inte förnyades.

Om policy-orienterad inlärning, i form av ny information/nya erfarenheter, var orsaken till bildandet av en tredje (dominerande) koalition så kan mekanismen alltså tänkas utgöras av förändrade beliefs hos de två andra koalitionerna. Detta enligt tesen att en sådan splittring ofta leder till formandet av en tredje koalition (Sabatier – Weible, 2007, s. 195). Inlärningen kom därmed att leda till att en förändrad maktbalans bland koalitionerna.

ACF-teorin är desto tydligare när den härleder mekanismer till följd av externa och interna störningar, däremot är den inte lika tydlig när det gäller policyförändring till följd av policy-orienterad inlärning. En anledning är att antalet studier som analyserar mindre policyförändringar är få. Albright lyfter dock fram att policy-orienterad inlärning, som sker genom samtalsforum över koalitionsgränserna, är ett möjligt sätt att förklara hur en koalition i minoritet kan övertyga andra aktörer att ställa sig på deras sida (2011, s. 489). På så sätt kan alltså maktbalansen mellan koalitioner förändras. Fler studier av inlärningens effekter behövs dock för att tydligt kunna klarlägga det kausala sambandet.

ACF-modellen identifierar även två andra möjliga vägar till policyförändring: externa och interna störningar. Dessa vägar har jag också valt att pröva, vilka redogörs för i mina två hypoteser.

En extern störning ses som en nödvändighet – men inte som tillräckligt – för en policyförändring av större karaktär. Sådana störningar tenderar att ändra agendan, den allmänna opinionen samt dra till sig beslutsfattares uppmärksamhet (Sabatier – Weible, 2007, s. 199), mekanismer som får ses som signifikanta vid större policyförändring. Här vill jag dock återigen hänvisa till att förkastandet av planen utgjorde en policyförändring av liten karaktär - eftersom anpassningsarbetet i Malmö fortlöpt genom andra planer - vilket gör förekomsten av en extern störning mindre trolig.

I hypotes 1 syftar jag till att pröva möjligheten att förändrade socioekonomiska förutsättningar (en extern störning), till följd av recessionen efter den senaste finanskrisen, kan ha påverkat beslutsfattaarna att prioritera ner klimatanpassningsarbetet. Min undersökning visar klart och tydligt att ekonomiska faktorer låg bakom den dominerande koalitionens vägval. Däremot är det svårt att påvisa att den ökade ekonomiska kostnad som miljöförvaltningens äskade var av avgörande karaktär. Därför är det svårt förklara förkastandet av handlingsplanen med att det berodde på förändrade socioekonomiska förutsättningar.

Angående diskussionen om en större eller mindre policyförändring måste jag dock lägga in en brasklapp, eftersom slutsatserna kring externa störningars påverkan delvis avgörs av huruvida policyförändringen var av stor eller liten karaktär. Miljöforskningsinstitutet IVL Svenska Miljöinstitutet rankade nyligen svenska kommuners klimatanpassningsarbete, en lista där Malmö hamnade på plats 40 av 165. I rapporten anses Malmö ha gjort ett bra arbete när det gäller att etablera arbetsprocessen och identifiera åtgärder, men vara sämre när det kommer till att prioritera, genomföra och följa upp dem (IVL Svenska Miljöinstitutet, 2015). En fråga som väcks är därmed om förkastandet av handlingsplanen skulle kunna ha haft en större betydelse än vad som framkommit i mina undersökningar.

Naturligtvis kräver det ytterligare efterforskningar för att kunna fastslå en sådan försämring. Dessutom är frågan svår att besvara eftersom den är kontrafaktisk: "Om Malmö stad tillskjutit resurser till handlingsplanen, hade man varit längre fram i anpassningsarbetet idag?". Viktigt att påpeka är dock att det finns en risk för överskattning när respondenterna har ombetts utvärdera Malmö stads klimatanpassningsarbete idag. Respondenterna är delvis part i målet och eftersom de jobbar med frågan finns risken att de tenderar att ge en tillrättalagd och mer positiv bild av anpassningsarbetet. Trots denna notering, och trots den betydande risken att respondenternas bedömning inte kan anses som helt tillförlitlig, vill jag ändå mena att externa störningar inte låg till grund för kommunstyrelsens förkastande av handlingsplanen år 2012.

Vidare formulerade jag i inledningen en andra hypotes, nämligen förekomsten av interna störningar och dess påverkan, där tesen var att Malmö utgör ett avvikande fall eftersom planen inte förnyades trots förekomsten av framför allt två focusing events, stormen Sven 2013 och ovädret Arvid 2014. När handlingsplanen gick ut 2014 hade båda dessa interna störningar inträffat, ändå kom planen inte att förnyas. Men verkligheten tycks inte vara så enkel. Utvecklingen kan närmast förstås med att planen vid det laget hade lagts till handlingarna och klimatanpassningsarbetet kommit att vidtas via andra kanaler, till exempel genom utvecklandet av en skyfallsplan, en plan för Malmö vatten (Fossum 2015, intervju) samt genom den då knappt påbörjade "Handlingsplan för miljöprogrammet 2015-2018".

