



Vestlandsforskningsrapport nr. 8/2012

Barrierer for tverrsektorielle lokale klimatiltak

Sammendragsrapport

Ingrid Sælensminde, Ole-Inge Gjerald, Carlo Aall, Rune Opheim (Civitas), Annegrete Bruvoll (Vista Analyse),

Vestlandsforsking rapport

Tittel Barrierer for tverrsektorielle lokale klimatiltak. Sammendragsrapport	Rapportnummer 8/2012 Dato 21.12.2012 Gradering Åpen
Prosjekttittel Barrierer og hindringer for helhetlige sektroverskridende samarbeid - nye tiltak på klimaområdet	Antall sider 56 Prosjektnr 6248
Forskere Ingrid Sælensminde, Ole I. Gjerald, Carlo Aall	Prosjektansvarlig Carlo Aall
Oppdragsgiver Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)	Emneord Klimapolitikk Kommunesamarbeid

Andre publikasjoner frå prosjektet

Sælensminde, I., Gjerald, O.I., Aall, C. (2012): *Barrierer for tverrsektorielle lokale klimatiltak. Dokumentasjonsrapport*. VF-rapport 9/2012. Sogndal: Vestlandsforsking

Lea, R., Opheim, R. (2012): *Barrierar og hindringar for heilskaplegesektoroverskridande samarbeid - nye tiltak på klimaområdet. Underlagsnotat knytt til kommunane sitt handlingsrom og kvantifisering av tiltak*. Oslo: Civitas.

Bruvoll, A., Gorud, C., Pedersen, S. (2012): *Klimabarrierer på kommunalt nivå*. Oslo: Vista Analyse rapport.

ISBN: 978-82-428-0322-1

Pris: 100 kroner

Forord

Dette er sammendragsrapporten fra prosjektet "Barrierer og hindringer for helhetlige sektoroverskridende samarbeid – nye tiltak på klimaområdet" gjennomført på oppdrag frå KS FoU av Vestlandsforsking (prosjektleder), Civitas og Vista Analyse. Prosjektleder har vært Ingrid Sælensminde. Prosjektansvarlig ved Civitas har vært Rune Opheim. Prosjektansvarlig ved Vista Analyse har vært Annegrete Bruvoll. Faglig rådgiver har vært Carlo Aall ved Vestlandsforsking. Sammendragsrapporten bygger på tre dokumentasjonsrapport, én fra hver av de samarbeidende institusjonene.

Sogndal, 21. desember 2012

Carlo Aall

Forskningsleder

Vestlandsforsking

Innhold

SAMMENDRAG.....	5
SUMMARY	10
INNLEDNING.....	15
BAKGRUNN	15
DEFINISJON AV BARRIERER OG PROBLEMSTILLINGER FOR PROSJEKTET.....	15
GJENNOMFØRING	16
TVERRSEKTORIELLE KLIMATILTAK	17
CASEKOMMUNER	17
SPESIFISERING AV BARRIEREBEGREPET.....	19
IDEEN OM KOBLEDE BARRIERER.....	20
DISPONERING AV RAPPORTEN	21
FAKTORER SOM HEMMER OG FREMMER KOMMUNENES KLIMAARBEID	22
HVILKE BARRIERER ER VIKTIGST?.....	22
BARRIEREREDUSERENDE FAKTORER.....	24
RÅD SOM KS KAN GI TIL KOMMUNENE.....	26
RÅD SOM KS KAN GI TIL STATEN	28
RÅD OM EN METODE FOR KARTLEGGING AV BARRIERER	30
SAMFUNNSØKONOMI OG KOMMUNAL KLIMAPOLITIKK.....	32
INNLEDNING.....	32
IDENTIFISERE GRUNNLAG FOR LOKALE TILTAK	32
HOVEDANBEFALINGER.....	33
OVERORDNET KOORDINERING NØDVENDIG.....	34
MULIGE VEIER VIDERE FOR DEN KOMMUNALE KLIMAPOLITIKKEN	35
HVA HAR VI LÆRT?	35
TRENGER KOMMUNENE EN KLIMAPOLITIKK?	35
ER DET VIKTIG FOR KOMMUNENE Å TALLFESTE KLIMAGASSUTSLIPP?.....	36
ER DET VIKTIG FOR KOMMUNENE Å VERDSETTE KLIMAGASSUTSLIPP?	37
FUNKJERER KLIMA SOM SELVSTENDIG PREMISS I PLANLEGGING OG FORVALTNING?.....	38
BELØNNINGSORDNINGEN FOR KOLLEKTIVTRAFIKK	39
KILDER.....	40
GRUNNLAGSMATERIALE: FIRE KOMMUNEHISTORIER	41
CASE 1: INTERKOMMUNAL AREALPLAN FOR TRONDHEIMSREGIONEN	41
CASE 2: KØPRISING I BERGENSOMRÅDET	46
CASE 3: INTERKOMMUNALT SAMARBEID OM AVFALLSSAMLING OG BIOGASSANLEGG I VESTFOLD	52
CASE 4: NÆRINGSHAGE OG BIOGASSANLEGG I STEIGEN KOMMUNE.....	55

Sammendrag

Formål og problemstillinger

Vestlandsforsking har i samarbeid med Civitas AS og Vista Analyse AS gjennomført FoU-prosjektet "Barrierer og hindringer for helhetlige sektoroverskridende samarbeid – nye tiltak på klimaområdet" på oppdrag fra Kommunesektorens organisasjon (KS).

Hovedformålet med prosjektet har vært å bidra med konkrete forslag til hvordan kommunene i sterkere grad kan fremme sektoroverskridende samordning, slik at flere lokale klimatiltak som favner over flere sektorer blir iverksatt.

For å finne frem til slike forslag har vi tatt utgangspunkt i følgende *problemstillinger*:

- Hvilke lokale tverrsektorielle klimatiltak er mest aktuelle å gjennomføre?
- Hvilket handlingsrom har kommunene i å bidra til tverrsektoriell samordning og samarbeid i klimapolitikken?
- Hvor stor utslippsreduksjon kan disse tiltakene føre til i de utvalgte casekommunene, og hva er de samfunnsøkonomiske virkningene av å gjennomføre tiltakene?
- Hvilke overordnede institusjonelle drivkrefter kan fremme eller hemme kommunene sitt arbeid for å utløse flere tverrsektorielle klimatiltak, og hvilke konkrete løsninger og modeller kan være aktuelle for å fremme overordna samarbeid om planlegging og gjennomføring av slike tiltak?

Prosjektgjennomføring

Prosjektet startet ved at det ble utarbeidet en liste over aktuelle tverrsektorielle lokale klimatiltak. Oversiktslisten ble utarbeidet av Civitas AS, og på bakgrunn av listen ble det valgt ut fire casekommuner og tilhørende aktuelle klimatiltak. Det ble videre gjennomført tre typer caseanalyser: Civitas AS har beregnet potensialet for utslippsreduksjoner ved å gjennomføre de utvalgte tiltakene i de fire casekommunene. Vestlandsforsking har på bakgrunn av dokumentstudier og en rekke kvalitative intervju identifisert barrierer for gjennomføring av de utvalgte tiltakene i de fire casekommunene, og drøftet måter å omgå disse på. Vista Analyse har vurdert samfunnsøkonomiske barrierer, kostnader og regionale ringvirkninger ved de samme tiltakene. Casestudiene har fungert som grunnlag for å foreslå konkrete løsninger og modeller for samarbeid for å unngå de identifiserte barrierene for tverrsektorielle klimatiltak. Vi har valgt ut case på bakgrunn av noen tiltakskriterier og noen kommunekriterier. For det første har vi valgt ut tiltak som retter seg inn mot kilder med direkte klimagassutslipp innen kommunegrensene. Videre har vi sett på tiltak som kommunene har beslutningsmakt over, og som også har en stor potensiell effekt med tanke på utslippsreduksjon. Når det gjelder kommunekriteriene, har vi funnet frem til ulike typer kommuner (store/små, sentralt/distrikt). Vi har også funnet frem til ulike typer samarbeidsformer og prosjekter som befinner seg på noe ulike stadier av planleggingen (forslag, politiske vedtak, planlegging og gjennomføring).

Kvantifisering av lokale klimatiltak

Vi definerer klimatiltak som handlinger, vedtak, virkemiddelbruk mm som fører til redusert utslepp av klimagasser til atmosfæren. Analysen utført av Civitas er konsentrert om utslipp som fysisk skjer innenfor en kommune eller fylkeskommune sine grenser. Systemgrensene ved beregning av slike, «direkte» utslipp kan også settes på andre måter, for eksempel rundt en region med interkommunalt samarbeid om et klimatiltak. Regnereglene i internasjonalt avtaleverk for klimagassutslipp («Kyoto-beregninger») er lagt til grunn, den sikrer blant annet at samme utslippskutt ikke telles flere ganger. Samtidig har en vært oppmerksom på indirekte utslepp (andre steder i Norge/verden) og på energidimensjonen.

Analysen er konsentrert om «kommunesektorens unike handlingsrom» - tiltak kommuner og fylkeskommuner er helt eller delvis alene om å kunne gjennomføre. Der kommunen bare er én av mange som kan gjennomføre en type tiltak, vil staten uansett kunne utøve styring gjennom bruk av generelle virkemidler som lovkrav, avgifter mm.

KS har fått utviklet et verktøy, KVIKKT, for å beregne effekten av lokale klimatiltak målt i CO₂-ekvivalenter. I foreliggende prøveversjon finnes standardisert metodikk der kommunene kan beregne effekt av 20 typer lokale klimatiltak – anslagsvis en tidel av kommunesektorens samlede handlingsrom. Kunnskap fra bl.a. dette arbeidet er benyttet til å anslå potensial for reduksjon i klimagassutslipp for 75 typer lokale, flersektorielle klimatiltak, de fleste knyttet til arealbruk og transport. I andre sektorer har en større andel teknologibaserte tiltak som kan gjennomføres av en enkelt aktør innenfor eksternt bestemte rammevilkår. Følgende tiltaksområder er vurdert:

- Restriksjoner på parkering
- Tiltak for å få større andel gående og syklende
- Sentrumsutvikling
- Tiltak rettet mot ansatte på arbeidsplasser
- Tiltak knyttet til drift av kollektivtrafikk
- Store investeringstiltak, samordnet med areal- og transportplanlegging
- Tiltak primært er knyttet til godstransport, varelevering, flåtekjøretøyer mm
- Tiltak knyttet til forsyning og bruk av energi til stasjonære formål
- Avfall
- Biogass
- Landbruk

Størst potensial antas å ligge i restriksjoner på bilbruk og i styring av innretningen på store investeringstiltak på transportnettet. Best resultater oppnås når arealbruk og transportsystem sees i sammenheng; mange tiltak som bare omfatter en av delene kan gi marginale utslippskutt. Utenfor areal- og transport antas størst potensial knyttet til utvinning av biogass og bruk av gassen til å erstatte fossilt brensel. En utprøving av KVIKKT på 127 lokale klimatiltak i 35 kommuner i 2011-12 (Civitas mfl. for KS) understøtter disse vurderingene.

Motivasjoner for og innretning av de analyserte lokale klimatiltakene

Det finnes knapt eksempler på lokale tiltak som gjennomføres utelukkende ut fra motivasjon om å redusere klimagassutslippene. Redusert utslipp er i regelen én av flere effekter som en ønsker å oppnå. I tillegg er en relativt liten del av de lokale tiltakene teknologibaserte. Dette utfordrer de rådende metodene for rangering av klimatiltak (tiltaksanalyser mm), som egner seg best for å vurdere enkle teknologibaserte tiltak med investerings- og driftskostnader som direkte kan koples til reduserte utslipp. Tilsynelatende svært lønnsomme tiltak som for eksempel vegprising blir likevel ikke gjennomført, blant annet grunnet store politiske kostnader som er vanskelige å tallfeste.

For casene som er studert i prosjektet er det gjort en nærmere vurdering av potensial for reduksjon i klimagassutslipp. Vi har bl.a. gått nærmere inn på hvilke utslipp som kan påvirkes av tiltakene, og i hvilken grad KVIKKT så langt kan benyttes til å beregne utslippskutt. Det gjøres detaljert rede for regnemåten i KVIKKT og oppsummeres beregninger som til nå er gjennomført. Videre oppsummeres behov for nye områder der KVIKKT kan gi kommunene regnehjelp (sjekklister). Det er også skissert forskjeller dersom en hadde benyttet alternative regnemåter for klimagassutslipp (forbruksorientert) og dersom en skulle tatt hensyn til energidimensjonen.

KVIKKT bygger på at kommunene selv skal gjennomføre beregninger og velge forutsetninger, inndata mm, med påfølgende gjennomgang av en uavhengig instans. For de aktuelle casene er det gjort et unntak, ved at Civitas selv har gjort beregninger. I mangel av sjekklister som fullt ut dekker casene er det også referert andre beregninger. Resultatene knyttet til arealbruk og transport understøtter i hovedsak den kvantifiseringen som kommunene allerede har gjennomført i forbindelse med utprøving av KVIKKT. Biogassiltakene omfatter en rekke råstoffer og bruksområder, er uklart definert og de fleste nødvendige sjekklister mangler i KVIKKT. Det har derfor ikke vært mulig å få fram klare tall for utslippskutt. Ideelt sett burde KVIKKT også vært supplert med en metodikk for standardisert beregning av tiltakskostnader og ringvirkninger, som igjen ville kunnet legge grunnlaget for vurdering av tiltakenes kostnadseffektivitet.

Hovedkonklusjoner i prosjektet: Forekomst av barrierer og mangel på drivere

Hovedkonklusjonen fra prosjektet er at det er mangelen på *drivere*, ikke forekomsten av barrierer, som er den viktigste forklaringen til manglende gjennomføring av tverrsektorielle klimatiltak i kommunene.

De viktigste *driverne* som kommunene påpeker er samordning av statlige politikk, klare og konsistente statlige styringssignaler og insentiver som sikrer at klimariktige løsninger sikres før klimaskadelige tiltak. Det som ofte blir betegnet som det brede kommuneoppdraget – nemlig den generelle utfordringen kommunene har i lokal samordning av politikker fra en sektorisert stat – viser seg rimeligvis også på klimaområdet. En rekke studier på klima- og miljøområdet har påpekt denne utfordringen opp gjennom årene. Riksrevisjonen har i flere sammenhenger de siste årene også pekt på at mangel på tverrsektoriell og tverrfaglig samordning er kanskje den største forvaltningsutfordringen i dagens Norge¹.

Den siste klimameldingen viderefører ønsket om at kommuner og fylkeskommuner skal drive med klimaplanlegging, men sier fortsatt ikke noe konkret om hvor store utslippsreduksjoner planene skal føre til eller spesifiserer nærmere hvilke konkrete utslippsreduksjoner planene skal lede fram til. Fravær av denne typen drivere – altså manglende presisering fra statlig hold når det gjelder omfang og innretning av lokale utslippsreduksjoner - er en annen viktig årsak til at tverrsektorielle klimatiltak lokalt ikke blir gjennomført i den grad man kunne forvente ut fra foreliggende lokale klimaplaner.

Flere sektorer er i dag unntatt avgifter på utslipp av klimagasser. Det er heller ikke gitt at dagens avgiftsnivå får den forventede effekten i form av faktisk reduserte utslipp. I begrenset grad kan kommunene endre de økonomiske rammebetingelsene gjennom lokale tiltak, for eksempel gjennom veiprising eller lokale bensinavgifter (som må godkjennes av nasjonale myndigheter). I den grad manglende avgiftsbelegging og/eller for lavt avgiftsnivå er en hindring for lokale tverrsektorielle tiltak, er det likevel staten som har hovedansvaret for eventuelt å fjerne denne formen for barrierer ved å endre den statlige avgiftspolitikken.

Fravære av målrettede statlige støtteordninger blir også pekt på av kommunene som en viktig barriere; her forstått som mangel på driver. Men fravær av drivere er ikke eneste forklaring på at lokale tverrsektorielle klimatiltak ikke gjennomføres som planlagt. Dette skyldes også forekomst av lokale barrierer. Disse kan være i form av manglende politisk vilje til å akseptere ulike fordeling av gevinster (for eksempel at en region får større vekst enn andre i et regionalt samarbeid om næringsutvikling), frykt for tap av velgeroppslutning pga upopulære klimatiltak, konflikter mellom klima og andre lokalpolitiske hensyn og manglende kompetanse og kapasitet på klimaområdet i kommunene. Felles for disse barrierene er at de alle – kanskje med unntak av de to siste – handler om målkonflikter mer enn uklarheter omkring selve virkemiddelbruken.

Med bakgrunn i disse hovedobservasjonene i prosjektet har vi lagt vekt på følgende råd som KS kan gi til kommunene:

- Forankring – fokus på å skape politisk og administrativ bevissthet, gjensidig tillit og forståelse for overordnet planverk, samarbeid og konkrete klimatiltak.
- Forpliktelse – etablering av felles målsettinger gjennom kommunale vedtak og etablering av felles effektive sanksjonsmuligheter ved inngåelser av interkommunalt samarbeid
- Fordeling – fokus på hvordan byrder og goder fordeles i prosjektet: fra planleggingsfasen, via implementeringsfasen til driftsfasen
- Forventning – statlige styringssignaler og handlingsforventninger er tydelige, og avklares overfor kommunene
- Forsakelse – offensive klimatiltak krever ofte lokalpolitiske holdninger til at man må gjøre utfordrende prioriteringer
- Foredling – legg forholdene til rette for at nye ideer tas vare på og foredles videre til nye tiltak
- Forvaltning – etablering av formålstjenlige forvaltningsenheter (t.d. interkommunalt samarbeid) krever fokus på juridisk kompetanse og organisasjonskunnskap

¹ Jf <http://www.ks.no/PageFiles/20662/studieperm%20sluttrapport-trykk%20og%20mail.pdf>

I tillegg har vi definert følgende råd som KS kan gi til staten:

- Det er et behov for tydeligere signaler fra staten om kommunenes rolle i klimapolitikken
- Det er behov for å justere nivået på klimaavgiftene og inkludere alle relevante sektorer i det statlige avgiftsregimet slik at den ønskede omleggingen til et lavutslippssamfunn oppnås.
- Det er behov for økt kompetanse og kapasitet i kommunene på klimaområdet.
- Det er behov for statlig økonomisk støtte til gjennomføring av lokale klimatiltak.
- Videre har vi utviklet noen råd om hvordan kommuner og fylkeskommuner selv kan kartlegge barrierer:
- Avklar hva barrierene gjelder: Uklare mål, uklare virkemidler, trivielle barrierer?
- Avklar hvilke aktører barrierene kan knyttes til: Individ, lokale aktører, kommune, nasjonalt, internasjonalt?
- Avklar hvordan barrierene manifesterer seg: Juridiske, økonomiske, organisatoriske, kunnskapsmessige, teknologiske, psykologiske?
- Avklar om barrierene opptrer enkeltvis eller koblet til andre barrierer.

Case 1: Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen (IKAP)

Trondheim kommune og ni av nabokommunene har et formalisert interkommunalt samarbeid kalt Trondheimsregionen. I juni 2010 vedtok Trondheimsregionen en interkommunal arealplan (IKAP) som skulle samordne næringsarealer og boligarealer i regionen. Planen er ikke juridisk bindende, men alle kommunene har vedtatt å følge opp intensjonene i den ved rullering av kommuneplaner. IKAP innebærer at Trondheimsregionen skal etablere noen større næringsområder, men det er foreløpig ikke avklart hvordan dette skal finansieres. Planen tar hensyn til at plassering av ny godsterminal og havn i området ikke er avgjort, og det er meningen å rullere planen når det er klart hvor dette kommer. Planen representerer arealplanlegging som klimatiltak og dette blir regnet som et tiltak med mulighet for store klimakutt.

Case 2: Køprising (Bergensområdet)

Køprising er en avgift for bilkjøring som er høy i rushtiden når køproblemene er størst, mens den er lavere utenom rushtiden. Hensikten er å begrense bilbruken i rushtiden og redusere køene. Målet er bl.a. å oppnå bedre fremkommelighet og redusere luftforurensningen. Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune gjennomførte i 2009-10 en utredning om køprising basert på bl.a. erfaringer fra Stockholm og London. Hordaland fylkeskommune vedtok i juni 2010 å arbeide for innføring av køprising i Bergensområdet fra 2012 gjennom Klimaplan for Hordaland 2010-2020 og gjennom et eget vedtak for å imøtekomme Samferdselsdepartementet sine ønsker om å prøve ut køprising i Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre biltransport i byområder. Samferdselsdepartementet inngikk vinteren 2010 en avtale med Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune om tildeling av til sammen 550 mill. kr. for 2011-2014. I det fylkeskommunale vedtaket som var grunnlaget for belønningsordningen, la man til grunn at en ordning med tidsdifferensierte bompenger er knyttet til økt statlig medvirkning i finansieringen av videre utbygging av bybane i Bergen, bl.a. gjennom tilskudd fra belønningsordningen. Samferdselsdepartementet stilte seg våren 2012 kritiske til om Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune gjennomfører tilstrekkelig restriktive tiltak for å redusere bilbruken til og fra Bergen sentrum. Det er ikke vedtatt å innføre køprising, men i stedet en flat økning i bompengetakstene fra 01.01.2013. En del av belønningsmidlene for 2012 ble derfor midlertidig holdt tilbake. Debatten om køprising i Bergensområdet er preget av at byrådet i Bergen kommune er sterkt imot en slik ordning. Bergen bystyre har derfor ikke fått utredningene om køprising fremlagt for politisk behandling. Tiltaket representerer kommunenes muligheter til å regulere transportsektoren direkte. Det dekker i utgangspunktet en stor bykommune, men samarbeid med fylkeskommunen og staten står sentralt. Tiltaket påvirker også kommunene rundt Bergen. Caset fokuserer på samarbeid mellom en kommune, en fylkeskommune, staten og lokale næringslivsaktører.

Case 3: Interkommunalt samarbeid om avfallssamling og biogassanlegg med bruk av biogass i transport (Vestfold)

Et interkommunalt samarbeid mellom 12 kommuner i Vestfold (12K-samarbeidet) gikk i 2008 inn for å jobbe for bygging av et biogassanlegg. Dette skulle være et stort, industrielt anlegg drevet på matavfall fra husholdningene, slam, husdyrgjødsel og næringsavfall. Biogassen skulle brukes til bussdrift, og restene som ligger igjen i tankene (biorest) skulle brukes til gjødsel. 12K bestemte at anlegget skulle bygges som et offentlig-privat samarbeid

(OPS) der private skulle bygge og drive anlegget. Avfallsselskapet VESAR fikk i oppdrag å kjøre en anbudskonkurranse. Tre ulike leverandører meldte sin interesse i starten, men alle trakk seg etter hvert fra konkurransen. VESAR har anbefalt 12K å starte en ny runde med planlegging av biogassanlegget, etter en annen modell der kommunene er sterkere involvert. Tiltaket representerer muligheten kommunene har til å bruke avfallshåndteringen som kilde til klimatiltak. Kommunene har også en rolle i å samordne andre sektorer som må være med på å levere råstoff, bygge og drive anlegget, og bruke sluttproduktet. Dette prosjektet dekker en region med mange relativt store, tettbygde kommuner, og det dekker samarbeid mellom kommuner, og samarbeid mellom det interkommunale samarbeidet og henholdsvis private utbyggere, landbruksnæringen, fylkeskommunen og andre interkommunale samarbeid utenfor Vestfold. Et biogassprosjekt er vedtatt, men gjennomføringen strandet under anbudskonkurranse.

Case 4: Næringshage og biogassanlegg i Steigen kommune

I 2009 vedtok de tre kommunene i Nord-Salten - Steigen, Tysfjord og Hamarøy - en felles klima- og energiplan. Planen går inn for at Steigen kommune skal bidra til å klargjøre om det kan bygges et stort biogassanlegg i Steigen der gassen skulle brukes til stasjonære formål, i hovedsak oppvarming. I første omgang skal de bidra med midler til et forprosjekt. Det er ikke avklart hvor stort de tenker seg at anlegget skal bli. Planen påpeker at Steigen har mange ulike råvarer til biogassproduksjon, i første rekke husdyrgjødsel og avfall fra fiskeindustrien. Etter at planen ble vedtatt ble det gjennomført noen utredninger, men arbeidet med å konkretisere ideen om et biogassanlegg har bremsset opp. Dette prosjektet representerer mulighetene kommunen har til å gjøre klimatiltak innenfor avfallssektoren. Dette er også et eksempel på hvordan en kommune kan legge til rette for klimatiltak i det private næringslivet. Caset representerer små og spredtbygde kommuner, og er et eksempel på samarbeid mellom en kommune og privat næringsliv. Tiltaket er bare foreslått, og er ikke konkretisert.

Summary

Purpose and Research Questions

Cooperating with Civitas AS and Vista Analysis AS, WNRI (Western Norway Research Institute) has carried out the FoU project 'Obstacles to Coherent Intersectoral Cooperation – New Climate Measures', commissioned by The Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS). The main purpose of the project is to generate specific advice as to how municipalities may increase their level of intersectoral cooperation, in order for further local climate measures to be implemented. To arrive at this advice we have addressed the following research questions:

- Which local, intersectoral climate measures are the most relevant?
- To what degree do the municipalities have a mandate to contribute towards intersectoral cooperation in climate policy?
- What volume of greenhouse gas (GHG) emission reduction can be expected in the selected case municipalities, and what are the socioeconomic effects of carrying out such climate measures?
- What type of executive institutional input may support or impede the municipalities as they attempt to carry out further intersectoral climate measures, and which specific solutions and models can be used to promote general cooperation as to the planning and implementation of such measures?

Project Implementation

At the beginning of the project a list of relevant intersectoral local climate measures was compiled. The overview was compiled by Civitas AS, providing a basis for the selection of four case municipalities, along with relevant climate measures for each. Furthermore, three types of case analyses were carried out:

- Civitas has estimated emission reduction potential by implementing the selected measures in the four case municipalities.
- WNRI has identified obstacles for the implementation of the selected measures in the four case municipalities, based on document research and qualitative interviews, and has discussed ways to avoid these.
- Vista Analysis has assessed socioeconomic obstacles, the cost and regional economic effects of the selected measures.

The case studies have become the basis for specific advice and models for cooperation. The selection of each case is based on specified measure criteria and municipality criteria. To begin with, we have selected measures aimed at climate gas emission sources within municipality borders. Furthermore, we have addressed measures which fall within municipal governance, when these are expected to have significant influence on emission reduction. As for the municipality criteria, we have arrived at diverse types of municipality (large/small; urban/rural). We have also arrived at different types of cooperation and projects at different planning stages (proposals, political resolutions, planning and implementation).

Quantifying Local Climate Measures

We define climate measures as actions, decisions, implementations etc. leading to reduced emissions of climate gases to the atmosphere. The analysis carried out by Civitas AS focuses on emissions which occur within the borders of a municipality or a county. The system parameters for calculating such 'direct' emissions can also be applied to other scenarios, for instance for a region with inter-municipal cooperation on a climate measure. The calculation rules applied in international agreements on GHG emissions ('Kyoto Protocol calculation rules') have been adopted, one of the advantages being that emission reductions are not counted several times over. Attention has also been given to indirect emissions (in other locations, in Norway and internationally) and to the element of energy use.

The analysis focuses on the 'scope of action particular to the municipal sector' - measures which, entirely or in part, can only be carried out by municipalities or counties. In cases where a municipality is equally suited to others when it comes to carrying out a particular type of measure, the Central Government will always be able to exert influence by using general measures such as legislation, taxes etc. A tool named KVIKKT has been developed for

KS, in order to calculate the effect of local climate measures in CO₂ equivalents. The current trial version offers a standard method through which municipalities may calculate the effect of 20 different local climate measures - approximately one tenth of the total scope of action within the municipal sector. The insight thus provided has contributed to estimating the potential for climate gas emission reductions of 75 local, intersectoral climate measures; most of these relating to land use and transportation. In other sectors we find a greater number of technology based measures which are realizable by a single actor within externally imposed terms and conditions. The following areas have been considered:

- Parking restrictions
- Measures to increase walking and bicycling
- Municipality center development
- Measures aimed at employees
- Measures relating to public transport management
- Measures involving substantial investments, in combination with land and transport planning
- Measures primarily relating to cargo transport and delivery, public transport etc.
- Measures relating to stationary energy supply and consumption
- Waste
- Biogas
- Agriculture

It is fair to assume that the greatest potential is to be found in car use restrictions and in controlling large investments in transport infrastructure. The best results are achieved when land use and transport infrastructure are combined; measures only taking one of these sectors into account will often yield marginal emission reductions. Outside of the land and transport sectors the greatest potential seems to be within biogas extraction and in using the gas to replace fossil fuels. A KVIKKT test run of 127 local climate measures in 35 municipalities through 2011-12 by Civitas AS for KS supports these assessments. KVIKKT should also be supplemented with techniques to assess costs and regional economic effects in order to assess the socioeconomic value of such measures.

Motivation for local climate policy action

There are hardly any examples of local measures exclusively motivated by a desire to reduce GHG emissions. As a rule, reduced emissions are merely one of several desired outcomes. Furthermore, only a comparatively small amount of the local climate measures are technology-based. This poses a challenge to those methods for climate measure ranking (measure analyses etc.) which are best suited to assess simple technology-based measures with investment- and operating costs directly tied in with reduced emissions. Obvious profitable measures like road pricing are not carried out, for reasons such as the great political costs involved - a tricky factor to quantify. The cases have been evaluated with regard to the potential for climate gas emission reductions. We have taken a closer look at the type of emission likely to be influenced by the measures, and the degree to which KVIKKT thus far can be used to estimate emission reductions. The calculation method of KVIKKT has been detailed, and the calculations carried out so far summarized. Furthermore, new areas and their needs for KVIKKT calculations have been summed up in checklists.

The premise of KVIKKT is that each municipality chooses conditions, data input etc. and performs calculations on its own, followed by an independent review. An exception has been made for the cases of our study, in that calculations have been performed by Civitas AS. In the absence of checklists which fully cover the selected measures in the studied cases, additional calculations have been done. The results relating to land use and transportation largely support the quantification already performed by the municipalities as part of the KVIKKT testing. The biogas measures encompass several types of raw material and utilization; they are fuzzily defined however and essential KVIKKT checklists are wanting. Hence it has not been possible to produce reliable figures for emission reductions.

Main Conclusions: Existence of Obstacles an Absence of Drivers

Rather than pointing to the existence of obstacles, it is the absence of drivers which is the single most important general explanation as to why intersectoral climate measures are not carried out in municipalities. The municipalities point to clear, reliable and coherent political signals from the government as the principal driver as well as a lack of economic incentives for choosing climate friendly solutions (e.g. preferring renewable prior to fossil energy). The most recent Government White Paper on climate policy (spring 2012) continues to call for climate planning in the municipalities and in the counties, but does not specify the volume of emission reductions such planning should aim at. An absence of this type of driver is probably the primary cause why intersectoral climate measures do not meet the expectations of existing climate plans. Another important reason is the lack of governmental financial support and sufficient levels of energy and/or GHG emission taxation.

An absence of drivers on a national level does not provide a full explanation, however. A fear of losing voters as a result of controversial climate measures, climate issues conflicting with other local political concerns, and a lack of know-how and capacity on climate issues in the municipalities are key obstacles to climate efforts.

Based on these project observations, we have emphasized the following advice, to be distributed to the municipalities by KS:

- Include climate plans and the action program as part of the mandatory municipal plan and budget process
- In the preliminary stages of cooperative efforts, make sure everyone is participating, and that they have a common understanding of what the effort entails
- In public-commercial joint efforts, allow for commercial 'business logic'
- In public-commercial joint efforts, choose a cooperation model providing commercial actors with acceptable terms
- Give early consideration to the size of the project and to its funding
- Use advice on how inter-municipal cooperation can be optimized, be intrepid, be trailblazers
- Be brave, allow yourselves to become a front-runner municipality!

We have further defined the following advice for KS to direct to the Central Government:

- A need for clearer Government signals pertaining to the role of municipalities in climate politics
- A need to include all sectors in the government GHG- and energy tax regime, and also to increase the levels of such taxation in order to be able to transform present society into a low-carbon society
- A need for clearer Government signals on how municipalities should prioritize in case of conflicting interests
- A need for increased know-how and capacity in the municipalities on climate policymaking
- A need for government economic support for implementing local GHG reduction measures

Furthermore, the project has developed advice regarding a method for mapping obstacles:

- Assess the strength of the obstacles: Fuzzy goals, fuzzy measures, trivial obstacles?
- Assess the type of actor is connected to the obstacles: Individual, local actors, municipality, national, international?
- Assess the type of obstacles: Judicial, economical, organizational, knowledge based, technological, psychological?
- Are obstacles isolated events, or are they connected to other obstacles?

Case 1: Inter-municipal Area Plan for the Trondheim Area (KAP)

Trondheim municipality and nine surrounding municipalities have formalized inter-municipal cooperation under the name 'Trondheimsregionen' (The Trondheim Area). In June 2010 Trondheimsregionen passed an inter-municipal area plan (IKAP) with the aim to coordinate housing and commercial areas in the region. While not judicially binding, all involved municipalities have agreed to follow up on its intentions in their local area plans. IKAP entails establishing several new commercial areas; the funding, however, has yet to be resolved. The plan allows for uncertainties with regard to the locating of a new port and container terminal, with the intention to re-adopt the

plan when a placement decision has been reached. The area planning is regarded as a climate measure with a potential for substantial GHG emission cuts.

Case 2: Congestion Charge (The Bergen Area)

Congestion charge penalizes driving during rush hours, aiming at traffic flow improvement and a reduction to air pollution. In 2009-2010 the municipality of Bergen and Hordaland County carried out a study on congestion charge, in part based on experiences from Stockholm and London. In June 2010 Hordaland County decided to work towards an implementation of congestion charge in the Bergen Area as of 2012, through 'Klimaplan for Hordaland 2010-2020' ('Hordaland Climate Plan 2010-2020'), and through a dedicated plan responding to the desire of the Ministry of Transport and Communications to try out congestion charging as part of its 'Reward Initiative' ('Belønningsordning') to promote the use of public transport in urban areas. In the winter of 2010 the Ministry entered into an agreement with the Municipality of Bergen and Hordaland County on the allocation of NOK 550 000 000 through the 2011-2014 period. The 'Reward Initiative' rested on a County Council decision whereby a system of time-differentiated car tolls would be connected to an increased involvement by the Central Government in the funding of light rail development in Bergen. In the spring of 2012 The Ministry were concerned that the Municipality of Bergen and Hordaland County did not carry out sufficiently restrictive measures to decrease car use in and out of the city center. A decision to introduce congestion charge has not been reached; instead there will be a flat increase in car toll from January 1 2013. Because of this, part of the 'Reward Initiative' funding has been temporarily retained. The issue of congestion charge in the Bergen Area is dominated by misgivings harbored by the Bergen City Government towards such a system. The City Council consequently has not been able to make a political evaluation of the congestion charge studies. To the municipalities the measure represents an opportunity for direct transport regulation. Primarily it covers a large urban municipality, although cooperation with the County and the Central Government is of essence. The measure also influences other municipalities in the Bergen Area.

Case 3: Inter-Municipal Cooperation on Renovation and a Biogas Facility, with Use of Biogas in Transportation (Vestfold)

In 2012, an inter-municipal cooperation involving 12 municipalities in the Count of Vestfold ('12K-samarbeidet' - 'The 12K-cooperation') decided to work towards the building of a biogas facility. This was intended to become a large, industrial facility fueled by kitchen waste, sludge, animal faeces and organic commercial waste. The biogas produced was to be used as fuel for buses, whereas the leftovers in the tanks were slated for fertilizing purposes. 12K decided that the facility was to be realized as a joint private-public venture with private actors to build and manage it. The renovation company VESAR was tasked with running a tender process. Three suppliers showed early interest, but all eventually withdrew from the competition. VESAR has recommended that 12K initiates another round of biofacility planning, based on a model in which the municipalities have a stronger presence. The measure shows how municipalities have the opportunity to use waste management as a source of climate measures. The municipalities have an additional role in coordinating other sectors needed for delivery of fuel, building and running the facility, and end product implementation. This project covers a region with several large, densely populated municipalities, and it facilitates cooperation among municipalities, as well as cooperation involving inter-municipal efforts, and private contractors, agriculture, the County of Vestfold and other inter-municipal cooperations outside of Vestfold. A biogas project has been passed, but the attempt stranded during the tender process.

Case 4: Business Park and Biogas Facility in the Municipality of Steigen

In 2009 the three Nord-Salten municipalities of Steigen, Tysfjord and Hamarøy passed a common climate and energy plan. According to the plan the Municipality of Steigen will evaluate whether it is viable to build a large biogas facility in Steigen, the gas from which would be used for non-milbe energy-use, mainly heating. To begin with, they will contribute financially to preliminary work. The size of the facility has not yet been decided. The plan points to the fact that Steigen is rich in the raw materials needed for biogas production, primarily manure and waste products from the fish processing industry. Following the passing of the plan a few studies were conducted, but the effort to realize the facility has halted. This project represents a municipality's opportunity to initiate climate

measures within the renovation sector. It is also an example of municipal facilitation of climate measures for commercial actors. The case represents small and sparsely populated municipalities, and is an example of cooperation between a municipality and the commercial sector. The measure is suggested, but not realized.

Innledning

Bakgrunn

I denne rapporten sammenfatter vi våre funn som er dokumentert i detalj i tre separate dokumentasjonsrapporter. Vi har også forsøkt å formidle stoffet mer populært og dermed mer allment tilgjengelig enn det vi gjøre i de tre dokumentasjonsrapportene.

Både offentlige styringsdokument og tidligere forskningsprosjekt på klimaområdet legger vekt på at kommunesektoren har en rekke virkemidler som kan redusere klimagassutslippene. I den forrige Klimameldingen (st.meld. nr.34 2006-2007), blir det pekt på at rundt 20 prosent av klimagassutslippene i Norge er knyttet til tiltak i kommunene. I mange tilfeller er kommunene en av flere aktører som vil måtte bidra til å utløse disse tiltakene. I den siste Klimameldingen (sommeren 2012) står det flere ganger påpekt at kommunene har en viktig rolle i klimapolitikken, bl.a. gjennom arealplanlegging rettet inn mot både det å redusere utslipp fra transport og forvalte skogen ut fra et klimahensyn.

Studier, bl.a. i forbindelse med det KS-finansierte prosjektet "Nasjonalt fond for lokale klimatilnæringer", viser at det ligger et stort potensial i å redusere lokale klimagassutslipp ved bedre samordning på tvers av sektorer. Likevel blir i følge den samme studien sektoroverskridende samordning i alt for liten grad gjennomført. Disse innsiktene utgjorde et viktig bakteppe for at KS FoU gjennom det foreliggende prosjektet ønsket å få undersøkt hvilke barrierer og hindringer som ligger i veien for å gjennomføre flere utslippsreducerende tiltak der flere sektorer er involvert.

Definisjon av barrierer og problemstillinger for prosjektet

Fra starten av ble det klart for oss at oppdraget om å identifisere, kartlegge og analysere barrierer og hindringer var en stor faglig utfordring, teoretisk så vel som empirisk. Oppdraget faller inn under begrepet "strategisk forskning", som igjen kan betegnes som en ekstern mål-middel analyse (Aall mfl, 1999)². Oppgaven kan formuleres på følgende måte: Gitt at en bestemt virksomhet (kommuner); har etablert (eller blitt pålagt) klare mål for endring (reduere utslipp av klimagasser); og videre har igangsatt bestemte tiltak for å realisere målene (tverrsektorielle klimatilnæringer); men der kommunene møter ulike problemer og vanskeligheter underveis i å gjennomføre de samme tiltakene (barrierer og hindringer); hvordan kan forskning bidra til både en klarere forståelse av hele prosessen og en bedre, mer effektiv, realisering av de lokale målene? Oppgaven krever både en analytisk klargjøring og en empirisk konstatering av barrierer, der begge oppgaver må gjennomføres interaktivt. Man kan ikke identifisere barrierer uten å relatere dem til programmets (den lokale så vel som den nasjonale klimapolitikken) iboende logikk (det som implementeringsforskere kaller for en "adequate causal theory"); og man kan ikke rekonstruere programmets logikk uten å vise til konkrete aktører, virkemidler og data.

I tilbudsforespørselen fra KS FoU som ligger til grunn for dette prosjektet er ikke barriere- eller hindringsbegrepet definert. Det er derfor behov for å definere disse begrepene innledningsvis. I prosjektet har vi lagt til grunn at begrepene "barrierer" og "hindringer" er synonyme. Videre har vi lagt til grunn at barrierer kan defineres på to ulike måter, med to ulike tilnæringer og fagbakgrunner, der de to definisjonene også leder frem til ulike diskusjoner omkring hvordan omgå barrierer. For å sikre at vi fanger opp mest mulig av "barrierer" og "hindringer", legger vi til grunn en bred metodisk tilnærming til begrepene basert på både statsvitenskapelig og økonomisk teori:

² Aall, C., Lafferty, W., Bjørnæs, T. (1999): *Kartlegging av hindringer i prosjekt Bærekraftige lokalsamfunn: hovedrapport*. Rapport 99:01. Oslo: Statens forurensningstilsyn- TA 1607.

- *Statsvitenskaplig tilnærming: Barrierer for gjennomføring av identifiserte lokale klimatiltak*

Med bakgrunn i implementeringsteori defineres barrierer som de mekanismer som fører til at gitte mål helt eller delvis ikke blir gjennomført, eller at gitte mål heller ikke blir satt på dagsorden. Det sentrale her er å avdekke hva aktører som er involvert i å formulere og iverksette mål selv opplever hindrer dem i dette.

- *Samfunnsøkonomisk tilnærming: Barrierer for en mest mulig samfunnsøkonomisk effektiv klimapolitikk*

Med bakgrunn i samfunnsøkonomisk teori defineres barrierer som brudd på kriteriene for fullkommen konkurranse, det vil si tilstedeværelsen av markedssvikt. Ved fullkommen konkurranse vil det ikke være behov for offentlige inngrep, heller ikke at lokale myndigheter skal gjennomføre klimatiltak. I praksis vil imidlertid en rekke typer svikt i markedet hindre at samfunnsøkonomisk effektive løsninger oppstår. I sammenheng med lokale klimatiltak definerer vi barrierer som markedssvikt som hindrer samfunnsøkonomisk effektive utslippsreduksjoner.

Begge tilnærmingene til barrierebegrepet avdekker barrierer som lokale myndigheter kan endre for å oppnå utslippsreduksjoner. De to tilnærmingene leder også fram til utfyllende implikasjoner om den nasjonale politikken: Den statsvitenskapelige tilnærmingen leder fram til en diskusjon om hvordan kommunene kan innrette seg for i større grad å kunne iverksette ønskede lokale tverrsektorielle klimatiltak, mens den samfunnsøkonomiske tilnærmingen leder fram til en diskusjon om hvordan kommunene kan innrette seg ut fra en vurdering av hva som samlet sett er en mest mulig samfunnsøkonomisk lønnsomt gitt de foreliggende nasjonale klimamålene.

Disse to tilnærmingene møtes gjennom en diskusjon omkring ønskeligheten av at den nasjonale klimapolitikken endres. Den statsvitenskapelige tilnærmingen vil kunne avdekke at lokale myndigheter mener det er behov for endringer i den nasjonale klimapolitikken for dermed å legge forholdene bedre til rette for realisering av gitte lokale klimatiltak. Den samfunnsøkonomiske tilnærmingen vil kunne bidra til å konkretisere hvordan staten kan justere den nasjonale klimapolitikken når det gjelder økonomiske virkemidler.

På bakgrunn av den mer allmenne innsikten beskrevet over har vi valgt følgende *problemstillinger* for prosjektet:

- Hvilke lokale tverrsektorielle klimatiltak er mest aktuelle å gjennomføre?
- Basert på erfaringer fra et utvalg casekommuner, hvilket handlingsrom har kommunene i å bidra til tverrsektoriell samordning og samarbeid i klimapolitikken, med hensyn til institusjonelle og praktiske barrierer og muligheter?
- Hvor stor utslippsreduksjon kan disse tiltakene føre til i de utvalgte casekommunene, og hva er de samfunnsøkonomiske ringvirkningene av å gjennomføre disse tiltakene?
- Hvilke overordnede institusjonelle drivkrefter kan fremme eller hemme kommunene sitt arbeid for å utløse flere tverrsektorielle klimatiltak, og hvilke konkrete løsninger og modeller kan være aktuelle for å fremme overordna samarbeid om planlegging og gjennomføring av slike tiltak?

Gjennomføring

Prosjektet er gjennomført i tre deler:

1. Utarbeidet liste over lokale klimatiltak som faller innenfor prosjektet, det vil si tiltak som omfatter flere sektorer, med aktører på lokalt, interkommunalt og regionalt nivå.
2. Valgt ut noen tiltak i noen kommuner som vi har fulgt som casestudier. Disse belyser noen viktige barrierer og hindringer som finnes for lokale, tverrsektorielle klimatiltak. Vi har gjort tre ulike typer analyser av casene:
 - a. Civitas AS har beregnet potensialet for utslippsreduksjoner ved å gjennomføre tiltakene.
 - b. Vestlandforskning har identifisert ulike barrierer og muligheter for å gjennomføre klimatiltakene.
 - c. Vista Analyse vurderer samfunnsøkonomiske barrierer for og konsekvenser av kommunale klimatiltak.
3. Vi har brukt casestudiene som grunnlag for å foreslå konkrete løsninger og modeller for samarbeid.

De tre samarbeidende institusjonene har hatt hovedansvar for hver sin type av analyse. Civitas AS har hatt ansvar for listen over mulige tiltak og beregninger av klimagassutslipp. De har også tidligere gjennomført

prosjekter for KS der de har utviklet verktøy for beregning av mulige utslippsreduksjoner fra lokale klimatiltak. Vestlandsforskning har hatt ansvar for analyse av barrierer og muligheter. Vista Analyse har hatt ansvaret for identifisering av samfunnsøkonomiske barrierer og vurdering av samfunnsmessige konsekvenser av de studerte klimatiltakene.

Caseanalysene er gjennomført i form av dokumentanalyse og supplerende telefonintervju med nøkkelaktører i kommunene og andre organisasjoner som har vært sentrale for de tiltakene vi har studert.

Tverrsektorielle klimatiltak

Det har vært gjennomført flere studier av barrierer i den kommunale miljøpolitikken mer generelt og den kommunale energi- og klimapolitikken mer spesielt. Det er imidlertid ikke tidligere gjennomført studier som spesifikt ser på barrierer knyttet til tverrsektorielle klimatiltak og kommunenes klimaarbeid. Et nøkkelspørsmål blir dermed hva som skiller tverrsektorielle klimatiltak fra alle andre former for klimatiltak.

Det tverrsektorielle kan gjelde langs to akser: Hvem som skal iverksette tiltaket (iverksetter) og hvem tiltaket er rettet inn mot (målgruppe). Dette gir i prinsippet tre måter kategorier av "tverrsektoriell" (se tabellen under). Kategori (2) og (3) er en mellomkategori mellom den smale (én-sektor) og den brede klimapolitikken. For de to mellomkategoriene har vi valgt å skille mellom en typisk statlig og en typisk kommunal variant, men det fins også eksempler på at kommunene kan befinne seg innenfor kategori (3). Poenget vi ønsker å få fram her er at kommunene ofte kommer i en situasjon som samordner for iverksetting av lite samordna statlig politikk. Derfor har vi også konsentrert oss om tiltak og politikker som faller inn under kategoriene (2) og (4); altså at vårt viktigste kriterium for å definere om et tiltak er tverrsektoriell eller ikke er om det er nødvendig . at kommunen koordinerer aktiviteter i flere sektorer for å få gjennomført tiltakene.

Tabell 1 En typologi for ulike sektorinndelinger av klimapolitikken

		Iverksetter	
		Én sektor	Flere sektorer
Målgruppe	Én sektor	(1) <u>Den smale klimapolitikken</u> (eks "grønt kontor" iverksatt av og for kommuneorganisasjonen)	(2) <u>Den typisk kommunale klimapolitikken</u> (eks avfallshåndtering som omfatter én sektor – eks husholdninger – og forutsetter sektorsamarbeid)
	Flere sektorer	(3) <u>Den typisk statlige klimapolitikken</u> (eks drivstoffavgifter iverksatt av Finansdepartement)	(4) <u>Den brede klimapolitikken</u> (eks arealplanlegging, som omfatter mange sektorer og forutsetter sektorsamarbeid)

Casekommuner

Hoveddelen av prosjektet har bestått av et antall caseundersøkelser. Kriteriene for valg av *kommuner* var som følger:

- Ulike typer kommuner
- Ulike typer samarbeid
- Ulike stadier av planlegging (forslag, politiske vedtak, planlegging og gjennomføring)
- Samarbeid som har ført til at tiltaket blir gjennomført, og initiativ som har strandet

Kriterier for valg av *tiltakene* var som følger:

- Tiltak som retter seg inn mot kilder med direkte klimagassutslipp innen kommunegrensene
- Tiltak som kommunene har beslutningsmakt over
- Tiltak som har stor potensiell effekt med tanke på utslippsreduksjon

Vi har studert følgende kommuner med tilhørende tverrsektorielle klimatiltak:

1.. Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen

- Omfatter kommunene Stjørdal, Malvik, Trondheim, Klæbu, Melhus, Skaun, Orkdal, Midtre Gauldal, Rissa, Leksvik og Sør-Trøndelag fylkeskommune.
- Representerer arealplanlegging som klimatiltak, et område som kommunene har gode virkemidler. Blir regnet som et tiltak med mulighet for store klimakutt.
- Dekker både små og store kommuner: den største er bykommunen Trondheim, mens noen av nabokommunene er små og ligger mer i utkanten.
- Et rent interkommunalt samarbeid, planen er gjennomført av Trondheimsregionen, som er et formelt samarbeid mellom ni kommuner.
- Planen er laget og vedtatt av alle kommunene.

2.. Køprising i Bergen

- Representerer kommunenes muligheter til å regulere transportsektoren direkte.
- Dekker i utgangspunktet en stor bykommune, men samarbeid med fylkeskommunen og staten står sentralt. Påvirker også kommunene rundt Bergen.
- Caset fokuserer på samarbeid mellom en kommune, en fylkeskommune, staten og lokale næringslivsaktører.
- Tiltaket er bare foreslått, men ikke vedtatt i Bergen kommune.

3.. Biogassanlegg i Vestfold

- Omfatter i prinsippet alle kommuner i fylket
- Representerer muligheten kommunene har til å bruke avfallshåndteringen som kilde til klimatiltak. Kommunene har også en rolle i å samordne andre sektorer som må være med på å levere råstoff, bygge og drive anlegget, og bruke sluttproduktet.
- Dekker en region med mange relativt store, tettbygde kommuner.
- Caset dekker samarbeid mellom kommuner, og samarbeid mellom det interkommunale samarbeidet og henholdsvis private utbyggere, landbruksnæringen, fylkeskommunen og andre interkommunale samarbeid utenfor Vestfold.
- Et biogassprosjekt er vedtatt, men gjennomføringen strandet under anbudskonkurransen. Modellen må tilbake til tegnebrettet.

4.. Biogassanlegg i Steigen kommune

- Representerer mulighetene kommunen har til å gjøre klimatiltak innenfor avfallssektoren. Dette er også et eksempel på hvordan en kommune kan legge til rette for klimatiltak i det private næringslivet.
- Representerer små, spredtbygde kommuner.
- Et eksempel på samarbeid mellom en kommune og privat næringsliv.
- Tiltaket er bare foreslått, og er ikke konkretisert.

Spesifisering av barrierebegrepet

En av de fremste forskere på implementeringsforskning, Paul Sabatier (1986)³, har identifisert en såkalt minimumsliste av elementer som har vist seg å være til stede når offentlige beslutninger faktisk bidrar til konkrete målrettede endringer:

- Klare og konsistente mål
- En relevant programteori om hvilke tiltak som kan realisere de gitte målene
- Incentiver som sikrer bred oppslutning om beslutningsprosessen – og dermed hindrer "veto" fra involverte aktører
- Entusiastiske og kompetente iverksettere som arbeider aktivt for å iverksette målene
- Støtte til tiltaket fra involverte interessegrupper og berørte offentlige ansatte
- Stabile sosio-økonomiske og politiske forhold som hindrer en forvittring av den opprinnelige politiske støtten til tiltaket eller den underliggende programteorien

Fravær av en eller flere av disse elementer, og mer dypere, mekanismer som gjør at disse elementene ikke får gjelde, kan vi betegne som *barrierer*.