Focusing events tycks, sett i ljuset av respondenternas utsagor, i stället ha haft en avgörande påverkan på utvecklingen av klimatanpassningspolicys i Malmö. Stormen Sven och ovädret Arvid ledde till ett ökat fokus på frågan och även till att arbetet påtagligt har snabbats på (Fossum, Truedsson, Fredriksson, Nordin 2015). Birklands teori om focusing events får alltså stöd i denna undersökning, det vill säga händelserna innebär ett växande intresse för klimatanpassningsfrågan både bland allmänhet och beslutsfattare, samtidigt som de belyste förekomsten av policymisslyckanden och bidrog med ny information till policyprocessen. Dessa focusing events kan således anses ha förändrat maktbalansen bland de identifierade koalitioner till förmån för ett mer progressivt klimatanpassningsarbete. Dock kom de inte att ha någon inverkan på policyprocesserna vid framtagandet och förkastandet av "Handlingsplan för klimatanpassning 2012-2014" som är i fokus för denna forskning.

Klimatanpassning är ett relativt nytt policyområde och många kommuner befinner sig fortfarande i ett tidigt skede i arbetsprocessen. Därför anser jag att denna undersökning fyller en viktig funktion i att kunna identifiera meningsskiljaktigheter och konfliktytor i policyarbetet. Fallet Malmö är också ett tydligt bevis på att klimatanpassningsarbetet inte taktfast går framåt utan att aktörer med andra ekonomiska prioriteringar och värderingar utgör en betydande konkurrerande koalition. Dessutom har jag kunnat påvisa betydelsen av focusing events för utvecklandet av klimatanpassningspolicys på lokal nivå.

Slutligen, som alla forskningsundersökningar, har även denna uppsats sina begränsningar. Av resursbrist har jag till exempel inte haft möjlighet att närmare kunna identifiera koordinationsmönster mellan aktörer inom koalitionerna, ett villkor inom ACF-modellen, vilket av flera skäl också är en svår uppgift. Samarbeten sker ofta informellt och är svåra att kartlägga. Detta gör dock att slutsatserna kring koalitionsstrukturer är begränsade.

Dessutom, ACF-modellen används oftast för att analysera policyförändring som tar form under ett årtionde eller ännu längre tid (Sabatier – Weible, 2007, s. 192). Denna undersökning analyserar policyutvecklingen under en kortare tid, vilket gör det svårare att dra slutsatser om förändrade uppfattningar på en mer djupt liggande normativ nivå. Däremot bidrar uppsatsen med en modell över hur en snabb policyförändring av liten karaktär (minor policy change) kan förklaras med hjälp av ACF-teorin. Sådana fall har sällan prövats tidigare inom ACF-litteraturen. Slutsatserna om påverkan på aktörer genom policy-orienterad inlärning kan alltså ses som ett tämligen nytt bidrag till policylitteraturen, även om de kräver stöd från ytterligare undersökningar som väljer att studera faktorer som ligger till grund policyförändring av liten karaktär.

## 6 Referenser

- Albright, Elizabeth A., 2011. "Policy Change and Learning in Response to Extreme Flood Events in Hungary: An Advocacy Coalition Approach", *The Policy Studies Journal*, vol. 39, no. 3, s. 485-511.
- Dialog-pm 2008:2. *Klimatet, havsnivån och planeringen*. Stadsbyggnadskontorets planavdelning. [Elektronisk] [http://malmo.se/download/18.5d8108001222c393c00800026609/1383647011589/Havsniv%C3%A5\\_Dialog\\_pm.pdf](http://malmo.se/download/18.5d8108001222c393c00800026609/1383647011589/Havsniv%C3%A5_Dialog_pm.pdf) Hämtdatum: 2015-05-17.
- Dryzek, John S., 2013. *The politics of the earth – Environmental discourses*. 3:e uppl. Oxford: Oxford University Press.
- Esaiasson, Peter – Mikael Gilljam – Henrik Oscarsson – Lena Wängnerud, 2007. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Fossum, Tor, 2015. Miljöstrateg på stadsbyggnadskontoret, jobbar med översiktlig planering. Intervju, 30 april 2015.
- Fredriksson, Rasmus, 2015. Miljöstrateg på miljöförvaltningen och ansvarig för flera klimatanpassningsprojekt. Intervju, 4 maj 2015.
- IVL Svenska Miljöinstitutet, 2015. *Klimatanpassning 2015 – Så långt har Sveriges kommuner kommit. En enkätundersökning och kommunranking. Rapport nr. B 2228*. [Elektronisk] <http://www.ivl.se/download18.15a855cb14c38029e6415b2/1430896584842/B2228+final+3.pdf> Hämtdatum: 2015-05-18.
- KS-KOM-2011-01198. *Förslag till handlingsplan för klimatanpassning 2012-2014*. Stadskontorets tjänsteutlåtande, 8 februari 2012.
- Malmö, 2008. *Malmö storsatsar på klimatanpassning* (pressmeddelande). [Elektronisk] <http://www.mynewsdesk.com/se/malmo/pressreleases/malmoe-storsatsar-paa-klimatanpassning-257344>. Hämtdatum: 2015-04-23
- Miljöförvaltningen 1, 2011. *Handlingsplan för klimatanpassning 2012-2014*. Malmö stad. [Elektronisk] <http://www.preventionweb.net/applications/hfa/igsat/en/image/href/2327>. Hämtdatum: 2015-04-26.
- Miljöförvaltningen 2, 2011. Ärende: 519:01266-2011. *Sammanställning av remissvar på förslag till Klimatanpassningsstrategi för Malmö stad*.
- Miljöförvaltningen 3, 2015. Utkast till: *Handlingsplan för miljöprogrammet 2015-2018*.
- Miljöprogram, 2009. *Miljöprogram för Malmö stad 2009-2020*. Malmö.
- Nohrstedt, Daniel, - Christopher M. Weible, 2010. "The Logic of Policy Change after Crisis: Proximity and Subsystem Interaction." *Risks, Hazards, and Crisis in Public Policy*, vol. 1, no. 2, s. 1-32.
- Nordin, Andreas, 2015. Arbetar på planeraravdelningen på gatukontoret, projektledare för den kommande skyfallsplanen. Intervju, 7 maj 2015.