Når vi skal utvikle en metode for analyse av barrierer kan det være nyttig å ta utgangspunkt i *hva* barrierene gjelder og *hvor* barrierene opptrer. Gitt at vi skal studere barrierer i forbindelse med utvikling og iverksetting av offentlig politikk er det rimelig å ta utgangspunkt i forholdet mellom politisk vedtatte mål og oppfølging av disse gjennom bruk av virkemidler. Vi kan her skille mellom "klar" og "uklar". *Klare mål* har vi når det er politisk enighet om mål, og målene er presise og entydige. *Uklare mål* har vi når det enten er politisk uenighet om målene, eller når det er andre årsaker til at det ikke fins klart definerte mål. *Uklare virkemidler* har vi når det ikke fins kjente virkemidler, når det er faglig uenighet om virkningen av et gitt virkemiddel eller ved politisk uenighet om valg av type eller styrke på virkemidlene. I motsatt fall har vi en situasjon med *klare virkemidler*. På bakgrunn av inndelingen vist i tabellen under kan vi skille mellom tre hovedkategorier av hindringer: Målbarrierer, virkemiddelbarrierer og trivielle konflikter.

En *første* tilnærming til det å besvare spørsmålet om "hvor" er å knytte barrierene til aktører:

- Individuelle hindringer knyttet til folks holdninger og adferd
- Lokale hindringer knyttet til lokale interessekonflikter
- Kommunale hindringer knyttet til kommunal politikk og virkemiddelbruk
- Nasjonale hindringer knyttet til nasjonal politikk og virkemiddelbruk
- Globale hindringer knyttet til overnasjonale og internasjonale føringer (EØS-bestemmelser, WTO osv)

I neste omgang kan vi knytte barrierene til hvor de opptrer innenfor generelle virkemiddelområder:

- Juridiske barrierer (hvordan tilstedeværelse eller fravær av lovbestemmelser og reguleringer virker)
- Organisatoriske barrierer (hvordan virksomheter og organisasjoner er organisert)
- Kunnskapsmessige barrierer (forekomst og tilgang på kunnskap)
- Teknologiske barrierer (forekomst og tilgang på teknologi)
- Økonomiske barrierer (hvilke priser, avgifter, skatter osv som er i funksjon og hvilken betalingsevne individer, virksomheter og organisasjoner har)
- Psykologiske barrierer (hvordan kunnskaper, holdninger, normer og verdier på individ- eller organisasjonsnivå virker)

I prosjektet har vi tatt utgangspunkt i disse inndelingene.

³ Sabatier, Paul (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy* 6:1, 21-48.

Tabell 2 Barrierer delt inn etter kjennetegn ved virkemidler og mål

		Mål	
		Klare	Uklare
Virkemidler	Klare	Trivielle barrierer	Målbarrierer
	Uklare	Virkemiddelbarrierer	

Ideen om koblede barrierer

Vi har i dette prosjektet lansert ideen om koblede barrierer. Denne ideen tar utgangspunkt i en forståelse av miljøproblematikken som et resultat av at samfunnet produserer sårbarhet, og at ulike retninger i samfunnsutviklingen derfor kan produsere ulike typer sårbarhet (det som internasjonalt knyttes til begrepet "risikosamfunnet"). Vi har videre benyttet oss av to begrepspar for å beskrive denne sårbarheten: Enkle versus komplekse sammenhenger, og løse versus stramme koblinger.

Enkle sammenhenger gjelder samfunn som er mer "enkle" i sin oppbygging og interaksjon med andre samfunn. Vi kan her bruke en ensartet bondebygd som et stilisert illustrasjonsbilde. Motsatsen er de *komplekse* sammenhengene, med en storby og et tilhørende og mangeartet omland som et stilisert illustrasjonsbilde.

Koblinger er her et begrep som bl.a. kan beskrive hvordan de enkelte bestanddelene i samfunnet (mennesker, bedrifter, lokalsamfunn, fylker, nasjoner osv) er koblet sammen. Et bilde på *løse* koblinger kan være isolerte lokalsamfunn med liten grad av samkvem med omverden. Et konkret bilde på de *stramme* koblingene kan være globalisering av økonomien og hvordan norske kommuner, for eksempel gjennom investering i internasjonale aksjer eller lån i internasjonal valuta, er knyttet sterkt opp mot utviklingen i internasjonal økonomi.

Den samfunnsmodellen vi kan utlede av disse begrepsparene gir oss to viktige innsikter:

- Samfunnet har utviklet seg fra ett med i hovedsak enkle og løse koblinger til ett med mer komplekse og stramme koblinger.
- Samfunnet utvikler seg (derfor) i retning av å bli mer sårbar.

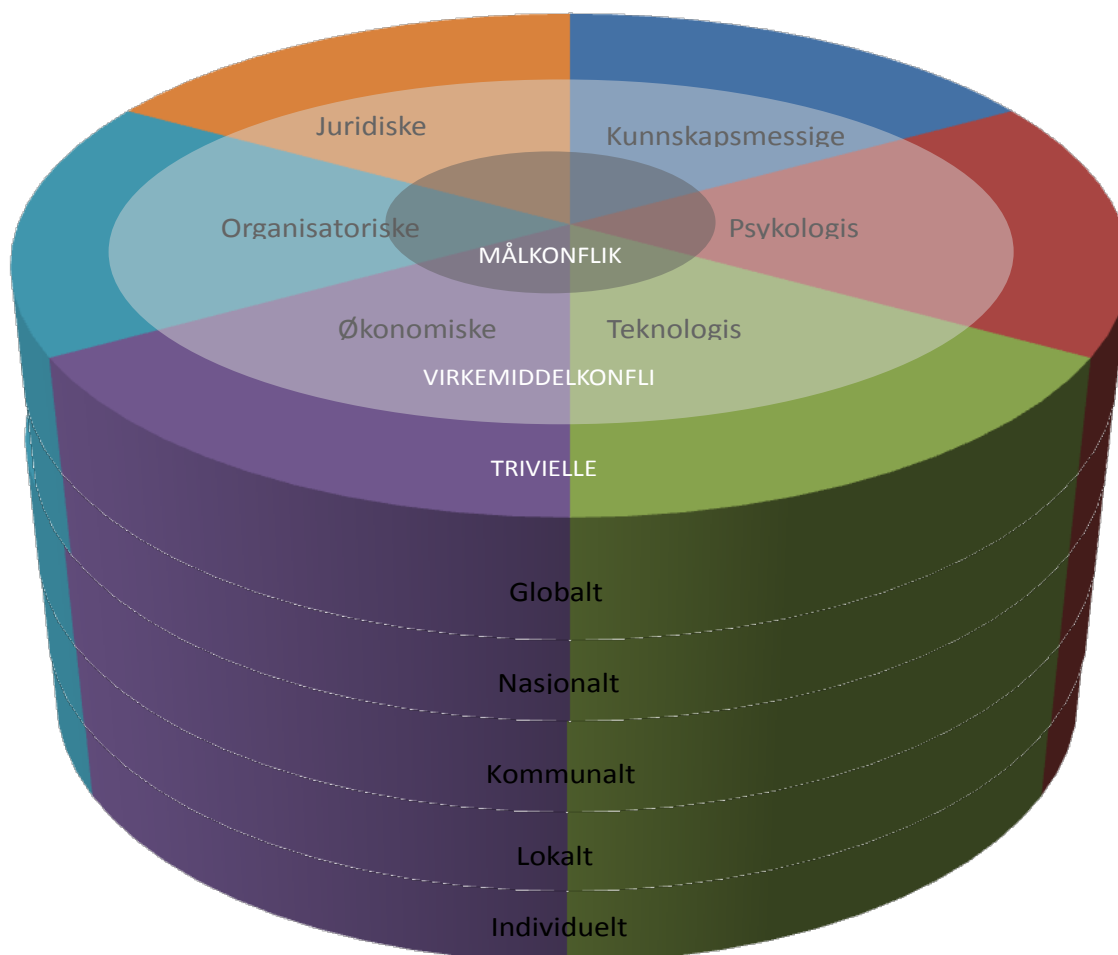
Årsaken til den økte sårbarheten i komplekse og stramt koblede samfunn er at denne typen samfunn lettere vil produsere problemer (som klimaendringer); problemene vil lettere oppleves som uforståelige og vanskelig håndterbare; og virkninger vil spre seg raskere i samfunnet.

Disse innsiktene kan også danne grunnlag for å utvikle en idé om koblede barrierer. Denne ideen går kort fortalt ut på at "komplekst" og "stramt" koblet også kan karakterisere forholdet mellom barrierer, dvs at i et moderne samfunn vil barrierer i mye større grad enn i enkle og løst koblede samfunn gjensidig påvirke hverandre og være avhengig av hverandre. Dette gir oss to viktige innsikter når det gjelder å analysere (og i neste omgang) søke å løse opp barrierer:

- I tillegg til å analysere den enkeltvise forekomsten av ulike kategorier av barrierer er det viktig også å avklare om, eventuelt hver sterkt og hvordan disse er koblet sammen.
- Gitt at en analyse avdekker sterke koblinger mellom barrierer, kan det være viktig at det å søke å løse opp barrierene for et gitt tiltak skjer i riktig rekkefølge.

Et tenkt eksempel kan illustrere våre to punkt over. En analyse av et konkret klimatiltak kan tenkes å avdekke tre typer barrierer: Teknologiske (at en teknologi med en usikker virkning ble valgt); kunnskapsmessige (at informasjonen fra statlige myndigheter om alternative teknologiske løsninger mangler eller er svak); organisatoriske (at virksomheten som er studert er organisert som et interkommunalt tiltak, som igjen viser seg å være utsatt for svak ledelse og dermed store personellmessige utskiftninger). Hva er den "egentlige" barrieren her? Henger de ulike barrierene sammen? Hva kan gjøres for å løse opp barrierene; hvor bør man starte. Og er det eventuelt nok å løse bare den ene barrieren; er det for eksempel sannsynlig at det aktuelle tiltaket vil bli

gjennomført om man omorganiserer virksomheten og styrker ledelsen? Eller er det nok å øke informasjonen om aktuelle teknologiske løsninger? Eventuelt, vil det å løse disse identifiserte barrierene kunne tenkes å utløse nye barrierer? Kan det også tenkes at det fins noen "normalkoblinger" når det gjelder barrierer på klimaområdet, for eksempel at barrierer som i første omgang framstår som organisatoriske virkemiddelbarrierer, leder videre via økonomiske virkemiddelbarrierer til rene målbarrierer? Eventuelt at det er andre slike "normalkoblinger"?



Figur 1 Ideen om koblede barrierer og illustrasjon av hvordan barrierer kan være koblet

Disponering av rapporten

Innledningen er skrevet av Carlo Aall (Vestlandsforskning). I det tre neste kapittelet presenterer vi oppsummering av funnene fra henholdsvis Vestlandsforskning, Vista analyse og Civitas sine delstudier i prosjektet. Det første av disse tre kapitlene oppsummerer den statsvitenskaplige tilnærming som gjelder barrierer for gjennomføring av identifiserte lokale klimatiltak. Dette kapittelet er skrevet av Ingrid Sælensminde, Ole-Inge Gjerald og Carlo Aall (alle Vestlandsforskning). Det påfølgende kapittelet oppsummerer den samfunnsøkonomisk tilnærming på barrierer for en mest mulig samfunnsøkonomisk effektiv klimapolitikk. Dette kapittelet er skrevet av Anngrete Bruvoll (Vista Analyse). Det siste av disse tre kapitlene drøfter mulige veier videre for den kommunale klimapolitikken samt drøfter utfordringer knyttet til det å tallfeste lokale klimagassutslipp. Dette kapittelet er skrevet av Rune Opheim (Civitas) I vedlegg har vi tatt med en kortfattet beskrivelse av de studerte casene. Vedleggene er skrevet av Ingrid Sælensminde og Ole I. Gjerald (begge Vestlandsforskning).

Faktorer som hemmer og fremmer kommunenes klimaarbeid

Hvilke barrierer er viktigst?

Under har vi oppsummert hvordan faktorene i sum slo ut i de fire casene vi har undersøkt. Dette er selvsagt et svært begrenset materiale, som i utgangspunktet er kvalitative data, og som derfor krever ekstra varsomhet om de blir forsøkt gjort om til kvantitative data. Men likevel finner vi ut fra innsiktene fra caseundersøkelsene – forsøkt illustrert i tabellen under - grunn til å peke på følgende når det gjelder den rollen de ulike faktorene identifisert under spiller i forhold til å realisere tverrsektorielle klimatiltak i kommunene:

- Fravær av drivere (positive faktorer) framstår som en vel så viktig forklaring som tilstedeværelse av barrierer når det gjelder å forklare manglende gjennomføring av de tverrsektorielle klimatiltak vi har studert.
- Usikkerhet om tiltakene vil ha klimagevinst og teknologisk risiko framstår som *mindre* viktige barrierer. Det samme gjelder for kommunestruktur.
- Frykt for tap av velgeroppslutning og konflikter mellom klima og andre lokalpolitiske hensyn, manglende kompetanse og kapasitet på klimaområdet i kommunene, og økonomisk risiko framstår som *viktige* barrierer.
- Tilstedeværelsen av klare og konsistente (altså ikke-motstridende) statlige styringssignaler framstår som viktige *drivere*.

Tabell 3 Sammenfatning av rollen ulike faktorer spiller inn i forhold til realisering av tverrsektorielle klimatiltak i våre fire case

Faktor som påvirker utfallet:	Positiv faktor	Negativ faktor	Ikke en faktor
Politisk risiko / frykt for tapt velgeroppslutning	0	3	1
Lokalpolitisk prioritering	0	3	1
Partipolitiske/ ideologiske konflikter	0	2	2
Statlige styringssignaler (manglende/motstridende)	1	3	0
Konflikt mellom kommunalt selvstyre og statlig styring	0	2	2
Økonomisk risiko	1	3	0
Usikkerhet om tiltaket vil gi klimagevinst	0	1	3
Tilpasning til nasjonal klimapolitikk	3	0	1
Lokal klimasårbarhet	2	1	1
Teknologisk risiko	0	1	3
Er nasjonal klimapolitikk relevant for lokal politikktutforming	2	1	1
Lokale interessemotsetninger	0	2	2
Kompetanse i kommunene (folkevalgt og/eller administrativt nivå)	0	3	1
Kapasitet i kommunene (folkevalgt og/eller administrativt)	0	2	2
Kommunestruktur	0	1	3

Med tabellen over som bakteppe vil vi under utdype følgende poeng når det gjelder hva vi ser er de viktigste hemmere og fremmere for arbeidet med tverrsektorielle klimatiltak i våre case kommuner:

- Samarbeid er ofte ikke kjernen i problemet
- Lavt klimaengasjement lokalt
- Interkommunale samarbeid blir ofte lite ambisiøse på grunn av kompromisser
- Interkommunale samarbeid er ofte tungrodd og krevende
- Behov for selvoppholdelse

- Manglende institusjonalisering av samarbeid
- Usikkerhet om konkurranseregler
- Svake statlige styringssignaler

Samarbeid er ofte ikke kjernen i problemet

Et fellestrekk mellom Steigen og Bergen er at tiltaket stopper opp så tidlig at ideen ikke er fullt ut konkretisert. Det er først når de fleste ser ut til å være enige om at de ønsker å gjennomføre tiltaket og de skal i gang med å konkretisere det at samarbeidsproblemer oppstår. Dette illustrerer at viss vi vil lære mer om hva det er som hindrer kommuner i å gjennomføre klimatiltak, er det ikke nok å se på samarbeidsproblemer innen tiltak som faktisk er forsøkt gjennomført. Mange klimatiltak som krever samarbeid mellom flere sektorer og nivåer kommer aldri lenger enn til forslagsstadiet. Da må vi også se på hva det er som hindrer klimatiltak i å komme så langt i prosessen at samarbeidsproblemer i det hele tatt kan oppstå. Skal vi legge bedre til rette for lokale klimatiltak må vi derfor se på hva som skal til i alle ledd for at det skal bli gjennomført. I en del tilfeller er ikke forutsetningene til stede for at kommunene begynner å jobbe med klimatiltak eller visse typer klimatiltak i det hele tatt. Vi kan bare spekulere, men det er grunn til å tro at minst like mange tiltak strander her som i problemer med samarbeid om å prøve å utforme og til slutt iverksette et konkret tiltak.

Lavt klimaengasjement lokalt

Ingen av kommunene vi har studert ser ut til å ha klima som hovedmotivasjon for å gjennomføre de aktuelle tiltakene. For alle kommunene er det stort sett andre faktorer enn klima som får dem til å utrede og etter hvert gå inn for å gjennomføre tiltaket. Vi opplever likevel at kommunene har en klimasamvittighet, men andre drivkrefter og saker avgjør de faktiske prioriteringene.

Interkommunale samarbeid blir ofte lite ambisiøse på grunn av kompromisser

Vestfoldsamarbeidet opplever noen av de samme samarbeidsproblemene som vi har sett i Trondheimsregionen. Temaet er et annet, men de har til felles at samarbeidet må inngå kompromisser fordi noen kommuner stiller absolutte krav om å få ivarett egne interesser. I Vestfold er dette et krav om å bruke en ideologisk bestemt modell for samarbeid, mens i Trondheimsregionen er det snakk om et mer pragmatisk og tverrpolitisk ønske om å ivareta et behov innenfor den enkelte kommunen. Selv om kravene er forskjellige, er samarbeidsutfordringene relativt like. Problemet i begge tilfeller er at kommunesamarbeidet ikke er juridisk bindende, og at enkeltkommuner må få gjennom sine krav for at ikke hele samarbeidet skal velte eller at det blir færre kommuner som samarbeider. Dette kan føre til uønskede konsekvenser for samarbeidet. I Vestfold hevder noen at de måtte gå inn for en modell som ikke var egnet til å løse oppgaven. De viser til at det finnes langt mer erfaring med andre modeller. I Trondheimsregionen førte det til at ambisjonene ble lavere enn det mange opprinnelig håpet på.

Interkommunale samarbeid er ofte tungrodd og krevende

Formaliserte samarbeid mellom flere kommuner kan være tidkrevende, både fordi det kan ta tid å komme til enighet og fordi sakene ofte må behandles i alle kommunestyrene i tillegg. I Vestfold får vi enda en dimensjon på dette, når 12K-samarbeidet begynner å diskutere med andre formaliserte kommunesamarbeid om å gå sammen om å bygge et biogassanlegg. Vista Analyse hevder at alternative plasseringer av anlegget burde vært utredet, og slik sett er det naturlig at samarbeidet involverer flere. Vi har sett at et samarbeid mellom flere interkommunale samarbeid ikke lot seg gjøre i første omgang. 12K henvendte seg blant annet til Drammensregionen, men ga opp da de ville trenge lang behandlingstid i alle kommunene for å ta stilling til om de ville være med på et biogassprosjekt. På en måte ble problemet med at ting tar tid minst doblet når to kommunesamarbeid først skal diskuteres seg i mellom for så å behandle saken i alle kommunestyrene. Dersom klimapolitikken tilsier at det skal bygges slike anlegg som dekker store områder på tvers av flere fylker, bør det kanskje diskuteres om dette kan organiseres på en bedre måte. Dette bør gjøres slik at man kommer frem til hvor stort område biogassanlegget bør dekke, og slik at prosjektene ikke trenger å gå gjennom fullt så mange runder med behandling. Dette diskuterer vi nærmere i kapittelet om mulig løsninger.

Behov for selvoppholdelse

For to av casene er en helt sentral problemstilling at kommunene først og fremst føler behov for å prioritere sin egen selvoppholdelse. Dette er Steigen og kommunene i Trondheimsregionen. I Steigen er samfunnet truet av nedgang i folketall og dårlig økonomi. I Trondheimsregionen ser også noen av kommunene behov for å prioritere noen tiltak veldig sterkt for å sikre tilflytting og vekst. Denne selvoppholdelsen trumfer andre interesser, og må kombineres med de regionale interessene i planen. I de to andre casene; Vestfold og Bergen, er politikerne mer opptatt av å unngå for sterke politiske kostnader. I Vestfold er politikerne i noen av kommunene svært opptatt av å markere sin politiske tilhørighet, og vise velgerne at de har handlekraft og vilje til å følge sin ideologi ved å legge bedre til rette for å involvere private i å løse kommunale oppgaver. I Bergen er det en lignende situasjon, der enkelte kommunepolitikere tilsynelatende utelukkende av ideologiske grunner ikke ønsker å gå inn for kjøprising, blant annet fordi dette legger for store restriksjoner på folks bevegelsesmønster og handlefrihet.

Manglende institusjonalisering av samarbeid

Både i Trondheimsregionen (IKAP) og i Vestfold ser det ut til at den politiske behandlingen har vært preget av at aktørene føler manglende tilhørighet til prosjektsamarbeidet. Når det gjelder IKAP, ser vi at enkelte kommunestyre gjør vedtak som går på tvers av det som ble bestemt i behandlingen av IKAP. I Vestfold klarte man med mye arbeid å få med seg alle kommunene i samarbeidet, vel og merke på visse vilkår, mens fylkeskommunen valgte å gjøre et vedtak der de ikke forplikter seg til å kjøpe biogassen. Problemet med manglende tilhørighet til interkommunale samarbeid er velkjent. Problemet for slike samarbeid er at hver kommune møter med en eller to representanter som skal representere hele den kommunen de tilhører. Disse representantene får gjerne en følelse av tilhørighet til det interkommunale samarbeidet og sakene som blir behandlet der. Vi kan si at samarbeidet og måten det skjer på har blitt institusjonalisert i den gruppen som deltar, men tilliten til de andre aktørene og til at samarbeidet vil gi gjensidige fordeler får ikke gode nok vilkår til å bli utviklet.

Usikkerhet om konkurranseregler

En konkret lærdom fra Vestfold er at det var uenighet om hvordan de skulle tolke reglene for offentlige anskaffelser. Regler om anbudskonkurranser avgjør hvilke krav det offentlige kan stille til tilbydere, og dette kan påvirke direkte hvilken politikk de kan følge. I dette tilfellet fikk tolkningen av regelverket direkte negative konsekvenser for biogassprosjektet. Det beste rådet vi kan gi her er at kommunesektoren får avklart hvilke muligheter de har for å stille miljøkrav i offentlige anskaffelser.

Svake statlige styringssignaler

Flere av kommunene vi har studert etterlyser sterkere signaler fra staten om at det er viktig at kommunene prioriterer klimapolitikken. I Steigen kommune gjør de svært lite på klimaområdet, og ordføreren mener at statlige pålegg og tilskudd antakelig er det eneste som kan få dem til å gjennomføre flere klimatiltak. I Vestfold mener en av ordførerne at staten i svært liten grad oppmuntrer kommunene til å drive med klimapolitikk. Han etterlyser klar tale og klare virkemidler fra staten, og mener det må til for at kommunene skal prioritere klimatiltak. Det ville påvirke kommunene til å føle at klimatiltak er viktige, og bidra til at de ville prioritere det høyere i kommunepolitikken. I tillegg til denne psykologiske effekten ville konkret støtte til tiltak også gjøre det lettere å gjennomføre dem i praksis.

Barrierereduserende faktorer

Vi har under oppsummert våre hovedfunnene når det gjelder hva kommunene selv kan gjøre for å løse opp barrierer - det vi kan kalles *barrierereduserende faktorer*.

- Forankring – fokus på å skape politisk og administrativ bevissthet, gjensidig tillit og forståelse for overordnet planverk, samarbeid og konkrete klimatiltak.
- Forpliktelse – etablering av felles målsettinger gjennom kommunale vedtak og etablering av felles effektive sanksjonsmuligheter ved inngåelser av interkommunalt samarbeid

- Fordeling – fokus på hvordan byrder og goder fordeles i prosjektet: fra planleggingsfasen, via implementeringsfasen til driftsfasen
- Forventning – statlige styringssignal og handlingsforventninger er tydelige, og avklares overfor kommunene
- Forsakelse – offensive klimatiltak krever ofte lokalpolitiske holdninger til at man må gjøre utfordrende prioriteringer
- Foredling – legg forholdene til rette for at nye ideer tas vare på og foredles videre til nye tiltak
- Forvaltning – etablering av formålstjenlige forvaltningsenheter (t.d. interkommunalt samarbeid) krever fokus på juridisk kompetanse og organisasjonskunnskap

Forankring

Forankring i kommuneorganisasjonen er en av de største utfordringene for å få gjennomført lokale klimatiltak. Flere vi har snakket med gir uttrykk for at det bør være faste rutiner for orienteringer i kommunestyrene. Dette gir muligheter for større medvirkning og innflytelse, og er viktig for å skape engasjement og eierskap. Men det krever på den annen side bruk av mer tid og ressurser. Å møte politikere og bli bedre kjent med kollegaer i nabokommunene blir trukket fram som et tiltak som kan være nyttig for å opparbeide gjensidig tillit og se felles utfordringer på tvers av kommunegrensene. Dette fører oss over på neste punkt: forpliktelser.

Forpliktelse

I våre fire case finner vi et overordnet behov for flere *forpliktelser* både mellom samarbeidspartnere og for å følge opp egne kommunale planverk. Ser vi på interkommunalt samarbeid, tror vi det vil være behov for å sikre juridisk bindende samarbeidsorganer, og derigjennom en regional planlegging som ikke med letthet kan fravikes. En løsning i dette vil kunne være at det fylkeskommunale nivået blir styrket, og at fylkeskommunen får tillagt en formell rolle som vedtaksorgan for interkommunale samarbeid og felles kommunale planer. Det er også behov for at det må følge flere forpliktelser med kommunale klimaplaner.

Fordeling

En viktig problemstilling for kommunene, særlig i interkommunale arealplansamarbeid, er fordeling av byrder og goder. Så lenge kommunene utarbeider de interkommunale planene på "frivillig basis" og etter eget samarbeidsinitiativ, vil de ikke alltid klare å bli enige om en plan dersom en eller flere kommuner føler de får urimelig mange byrder av planen sammenlignet med godene de går av den. Et kjennetegn ved klimapolitikk er at den ofte dreier seg om fordeling av byrder, ofte uten at det følger så mange goder med politikken. I Trondheimsregionen ser vi en viss konkurranse kommunene imellom om tilflytting og arbeidsplasser. Det er mye som tyder på at interkommunale arealplaner som regel vil ende opp med lite ambisiøse klimamål, med mindre det kommer en forpliktelse utenfra om å ta mer klimahensyn.

Forventning

Problemet med fordeling av goder og byrder, og det at klimapolitikken ikke nødvendigvis gir kommunene noen goder, gjøre at kommunene antakelig trenger tydeligere forventninger fra nasjonalt og regionalt nivå for å drive en mer ambisiøs klimapolitikk. Slik det er i dag, er den nasjonale klimapolitikken lite konkret i omtalen av kommunenes rolle. I flere av våre case etterlyser kommunene eksplisitt tydeligere signaler fra staten (og fylkeskommunen) om hvordan de skal bidra i den nasjonale klimapolitikken, og hvordan de skal gjøre dette. Samtidig er kommunalt selvstyre en svært viktig verdi i seg selv, som det er viktig å ikke overkjøre.

Forsakelse

Behovet for forpliktelser henger sammen med at en del klimatiltak nødvendigvis må være upopulære. Tiltak som kan ha god klimaeffekt over tid kan oppleves som negative på kort sikt, for eksempel ved at det blir dyrere å kjøre bil eller å bygge nye boliger. I en del tilfeller er det nødvendig å erkjenne at det finnes interessekonflikter. Ønsker man å gjennomføre klimatiltak i slike tilfeller kan det bli behov for sterkere forvaltning.

Foredle

Både i dette og andre prosjekter ser vi at klimatiltak i kommuner ofte begynner med at lokale ildsjeler kommer med initiativ og ideer. Det er viktig at ikke systemet blir så tungrodd at slike ideer ikke får slippe til. Når vi foreslår styrking av det regionale forvaltningsnivået, er det grunn til å tenke over hvordan slike ideer kan spilles inn der.

Forvaltning

Nylig har Norges forskningsråd satt innovasjon i offentlig virksomhet på dagsorden, der mye av innovasjonsarbeidet og debatten knyttet til dette begrepet tidligere har vært knyttet til privat virksomhet. I denne nye og utvidede innovasjonsdebatten blir det blant annet vist til klimautfordringen som en viktig motivasjon for få til innovasjoner i offentlig virksomhet.

Uansett framveksten av innovative forslag på dette feltet er trolig en avgjørende faktor hvorvidt kommunesektoren kan få en formell plass i de pågående internasjonale klimaforhandlingene. Selv med en rendyrket nasjonal iverksetting av klimapolitikken gjennom nasjonale reguleringer og avgifter vil kommunene likevel ha en viktig rolle i å sørge for oppslutning om klimapolitikken i og med at kommunene utgjør førstelinjetjenesten – i betydningen det konkrete kontaktpunktet – mellom offentlig virksomhet og innbyggerne. Initiativ for å utvikle radikalt nye lokale forvaltningsmodeller på klimaområdet bør derfor ta utgangspunkt i en flernivå (fra det lokale til det globale) forvaltningstankegang.

Råd som KS kan gi til kommunene

Ut fra caseanalysene kan vi trekke noen konkrete erfaringer, som gir grunnlag for å foreslå noen råd KS kan gi til kommunene om hvordan styrke arbeidet med tverrsektorielle klimatiltak. Rådene er som følger:

- Inkluder klimaplanene og handlingsprogrammet i det ordinære plan- og budsjettarbeidet.
- Før samarbeidstiltak blir forsøkt satt ut i livet, sjekk at alle er med og har samme virkelighetsforståelse.
- Sjekk om det er gode grunner til å velge én samarbeidsmodell fremfor en annen.
- Ved offentlig-privat samarbeid, ta høyde for næringslivets logikk.
- Ved offentlig-privat samarbeid, velg en samarbeidsmodell som gir de private gode nok rammevilkår.
- Tenk tidlig igjennom hva som er realistisk størrelse og omfang på prosjektet, og hvem som kan finansiere det.
- Ta i bruk råd om hvordan interkommunale samarbeid kan fungere best mulig.
- Vær modige, gå foran.

Under utdyper vi disse rådene.

Inkluder klimaplanene og handlingsprogrammer i det ordinære plan- og budsjettarbeidet

Kommunene er pålagt å lage klimaplaner, men det er i stor grad opp til kommunene hvordan disse skal forankres i kommunens arbeid. Halvorsen m.fl. (2009) har vist i et tidligere prosjekt at det ofte er lite samsvar mellom mål og tiltak for å nå målene i kommunenes klimaplaner. Det kan være avgjørende for troverdigheten og engasjementet i klimapolitikken lokalt at kommunene setter opp realistiske mål og følger dem opp med gode virkemidler. Den enkleste måten å sikre at klimaplanen blir fulgt opp, er at målene i planen blir inkludert i kommunens overordnede handlingsplan og i kommunebudsjettet. Dette vil nok oppleves av mange som en "gammel sannhet", men vi opplever ut fra våre caseundersøkelser at det fortsatt er et behov for at det blir satt mer fokus på det å utarbeide realistiske tiltaksplaner i forbindelse med kommunens klimaplaner, og at det blir knyttet overordnede handlingsprogrammer til klimaplanene som innarbeides i kommunebudsjettprosessen.

Før samarbeidstiltak blir forsøkt satt ut i livet, sjekk at alle er med og har samme virkelighetsforståelse

I et samarbeid mellom ulike aktører er det selvsagt viktig at alle trekker i samme retning. Det kan likevel ofte være slik at man tar for gitt at alle involverte aktører har samme motivasjon og samme mål. Dette så vi blant annet i

Vestfold, der 12K-samarbeidet ble overrasket av at fylkeskommunen – etter at samarbeidet var startet – vedtok at de ikke ville binde seg til å kjøpe biogassen, noe 12K samarbeidet hadde basert prosjektet på.

Sjekk grunner til å velge en modell fremfor en annen

Når kommunen eller kommunesamarbeidet skal gå i gang med et klimaprojekt, kan det ofte være mye å lære fra kommuner som har gjort det samme tiltaket tidligere. I valget av gjennomføringsmodell er det ofte fornuftig å velge en modell som er godt utprøvd allerede. Undersøk hvorfor andre har valgt denne modellen, og fordeler og ulemper med ulike modeller.

Ved offentlig-privat samarbeid, ta høyde for næringslivets logikk

Næringslivsaktører opererer som regel etter en forutsigbar logikk, der to av de viktigste målene er ønsket om forutsigbarhet i markedet og ønsket om maksimal profitt. I samarbeid der private er involvert, er det viktig å ta hensyn til at næringslivet rimeligvis vil følge denne logikken. Tenk derfor gjennom om det planlagte prosjektet sikrer de private å nå disse målene. Gjør ikke prosjektet det, er det sannsynlig at de private trekker seg ut.

Velg en samarbeidsmodell som gir de private gode nok rammevilkår

Gi de private mest mulig forutsigbarhet ved å avklare mest mulig før anbudskonkurranser. Avklar de faktorene som kommunen har kontroll på, slik som regulering av tomter, levering av avfall til biogassanlegg, eventuell bruk av fornybar energi i kommunale bygg og samarbeidsavtaler med fylkeskommunen om drift av kollektivtrafikk.

Tenk tidlig igjennom hva som er realistisk størrelse og omfang, og hvem som kan finansiere prosjektet

Det finnes mange gode ideer. Kommuner har gjerne lyst til å bruke lokale ressurser til å skape næringsutvikling og vekst. Skal et prosjekt kunne realiseres, er det imidlertid viktig å tenke tidlig i gjennom hvem som kan investere i prosjektet, og hvilket omfang det er realistisk at det kan ha. I eksempelet fra Steigen ser vi at det blir drøftet muligheter for omfattende prosjekter, men at finansieringen mangler. Det er fornuftig å sette seg ned tidlig for å diskutere hvilket omfang det er realistisk at et prosjekt kan ha, og hvilke aktører som må være med for at det skal kunne realiseres. Drar dette ut i tid, er det gjerne mer sannsynlig at prosjektet renner ut i sanden.

Ta i bruk gode råd om hvordan interkommunalt samarbeid kan fungere best mulig

En viktig forutsetning for et vellykket kommunesamarbeid er at man tar utgangspunkt i en naturlig samarbeidsregion. En naturlig samarbeidsregion kan gjerne kjennetegnes av at man har et felles bo- og arbeidsmarked. Det er videre helt avgjørende at det formelle grunnlaget og politiske forankringen for samarbeidet er tydelig og gjensidig forpliktende. Et uavklart spørsmål gjelder muligheten for sanksjonering. Det er vanskelig å se for seg at et interkommunalt samarbeid kan ha sanksjonsmyndighet som går "over" medlemskommunene, men man kan tenke seg et samarbeid med fylkeskommunen om at de gjennom sin arealplan kan etablere en form for sanksjonsmekanisme. Det kan skje ved at fylkesarealplanen uttrykker det samme som interkommunalt utarbeidede planer, slik at hvis enkeltkommuner som deltar i det samme samarbeidet ønsker å fravike intensjonene i den interkommunale planen, kan fylkeskommunen bruke innsigelsesinstrumentet i plan- og bygningsloven (ved at et slikt fravik da vil bryte med fylkesarealplanen) – og dermed opptre som sanksjonsmyndighet på vegne det interkommunale samarbeidet.

Vær modige, gå foran!

En viktig erfaring fra en rekke studier av det kommunale miljøvernarbeidet er at selv om bildet generelt av og til kan gi inntrykk av at kommune-Norge ikke utnytter det eksisterende handlingsrommet fullt ut på miljø- og klimaområdet, så finnes det eksempler på foregangskommuner som både utnytter det eksisterende handlingsrommet godt og som går ut over dette og tiltar seg roller utenom, og slik sett vise veg for andre. Det er derfor viktig å legge til rette for framveksten av slike foregangskommuner, noe det er en lang tradisjon for innen det kommunale miljøvernarbeidet. Men skal slike tiltak få en mer varig virkning, i betydningen å bane vei for at

andre kommuner skal følge etter, er det avgjørende at det knyttes et gjensidig forpliktende samarbeid mellom stat og kommune. Dette har ofte ikke vært tilfelle. Dermed svekkes lett motivasjon for kommuner å ta byrden med å gå foran og "brøyte løype", hvis ikke dette skal kunne føre til for eksempel innføring av nye eller justering av eksisterende tiltak og virkemidler. I motsatt fall kan denne formen for tiltak virke mot sin hensikt, ved at foregangskommuner kan tjene som en sovepute for både staten og resten av kommune-Norge.

Råd som KS kan gi til staten

Caseanalysene viser at flere av barrierene for lokale tverrsektorielle klimatiltak vanskelig kan løses opp av kommunene alene. Ofte er det også behov for sterkere statlige styringssignaler og føringer. Slike faktorer, som altså ikke enkeltkommuner rår over, er tema for denne delen. Vi har formulert dette som tema for styringsdialogen mellom stat og kommunesektoren, eller forslag til råd KS kan gi til staten:

- Hvordan kan staten generelle styrke kommunene i å fylle dagens handlingsrom?
- Hvordan legge til rette for at flere kommuner følger opp sine klimaplaner?
- Regionale tiltak – regionale beslutninger?
- Behov for tydeligere signaler fra staten om kommunenes rolle i klimapolitikken
- Behov for tydeligere signaler fra staten om hvordan kommunene skal prioritere mellom ulike interesser
- Behov for økt kompetanse og kapasitet i kommunene

Hvordan kan staten generelle styrke kommunene i å fylle dagens handlingsrom?

I en tidligere utredning for Miljøverndepartementet har Vestlandsforskning drøftet statlige virkemidler for å styrke det lokale miljøvernarbeidet. Her skilte vi mellom tiltak for å styrke utnyttelsen av det eksisterende og for å utvide handlingsrommet. I forhold til det første foreslås følgende generelle virkemidler:

- Informere: Sørg for at holde oppe nivået på systemer for strategisk kunnskapsproduksjon (eks ProSus, Idebanken, Framtidens byer, Livskraftige kommuner).
- Formane: Gjennomføre statlige normative kampanjer (for eksempel kampanjer om bilkjøring etter modell av anti-røyke kampanjer) for dermed å styrke legitimiteten for at kommuner skal kunne gjennomføre upopulære klimatiltak (for eksempel parkeringsrestriksjoner).
- Stimulere: Etablere en nasjonalt ordning for å støtte kompetanseheving, planlegging og konkrete tiltak lokalt
- Samarbeide: Etablering av gjensidig forpliktende partnerskapsavtaler mellom stat og kommune (ikke ulikt den modellen KS har fremmet under betegnelsene KVIKKT og KLOKT).
- Kreve: En tydeligere stat.

Legge til rette for at flere kommuner følger opp sine klimaplaner

Kommunene er pålagt å utarbeide egne klimaplaner og følge opp disse med en handlingsdel. Planretningslinjen slår fast at kommunene skal følge opp planen i tråd med plan- og bygningslovens regler om revisjon av handlingsdelen i kommuneplaner. Våre casestudier forteller oss likevel at eksisterende klimaplaner i alt for liten grad følges opp lokalt. Nye, lovpålagte oppgaver for kommunene tar ofte lang tid å gjennomføre, blant annet fordi kommunene har andre prioriteringer enn de som staten legger til grunn for oppgaven. Dette gjelder også i klimaplanleggingen. Vi må kanskje til en viss grad akseptere at det tar tid å innføre nye politikkområder, samtidig som det er grunn til å arbeide videre med hvordan kommunene kan bidra til å gjennomføre flere klimatiltak så raskt som mulig. I de tilfellene der det er mulig å knytte klimatiltak til utvikling av lokalt næringsliv og arbeidsplasser, vil særlig små kommuner være langt mer interessert i å gjennomføre tiltak. Kommunene vil etter alt å dømme være svært interessert i å gjennomføre slike tiltak dersom de får konkret og støtte til det. Dette taler for at staten bør se på hvordan de kan legge til rette for bedre hjelp og mer finansiering av lokale klimatiltak, også tiltak som involverer ulike sektorer og aktører.

Regional orientering av tiltakene

Klimatiltak forutsetter ofte samarbeid på tvers av kommunegrensene, slik at det kan bli et hinder å skulle tenke innefor kommunegrensene når tiltakene skal planlegges. Slikt samarbeid er ofte vanskelig å få til på en effektiv måte. Det finnes i alle fall to mulig måter å løse dette på: En måte kunne være å styrke det interkommunale samarbeid. Her kan vi tenke oss at kommunene satser på interkommunale samarbeid, men går inn for at vedtakene blir mer forpliktende. Her er det mulig å bruke sjekklisten som vi omtalte under rådene til kommunene. En annen måte kunne være å gi mer makt til fylkeskommunen: Det er også mulig å tolke fremveksten av interkommunale selskaper som en konsekvens av at det regionale forvaltningsnivået har lite beslutningsmakt. Da oppstår det et behov for å lage nye sammenslutninger for å løse regionale oppgaver. En måte å motvirke dette på er å gi mer beslutningsmakt til fylkeskommunen.

Behov for tydeligere signaler fra staten om kommunenes rolle i klimapolitikken

Med mindre staten blir tydeligere på hva de konkret forventer at kommunene skal bidra med i klimapolitikken, er det vanskelig å se for seg at kommune-Norge samlet sett skal bidra vesentlig i klimaarbeidet. Enkelte foregangskommuner vil nok fortsatt dukke opp med jevne mellomrom, og det store flertallet av kommuner vil oppfylle kravet om å lage (og etter hvert oppdatere) egne plandokumenter på klimaområdet, men det er lite sannsynlig at summen av kommunale klimatiltak vil bidra vesentlig i å redusere de nasjonale klimagassutslippene. En nødvendig – men neppe tilstrekkelig – forutsetning for at dette bilde skal endre seg er at staten blir tydeligere på hva den forventer av resultater fra den omfattende kommunale planleggingen på klimaområdet. Hvilke sektorer forventes det at kommunene skal rette seg mot? Hvilke klimagasser skal omfattes av kommunale tiltak? Hvor store reduksjoner – eventuelt bindinger – av klimagasser forventes det at kommunene skal bidra med? Uten slike statlige avklaringer kan det ikke minst bli vanskelig for kommunene å få lokal oppslutning om forslag til lokale klimatiltak av noe særlig omfang ut over rene symboltiltak og utpregede vinn-vinn tiltak i forhold til andre gode formål, som lokal næringsutvikling eller reduksjon av lokale forurensingsproblemer.

Behov for tydeligere signaler fra staten om hvordan kommunene skal prioritere mellom interesser

Også i dette prosjektet har vi støtt på problemet med "den sektoriserte staten" og kommunenes rolle i å samordne lokalt det staten ikke har klart å samordne nasjonalt. Når kommunene ikke får klare signaler om hvordan de skal prioritere mellom ulike interesser, er det sannsynlig at klimainteressene vil tape i kampen sektorinteresser slik disse kommer til uttrykk både nasjonalt og lokalt.

Behov for økt kompetanse og kapasitet i kommunene

Også i dette prosjektet har vi fått demonstrert en stor kapasitets- og kompetanseforskjell mellom de store (by-) kommunene og de andre kommunene. Hva gjør at kommunene fortsatt klager over manglende kapasitet og kompetanse på miljøområdet, mer enn 20 år etter at en reform som skulle rette på dette problemet ble innført? En tolkning er at dette bare er et uttrykk for manglende prioritering; prioriteres miljø og klima høyt nok fins det ressurser til å skaffe seg både kompetanse og kapasitet. Mot dette kan sies at mangelen på kompetanse og kapasitet ikke er avgrenset til miljø og klimaområdet; også innenfor andre samfunnsutviklingsområder – som kommuneplanlegging, næringsutvikling og kulturarbeid – gir kommunene uttrykk for den samme mangelen. Spørsmålet er derfor kanskje heller om kapasitet og kompetanse til samfunnsutvikling, til forskjell fra tjenesteproduksjon, er for svak. Og som en oppfølging av dette; kanskje er det mer realistisk å se for seg tiltak for å integrere klimakunnskap i den eksisterende kompetansen og kapasiteten på samfunnsutviklingsområdet enn å se for seg for eksempel at staten gjeninnfører øremerkede overføringer til en stilling som kommunal miljøvern- (eller klima) ansvarlig. På den andre siden; gitt at klimautfordringene vil øke så mye som klimaforskerne spår – så kan man da se for seg et fremtidig scenario der hoveddelen av dagens (for små) ressurser til samfunnsutvikling i kommunene må arbeide ene og alene med klimaomstillinger lokalt. Det er kanskje heller ikke et veldig realistisk alternativ. Vi synes det er vanskelig ut fra et rent faglig ståsted å tilrå den ene eller andre modellen omtalt over, ut over å påpeke at det er en åpenbar mangel på både kapasitet og kompetanse på klimaområdet i mange norske kommuner – og at dette problemet er særlig presserende for de små og mellomstore kommunene.

Råd om en metode for kartlegging av barrierer

Det å identifisere barrierer, og i neste omgang drøfte hvordan barrierer kan løses opp, er i prinsippet noe som "hvem som helst" kan gjøre; det behøver ikke å betinge at forskere eller konsulenter bringes inn. Vi vil derfor angi noen knagger man kan bruke for selv å gjøre slike analyser lokalt. Det avgjørende da blir å stille følgende spørsmål:

- Hva slags barrierer?
- Hvilke aktører kan barrierene knyttes til?
- Hvor opptre barrierene?
- Opptre barrierene enkeltvis eller koblet til andre barrierer?

Hva gjelder barrierene?

Gitt at man skal analysere barrierer i tilknytning til offentlig politikk vil det være to dimensjoner som er sentrale: Mål og virkemidler. Barrierer kan gjelde uenighet om mål og/eller uenighet om virkemiddelbruk. Dette gir to hovedkategorier av barrierer:

- Uklare mål: Det er uenighet om hvilke mål som skal gjelde.
- Uklare virkemidler: Det er enighet om målene, men uenighet om hvordan nå målene.

I tillegg kan det være hensiktsmessig å operere med en tredje kategori – som vi har valgt å kalle *trivielle hindringer* – der det er enighet om både mål og virkemidler, men det er andre mer trivielle faktorer som skaper barrierer (som at nøkkelpersoner i administrasjonen slutter, permisjoner osv).

Hvilke aktører kan barrierene knyttes til?

Uklare mål, uklare virkemidler og trivielle hindringer kan knyttes til ulike aktører. Gitt at utgangspunktet for en analyse av barrierer er kommunal politikk, kan vi legge til grunn følgende liste over relevante aktører:

- Individuelle barrierer knyttet til folks holdninger og adferd
- Lokale barrierer knyttet til lokale interessekonflikter
- Kommunale barrierer knyttet til kommunal politikk og virkemiddelbruk
- Nasjonale barrierer knyttet til nasjonal politikk og virkemiddelbruk
- Globale barrierer knyttet til overnasjonale og internasjonale føringer (EØS-bestemmelser, WTO osv)

Hvor opptre barrierene?

Spørsmålet om "hvor" kan besvares på mange måter. Vi har forsøkt å plassere barrierene innenfor ulike generelle virkemiddelområder, og har på det grunnlaget formulert følgende kategorier:

- Juridiske barrierer (hvordan tilstedeværelse eller fravær av lovbestemmelser og reguleringer virker)
- Organisatoriske barrierer (hvordan virksomheter og organisasjoner er organisert)
- Kunnskapsmessige barrierer (forekomst og tilgang på kunnskap)
- Teknologiske barrierer (forekomst og tilgang på teknologi)
- Økonomiske barrierer (hvilke priser, avgifter, skatter osv som er i funksjon og hvilken betalingssevne individer, virksomheter og organisasjoner har)
- Psykologiske barrierer (hvordan kunnskaper, holdninger, normer og verdier på individ- eller organisasjonsnivå virker)

Opptre barrierene enkeltvis eller koblet til andre barrierer?

Det som står i veien for gjennomføring av et ønsket tiltak, eller hindre at et spørsmål i det hele tatt kommer på dagsorden, kan ofte være sammensatt. De ulike dimensjonene vi har beskrevet over gir et grunnlag for å konstruere en "kart" som barrierene kan plasseres inn i, og eventuelle forbindelseslinjer kan vises. Tabellen under kan tjenes som et hjelpemiddel til å tegne et slikt kart.

Tabell 4 Forslag til oppsett for lokal kartlegging av barrierer

Hvilke aktører knytter barrierene seg til?	Hva gjelder barrierene?		
	Mål	Virkemidler	Trivielle forhold
Individuelt nivå			
Lokalt nivå			
Kommunalt nivå			
Nasjonalt nivå			
Globalt nivå			

Samfunnsøkonomi og kommunal klimapolitikk

Innledning

I Klimameldingen (Miljøverndepartementet 2012) omtales kommunene som en av flere parter som kan bidra til å oppnå de nasjonale målene om samlede utslipp av klimagasser. Blant annet stilles det krav om at kommunene skal bruke plan- og bygningsloven for å ivareta klimahensyn, og det pekes på at kommunene har en sentral oppgave i å redusere transportbehovet gjennom en samordnet miljø-, areal- og transportplanlegging. Kommunenes bidrag i klimapolitikken styres av en rekke rammebetingelser, som økonomiske rammer, statlige reguleringer og politiske preferanser. Videre kan det eksistere en rekke barrierer som hindrer tiltak med positive klimaeffekter.

Det er viktig å være klar over at kommunene allerede bidrar til reduserte utslipp ved at de tilpasser seg den eksisterende sektorovergripende klimapolitikken. For eksempel øker klimaavgiftene kostnadene knyttet til utslipp. Kommunene tar hensyn til klima ved at de tilpasser kommunenes økte energikostnader som følger avgiftene. Kommunene og private aktører vil dels vri bruken over mot alternative energikilder, dels redusere, og dels effektivisere energibruken. I den kommunale planleggingen skal det også tas hensyn til at befolkningens private kostnader øker, bl.a. ved å tilrettelegge for mer konsentrert boligbygging og effektive transportalternativer. Dette gir utslippsreduksjoner, som er mindre synlige enn tiltak mot punktkilder, siden utslippene reduseres i en rekke sektorovergripende aktiviteter.

Sektorovergripende virkemidler sikrer at alle utslippskilder står overfor de samme kostnadene per tonn utslipp. For eksempel vil CO₂-avgifter sikre at marginalkostnadene ved å slippe ut CO₂ fra bensin er de samme over hele landet. Dersom de direkte eller indirekte klimakostnadene er like for alle, skal det ikke være nødvendig med særskilte lokale tiltak ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering.

Men i praksis er den nasjonale politikken langt fra optimalt utformet. En rekke sektorer er for eksempel unntatt fra klimaavgifter og andre reguleringer, spesielt innenfor prosessindustrien, fiske og landbruk, som er unntatt avgifter. Videre kan det være grunner til at markedskreftene ellers ikke virker ideelt, og barrierer i de kommunale beslutningsprosessene kan hindre at prissignalene som gis gjennom avgiftene fanges opp i markedet.

I det videre oppsummeres drøftingen omkring markedssvikt og barrierer på kommunalt nivå prinsipielt og konkret med utgangspunkt i prosjektets fire case.

Identifisere grunnlag for lokale tiltak

Det synes vanskelig å finne generelle tendenser til at markedssvikt hindrer lokale klimatiltak, selv om markedssvikt av typen manglende informasjon, usikkerhet eller positive eksternaliteter kan forekomme i enkelttilfeller. I vår analyse finner vi imidlertid tendenser til en del barrierer i styringssystemene som kan være til hinder for gjennomføring av kostnadseffektive utslippsreduksjoner.

For det første synes kunnskapsgrunnlaget i flere av casene å være mangelfullt. Dette gjelder spesielt i de to biogass-casene. Manglende informasjon er ikke en markedssvikt dersom informasjonen er tilgjengelig, men for ressurskrevende å tilegne seg. Like fullt kan det være en netto kostnad for samfunnet om prosjekter ikke blir tatt hensyn til som følge av at beslutningstakerne ikke har tilstrekkelig informasjon.

Videre finner vi eksempler på manglende insentiver til koordinering mellom enkeltkommuner, som potensielt hindrer gevinster for flere kommuner samlet sett. Et eksempel er arealplanleggingsprosjektet i Trondheimsregionen, der noen kommuner ville få lavere vekst ved en mer sentralisert planlegging, selv om regionen kunne kommet bedre ut samlet sett. For at alle skal komme bedre ut, kreves kompensasjon fra vinnere til tapere, noe som i praksis er vanskelig å gjennomføre. Et annet eksempel på problemet med å fordele gevinsten mellom ulike aktører er prising av kø-kostnader i Bergensområdet, der noen trafikantgrupper får økte kostnader, noe som reiser sterk politisk motstand mot prosjektet. Samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter som kunne gi positive klimaeffekter kan dermed hindres av den politiske prosessen. Samtidig kan elementer i det

kommunale inntektssystemet, som kompensasjonsordningene for reiseavstander, gi insentiver til økte utslipp av klimagasser.