- Prot. 1198/2011:84. Kommunstyrelsens protokoll 29 februari 2012.
- Res. 1198/11:4. Reservation förslag till handlingsplan för klimatanpassning 2012-2014. Ewa Bertz, Folkpartiet.
- Res. 1198/11:5. Reservation förslag till handlingsplan för klimatanpassning 2012-2014. Anja Sonesson, Stefan Lindhe, Håkan Fäldt, Martina Jarnbring Palm, Moderaterna.
- Sabatier, Paul A. 1998. "The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe", *Journal of European Public Policy*, 5:1, s. 98-130.
- Sabatier, Paul A., - Christopher M. Weible, 2007. "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications" i Sabatier, Paul A. (ed), *Theories of the Policy Process*. 2 uppl. Boulder: Westview Press, s. 189-220.
- Smhi, 2013. *Stormen Sven gav nya vattenståndsrekord i Öresund*, 2013-12-10. [Elektronisk] <http://www.smhi.se/nyhetsarkiv/stormen-sven-gav-nya-vattenstandsrekord-i-oresund-1.34732>. Hämtdatum: 2015-05-15
- SOU 2007:60. *Klimat- och sårbarhetsutredningen*. Utredning på uppdrag av Miljö- och energidepartementet.
- Sydsvenskan 1 – TT, 2014. "Tusentals skadade hus efter skyfall", *Sydsvenskan*, 2014-09-04. [Elektronisk] <http://www.sydsvenskan.se/malmo/tusentals-skadade-hus-efter-skyfall/>. Hämtdatum: 2015-05-06
- Sydsvenskan 2 – TT, 2014. "Nota för skyfallet: En kvarts miljard", *Sydsvenskan*, 2014-09-11. [Elektronisk] <http://www.sydsvenskan.se/malmo/nota-for-skyfallet-en-kvarts-miljard/>. Hämtdatum: 2015-05-06
- Truedsson, Cecilia, 2015. Miljösamordnare för MKB, Malmö kommunala bostäder, tidigare miljösamordnare på Sysav. Intervju, 4 maj 2015.
- Weible, Christopher M. – Paul A. Sabatier – Hank C. Jenkins-Smith – Daniel Nohrstedt – Adam Douglas Henry – Peter deLeon, 2011. "A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue", *The Policy Studies Journal*, vol. 39, no. 3, s. 349-360.

# 7 Bilagor

## 7.1 Bilaga 1

### Frågeformulär

Några inledande ord om syftet med intervjun.

1. Titel, position, bakgrundsinformation om organisationen
2. Om jag säger ordet klimatanpassning, vad tänker du på då?
3. Vad ser du som den största utmaningen just nu i klimatanpassningsarbetet i Malmö?
4. Var vänlig resonera kring klimatanpassning i förhållande till värden som ekologi, ekonomi och ansvarsfördelning.
5. Hur är er organisation involverad i klimatanpassningsarbetet i Malmö?
6. Varför upprättades det en handlingsplan 2011?
7. Mer specifikt, hur har er organisation varit involverad i upprättandet och utvecklandet av handlingsplanen?
8. Hur upplever du att synen på klimatanpassning har förändrats sedan planen inrättades?  
– Prioriteras frågan högre/lägre i dag jämfört med tidigare? Varför?
9. Finns det behov av en förnyad plan anser du?
10. Varför förnyades den inte 2014?
11. Varifrån hämtar ni framför allt information angående klimatanpassning?
12. Vad ser du som den största orsaken till översvämningsproblem i Malmö?
13. På vilket sätt upplever du att översvämningsar och andra väderrelaterade händelser påverkat klimatanpassningsarbetet?  
– I synnerhet, översvämningsarna hösten 2014?