Kommunene kan først og fremst påvirke utslippene fra transport og stasjonær fossil energibruk. Disse utslippene har allerede relativt høye CO₂-avgifter. Skal kommunene påvirke utslippskildene som har lave CO₂-avgifter, det vil si primærnæringene og industrien, er handlingsrommet i realiteten forholdsvis begrenset med dagens kommunepolitiske rammer.

Hovedanbefalinger

Ut fra gjennomgangen av mulige kilder til markedssvikt og barrierer og de empiriske casene har vi følgende hovedanbefalinger:

Sikre tilpassing til eksisterende statlige virkemidler

Kommunene vil bidra til utslippsreduksjoner ved at de tilpasser seg de eksisterende statlige virkemidlene. Gjennom statlige avgifter på bensin og diesel gis insentiver til energieffektivisering i transportsystemet, og bruk av biogass blir relativt mer lønnsomt. Kommunene kan da bidra til å redusere utslippene ved omlegging til mer energieffektive transportmidler og til økt bruk av lav-fossil drivstoff, i tråd med de økonomiske insentivene. Klimapolitikken gjør biodrivstoff mer lønnsomt å bruke relativt til fossilt basert drivstoff. Tilsvarende vil el-prisene øke gjennom kvotesystemet. Ved å tilpasse energibruken i kommunale bygg til økte kostnader, bidrar kommunene til å oppnå flernasjonale målsettinger i klimapolitikken.

Dette gjelder også kommunenes påvirkning av utslippene i privat sektor gjennom de kommunale planprosessene. Klimakostnader er internalisert i drivstoffavgiftene, og ved å legge vekt på transportutgiftene hos kommunenes innbyggere, ivaretas også klimahensyn.

Dette er gode eksempler på sektorovergrepene tiltak der insentivene til samordning er innbakt i prisene. Ytterligere innstramminger i klimapolitikken kan begrunnes i for lavt prisede utslipp, dvs at de ikke er tilstrekkelig regulert ved for eksempel at sektorer er unntatt fra eller har reduserte avgifter. I neste omgang vil kommunene få direkte insentiver til å redusere utslippene ytterligere om den statlige politikken skjerpes.

Sikre tilstrekkelig beslutningsgrunnlag

I de casene vi går gjennom får vi bekreftet at en del utredningsarbeid i kommunesektoren kan styrkes for å bedre beslutningsgrunnlaget. Mange kommuner er for små til å kunne sitte på kostbar kompetanse på alle aktuelle tema. I for eksempel avfallsbehandlingsprosjektene vi undersøker finner vi en utilstrekkelig bredde i utvalget av konsepter som vurderes. Systematisk utredning av flere alternativer ville gitt bedre beslutningsgrunnlag. Desto bedre informasjonsgrunnlag, desto bedre er forutsetningene for samarbeid og samordning på tvers av kommuner og sektorer.

Utvikle metodikk for å beregne tiltakskostnader per tonn klimautslipp

Det mangler en metodikk som kommunene kan benytte for å beregne tiltakskostnader som knyttes direkte til tiltakene og anslåtte utslippsreduksjoner (i Kvikkt-modellen). Vi mener det også er svakheter når det gjelder vurdering av klimaeffekten knyttet til tiltakene. Ingen av de kostnadsberegningene vi har sett i de fire casene viser hvilken del av de totale kostnader som det er rimelig at utslippsreduksjonene skal bære. Bedre anslag på tiltakskostnadene per tonn utslippsreduksjoner vil gjøre det mulig å vurdere kostnadseffektiviteten og sammenligne med alternative prosjekter.

Tilpasse seg tilskuddsordninger

Statlige støtteordninger til lokale tiltak kan være samfunnsøkonomisk lønnsomme dersom de bidrar til å redusere markedssvikt som hindrer utslippsreduksjoner, eller om de bidrar til å redusere utslipp som er for lavt priset (unntak fra/reduksjoner i klimaavgifter). Spesielt kan det være aktuelt ifht. jordbruk og prosessindustri der CO₂-avgiftene er lave eller unntatt.

CO₂-opptak i skog og jordsmonn er et annet område der tilskudd er nødvendige for å oppnå utslippseffekter. Den riktige typen virkemiddel ville da være å gi en subsidie per tonn opptak av CO₂ (mens uttak av skog skal ha en CO₂-avgift tilsvarende klimaeffekten). At opptak av skog ikke er regulert (subsidiert), er et argument for nye tiltak. Klimameldingen nevner skogplanting for å øke CO₂-opptaket som ett av tiltakene som skal satses på framover, og at kommunene bør bidra gjennom arealplanleggingen. Slike tiltak må finansieres statlig, siden kommunene naturlig nok ikke vil ha insentiver til å bevilge slike subsidier kun av hensyn til klimaeffekten.

Overordnet koordinering nødvendig

Sektorovergripende koordinering er nødvendig for at klimamålene oppnås til lavest mulig kostnader. Flere av casene vi gjennomgår peker på behovet for nasjonal koordinering på tvers av kommuner.

I Trondheimsregionen er en arealplan som minimerer transportomfanget vanskelig å gjennomføre, siden kommunene hver for seg har sterke insentiver til å arbeide for et utbyggingsmønster som gir hver kommune størst mulig andel av den regionale veksten. Samordningen vil imidlertid generelt være enda svakere om kommuner ikke samarbeider i det hele tatt. Dette er altså ikke en spesiell kommentar til dette prosjektet, men viser til at klimapolitikken bør føres på nasjonalt nivå. Lokalpolitisk motstand mot å overføre kostnadene på forurensere er en barriere mot veipricing i Bergen. Klimakostnadene er allerede innbakt i form av CO₂-avgifter, men veipricing kan begrunnes i at kø- og andre forurensningskostnader er for lavt priset. Disse eksemplene peker på behovet for en klimapolitikk som forsterker koordineringen mellom kommuner og insentivene til ytterligere utslippsreduksjoner.

Mulige veier videre for den kommunale klimapolitikken

Hva har vi lært?

I perioden 2008-12 har KS hatt klima som ett av tre særskilte satsningsområder, sammen med utdanning og helse. Civitas med underkonsulenter har siden 2008 gjennomført fire KS-FoU-prosjekter knyttet til utslipp av klimagasser som kommunesektoren (kommuner og fylkeskommuner) kan påvirke. I prosjektet «Klimamål i et kommuneperspektiv» (Civitas, 2009:1) fant vi blant annet et stort gap mellom de mål i klima- og energiplanene og de virkemidlene som blir foreslått for å nå målene. For å underbygge innsatsen fikk KS deretter utarbeidet og konsekvensutredet forslag til en ordning kalt KLOKT, der staten betaler kommunene for gjennomføring av dokumenterte utslippsreduksjoner (Civitas, 2009:2). I to seinere KS-FoU-prosjekter har Civitas ledet utvikling av en «prototyp» for et verktøy – KVIKT – der kommunene selv kan kvantifisere utslippskutt som følge av lokale klimatiltak. Med støtte fra Framtidens byer, Akershus fylkeskommune og Kommunal og regionaldepartementet er metoden i 2011 utprøvd på 127 tiltak i 35 kommuner (Civitas, 2012). Med midler fra Enova har Civitas også bistått KS med utvikling av et helhetlig verktøy for klima- og energiplanlegging (PLANKE), som blant annet sikrer og dokumenterer kommunenes oppfølging av statlig planretningslinje på området (Civitas, 2011).

De fleste kommuner har nå gjennomført første runde med klima- og energiplanlegging. Civitas har evaluert en lang rekke slike planer, bl.a. i Akershus (Civitas 2009:3), og samtidig bistått Miljøverndepartementet med oppsummering og vurdering av arbeidet i prosjektet Framtidens byer (Civitas, 2010) der klima er et hovedelement. I alle disse sammenhengene er klimatiltak som omfatter flere sektorer, forvaltningsnivåer mm kommet opp som en utfordring. Ofte har en antatt at manglende samarbeid mellom ulike aktører er grunnen til manglende resultater, og det har gjerne lagt under en antakelse om at det finnes barrierer for slikt samarbeid, som kan fjernes eller reduseres.

Politisk sett er tanken om å finne og fjerne barrierer besnærende – drømmen synes å være at en med enkle grep kan fjerne barrierene, og så vil ting «gå av seg selv». Men for at «barrierer» skal bli en relevant størrelse må disse hindre kommunesektoren i å gå en vei de ellers ville ha gått. I prosjektet her har vi i stedet introdusert det mer nøytrale ordet «faktorer» for å forklare hva det er som påvirker gjennomføring av lokale klimatiltak. Slik får en også med hva det er som bidrar til å gjennomføre tiltak – drivkreftene. Den detaljerte gjennomgangen vist i dokumentasjonsrapporten fra Vestlandsforskning - og oppsummert i "kommunehistoriene" i denne rapporten - forsterker oppfatningen av at det først og fremst er mangel på drivkrefter som hindrer gjennomføring av lokale klimatiltak – uavhengig av om tiltakene omfatter en eller flere sektorer/forvaltningsnivåer: Er drivkreftene sterke nok og handlingsrommet til stede, finner de riktige aktørene sammen, og skaffer til veie den nødvendige kompetansen.

Per i dag framstår idealisme som den eneste større drivkraften som isolert sett kan bidra til at kommunene vil akseptere vesentlig økonomisk eller politisk kostand for å få redusert utslipp av klimagasser. Vi har ikke funnet holdepunkter i dette prosjektet (eller i andre sammenhenger) for at idealisme er en tilstrekkelig drivkraft for gjennomføring av et vesentlig tiltaksvolum. Det er andre effekter (næringsutvikling, lokal luftforurensning etc.) som synes å utgjøre de reelle drivkreftene. Dette er imidlertid ikke så dramatisk, da vi knapt har funnet eksempler på «reine» lokale klimatiltak; utslippskutt er i regelen en av mange effekter av de klimatiltak som kan gjennomføres innenfor kommunesektorens handlingsrom.

Trenger kommunene en klimapolitikk?

Statlig retningslinje for klima- og energiplanlegging (MD, 2009) krever at det i kommuneplan eller i egen kommunedelplan innarbeides tiltak og virkemidler for blant annet å redusere utslipp av klimagasser. Videre kreves oppfølging i handlingsdel og i mer detaljert planlegging. Behovet for planrevisjon skal vurderes minst hvert fjerde år. Det er ikke krav om at det settes klimamål, men retningslinjen sier at kommunene «bør» gjøre det.

Staten krever imidlertid ingen *resultater* fra kommunenes klimaarbeid i form av utslippsreduksjoner. Her skiller klimapolitikken seg fra de fleste andre politikkområder der kommunen er pålagt en rolle. Innen barnehage, skole, helse og omsorg er det ikke tilstrekkelig at kommunene lager planer; staten har også klare forventninger til hva planene skal føre med seg av konkrete resultater.

Dersom staten skal pålegge oppgaver som medfører økte utgifter for kommunene, må staten sørge for økonomisk kompensasjon gjennom

- En økning i de frie inntektene
- Etablering eller styrking av et øremerket tilskudd
- At det gis anledning for kommunene til å kreve gebyr/brukerbetaling

Rammefinansiering gjennom inntektssystemet skal være den foretrukne finansieringsmodellen for kommunesektoren, i alle fall på lengre sikt (KRD, 2007). Her ser vi at et sentralt prinsipp for forholdet mellom stat og kommune som ikke anvendes på klimagassutslipp, slik det gjøres på andre områder. Uten at det kommer statlige penger på bordet, kan staten ikke forvente resultater fra kommunenes klima- og energiarbeid. Planretningslinjen gir rett nok grunnlag for statlig innsigelse etter plan- og bygningslovens § 5-4 i tilknytning til arealplaner der det ikke tas tilstrekkelig klimahensyn. Men for øvrig har staten ingen sanksjonsmidler i forhold til kommuner som ikke har noen klimapolitikk, eller har en klimapolitikk uten materielt innhold.

Vi sitter altså igjen med et politikfelt der staten har begrenset seg til å kreve kommunal planlegging, men der det ikke stilles krav til konkrete resultater, der det ikke er etablert økonomiske kompensasjonsordninger og der det (nesten ikke) er statlige sanksjonsmuligheter overfor kommunene.

Uansett fravær av en reell statlig forventning, kan kommunene selv *velge* å ha en klimapolitikk, for eksempel av idealistiske grunner eller for å sikre sitt omdømme. Så lenge klima oppleves å stå høyt på den politiske dagsordenen kan det være rasjonelt for kommunene å sette ambisiøse klimamål for å vise engasjement, men uten nødvendigvis å følge opp med kostnadskrevede tiltak. Hvis klima havner lenger ned på den nasjonale og internasjonale dagsordenen, må vi anta at det heller ikke blir så viktig å flagge ambisiøse mål for kommunene, langt mindre å påta seg politisk og/eller økonomisk kostnad for å redusere utslippene.

Isolert sett kan det argumenteres for at en kommune ikke trenger en klimapolitikk med materielt innhold: Kommunen vil ha samme nytte dersom de får andre til å gjennomføre utslippskutt, og vil da kunne se seg selv som vinner. Motsatt vil det neppe være rasjonelt å ikke ha en offensiv politikk for klimatilpasning. Her vil hver enkelt kommune etter alt å dømme bli påvirket av naturlige endringer som en lokalt må forholde seg til: Nye utfordringer som flom og skred må takles, men nye muligheter, f.eks. økt vannkraftproduksjon og lengre vekstsesong vil også kunne utnyttes. De kommunene som ikke «henger med» risikerer her å bli tapere.

Er det viktig for kommunene å tallfeste klimagassutslipp?

Til forskjell fra mange andre størrelser på miljøområdet, (gode byrom, viktige biotoper etc.) er klimagassutslipp både enkelt og nødvendig å tallfeste. Likevel er klimagassutslippene temmelig «abstrakte»; selve utslippene kan knapt sees eller sanses på annen måte. Det er heller ikke mulig å koble en bestemt virkning (ekstremvær etc.) til et bestemt utslipp; et tonn CO₂-ekvivalenter har samme virkning uansett hvor i verden det slippes ut. Det er også vanskelig å måle utslipp fra en kilde direkte, slik det gjøres fra avløpsrensaneanlegg og industri. Klimagassutslipp må normalt *beregnes*. For eksempel blir det beregnet hvor mange gram CO₂ ulike biltyper i gjennomsnitt slipper ut per kilometer (utslippsfaktor). Dette tallet ganges med antall utkjørte kilometer for å finne tall for utslipp.

Klimagassutslipp utfordrer vår tradisjonelle oppfatning av forurensing, og det kan være vanskelig å feste tillit til noe en ikke kan sanse. Det ser vi for eksempel utslag av når media skal illustrere klimagassutslipp, og viser bilder av røyk (partikler) fra en fabrikkpipe. At resultatene av handling kanskje ligger 50 år fram i tid, og at ens eget bidrag uansett vil være «en dråpe i havet» bidrar heller ikke til å styrke motivasjon for handling. Uten sanselige

påminnelser – og med virkninger langt fram i tid - er det derfor naturlig at folk flest, herunder kommunepolitikere, lett kan distansere seg fra klimaproblemet.

For at beregnede klimagassutslipp skal ha verdi, må folk ha tillit til tallene som presenteres. De fire eksemplene som er gjennomgått i prosjektet viser med all tydelighet resultater av at spørsmål om utslippskutt har vært uavklart. I eksemplene fra Bergen og Vestfold har nok tallfestede klimagassutslipp i noen grad vært tema, Ellers framstår diskusjonene av CO₂-utslipp mer «svevende»: en benytter gjerne klimaargumentet i den grad det passer inn i sammenhengen. Skal klimaargumentet være gyldig, må det kunne vises troverdige og allment aksepterte resultater av lokal handling – lokalpolitikere vil over tid neppe bygge sine prioriteringer på en slags «tro om at noe er bra for klimaet». Vi har liten tro på at et samlet kommune-Norge vil arbeide aktivt med klimatiltak dersom de ikke er i stand til å kvantifisere resultatene av et slikt arbeid.

Å bygge opp et troverdig og legitimt system for kvantifisering er en stor og ressurskrevende jobb. Vi har vist at oppbygging av et slikt system er mulig, med noen eksempler på beregninger. KS' Kvantifiseringsverktøy KVIKT er en prøveversjon, som anslagsvis dekker 10 prosent av kommunesektorens samlede handlingsrom. Det vil være kostnadskrevende og ta tid å utvikle et fullverdig verktøy. Så langt vi vet, finnes det ingen annen tilsvarende beregningsmetodikk noe stred i verden. Verktøyutviklingen burde aller helst skje på overnasjonalt nivå, med mål om internasjonale standarder, slik en har for kvantifisering av øvrige typer klimatiltak. Ideelt sett burde dette koples til deltakelse fra kommunesektoren i de internasjonale klimaforhandlingene.

Mange av de barrierene som er funnet i tilknytning til casene i dette prosjektet kan neppe sies å være klimaspesifikke. Tilsvarende barrierer vil en også finne på andre politikkområder som omfatter flere sektorer og forvaltningsnivåer. Etter vårt syn framstår usikkerhet om effekt, og eventuelt over- eller underestimering av utslippskuttene størrelse som en av de viktigste barrierene for at effektive tiltak gjennomføres. Feil bruk av klimaargumentet kan undergrave klimatiltakenes legitimitet. Kanskje er tiltak der mange aktører er engasjert særlig utsatt, siden en i slike grupper må forvente stort sprik i motivasjon hos deltakelse, samtidig som uttalt og reell motivasjon hos den enkelte deltaker ikke nødvendigvis er sammenfallende. Tall for utslippskutt som har tilstrekkelig autoritet vil kunne rydde opp i noe av dette.

Er det viktig for kommunene å verdsette klimagassutslipp?

Kommuner og fylkeskommuner er selvstendige, politisk valgte og styrte forvaltningsnivåer. Staten kan styre sine egne underliggende etater gjennom direkte instruksjonsmyndighet. Kommuner må styres ved hjemmel i lov, gjennom økonomiske virkemidler eller gjennom veiledning, dialog, informasjon og andre egnede styringsvirkemidler (KRD, 2007). Når staten har gitt kommunen eller fylkeskommunen en oppgave, kan den heller ikke kreve at kommunen skal legge statens kriterier til grunn for sine prioriteringer – dette er da noe som suverent avgjøres på lokalt nivå. Hvis staten ikke kan leve med det, må staten selv ta ansvar for oppgaven, eller ta belastningen med å styre kommunene gjennom detaljerte lovkrav og/eller øvrige virkemidler.

Samfunnsøkonomiske vurderinger – og da særlig knyttet til begrepet "kostnadseffektivitet" – har fått en sentral plass i den nasjonale klimapolitikken. For den enkelte kommune eller fylkeskommune vil det være mest naturlig å sette systemgrensene for samfunnsøkonomiske vurderinger ved kommunegrensene. For eksempelvis Steigen kommune må vi kunne anta at det er likegyldig om kommunens avgjørelse gir verdiskapning i Bodø eller Oslo; det naturlige fokuset for Steigen er om verdiskapingen skjer lokalt eller ikke. Det samme vil selvsagt gjelde motsatt vei. Godt interkommunalt samarbeid er, slik vi har sett i to av casene i prosjektet, betinget av at alle deltakerne sitter igjen med et fordelaktig resultat, også små/perifere kommuner. Samfunnsøkonomiske vurderinger som omfatter store regioner vil kunne virke sentraliserende (graviterende) fordi stordriftsfordeler som regel vil favorisere sentralt beliggende virksomheter med gode kommunikasjoner.

Norske kommuner, i alle fall de små og mellomstore har lite tradisjon for å la samfunnsøkonomiske analyser ligge til grunn for sine valg. Dels kan det ha sammenheng med at kommunene mener det ikke finnes brukbar metodikk sett fra deres ståsted. Dels kan det være mangel på kompetanse til å gjøre slike vurderinger. Men vi sitter igjen med en følelse av at det er en generell motstand i kommune-Norge mot å legge denne typen vurderinger til grunn

for politikktutforming. Forestillingen om at alle relevante faktorer kan verdsettes i kroner kan nok virke fjern for den jevne kommunepolitikeren. Hvilken verdi skal en for eksempel sette på den lokale salamanderbiotopen eller den lokale parken? Denne typen spørsmål er forsøkt besvart i Statens vegvesens håndbok 140 (konsekvensanalyser), men håndboken brukes mest i store sammensatte utbyggingsprosjekter der det gjerne er statlige myndigheter som er utbygger.

Om en likevel skulle velge å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse på kommunenivå, vil vi hevde at verdien av å redusere klimagassutslipp må settes lik null. Kommunen vil ikke ha noen direkte gevinst av å kutte utslippene. Med dagens virkemidler er det kun egen idealisme som kan tale for å sette en større verdi, og det må selvsagt være opp til den enkelte kommune om - og eventuelt i hvilken grad de vil utøve slik idealisme. Det er bare staten som gjennom virkemiddelbruk kan få den enkelte kommune eller fylkeskommune til å sette en annen verdi. Dermed framstår det å utfordre kommunene til å bruke samfunnsøkonomiske vurderinger som grunnlag for å utforme sin lokale klimapolitikk som relativt meningsløst. For staten bør hovedpoenget være hvor samfunnet kan kutte flest mulig tonn CO₂ til lavest mulig pris; f.eks. kvotekjøp i utlandet, elektrifisering av sokkelen eller å betale kommunene for å bidra til dokumenterte utslippskutt. Øvrige effekter av den enkelte kommunes politikk er i prinsippet ikke statens anliggende, så lenge kommunen har orden i økonomien og følger gjeldende regelverk.

Fungerer klima som selvstendig premiss i planlegging og forvaltning?

Ingen av de fire casene som er gjennomgått i prosjektet her har hatt ønsket om å redusere klimagassutslipp som den mest sentrale drivkraften. Dette stemmer over ens med funn Civitas tidligere har gjort, blant annet ved gjennomgang av klima- og energiplaner og av tiltak i Framtidens byer, og evalueringer Vestlandsforskning og tidligere ProSus gjorde av de første forsøkene med lokale klima- og energiplaner. Vi har knapt funnet eksempler på tiltak innenfor kommunesektorens handlingsrom som helt eller overveiende er motivert ut fra klimakutt. I praksis er det mer snakk om at kommunens handlinger påvirker klimagassutslippene i positiv eller negativ retning.

Dette utfordrer selve grunntanken i Klimakur 2020 og andre tiltaksanalyser nasjonalt og internasjonalt, der klimatiltak rangeres etter kostnadseffektivitet. Slike analyser er gjerne gjort med tanke på enkle teknologibaserte tiltak der en lett kan identifisere utgifter til investering og drift, og der ønsket virkning i hovedsak er utslippskutt. Når utslippskutt bare blir en del av virkningen vil det bli vanskelig å tallfeste hvilke (samfunnsøkonomiske eller bedriftsøkonomiske) kostnader som skal knyttes til utslippskuttet. Kostnadskurvene utgjør da ikke lenger det tydelige beslutningsgrunnlaget de var ment å gi.

Et annen viktig utfordring er fokuset på kostnadseffektivitet som beslutningskriterium i klimapolitikken og forestillingen om et "korrekt" avgiftsnivå. En søker da et avgiftsnivå som fører til at utslippene reduseres så mye som en mener er nødvendig – verken mer eller mindre. I mangel av et godt faglig verktøy til å vurdere hvor mye tiltak som er nødvendig for å nå fastsatte mål, kan samfunnsøkonomiske vurderinger komme til å ta utgangspunkt i de til en hver tid politisk akseptable/vedtatte avgiftsnivåene. Da risikerer man at presumptivt faglige vurderinger av nødvendig tiltaksomfang i stedet blir et uttrykk for den gjeldende politikken.

Det bør her legges til at også mange klimatiltak i statlig regi gjerne er motivert ut fra andre årsaker enn klima. For eksempel kan det hevdes at CO₂-avgiften på drivstoff primært er fiskalt motivert. Dersom inntektene til statskassa var av underordnet betydning kunne det trolig finnes langt mer treffsikre virkemidler for å oppnå tilsvarende utslippskutt. Likeledes er Regjeringens satsing på lagring og fangst av CO₂, uttalt motivert ut fra næringspolitiske interesser – i overskuelig framtid må dette antas å bli svært kostbare tonn CO₂ dersom det var eneste motiv for tiltaket.

Også på nasjonalt nivå ville en kanskje kunne oppnå en ryddigere debatt dersom faktiske utslippskutt i større grad ble vektlagt. En klimadebatt basert på rangering av tiltak etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet vil fort ende opp i en debatt om alle de andre effektene ethvert tiltak vil ha. Premissene og verdsettingen som ligger til grunn for de samfunnsøkonomiske modellene er uansett så komplisert at det i debattsammenheng blir praktisk umulig å forholde seg til hele spekteret. Hva som da faktisk bidrar til kutt i utslippene kan da komme i annen rekke.

Belønningsordningen for kollektivtrafikk

Regjeringen la i april 2012 fram stortingsmeldingen om norsk klimapolitikk (St.Meld nr. 21, 2011-12) Seks av partiene på Stortinget har i juni 2012 inngått et bredt klimaforlik med utgangspunkt i meldingen. Selv om kommunesektorens rolle ble viet noe større plass etter forliket, er det lite som tyder på at staten de nærmeste årene aktivt vil benytte kommunesektoren som redskap i klimapolitikken. En har heller ikke vektlagt hvor store utslippskutt som vil oppnås med de ulike tiltakene som foreslås. Mangelen på sammenheng mellom mål og tiltak er noe vi kjenner igjen fra de kommunale klima- og energiplanene.

Et tiltak som gjennom forliket har fått et betydelig volum er imidlertid belønningsordningen for kollektivtrafikk. Forliket innebærer også at tildelingen i større grad skal bli basert på de resultater som oppnås i de enkelte byområdene. Utformingen av kriterier vil her ha stor betydning for hvilke utslippskutt som oppnås. Høyere kollektivandel basert på dieselbusser med relativt lavt belegg vil f.eks. føre til økte klimagassutslipp (Civitas 2012). Dersom kriteriet i stedet knyttes til kvantifiserte klimagassutslipp kan dette bli et styringseffektivt klimatiltak som også kan stimulere til bedre samarbeid i byregionene.

Uansett har vi gjennom prosjektet vist at kommunene har evne til å gjennomføre helhetlige sektoroverskridende samarbeid om klimatiltak. Det er ikke barrierer, men mangelen på drivkrefter som er den største utfordringen. Disse drivkreftene kan først og fremst skapes av staten.

Kilder

- Cicero Report 2005:06: Betydningen av kommunal klimapolitikk. Virkemidler, potensial og barrierer.
- Civitas for Miljøverndepartementet, 2006: Rapport fra et arbeidsseminar: "Kommunal klimapolitikk i lys av sprikende statlige styringssignaler, virkemidler og sektorinteresser"
- Civitas, 2009:1 – Klimamål i et kommuneperspektiv (KS-FoU)
- Civitas, 2009:2 – Nasjonalt fond for lokale klimatiltak (KS-FoU-prosjekt med underleveranse fra Møreforskning)
- Civitas, 2009:3 – Gjennomgang av klima- og energiplaner i Akershus (for Akershus fylkeskommune)
- Civitas, 2010 – Fremtidens byer - gjennomgang og oppsummering av de 13 deltakerbyenes handlingsprogrammer (for Miljøverndepartementet)
- Civitas, 2011 – Verktøy for lokal klima- og energiplanlegging (KS og Enova)
- Civitas, 2012 – «Lokale klimatiltak som gir utslippskutt»: Kvantifisering av klimatiltak i Framtidens byer og kommuner i Akershus med støtte fra Miljøverndepartementet og Akershus fylkeskommune; og i kommuner i Hordaland og Trøndelag med støtte fra Kommunal- og regionaldepartementet. Utprøving og evaluering av beregningsverktøy og resultater. Vurdering av potensial.
- Kommunal- og regionaldepartementet, KRD 2007 (H-2186): Statlig styring av kommunesektoren – veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner
- Miljøverndepartementet. 2009: Statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene i medhold av plan- og bygningsloven
- Møreforskning / Høgskulen i Volda, 2009 (notat 14/2009): Nasjonalt fond for lokale klimatiltak – samfunnsmessige konsekvenser
- Møreforskning, 2009 (arbeidsrapport 240): Nasjonalt fond for lokale klimatiltak – et kunnskapsgrunnlag
- NIBR-rapport 1994:23: Evaluering av MIK-programmet.
- PROSUS Rapport nr. 4/2004 (Universitetet i Oslo): Kommuner og klima - En vanskelig kombinasjon - spørreundersøkelse om klima og energiplanlegging i norske kommuner og fylkeskommuner
- Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av MD, KRD og KS, 2001: Styrking av det kommunale miljøvernarbeidet – om ansvars- og myndighetsfordelingen på miljøvernområdet
- SFT mfl, rapport TA-2545: Vurdering av framtidige kvotepriser: En rapport fra etatsgruppen Klimakur 2020.
- St.Meld nr. 21 (2011-12): Norsk klimapolitikk
- TØI-rapport 1056/2010: Klimakur 2020: Transportberegninger, samfunnsøkonomi og kostnad pr tonn CO2
- TØI-rapport 924/2007: Følsomhetsberegninger for persontransport basert på grunnprognosene for NTP (2010-2019) (Effekt av virkemidler, bl.a. CO2-avgift)
- Vestlandsforskning (VF) rapport 12/2002: "Lokal klima- og energiplanlegging. Norske kommuner som aktører i klimapolitikken?".
- Vestlandsforskning rapport nr. 7/2009 i samarbeid med Møreforskning (KS-FoU – prosjekt): Følgeevaluering av Livskraftige kommuner og Grønne energikommuner - sluttrapport

Grunnlagsmateriale: Fire kommunehistorier

Case 1: Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen

Faktaboks 1: Fakta om interkommunal arealplan for Trondheimsregionen

- Trondheim kommune og ni av nabokommunene har et formalisert interkommunalt samarbeid kalt Trondheimsregionen.
- I juni 2010 vedtok Trondheimsregionen en interkommunal arealplan (IKAP) som samordner næringsarealer og boligarealer i regionen.
- Planen er ikke juridisk bindende, men alle kommunene har vedtatt å følge opp intensjonene i den ved rullering av kommuneplaner.
- IKAP innebærer at Trondheimsregionen skal etablere noen store næringsområder, men det er foreløpig ikke avklart hvordan dette skal finansieres.
- Planen tar hensyn til at plassering av ny godsterminal og havn i området ikke er avgjort, og det er meningen å rullere planen når det er klart hvor dette kommer.

Bakgrunn

Trondheimsregionen er et samarbeidsorgan for kommunene Stjørdal, Malvik, Trondheim, Klæbu, Melhus, Skaun, Orkdal, Midtre Gauldal, Rissa, Leksvik og Sør-Trøndelag fylkeskommune, og er etablert etter kommunelovens §27 om interkommunale samarbeid til løsning av felles oppgaver (jf. vedtekter for Trondheimsregionen). Formålet med samarbeidet er "å ivareta felles interesser og styrke regionens utvikling i en nasjonal og internasjonal konkurransesituasjon". To av de viktigste arbeidsoppgavene i regionsamarbeidet har så langt vært å utarbeide en felles interkommunal arealplan og en felles næringsplan. En egen prosjektleder samordnet arbeidet med felles arealplan frem til første utkastet var ferdig i 2010. Ansvaret for å utvikle en næringsplan ble satt ut til Trondheim næringsforening.

Trondheimsregionen styres av et regionråd som består av ordførerne i medlemskommunene og fylkesordføreren. Ordførerne har stemmerett i regionrådet og skal representere det politiske flertallet i sin kommune. En representant for opposisjonen i hver kommune deltar med møte- og talerett, det samme gjør rådmennene. Rådmennene har i tillegg et eget rådmannsforum. Både regionrådet og rådmannsforumet kan velge å tillate andre å delta med møte- og talerett, som observatører. Trondheimsregionen har også et eget sekretariat.

Arbeidet med IKAP startet opp i 2008, da åtte av medlemskommunene i Trondheimsregionen vedtok å slutte seg til et felles planprogram for IKAP: Stjørdal, Malvik, Trondheim, Klæbu, Melhus, Midtre Gauldal, Skaun og Orkdal. Etter at det felles planprogrammet var vedtatt, utarbeidet Trondheimsregionen en melding om strategisk valg, som ble lagt ut på høring. Etter høringen og politisk behandling vedtok alle kommunestyrene den strategiske planen i 2009. Dermed hadde alle kommunene blitt enig om et felles grunnlag for å utarbeide en interkommunal arealplan. 11. juni 2010 vedtok Trondheimsregionen et første planutkast til IKAP, etter at alle kommunene hadde behandlet saken. De valgte å kalle det et første planutkast fordi de manglet minst en viktig forutsetning for å utarbeide en fullstendig interkommunal arealplan: Det er lagt opp til at Trondheimsregionen skal få en ny godsterminal og havn, men det er ikke vedtatt hvor disse geografisk skal plasseres. Trondheimsregionen mente at det likevel var viktig å utarbeide en felles arealplan så langt det lot seg gjøre, og heller jobbe videre med IKAP når det er klart hvor den nye godsterminalen og havnen kommer. Et formål med IKAP var å klargjøre noen større næringsarealer som de kunne bestemme seg for uavhengig av dette.

Innhold i planen

IKAP består av to hoveddeler, en om næringsarealer og en om boligarealer. Når det gjelder næringsarealer, var utgangspunktet å finne noen store regionale næringsområder som skulle plasseres best mulig i regionen, uavhengig av kommunegrensene. Dette ville de gjøre både for å tilby næringslivet gode tomter, for å plassere

tomtene slik at de tok hensyn til vern av matjord, og for å lokalisere næringslivet slik at de ville skape minst mulig transportbehov. De bestemte seg for å plassere næringsareal etter ABC-prinsippet. Dette går ut på å finne tomter med ulike kvaliteter til ulike typer bedrifter. Prinsippet klassifiserer næringsliv etter hvor arbeidsplassintensive og arealkrevende de er og en antakelse om type og omfang av transport som kan utløses ved lokalisering av arbeidsplasser. Arbeidsplasser med mange ansatte i forhold til areal, typisk kontorarbeidsplasser, bør ligge sentralt og i nærheten av kollektivknutepunkt. Disse kalles A-bedrifter. C-bedrifter har få ansatte og trenger store areal. Disse trenger ikke å ligge nær kollektivknutepunkt, men har ofte behov for mye transport av gods til og fra næringsområdet. Slike bedrifter kan gjerne ligge nær større veier eller jernbaner, tilbaketrukket fra tettbebygde strøk. En gevinst av å følge ABC-prinsippet er redusert transportarbeid og reduserte utslipp fra persontransport. Potensialet knyttet til godstransport er i langt mindre grad avklart.

Planen diskuterer ulike muligheter, og kommer frem til at man i første omgang vil prioritere å klargjøre tusen mål til C-bedrifter i et område i Malvik kommune. Disse næringsarealene skal først og fremst brukes til næringsliv som trenger store arealer og som trenger å ligge i nærheten av transportknutepunkt. Mer arbeidsplassintensive bedrifter, som typisk trenger store kontorbygg, skal hovedsakelig ligge i Trondheim sentrum og i de andre kommunesentrene. Kommunene skal ikke legge til rette for å etablere nye sentra som bidrar til å øke transportavstandene.

Strategien for næringsareal tar først og fremst hensyn til regionale interesser. Planen gir imidlertid uttrykk for at det er viktig å ta hensyn til næringsinteressene i hver enkeltkommune. Derfor legger planen til rette for at hver kommune legger ut noen arealer som de opplever som viktige lokalt. Denne åpningen skapte en rekke interessante diskusjoner. Et godt eksempel kan være en drøfting om et område i Skaun kommune der kommunen ønsket å bygge ut, men som ble avvist gjennom en innsigelsessak til Miljøverndepartementet. Departementet viste til at det var behov for en interkommunal arealplan nettopp for å unngå nedbygging av slike dyrkede jordbruksarealer. IKAP setter døren på gløtt for at Skaun skal kunne bygge ut dette området, ut fra argumentet om at det er viktig å ta hensyn til kommunenes egne forutsetninger.

Grad av samarbeid om miljøhensyn i planen

Vilje til samarbeid

Viljen til å samarbeide om IKAP fremstår i utgangspunktet som god. Alle informantene vi har snakket med mener at de selv var sentrale i initiativfasen til IKAP. Dette kan tolkes på ulike måter, men det er trolig et uttrykk for at alle de involverte aktørene følte behov for å få på plass en felles arealplan. Fylkesmannen ser imidlertid ut til å være den aktøren som mest direkte førte til at planprosessen kom i gang. En informant i Fylkesmannen, som i en periode var prosjektleder for IKAP, forteller at landbruksdirektøren hos Fylkesmannen var bekymret for at det var stort press på å bygge ut dyrket mark. Fylkesmannen la ned innsigelse mot flere kommunale arealplaner, blant annet arealplanen til Trondheim kommune, og krevde at kommunene satte i gang arbeid med en regional arealplan. Han sier imidlertid at det ikke var vanskelig å få med kommunene på dette. En informant i næringsforeningen forteller at innsigelsene var upopulære hos dem, og fikk dem til å skrive et brev til Trondheimsregionen der de ba om en interkommunal arealplan. De var opptatt av å sikre nok areal til næringslivet, og hadde lenge presset på for at Trondheim kommune skulle legge ut mer næringsareal. Ordføreren i en av nabokommunene til Trondheim og leder av arbeidsutvalget for IKAP, forteller at kommunene hadde diskutert i flere år om de kunne utarbeide en felles plan for plassering av næringsareal i regionen. Han sier at Trondheimsregionen manglet større tomter å tilby næringslivet, og at de ikke hadde full oversikt over de næringstomtene som fantes. Dette ønsket de å samordne med alle de ti kommunene. Deretter ble det en naturlig konsekvens at Trondheimsregionen også begynte å tenke på tilrettelegging av infrastruktur og bosetting som en del av arealplanarbeidet. Slik sett var næringsutvikling, ikke miljøtiltak, utgangspunktet.

Målsettinger og kompromisser mellom sektorinteresser

Selve plandokumentet prøver å balansere sektorinteresser. Selv om miljøinteresser er med i planen, er det bare en av flere formål med IKAP, og ikke det aller høyest prioriterte. Ifølge det første planforslaget er det viktigste formålet med IKAP at Trondheimsregionen skal ha et konkurransefortrinn i forhold til andre byområder både i Norge og internasjonalt. De vil først og fremst trekke til seg næringsliv ved å tilby gode næringstomter. Det andre

formålet med IKAP er å gjøre det attraktivt å bo i regionen ved å legge til rette for at folk skal bo i gode sentrumsområder. Ved å samle folk i sentrum skal folk kunne bo miljøvennlig og ha kort vei til aktiviteter og servicetilbud. Bak disse to hovedformålene ligger det en rekke hensyn som man har forsøkt å balansere: Det ene er spørsmålet om hvor bedrifter helst bør plasseres. IKAP regner med at mye av næringslivet i fremtiden vil være bedrifter med mange ansatte og besøkende. Dette betyr at det må være lett å komme seg til og fra bedriftens lokaler, og det vil være en fordel for slike bedrifter å ligge i byene eller i kommunesentrene. Et annet hensyn er behovet for å unngå å bygge ned dyrket mark. Et tredje hensyn er ønsket om å redusere miljøbelastningen fra transport, noe som inkluderer både behov for kortere avstander og fortetting og tilrettelegging for kollektivtransport, gåing og sykling. Flere av disse hensynene er argumenter for *arealeffektivitet*, det vil si å utnytte både eksisterende og nye områder på en slik måte at de reduserer behovet for utbygging i nye områder.

Planen poengterer at kommunene opplever at den statlige politikken til dels gjør det vanskelig for kommunene å ivareta alle målene som de sentrale myndighetene ønsker at kommunene skal følge. De viser til at statens politikk er delt inn i sektorer, der ulike departementer og direktorater har ansvar for å ivareta forskjellige interesser. Dette fører ofte til at staten formulerer ulike mål som kan stå i konflikt med hverandre. Samtidig opplever kommunene at de sentrale myndighetene ikke gir klare føringer for hvordan kommunene skal prioritere når det er konflikt mellom interesser. Disse avveiningene er i stor grad kommunenes ansvar, men kommunene opplever at staten representert ved fylkesmannen legger ned innsigelser til kommunenes planer. En av de store utfordringene som kommunene i Trondheimsregionen har møtt på i arbeidet med IKAP er å klare å ta hensyn til både jordvern og hensynet til miljøvennlig transport. Planutkastet hevder at IKAP prøver å ta hensyn til alt dette, men at det er nødvendig å gjøre noen prioriteringer.

Kompromisser mellom kommuner

IKAP er ikke juridisk bindende for kommunene. Dette innebærer at alle kommunene må iverksette planen gjennom sine respektive arealplaner vedtatt i medhold av plan- og bygningsloven. Dette innebærer også at arbeidet med planen, på lik linje med samarbeidet i Trondheimsregionen forøvrig, er basert på konsensus. I noen tilfeller kan enkelte kommuner gå imot foreslåtte tiltak, slik at det blir nødvendig å finne frem til nye kompromissløsninger.

Den tidligere prosjektlederen for IKAP, nå ansatt hos Fylkesmannen, forteller at dette betyr at Trondheimsregionen må gå i dialog med hver enkelt kommune å inngå kompromisser der det er nødvendig, slik at kommunene skal kunne godkjenne Trondheimsregionens vedtak i ettertid. Han forteller at det stort sett har vært enighet mellom kommunene om intensjonene i IKAP, men at det likevel var enkelte konflikter. Noen kommuner truet med å trekke seg fra samarbeidet, men forhandlinger hindret dette:

Det var frykten for at IKAP skulle bli en overkommune [...]. Det er bestandig utfordringa i et sånt regionalt samarbeid. Det er jo litt staurbæring, for å si det litt uærbødig, det kan sprike litt hit og dit. Og så er jo da kommunene litt redde for å forplikte seg for mye. (Informant i Fylkesmannen, 16.03.2012).

Sitatet understreker at regionen ideelt sett burde se bort fra kommunegrensene og velge de boligarealene som de mener er best ut fra blant annet nærings- og miljøhensyn. De har likevel ikke valgt å gjøre det slik fordi IKAP har som prinsipp at alle kommunene skal sikres god vekst. Dette var nødvendig for å skape konsensus om planen. Planen inneholder derfor relativt svake virkemidler for å regulere boligbyggingen i regionen, og den overlater til kommunene selv å gjøre prioriteringer for boligutbyggingen. Informanten hos Fylkesmannen mener at det særlig er kommuner som er regionsentra i sitt område som er skeptisk til regional regulering av boligbygging, fordi de ikke ønsker at Trondheim skal bli for dominerende.

Oppfølging kan være vanskelig

Alle kommunene har vedtatt et mål om å følge intensjonene i planen, men det gjenstår for kommunene å implementere mange konkrete saker som IKAP går inn for. Skal vi forstå hvor mye innvirkning IKAP har hatt på den faktiske arealplanleggingen så langt, må vi se i hvilken grad kommunene faktisk har fulgt opp planen etter at den ble vedtatt. Noen av kommunene har rullert sine kommuneplaner etter vedtaket, og andre kommuner står for tur. En av kommunene som har rullert sin kommuneplan er Malvik. Malvik har en sentral rolle i oppfølgingen av

IKAP, ved at det største næringsarealet som ble vedtatt i planen ligger i kommunen. Vi har valgt å bruke Malvik som en illustrasjon her, fordi vi tror at behandlingen her sier oss noe om hvilke utfordringer kommunene møter når de skal følge opp en slik interkommunal plan.

Malvik illustrerer at det kan være vanskelig for en kommune å følge opp en interkommunal plan. Malvik hadde spørsmålet om regulering området for C-bedrifter først oppe til behandling i kommunestyret. Det lå inne i IKAP at Malvik skulle sette av tusen mål til næringsformål i dette området. Kommunestyret i Malvik opplevde imidlertid sterk lokal motstand, særlig fra velforeninger rundt området. Folk som bor i nærheten bruker skogsområdene i området til friluftsliv og rekreasjon. Det kom også innvendinger om at det bl.a. finnes verneverdige arter (salamander) i området. Kommunestyret endte med å inngå et kompromiss, der de la ut 500 mål til næringslivet. Dette var altså ikke fullt ut i tråd med IKAP sine forutsetninger. Dette vedtaket ble gjort etter at velforeningene og det lokale naturvernforbundet engasjerte seg. En av våre informanter sier i klartekst at politikerne ga etter for et lokalt press. Han er redd for at dette vedtaket i Malvik kan gi andre kommuner et argument for også å avvike fra IKAP.

Informanten i næringsforeningen mener at denne prosessen viser at det er lettere for politikerne i en kommune å ta hensyn til protester fra innbyggerne i konkrete plansaker enn å ta hensyn til det mer generelle behovet for areal for næringslivet. Det er imidlertid ikke sikkert at kommunepolitikerne er mer opptatt av velforeninger enn av næringsetableringer. Kanskje tyder dette eksempelet heller på at kommunene er mer opptatt av lokale enkeltsaker der ulempene for kommunen fremstår som store, enn av regionale hensyn. Ordføreren i Malvik tviler på at en kommune som får henvendelse fra en stor bedrift som vil etablere seg i kommunen vil si nei til det. Han tror ikke at det er sannsynlig at kommuner i et slikt tilfelle vil søke råd hos Trondheimsregionen og eventuelt be bedriften om å flytte til en annen kommune. Kommunenes egeninteresser har ikke blitt borte. Ordføreren mener likevel at IKAP har gjort det lettere for kommunene å finne den beste plasseringen av bedrifter.

Vi kan altså si at for de enkelte politikerne i kommunestyret finnes det lokale politiske interesser som går på tvers av vedtakene i IKAP. Da kan det politisk være lettere å ta hensyn til lokale krav enn å gå hardt inn for det politikerne har blitt enige om på regionalt nivå. Denne prosessen kan også illustrere at innbyggerne i en kommune forholder seg til politikken som foregår på kommunalt nivå. Innbyggerne følger langt mindre med på hva som foregår på regionnivå, og det kan være vanskelig å få til folkelig engasjement rundt en interkommunal plan. Det er ikke så overraskende at folk først "våkner" og begynner å mobilisere når et konkret forslag som angår dem direkte kommer opp i kommunestyret.

Manglende forankring blant politikerne

Informantene forteller også at mange politikere har lite kunnskap om IKAP. Lojalitet og kunnskap kan til en viss grad henge sammen. Informanten i Fylkesmannen mener at det er stor forskjell mellom kommunene når det gjelder bevissthet og kunnskap i kommunene om IKAP, men at politikerne i kommunene kjenner for dårlig til innholdet i planen. Han tror det er lett for mange i kommunene å glemme innholdet i en felles plan en stund etter at den er vedtatt. Det er først og fremst rådmannen, ordføreren og ansatte i administrasjonen som har jobbet med IKAP som er opptatt av å følge intensjonene i planen. Resten av kommunestyret har ikke fulgt like godt med i prosessen og er ikke nødvendigvis like enige i prioriteringene. Da kan det oppstå konflikter og vedtak som går på tvers av planen senere.

Finansiering ikke avklart

Et tema som skaper usikkerhet fremover, er spørsmålet om finansiering av de nye næringsområdene. IKAP innebærer at Trondheimsregionen skal etablere noen store næringsområder i noen kommuner, men opparbeidingen av disse områdene koster en del. Det er foreløpig ikke klart hvordan regningen skal fordeles. Dette kan bli avgjørende for i hvilken grad planen blir fulgt opp.

Samarbeid har økt bevisstheten om klima

Et samarbeid kan potensielt gjøre det lettere å samarbeide mer senere. En av ordførerne mener at noe av det viktigste IKAP har ført til er at de har laget et grunnlag for å tenke på tvers av kommunegrenser. Han sier at for mange er det lett å "gå seg bort i det at jeg er meg selv nærmest"; altså at hver kommune tenker på seg selv. Han

tror at den viktigste effekten IKAP har hatt på klimautfordringene så langt er å bidra til mer fellesskapstenking og at politikerne har fått mer forståelse for utfordringer i klimapolitikken. Han tror at kommunene tenkte mindre på hvilken rolle arealplanen spiller i en klimasammenheng før de begynte å jobbe med IKAP.

Flere informanter mener også at arealplanprosessen har bidratt til å øke kompetansen blant kommuneplanleggerne, særlig i de mindre kommunene i regionen. Slik sett har planarbeidet hatt en positiv effekt. I forbindelse med arbeidet deltok kommuneplanleggere fra alle kommunene i et boligprosjekt, der de blant annet laget en boligfeltbase som kommunene kan bruke til planlegging av boligområder. Informantene trekker frem at det var nyttig for de små kommunene å få tilgang til plankompetansen i Trondheim kommune, som har de største ressursene.

Kommunene har begrenset kapasitet til å jobbe med klimapolitikk

Generelt mener en av ordførerne at kommunene har for lite kapasitet til å jobbe med klimatiltak. Skulle de jobbet mer med det, tror han de ville trengt mer ressurser i administrasjonen slik at de kunne jobbet spesielt med det. Han tror det er nødvendig for kommunen å ha en egen person som jobber med klima- og miljøspørsmål. Videre forteller han at Malvik hadde en miljøvernleder i 100% stilling tidligere, da de fikk statstøtte for dette.

Informanten hos Fylkesmannen er opptatt av kommunenes politiske vilje til å se utover egeninteresser og tenke regionalt. Han er usikker på om kommunene er så opptatt av regionalt samarbeid som de gir uttrykk for. Det at enkeltkommuner har gjort vedtak som bryter med planen tyder ifølge informanten på at det er vanskelig for kommunene å ta hensyn til overordnede spørsmål om hva som er best for regionen. Først og fremst tror han det er viktig å ta tiden til hjelp og tåle noen feilskjær før de klarer å få 10 kommuner til å gå i takt.

Case 2: Køprising i Bergensområdet

Faktaboks 2: Fakta om køprising i Bergensområdet

- Køprising er en avgift for bilkjøring som er høy i rushtiden når køproblemene er størst, mens den er lavere utenom rushtiden. Hensikten er å begrense bilbruken i rushtiden og redusere køene. Målet er m.a. å oppnå bedre fremkommelighet og redusere luftforurensningen.
- Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune gjennomførte i 2009-10 en utredning om køprising basert på bl.a. erfaringer fra Stockholm og London.
- Hordaland fylkeskommune vedtok i juni 2010 å arbeide for innføring av køprising i Bergensområdet fra 2012 gjennom *Klimaplan for Hordaland 2010-2020* og gjennom et eget vedtak for å imøtekomme Samferdselsdepartementet sine ønsker om å prøve ut køprising i *Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre biltransport i byområder*.
- Samferdselsdepartementet inngikk vinteren 2010 en avtale med Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune om tildeling av til sammen 550 mill. kr. for 2011-2014.
- Samferdselsdepartementet stilte seg våren 2012 kritiske til om Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune gjennomfører tilstrekkelig restriktive tiltak for å redusere bilbruken til og fra Bergen sentrum. Det er ikke vedtatt å innføre køprising (tidsdifferensierte bompenger), men i stedet en flat økning i bompengetakstene fra 01.01.2013. En del av belønningsmidlene for 2012 ble derfor midlertidig holdt tilbake.
- Debatten om køprising i Bergensområdet er preget av at byrådet i Bergen kommune er sterkt imot en slik ordning. Bergen bystyre har derfor ikke fått utredningene om køprising fremlagt for politisk behandling.

Bakgrunn

Flere hensyn har gjort at kommunen ser det som nødvendig å starte et arbeid med å finne permanente løsninger for å redusere biltrafikken til og fra Bergen sentrum. Dette gjelder blant annet store kapasitetsproblemer på vegnettet, behov for å redusere klimagassutslipp og en relativt omfattende lokal luftforurensning i Bergen i vinterhalvåret. Særlig det siste har skapt et stort engasjement lokalt. Bergen kommune har gjennom flere saker hatt temaet oppe til drøftinger. Hordaland fylkeskommune har både på politisk og administrativt nivå engasjert seg i drøftingene om redusert biltrafikk, utviklingen av et bedre kollektivtrafikktilbud i bergensregionen samt andre tiltak for bl.a. å redusere luftforurensningen vinterstid. Også andre aktører har fortløpende vært involvert i debatten, bl.a. Bergens Næringsråd og NHO som sist vinter støttet et framlegg om å innføre køprising av rushtidstrafikken i Bergen.

Debatten har bl.a. resultert i at flere tiltak nå blir sett i sammenheng innenfor rammen av det såkalte *Bergensprogrammet*⁴. Programmet tar for seg den langsiktige utviklingen av regionens transportsystem, og omfatter en rekke tiltak rettet mot trygghet, bybane, arbeidsplasslokalisering og boliglokalisering. Ett av tiltakene går ut på å endre bomstrukturen som gjelder inn og ut av Bergen. I dag har regionen 14 bomstasjoner. Disse ligger både i sentrum av Bergen og utenfor bykjernen. I dag blir det betalt en flat sats hele døgnet, men flere passeringer i løpet av en time gir bare avgift tilsvarende en passering.

Et utgangspunkt for å diskutere en endret bomstruktur og eventuelt å innføre køprising i Bergen har bl.a. vært en fagutredning med samferdselsavdelingen i fylkeskommunen og vegetaten i Bergen kommune som oppdragsgiver: *Køprising i Bergensområdet?* (2010)⁵. Utredningen ble utarbeidet av Urbanet Analyse og Norconsult, og drøftet i hvilken grad køprising er et egnet virkemiddel for å nå målene om bedre miljø, lavere klimagassutslipp og økt effektivitet i transportsystemet. Køprising ble i utredningen definert som en avgift for bilkjøring som er høy i rushtiden, når køproblemene er størst, mens det er rimeligere, eller gratis, å kjøre utenom rushtiden. Hensikten er

⁴ Bergensprogrammet: http://www.fana.no/bergensprogrammet/_ekstern/Arsmelding_2010_webutgave.pdf

⁵ Fagrapport 1: http://www.hordaland.no/Global/samferdsel/Filer/k%C3%B8prising_07%2001%2010.pdf

å begrense bilbruken i rushtiden, og dermed redusere køene; altså mer det å fordele enn redusere samlet trafikkmengde.

Utredningen var tenkt som et strategisk beslutningsgrunnlag for å vurdere om køprising er et aktuelt alternativ for Bergen. I rapporten ble det også gjort framlegg om at man går over fra en generell, flat bompengesats til et system med en tilleggsavgift i rushtidstrafikken (køprising). Vi har i dette FoU-prosjektet sett nærmere på køprising i Bergen som et aktuelt og debattert klimatiltak der Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune og andre aktører har engasjert seg.

Konkretisering av tiltaket gjennom "Klimaplan for Hordaland 2010-2020"

Hordaland fylkeskommune startet arbeidet med en egen klimaplan for Hordaland etter et vedtak i fylkestinget i 2007. Planarbeidet pågikk frem til våren 2010. Vedtaket i 2007 var en bestilling fra fylkestinget om et helhetlig og sammenhengende handlingsprogram for klimatiltak i Hordaland. Samtidig med at arbeidet med klimaplanen startet opp, fikk fylkeskommunen gjennomført en utredning med tittelen *Hordaland bensin- og dieselfri i 2020*. En toneangivende politiker i samband med at utredningen ble bestilt var daværende fylkestingsrepresentant, nå byråd for byutvikling, klima og miljø i Bergen kommune, Filip Rygg. Hordaland fylkeskommune engasjerte Civitas AS til å gjennomføre utredningen. Rapporten fikk, i følge våre informanter i Hordaland fylkeskommune, status som et sentralt bakgrunnsdokument for Hordaland fylkeskommunes klimaplan. Utredningen inneholdt bl.a. en oversikt over en rekke tenkelige kortsiktige og langsiktige tiltak på transportsiden for å redusere klimagassutslipp. Byplanlegging og en mer samordna transport- og arealplan er eksempel på mer langsiktige tiltak, mens en større bruk av biodrivstoff er eksempel på mer kortsiktige tiltak. Andre kortsiktige tiltak gikk direkte på å redusere biltrafikken. Trafikkutfordringene i bergensregionen var særlig nemt. I samband med fylkestinget sin behandling av utredningen *Hordaland bensin- og dieselfri i 2020*, gjorde fylkestinget altså vedtak om at det skulle utarbeides en egen helhetlig klimaplan for Hordaland: *Klimaplan for Hordaland (2010-2020)*. Klimaplanen er en regional plan hjemlet i Plan- og bygningsloven. Planen ble bygget opp omkring tre hovedtemaer⁶: Utslipp av klimagasser, tilpasning til klimaendringer og energi.

Bakteppet for plandokumentet var i tillegg til de nevnte dokumentene føringer i den nasjonale klimapolitikken og FNs klimapanelts årlige rapporteringer. Det var en viktig ambisjon at planen skulle ta på alvor at menneskeskapte utslipp av klimagasser må reduseres med 50-80% innen 2050 for at vi skal unngå de mest alvorlige klimaendringene. Fylkesutvalget i Hordaland hadde planen oppe til drøfting før den ble sendt på en bred regional høring. Planen ble deretter lagt frem for en omfattende politisk behandling.

Fylkestinget vedtok gjennom *Klimaplan for Hordaland (2010-2020)* en intensjon om at det på lengre sikt (etter 2014) skal etableres et nytt helhetlig bompengesystem. På kort sikt (fram t.o.m. 2014) gikk man inn for en tidsdifferensiering i takstene i dagens bomstasjoner. Tinget la i sin behandling 08.06.2010 vekt på at dette gir en riktig prising av de eksterne kostnadene knyttet til vegtrafikk. Fylkestinget la også vekt på at veipricing er utprøvd med positive resultater i byer som London og Stockholm⁷. Fylkestinget i Hordaland la vekt på at køprising er en form for veipricing som vil utløse statlige belønningsmidler til Bergensregionen for bedre kollektivtransport og mindre biltransport i byområder. Vi skal se nærmere på belønningsordningen senere i dette avsnittet.

Fylkesrådmannen i Hordaland la i tillegg den fylkeskommunale fagutredningen *Køprising i Bergensområdet?* frem for en egen, separat politisk behandling i samferdselsutvalget (08.06.2010) og fylkesutvalget (16.06.2010). Her foreslo fylkesrådmannen at fylkesutvalget skulle gå inn for køprising (tidsdifferensierte bompenger) i Bergen. Et viktig element i dette var å få konkretisert tiltakene som kunne bidra til å utløse tilskudd fra den statlige tilskuddsordningen *Belønningsmidler for bedre kollektivtransport og mindre biltransport i byområder*⁸. Fylkesutvalget vedtok på prinsipielt grunnlag å gå inn for tidsdifferensierte bompenger i Bergen fra

⁶ Klimaplanen: <http://www.hordaland.no/Global/regional/klima/Klimaplan%202010-2020%20endeleg.pdf>

⁷ Et forsøk i Stockholm våren 2006 med tidsdifferensierte bompengetakster reduserte biltrafikken innenfor sentrumsområdet med 22% og CO₂-utslippene med 14% i rushtiden. Samtidig ble kollektivtrafikktilbudet styrket. Dette er et eksempel på at myndighetene har kombinert "gulrot" og "pisk" for å få implementert et effektivt miljø- og samferdselspolitisk virkemiddel.

⁸ Belønningsordningen: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/tema/kollektivtransport/belonningsordningen.html?id=426204>

01.01.2012. Utvalget la i vedtaket til grunn at en ordning med tidsdifferensierte bompenger vil være knyttet til økt statlig medvirkning i finansieringen av en videre utbygging av bybanen i Bergen, bl.a. gjennom tilskudd fra den statlige belønningsordningen for redusert biltrafikk. Det ble også her understreket at en eventuell innføring av køprising krever lokalpolitisk tilslutning i Bergen kommune samt en formell godkjenning eller tilslutning fra sentrale myndigheter. SV fikk tilført et punkt i vedtaket som slo fast at alle eventuelle merinntekter fra tidsdifferensierte bompenger skal brukes til investeringer i bybanen. En eventuell økning i belønningsmidler fra staten skulle også brukes til økt ruteproduksjon og framkomsttiltak i Bergen. Dette var viktige forutsetninger for vedtaket, i følge våre informanter i Hordaland fylkeskommune.

Fra prinsippvedtak til handlingsprogram – uten kommunen på laget?

Klima- og naturressurssjef i Hordaland fylkeskommune la i vårt intervju vekt på at man fra den 16.06.2010 hadde en situasjon med to positive vedtak i fylkeskommunen knyttet til innføring av køprising i Bergen. Utfordringen videre ble å komme til enighet med Bergen kommune om en formulering i en endelig søknad om belønningsmidler. En slik søknad er knyttet til Bergensprogrammet, og fylkeskommunen og Bergen kommune står sammen om søknaden. Her ble det utover i 2010 tydelig at byrådet ikke ville gå inn for køprising som tiltak. Både Høyre og Frp var imot en ordning med køprising. Argumenter som ble benyttet fra byrådet sin side var bl.a. betydningen av å unngå restriksjoner på folks handlefrihet. Det ble, i følge flere av våre informanter, lagt vekt på at dette i tillegg er et tiltak som vil gå særlig ut over familier som f.eks. skal kjøre barna sine til og fra skoler og barnehager i rushtiden. Selv om det også utad viste seg å være noe uenighet om dette i byrådspartiene og innad i Bergen Høyre, valgte man å samle seg rundt byrådsplattformens vedtak om ikke å gå videre med konseptet køprising i Bergen byråd⁹.

Hordaland fylkeskommune startet umiddelbart etter fylkestinget sitt vedtak om *Klimaplan for Hordaland (2010-2020)* opp arbeidet med et konkretiserende handlingsprogram for tiltakene i klimaplanen. Fylkesrådmannen la handlingsprogrammet frem for fylkestinget i oktober 2010. Her er det et eget tiltak, 5.4.2, som heter *Køprising i Bergensområdet*. Der viser fylkestinget til anbefalingene fra de nevnte fagutredningene og fylkesutvalgets vedtak, der det ble vedtatt på prinsipielt grunnlag å innføre tidsdifferensierte bompenger fra 01.01.2012.

I følge våre informanter i Hordaland fylkeskommune var det en utfordring for fylkesrådmannen å utforme et framlegg som både var i tråd med tidligere positive vedtak i fylkeskommunen for køprising og som samtidig tok hensyn til den rådende holdningen som han nå var kjent med i Bergen byråd. Løsningen i framlegget til handlingsprogram var å sitere det som fylkespolitikkerne allerede hadde vedtatt. *Klimaplan for Hordaland: Handlingsprogram for 2010-11*¹⁰ ble endelig vedtatt i fylkestinget i Hordaland fylkeskommune 12.10.2010 med køprising i Bergen som eget tiltak.

Høsten 2010 og utover i 2011 pågikk det også forhandlinger mellom Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune om innholdet i det nevnte *Bergensprogrammet*. Her var statlige belønningsmidler til Bergensregionen for bedre kollektivtransport og mindre biltransport i byområder et sentralt element. Etter vedtak i fylkesutvalget i Hordaland 18.02.2010 ble søknad for Bergensområdet om å komme med i den fireårige tildelingen av belønningsmidler sendt til Samferdselsdepartementet. I Bergen ble det i forkant av søknaden inngått en enighet mellom Tom-Christer Nilsen, som den gang var varaordfører, nå fylkesordfører i Hordaland, og byrådsleder Monica Mæland, for å komme frem til konkrete tiltak som støttet opp om søknaden. De ble i følge våre informanter "enige om at de ville gjøre noe med bompengene i Bergen", men det ble i disse forhandlingene ikke benyttet begrepet *køprising*. De ville arbeide videre med bompengesystemet som et eventuelt virkemiddel utover i belønningsperioden 2011-14.

Da Hordaland fylkeskommune høsten 2011 skulle rullere *Klimaplan for Hordaland: Handlingsprogram 2011-12*, kom temaet køprising i Bergensområdet igjen opp. Det var blitt hengende som et upriorisert og ikke finansiert tiltak første året, og hvordan fylkeskommunen skulle håndtere dette var på nytt en utfordring for fylkesrådmannen. Våre

⁹ Politisk plattform for byrådet i Bergen: <https://www.bergen.kommune.no/politikk/byradet/7061/article-88706>

¹⁰ Handlingsprogram 2012: <http://www.hordaland.no/Global/regional/klima/handlingsprogram/Handlingsprogram-2012.pdf>

informanter bekrefter at det også høsten 2011 var flere interne runder på dette i fylkesadministrasjonen, og saken engasjerte i stor grad både samferdselssjefen, fylkesrådmannen og direktøren for Regionalavdelingen. Målet var å finne en formulering som både kunne gå igjennom i fylkestingets budsjettprosess og samtidig finne en måte å gjennomføre dette på som Bergen kommune ville gå inn for. Resultatet ble at det fremdeles ble brukt sitat fra tidligere behandlinger for å forklare hva tiltaket er begrunnet med og hva det inneholder. Kjøprising ligger derfor fremdeles som et tiltak i klimaplanen, og det står også presisert i handlingsprogrammet at søknaden om belønningsmidler ble sendt Samferdselsdepartementet med kjøprisingstiltaket som en forutsetning. Ansvaret for tiltaket er i handlingsprogrammet lagt til Samferdselsavdelingen i Hordaland fylkeskommune. Det blir også understreket at samarbeidspartnere i dette tiltaket er Statens Vegvesen, Bergen kommune, Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif), TØI, m.fl. Det står også at kostnader og finansieringsforhold for ordningen er uavklarte, og at man avventer videre steg i tiltaket inntil m.a. Samferdselsdepartementet gir svar på søknaden om belønningsmidler.

I brev av 25.04.2012 fra Samferdselsdepartementet til Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune¹¹ blir det vist til avtalen om tilskudd til bedre kollektivtransport og mindre bilbruk ("belønningsordninga") der det står at *"byområder som ønsker å utprøve veiprising, differensierte bompenger eller andre trafikkregulerende tiltak skal prioriteres"*. Samferdselsdepartementet var i brevet tydelige på at ordningen med tidsdifferensierte bompenger ikke er fulgt opp, men at det i den fremlagte tiltaksplanen våren 2012 er økte bompengetakster som er det sentrale restriktive virkemidlet. Et vedtak om restriktive virkemidler for å redusere biltrafikken og øke bruken av alternative transportmidler er også en forutsetning for utbetaling av belønningsmidler i 2012, 2013 og 2014. I samband med vedtakene skal det også foreligge en konkret handlingsplan for hvordan målene for trafikkutviklingen skal nås og hvordan inntektene skal fordeles. De lokalpolitiske vedtakene om restriktive virkemidler ble fattet våren 2012, ikke i 2011 slik avtalen la opp til. Foreløpige vurderinger fra Statens Vegvesen viser at effekten av den foreslåtte økningen av bompengetakstene kan bidra til at den avtalte målsetningen i avtalen kan realiseres. Departementet bad på denne bakgrunn direktoratet om å gjøre en ytterligere vurdering av virkningen av den foreslåtte økningen sett i forhold til det avtalte målet. Departementet pekte videre på at ingen av de planlagte innfartsparkeringene er etablert innen 2011, og at grunngivningen for dette mangler. Med henvisning til disse punktene gjorde Samferdselsdepartementet 25.04.2012 vedtak om å betale ut 90 mill.kr. til Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune på dette tidspunktet, og avvente resterende sum (60 mill.kr.) for utbetaling til det forelå et tilfredsstillende svar i forhold til måloppnåing i avtalen.

Argumenter og motivasjon for å vurdere kjøprising som klimatiltak

Ved å studere prosessen rundt fylkeskommunens klimaplan, det tilhørende handlingsprogrammet som kobler klimaplanens tiltak sammen med budsjettarbeidet, og prosessen rundt den statlige tilskuddsordningen *Belønningsmidler for bedre kollektivtransport og mindre biltransport i byområder*, ser vi at saken om kjøprising i bergensområdet er *"politikk"*. Det ser per i dag ut til å være svært polariserte oppfatninger rundt temaet. Det at selve begrepet *kjøprising* er blitt så prinsipielt viktig å unngå for enkelte politikere, med byrådet og byrådsleder i spissen, gjør det til en utfordring å få på plass en faktisk utforming og implementering – til tross for flere konkretiserende utredninger og positive vedtak i saken.

Kommunikasjonssjef og ansvarlig for samferdselspolitiske spørsmål i Bergen Næringsråd kommenterte også både de politiske frontene og begrepsbruken – og betydningen av å velge begrep som har i seg de rette elementene:

Stortingsrepresentant Øyvind Halleraker (H) har lansert det alternative begrepet: "Miljødifferensierte bompenger". Dette er et enda bedre begrep. Et element å gå videre med kan f.eks. være en ny "brikke" i hver bil som kan inneholde hvilken "klasse" bilen din har med hensyn til utslipp m.m. Noe som kan gjøre det mulig å belaste ulike kjøretøy ulikt ved passering av bomstasjonene.

¹¹ Brev 25.04.2012: http://www.regjeringen.no/upload/SD/Vedlegg/Transport/Kollektivtransport/belønning2012/bergen_2.pdf

Klima- og naturressurssjef i Hordaland fylkeskommune kommenterte i vårt intervju dette med begrepsbruken og *den prinsipielle knuten* som har oppstått slik:

Dette er politikk. Noen liker ikke begrepet "køprising" [...]Men vi i fylkeskommunen ønsker jo ikke av den grunn å fjerne allerede et vedtatt tiltak, for vi vet at dette i klimasammenheng er et viktig tiltak. Vi må ha dette med videre, men går selvsagt med på å dempe ordbruken omkring dette. Men vi vil ha det med. Enkelte i Høyre har blant annet foreslått at det skal hete "miljødifferensierte bompenger"; der store dieseldrevne biler skal betale mer enn mindre biler. De skjønner jo også at de er nødt til å gjøre noe viss de skal få utløst statlige belønningsmidler fra Samferdselsdepartementet.

Stort politisk engasjement for lokale klimatiltak

Debatten i Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune viser at den politiske interessen for klima- og miljøspørsmål hos politikerne er svært stor. Våre informanter fra Hordaland fylkeskommune la vekt på at fylkespolitikerne diskuterte saksutredningen og klimaplanen med stort engasjement i over tre timer da "Klimaplan for Hordaland (2010-2020)" ble vedtatt i 2010. Også høsten 2011, da klimaplanens handlingsprogram skulle rulleres for første gang, brukte fylkestinget mer enn en time på å debattere saken. Særlig Arbeiderpartiet og Venstre i Hordaland har markert seg tydelig for køprising basert på en klimaargumentasjon, og de har flagget dette både i fylkestinget og i Bergen bystyre. De to partiene har utgjort den store motpolen til byrådspartiene, og de mindre partiene har i stor grad fulgt Arbeiderpartiet. Spørsmålet om å finne permanente løsninger for å redusere biltrafikken i Bergensområdet har i tillegg mobilisert enkeltpersoner på en slik måte at man har opprettet *Byluftlisten* i Bergen. Også Miljøpartiet De Grønne har markert seg for ordningen med køpris for å dempe problemene knyttet til biltrafikken i Bergen. I regi av Hordaland fylkeskommune er det også opprettet et eget Klimaråd for Hordaland. Dette ble opprettet både for å medvirke til å nå nasjonale og globale klimamål, målene i *Klimaplan for Hordaland* og målene i de kommunale klima- og energiplanene. Klimarådet er satt sammen av politiske ledere fra kommunene i Hordaland.

Kommunikasjonssjefen i Bergen Næringsråd var enig i at klimaargumentet har vært svært langt fremme i debatten i Hordaland, men at debatten om køprising i Bergen også har vært preget av hensynet til byluft og rene trafikale utfordringer i relativt stor grad. Han kommenterte særlig argumentene som har vært avgjørende for næringsrådets konklusjoner og holdninger i spørsmålet om køprising i Bergen:

Bergen Næringsråd støtter primært ideen om køprising. Dette er et tiltak for å redusere biltrafikken inn og ut av bykjernen, og det vil gi langt mer plass til næringstransport. [...] Det betyr mye å støtte et tiltak som har som mål å redusere antall biler som står fast i kø morgen og kveld. [...]Barnefamilie kjører mer bil enn andre, og reiser mer over bomsnittet [men det] ser ut til at den i husstanden som henter og bringer barn i barnehage reiser mer lokalt, i større grad reiser utenom rushtidstoppene og/eller bruker andre transportmiddel enn bil.

På vårt spørsmål om hva som har vært hovudmotivasjonen og det viktigste argumentet for å innføre køprising i Bergen, svarte nestleder i komité for finans i Bergen kommune, Harald Schjelderup (Ap), i vårt intervju 15.05.2012:

Ja, både det at man har ønsket å vise handlekraft i forhold til belønningsordningen og det at man har et stort behov for å få en bedre finansiering av den videre utbyggingen av bybanen og en del nye veiprosjekter i Bergen. Det er jo slik at den nåværende bompengordningen [har] ikke en krone til nye tiltak her, og det var en viktig begrunnelse for at man hevet satsene. Og så ble det i tillegg argumentert med at et slikt tiltak ville utløse belønningsmidlene fra staten. Og de første signalene fra Statens Veivesen, som gir råd til Samferdselsdepartementet i denne saken, støtter prisheving her som et virkningsfullt tiltak. De har prognoser som forteller at på grunn av den økningen som vil komme fra 2013, en heving fra 15 til 25 kr. minus rabatter, vil føre til en generell nedgang i trafikken gjennom bompengeringen – og dermed trafikken inn til sentrum.

Status 01.05.2012: Belønningsmidler uten køprising som tiltak?

Bergen bystyre gjorde altså 20.02.2012 vedtak om å endre bompengesystemet i Bergen. 23.02.2012 vedtok fylkesutvalget i Hordaland fylkeskommune å støtte forslaget til ny bompengepakke for Bergen. Vedtakene var likelydende, og en sentral konklusjon var at bompengetaksten skal økes til 25 kr per passering fra 01.01.2013 (fra kr. 15,- i dag). Arbeiderpartiet og SV sitt framlegg i fylkesutvalget om å innføre tidsdifferensierte bompenge på kr. 40,- om morgenen og 20 kroner ellers i døgnet, samt en større løyving til bybaneutbygging i Åsane fremfor Skansetunnelen, ble nedstemt i Bergen bystyre. Både i bystyret og i fylkesutvalget valgte Fremskrittspartiet å stemme ja til bompengøkningen, til tross for at partiledelsen sentralt gjorde det klart at partiet ikke ville støtte et opplegg med en ny bompengepakke for Bergen ved behandling av saken i Stortinget.

I fremkant av bystyret sin behandling av det nye bompengesystemet 20.02.2012 uttalte byrådsleder Monica Mæland seg om temaet køprising i Bergens Tidende (02.02.2012). Byrådslederen la vekt på at en ordning med køprising i rushtrafikken ikke er det mest effektive tiltaket. Hun minnet om at køpris har som målsetning å fordele trafikken over en lengre tidsperiode på døgnet. Bilene vil fremdeles forurense like mye selv om de kjører mindre konsentrert i tid, hevdet hun. Hun la også vekt på at en ny køpris må være så høy for å ha en tilsiktet effekt, at det bare vil være de som har råd til å betale mye som kan kjøre bil, uavhengig av om bilen de kjører forurenser mye eller lite. Byrådslederen la stor vekt på at et betydelig mer effektivt tiltak er å tilpasse bomringavgiftene etter hvor mye en bil forurenser i stedet for når på døgnet den kjører. Byrådslederen kommenterte i Bergens Tidende (02.02.2012) også Samferdsledepartementet sitt innspill om at køprising er å foretrekke fremfor en ordning med miljødifferensierte bompenge slik:

Jeg registrerer at departementet bekrefter at vi ikke kan innføre miljødifferensierte bompenge, og i stedet kommer igjen med køpris. Det blir som å si at dere kan gjøre som dere vil, bare dere gjør som vi sier! [...] Hvis man er opptatt av byluft, så må man gjøre det som virker for å nettopp bedre byluften – i stedet har mange hengt seg opp i køpris som om det var en religion.

Nestleder i komité for finans i Bergen kommune, Harald Schjelderup (Ap), kommenterte i vårt intervju 15.05.2012 status når det gjelder køprising som tiltak i Bergen. Han mener at KrF har havnet i en skvis, og at dette er litt av problemet. De har tatt til orde for tidsdifferensierte bompenge, men måtte gå bort fra det i byrådsplattformen med Høyre og FrP. På direkte spørsmål mener han også at det kan være en hindring at Bergen kommune har en parlamentarismemodell, mens fylkeskommunen er styrt gjennom den mer tradisjonelle formannskapsmodellen. Dette gjør at KrF i fylkeskommunen har kunnet følge sitt eget partiprogram.

Dette støtter opp under det som de andre informantene våre har pekt på, nemlig at hovedhindringen som har satt en stopper for køprising som klimatiltak i Bergen handler om politiske og ideologiske motsetninger. Mye tyder på at forslaget om køprising hadde tilstrekkelig støtte fra en rekke parter tidlig i denne prosessen, men at særlig de to byrådspartiene Høyre og Frp gjennom byrådsrklæringen bestemte seg for å heller se på andre alternativer for å oppfylle målsetningene i tilskuddsordningen *Belønningsmidler for bedre kollektivtransport og mindre biltransport i byområder*.

Harald Schjelderup understreket at det nå ser ut til å være gjort en endelig konklusjon i saken – i alle fall for overskuelig fremtid:

Jeg anser det som uaktuelt, ja, jeg anser det som helt urealistisk å tro at det blir innført tidsdifferensierte bompenge i Bergen. [...] Det er vel for så vidt bare to ting som kan endre dette; det ene er at de borgerlige partiene mister flertallet enten på fylket eller i Bergen kommune etter 2015, det andre er eventuelt at krefter internt i de borgerlige partiene lokalt og regionalt vil snu. Det var tross alt et svært knapt flertall imot køprising på årsmøtet i Bergen Høyre i 2010. Men; slik jeg nå forstår det fra byrådet, vil vi om ikke så lenge få en utredning om det vi kan kalle "miljødifferensierte bompenge". Dette innebærer en ordning som differensierer på utslippsmengde fra motorer. Og sånn sett får jo fortsatt den lokale forurensningen, med byluftproblematikken i sentrum, fortsatt være i det politiske søkelyset.

Case 3: Interkommunalt samarbeid om avfallssamling og biogassanlegg i Vestfold

Faktaboks 3: Fakta om biogassamarbeid i Vestfold

- Et interkommunalt samarbeid mellom 12 kommuner i Vestfold (12K-samarbeidet) gikk i 2008 inn for å jobbe for bygging av et biogassanlegg.
- Dette skulle være et stort, industrielt anlegg drevet på matavfall fra husholdingene, slam, husdyrgjødsel og næringsavfall. Biogassen skulle brukes til bussdrift, og restene som ligger igjen i tankene (biorest) skulle brukes til gjødsel.
- 12K bestemte at anlegget skulle bygges som et offentlig-privat samarbeid (OPS) der private skulle bygge og drive anlegget.
- Avfallsselskapet VESAR fikk i oppdrag å kjøre en anbudskonkurranse. Tre ulike leverandører meldte sin interesse i starten, men alle trakk seg etter hvert fra konkurransen.
- VESAR har anbefalt 12K å starte en ny runde med planlegging av biogassanlegget, etter en annen modell der kommunene er sterkere involvert.

Bakgrunn

Ideen om å bygge et biogassanlegg i Vestfold som skulle dekke et stort antall kommuner oppstod i det såkalte 12K-samarbeidet, et interkommunalt samarbeid mellom 12 av de 14 kommunene i Vestfold. I dette samarbeidet deltar alle Vestfoldkommunene unntatt Sande og Svelvik, som er nærmere knyttet til Buskerud-regionen. 12K-samarbeidet startet allerede i 1997 med sju kommuner og har gradvis blitt utvidet. Utgangspunktet for samarbeidet er at Vestfold er et folketett område med små avstander som i praksis fungerer som et felles bo- og arbeidmarked. Ifølge 12Ks nettsider har de som hovedmålsetning å "oppnå fagutvikling, bedre økonomi og bedre brukerservice". Styret er øverste organ i 12K, og hver kommune kan møte med to deltakere med tale- og forslagsrett. Det er ordføreren og rådmannen i hver kommune som sitter i styret. Styret jobber for å oppnå konsensus om sakene de behandler, og avgjørelser tatt ved alminnelig flertall. I avstemningene har hver kommune én stemme.

En gruppe ordførere og rådmenn i Vestfold tok initiativ til å utrede muligheten for et biogassanlegg etter at de hadde vært på en studietur til Trollhättan i Sverige i 2008 (Flere intervjuer). Der har de et anlegg som produserer biogass fra våtorganisk avfall og slam fra renseanlegg, og gassen brukes i busser, offentlige tjenestebiler og privatbiler. Etter denne studieturen mente flere av deltakerne at det burde være gode muligheter for å få til et tilsvarende anlegg i Vestfold. I desember 2008 oppnevnte styret i 12K en prosjektgruppe som skulle utrede mulighetene for å produsere biogass i stor skala i Vestfold. Arbeidsgruppen bestod av fire ordførere, en rådmann og daglig leder i avfallsselskapet VESAR. En representant for Vestfold energiforum ble utnevnt som sekretær for gruppen. Arbeidsgruppen kom frem til at det burde være mulig å få finansiert et forprosjekt som kunne jobbe videre med utformingen. Styret i 12K bestemte seg i juni 2009 for å sette i gang et forprosjekt om biogass i Vestfold (referat fra sak 20/09 i 12K). Forprosjektet skulle gjøre en kostnadsanalyse og vurdere finansieringsløsninger, vurdere å inngå avtaler om lokalisering, inngå avtaler om levering av råstoff og bruk av biogassen slik at dette kunne være klart omtrent samtidig, og avklare organisering av alle leddene i verdikjeden. 12K-styret oppnevnte en styringsgruppe for forprosjektet. Her satt noen av de samme kommunerepresentantene som i arbeidsgruppen, en representant fra VESAR, en fra fylkeskommunen og en fra Vestfold bondelag. Ordføreren i Re kommune, som også var leder for styringsgruppen, forteller at de måtte arbeide mye for å få med seg alle kommunene på prosjektet.

Valg av OPS-modell

Flere representanter i 12K-styret gjorde det tidlig klart at de ikke ønsket at kommunene skulle ha noen form for økonomisk risiko ved å bli med på en biogassatsing. De gjorde det også klart at de ikke ville øke renovasjonsavgiften for innbyggerne for å bygge et biogassanlegg. Da var det ikke aktuelt for kommunene å gå inn som de største eierne av biogassanlegget. 12K-samarbeidet gikk derfor inn for at anlegget måtte bygges med en organisasjonsmodell som i stor grad involverte private aktører. 12K hadde også møter med NHO i Vestfold om

hvordan de kunne få med private aktører i prosjektet, og de var positive til ideen om et offentlig-privat samarbeid. I november 2010 gikk 12K-styret inn for at de skulle bruke et offentlig-privat samarbeid (OPS) som eierskapsmodell (referat sak 38/10 i 12K).

Sakspapirene gjør rede for hvilke alternativer som har vært diskutert. Her kommer det frem at de aldri har vurdert en modell der anlegget skal bygges og drives fullt og helt av kommunene, fordi kommunene ikke ønsket dette. I stedet har de diskutert tre andre alternativer. Det første er en OPS-kontrakt, som innebærer at en offentlig tjeneste blir utviklet og/eller drevet av private på oppdrag fra det offentlige. Det er da vanlig at kommunene etablerer et bestillerselskap som forhandler på vegne av kommunene. De to andre alternativene som ble vurdert var å opprette et selskap som enten var helt privateid eller med kommunale deleiere. Det ble slik at disse alternativene innebar større risiko enn et OPS-samarbeid. Styringsgruppen for forprosjektet hadde i utredningen av disse modellene hentet inn hjelp fra konsulenter.

Prosjektet avhengig av fylkeskommunen

En viktig del av ideen med å bygge et biogassanlegg var ifølge flere informanter at Vestfold fylkeskommune, med busselskapet Vestviken kollektivtransport, skulle bruke gassen som drivstoff i bussene sine. Spørsmålet om å gå over til gassbuss var oppe til behandling i fylkestinget i september 2011. I saksfremlegget ble det foreslått at fylkeskommunen ikke skulle følge oppfordringen til 12K om å forplikte seg til å kjøre bussene til Vestviken kollektivtransport på gass. Det ble også foreslått at fylkestinget skulle anbefale 12K å finne andre kjøpere av biogassen for ikke å være avhengig av å selge gassen til Vestviken kollektivtrafikk. De viser til en uttalelse fra Vestviken kollektivtrafikk til 12K-samarbeidet om at de ikke ønsker å stille seg bak konklusjonene til prosjektgruppen for biogassplanen. I uttalelsen skriver busselskapet at de forventer at de vil måtte stille større krav i anbudskonkurransene sine om miljø- og klimagassutslipp i fremtiden. De viser til at det for tiden er stor usikkerhet om hvilken teknologi som kommer til å være mest miljøvennlig og tilgjengelig i årene som kommer. Derfor ønsker de ikke å love at de vil kreve at kollektivtransporten skal gå på biogass. I stedet vil de:

...trolig stille teknologinøytrale krav til miljø i avtalene. Transportørene vil da, som en del av anbudskonkurransen, selv vurdere hvordan kravene best kan oppfylles. Om det vil skje ved bruk av biogass, eller om kravene kan innfris på andre måter, vil det være opp til tilbyderne å ta stilling til" (Saksfremlegg til Fylkestingsmøtet).

Det går frem av saksfremlegget at fylkeskommunen er usikker på om et krav om biogass kan føre til at de bryter med reglementet for offentlige anskaffelser. Et slikt krav kan innebære at det ikke vil finnes mer enn en mulig leverandør av bussdriften. Når biogass heller ikke er det billigste drivstoffet, er de redde for at de kommer i en situasjon der de ikke kan forsvare kravet om biogass i anbudet. Ifølge y bruk av biogass i Vestfold, men sier samtidig at prosjektet bør finne flere kjøpere av gassen. Samtidig mener de at sentrale myndigheter bør innføre støtteordninger for bruk av biogass innenfor kollektivtransporten, og at 12K må jobbe for å få dette til. Vedtaket i fylkestinget er altså lite forpliktende overfor biogassprosjektet.

Private trakk seg ut

Det ble bestemt at det interkommunale avfallsselskapet VESAR fikk ansvaret for å føre prosessen videre ved å gjennomføre en anbudskonkurranse og forhandle frem en avtale med en privat aktør om en OPS-kontrakt. I juni 2011, et halvt år før fylkestinget sa nei til å garantere at de ville kjøpe biogassen, la VESAR ut en prekvalifiseringskonkurranse, for å finne frem til søkere som skulle delta i en konkurranse med forhandlinger (Sakspapirer til generalforsamling i VESAR). Tre private tilbydere var opprinnelig med i konkurransen, men trakk seg en etter en. De siste som meldte seg ut av konkurransen, trakk seg tidlig i 2012. Dermed måtte VESAR avlyse OPS-konkurransen. 24. april 2012 behandlet generalforsamlingen i VESAR spørsmålet om hva de skulle gå inn for å gjøre videre i saken. De gikk inn for å avslutte OPS-konkurransen og anbefale at kommunene heller burde jobbe for en modell der kommunene var mer involvert som eiere. De gikk inn for å opprette et aksjeselskap der VESAR går inn som eier sammen med et renovasjonsselskap i Grenland som er under etablering, Tønsbergfjordens avløpsutvalg (TAU) og renovasjonsselskapet for Drammensregionen. Dette vil i så fall

innebære en utvidelse av området som biogassprosjektet skal dekke. VESARs generalforsamling vedtok forslaget.

Det siste selskapet som trakk seg oppgir flere grunner til at de gjorde dette (brev til VESAR, datert 27.02.2012). De mener generelt at det er mye i prosjektet som ikke er avklart, og dette priser de inn som usikkerhet i sine budsjetter. Dette bidrar til at prisen for behandling av råvarer til biogass blir så høy at det blir billigere å sende avfallet til Sverige. Noe av det som gjør prosjektet usikkert er at de opplever at prosjektet er for løst forankret i kommunene. Den enkelte kommunen skal avgjøre om den skal være med i prosjektet først etter at de private aktørene har levert tilbud. Dermed kan kommuner velge å trekke seg viss de for eksempel mener at prisen er for høy. Dette opplever selskapet som en betydelig risiko fordi de kan risikere å legge mye arbeid ned i noe som en eller flere kommuner senere trekker seg fra. De mener også at kontraktsgrunnlaget overlater for mye av risikoen til de private leverandørene. Noe av denne risikoen priset de inn i tilbudet før de trakk seg. Noen av disse risikofaktorene var at Rygg industriområde ikke var ferdig regulert, at fylkeskommunen ikke hadde forpliktet seg til å bruke gass som drivstoff i sine busser og at alle sider av levering av råstoff ikke var klarlagt. De mener også at det er et problem at de ikke i noen særlig grad blir gitt mulighet til å justere behandlingsprisen etter at de har signert kontrakt. De viser til at andre biogassprosjekter i Norge har opplevd uforutsette kostnader som har kommet i ettertid, men i dette tilfellet vil ikke selskapet kunne justere prisen etter det. De viser også til at det er uenigheter om konkurranseforholdet rundt behandling av matavfall og særlig næringsavfall. Her sikter de antagelig til en uenighet som har oppstått mellom Miljødepartementet og ESA-domstolen om anbudsreglement på søppelbehandling¹². I samtaler med bedriftene og i intervjuene har vi også fått høre at det kan være vanskelig for bedrifter å få lån til å bygge et biogassanlegg etter denne modellen, og at det kan ha vært en medvirkende årsak til at noen av dem trakk seg. Dette skal ha hatt sammenheng med finanskrisen i Europa.

I saksframlegget skriver VESAR at det er nødvendig å rette opp i noe av forholdene omtalt over før de går i gang med en ny runde. Her peker de på flere spørsmål som må klargjøres. For det første har ikke fylkeskommunen vedtatt å bruke gass som drivstoff i bussene i Vestfold, og VESAR mener at de må gjøre et vedtak om dette ved neste konsesjonsrunde for bussdrift. Dette er for å sikre at noen kjøper biogassen som blir produsert til en akseptabel og forutsigbar pris. Fylkestinget har altså gjort et annet vedtak som ikke forplikter dem til dette ut fra argumentet om at det kan bryte med innkjøpsreglementet. For det andre er det planlagt at biogassanlegget skal ligge på Rygg industriområde i Tønsberg, men området er foreløpig ikke ferdig regulert til formålet. VESAR mener at dette må gjøres ferdig før de tar opp igjen arbeidet med å bygge et biogassanlegg med en ny eierskapsmodell. Det er nå opp til 12K og medlemskommunene å avgjøre om de ønsker å jobbe videre med prosjektet ut fra en ny eierskapsmodell. Dette vil ikke bli avgjort før etter at vårt FoU-prosjekt er avsluttet våren 2012.

Lokale aktører ønsker bedre rammevilkår

Flere av informantene etterlyser bedre vilkår fra staten for å bygge biogassanlegg. En av disse en energiinteressert bonde som også har vært innleid konsulent for Bondelaget. Han sier i intervju at han foreslår at staten skrur ned avgiftene på biogass i en periode, slik at de som ønsker å bygge slike anlegg får litt drahjelp til å komme i gang. Deretter kan avgiften stige igjen. Flere er inne på samme type virkemiddel. Ordføreren i Re snakker om et tiårig avgiftsamneste på biogass. Han mener at det også vil sende et viktig signal om at det er viktig at kommunene satser på miljøtiltak, og ikke minst at de gjør dette i et langsiktig perspektiv. Det er vanskelig å overbevise noen lokalt om å bruke penger på noe som en ikke ser gevinst av før om noen år.

Lite entusiasme for klimapolitikk

Ordføreren i Re mener at det vanskeligste med å bygge et biogassanlegg i Vestfold er å mobilisere nok entusiasme for at det er viktig å drive med klimapolitikk. Han føler at dette er vanskelig lokalt, og at det blir vanskeligere av at de får lite signaler fra staten om at dette er noe de bør jobbe med. Tydelige økonomiske virkemidler mener han kan være med å hjelpe, kommunene trenger noen gulrøtter. Når kommunen må bruke egne penger for å få det til, konkurrerer dette med daglig drift av kommunen i en situasjon med dårlig kommuneøkonomi.

¹² <http://e24.no/naeringsliv/esa-gransker-norske-soepelmonopoler/20185481>

Case 4: Næringshage og biogassanlegg i Steigen kommune

Faktaboks 4: Fakta om utviklinga av næringshage og biogassanlegg i Steigen

- I 2009 vedtok de tre kommunene i Nord-Salten - Steigen, Tysfjord og Hamarøy - en felles klima- og energiplan.
- Planen går inn for at Steigen kommune skal bidra til å klargjøre om det kan bygges et stort biogassanlegg i Steigen. I første omgang skal de bidra med midler til et forprosjekt.
- Det er ikke avklart hvor stort de tenker seg at anlegget skal bli. Planen påpeker at Steigen har mange ulike råvarer til biogassproduksjon, i første rekke husdyrgjødsel og avfall fra fiskeindustrien.
- Etter at planen ble vedtatt ble det gjennomført noen utredninger, men arbeidet med å konkretisere ideen om et biogassanlegg har bremsset opp.

Bakgrunn

Steigen kommune utgjør sammen med kommunene Tysfjord og Hamarøy regionen Nord-Salten i Nordland. I areal er Steigen en stor kommune, med et landareal på litt over 1000km², men kommunen er relativt liten i folketall. I 2008 hadde Steigen 2672 innbyggere (klimaplan for Nord-Salten, 2009). Bosetningen er også svært spredt, med lange avstander mellom bygdene. Kommunen har opplevd en jevn nedgang i folketallet fra 1980 og frem til i dag, med unntak av noen år på slutten av 80-tallet. Kommunen har nå ca 1000 færre innbyggere enn de hadde i 1980, og statistisk sentralbyrå anslår i sine prognoser at nedgangen kommer til å fortsette. På grunn av nedgangen i folketallet har Nord-Salten blitt valgt ut som et av to hovedområder for småsamfunnsatsing i Nordland. Definisjonen av småsamfunn er i denne sammenhengen områder med stor reduksjon av folketallet og store avstander mellom regionssentre og andre områder der det bor folk. Regjeringen signaliserte i 2002 gjennom rapporten "vekst i hele landet" at småsamfunn skulle få spesiell oppmerksomhet og støtte til å opprettholde og styrke velferdstilbudet (kilde). Et viktig mål skulle være å bidra til vekst i disse områdene. Denne satsingen var en av årsakene til at de tre kommunene i Nord-Salten gikk inn for å utarbeide en felles energi- og klimaplan, i følge planteksten.

Steigen er en primærnæringskommune, der jordbruk, fiske og oppdrett er en svært viktig del av næringslivet. Klima- og energiplanen for Nord-Salten diskuterer energiforbruket i Steigen på grunnlag av næringsstrukturen i kommunen. Energiforbruk er ikke direkte relevant i dette prosjektet, men diskusjonen i planen er likevel verdt å merke seg. I dette prosjektet skiller vi mellom klimatiltak og energitiltak, i tråd med tidligere prosjekter og prioriteringer hos KS. Klimaplanen for Nord-Salten bruker ikke et slikt skille, men kobler tvert i mot energiforbruk og klima. Energisparing blir trukket frem som et av de viktigste klimatiltakene som kommunene i Nord-Salten kan bidra med. Diskusjonen om energiforbruk slik den er formulert i planen kan derfor si oss noe om hvordan Steigen kommune ser på seg selv og sin rolle i den overordnede klimapolitikken. Klimaplanen hevder at Steigen kommune har et lavere energiforbruk enn landsgjennomsnittet, fordi kommunen ikke huser næringsliv med behov for mye energi. Dermed er snittet lavere enn landsgjennomsnittet selv om husholdningene bruker mer energi enn snittet for norske husholdninger. Klimaplanen påpeker også at siden folketallet i Steigen går nedover, er det sannsynlig at energibruken også vil bli redusert til en viss grad. Samtidig som planen understreker at klimapolitikk er viktig og at kommunene kan bidra til å redusere utslippene, sier planen også at bidragene fra Steigen er relativt beskjedne og synkende.

Den felles klima- og energiplanen for Nord-Salten ble vedtatt i kommunestyret i Steigen 17. juni 2009, og i de to andre kommunene i samme tidsrom. Noen av de viktigste tiltakene som kommunene i Nord-Salten skal innføre ifølge planen er tiltak for å spare energi og tiltak som skal bidra til å utnytte alternative energikilder. Ideer om å bygge biogassanlegg inngår i den siste kategorien, og planen nevner at dette kan gjøres på flere måter. Et av tiltakene i planen er at kommunen skulle bevilge penger til et forprosjekt som skal se nærmere på hvilke muligheter som finnes for å bygge ut alternativ energi. Arbeidet med å utforme planen ble ledet fra Steigen, og det ble ansatt en person som hadde ansvar for dette arbeidet. Det var denne personen som lanserte ideen om å bygge et biogassanlegg overfor kommunen, og som foreslo at kommunen skulle engasjere seg i dette arbeidet (Flere intervjuer). I planforslaget blir det skissert ulike muligheter for biogassproduksjon i Steigen, og foreslått at kommunen går inn for å støtte et forprosjekt som skal kartlegge mulighetene nærmere, sammen med Nordland

fylkeskommune. Planen, inkludert forslaget om å støtte et forprosjekt, blir vedtatt i kommunestyret uten større diskusjon, ifølge ordføreren.

Ønsket om vekst skaper en viss støtte

Omtalen av et mulig biogassanlegg og andre muligheter for å bygge ut alternativ energiproduksjon, bærer preg av at Steigen kommune føler behov for å snu nedgang til vekst. Diskusjonen antyder at det kanskje finnes muligheter for økt næringsaktivitet på dette feltet. Forslaget i klimaplanen tar utgangspunkt i at det er planlagt et nytt smoltanlegg for laks og ørret i Steigen. Oppdrettsselskapet som kanskje vil bygge anlegget, ønsker i såfall å bygge et småkraftverk som skal forsyne anlegget med energi. På dette tidspunktet er verken utbyggingen av smoltanlegget eller småkraftverket ferdig utredet og godkjent. Klima- og energiplanen legger vekt på at det kan finnes muligheter for å utnytte disse planene til ytterligere økt næringsaktivitet, ved å knytte smoltanlegget og småkraftverket til anlegg som kan utnytte andre ressurser, blant annet bioenergiproduksjon og algedyrking. I et vedlegg til klima- og energiplanen blir det beskrevet noen muligheter for hvordan dette kan gjøres. For det første blir det påpekt at smoltanlegget ville trenge å varme opp vann i perioder, og at dette kan foregå med gass. Samtidig blir det antydnet at det kan være gode forhold for biogassproduksjon i området. Blant annet vil et stort smoltanlegg gi store mengder avfallstoffer som kan forurense sjøen, men slike stoffer kan også brukes som næring blant annet til algeproduksjon. Alger kan brukes til flere ulike formål, blant annet til å produsere energi. Videre kommenterer planen at Steigen er en jordbrukskommune, noe som gir mye husdyrgjødsel. Husdyrgjødsel kan brukes til å produsere biogass, og ifølge planen kan det være muligheter for å knytte et biogassanlegg til smoltanlegget og å bruke både algedyrking og husdyrgjødsel som råstoff til gassproduksjonen.

Planen påpeker imidlertid at disse mulighetene må kartlegges nærmere, og går inn for at Steigen kommune skal være med å finansiere et forprosjekt som skal gjøre denne kartleggingen. De skal også søke om midler fra Nordland fylkeskommune til dette forprosjektet. Planen viser til at Steigen kommune allerede har hatt et lunsjseminar med Bioforsk i Bodø, som er interessert i å bidra i utredningen av et slikt anlegg. Prosjektet skal ledes av en styringsgruppe, der representanter for kommunen, det involverte oppdrettsselskapet og bondelaget i Steigen deltar.

Fra forprosjekt til gradvis oppbremsing

Steigen kommune fikk etter hvert 200 000 kroner fra fylkeskommunen for å gjennomføre forprosjektet (Løken). En forutsetning var at kommunen selv også bevilget en tilsvarende sum. Arbeidet kom i gang, men går for tiden sakte. Bioforsk gjennomførte sin analyse som planlagt og denne analysen ble ferdig i november 2009 (Karlsen et al., 2009). Formålet med rapporten er å gi en oversikt over hvilke prosesser som inngår i biogassproduksjon der råmaterialet kommer fra landbruk, fiskeoppdrett og husholdninger. Rapporten beskriver også hvordan algeproduksjon kan brukes til ulike formål, men alger inngår ikke i beregningene av biogass fordi det ikke finnes noen algeproduksjon i regionen som de kan bruke som grunnlag for å beregne dette. Rapporten er dermed todelt: den begynner med en beregning av potensialet for biogassproduksjon i Steigen, og fortsetter med å diskutere muligheten for å kombinere biogassproduksjonen med algedyrking. Rapporten vurderer en rekke ressurser som kan brukes til å produsere biogass, nærmere bestemt husdyrgjødsel, avfall fra oppdrettsnæringen, matavfall, avløps slam og forskjellige typer avfall fra landbruket, blant annet kjøtt fra nødslakt, rundballer som ikke blir brukt til fôr og silopressaft. Rapporten konkluderer med at det er gode muligheter for å produsere biogass i Steigen og at dette kan bli økonomisk lønnsomt, men at slike tiltak krever videre utredninger. Bioforsk tror også at en kombinasjon med algedyrking har et stort potensiale.

Algene vil dyrkes på næringsavfall fra oppdrettsnæringen, avfall som i dag blir sett på som et problem først og fremst fordi det forurenser havet. Algedyrking kan i stedet føre til at disse næringsstoffene blir brukt til noe positivt, og i tillegg til at man unngår forurensing kan algedyrkingen bidra til å øke biogassproduksjonen. Bioforsk anslår at et biogassanlegg kombinert med algedyrking kan dekke energibehovet til fem smoltanlegg av den typen som er planlagt i Steigen. Energien som blir til overs kan brukes til ytterligere næringsaktivitet. Bioforsk understreker likevel at et slikt tiltak vil være nyskapende, og at det vil bli nødvendig å gjøre utredninger både av teknologien som skal til og økonomiske og miljømessige sider.

Etter at Bioforsk har levert sin analyse stopper arbeidet gradvis opp. Informantene oppgir flere årsaker til dette. For det første slutter den i kommunen som var ansvarlig for å skrive klimaplanen, og som var en drivkraft i arbeidet med å utrede mulighetene for biogassproduksjon og algedyrking. Han går over i privat næringsliv, og dette kommer litt brått på i Steigen kommune. På dette tidspunktet har konsulentselskapet Sweco fått i oppdrag å gjøre videre analyser av mulighetene for å produsere bioenergi og dyrke alger i Steigen. I en beskrivelse fra Sweco om hva denne forstudien skal ta for seg, har det nå blitt snakk om en såkalt "energipark", som kan inneholde flere elementer enn det som ble beskrevet i klima- og energiplanen for Nord-Salten. Nå er det snakk om at også avskjær fra fiskeindustrien kan brukes som råstoff for å produsere biogass, og Sweco nevner også at Steigen kan utnytte skogsvirke til energiproduksjon basert på flis. En idé som ble nevnt er derfor at flere aktører kan gå sammen om å lage en "energipark" eller en "energihage" som utnytter både biogass og flis, og som produserer både elektrisitet, etanol og andre produkter.

I en presentasjon nevner Sweco en rekke bedrifter som kan gå sammen om energihagen. Etter at personen som var ansvarlig for klimaplanen slutter i kommunen, setter nærings sjefen Sweco-prosjektet på vent. Han er noe forsiktig med å uttale seg om hvorfor han gjør dette, men han antyder at prosjektet har fått et for stort omfang og at det er nødvendig å stramme det inn. Nærings sjefen er ett av medlemmene i styringsgruppen for utredningene om mulig fremtidig biogassproduksjon og algedyrking, og bestemmer seg for at gruppen må gjøre mer forarbeid før de kan hyre inn konsulenter for å gjøre grundigere utgreiinger. Det neste som da må skje er at styringsgruppen lager et grundigere prosjektforslag. Dette har nærings sjefen i kommunen ansvar for å utarbeide, og etter hvert presentere for politikerne. Nærings sjefen forteller at verken han eller de andre medlemmene av gruppen har klart å prioritere dette arbeidet, og at saken nå står i ro på dette stadiet. Videre fremdrift er avhengig av at styringsgruppen tar opp igjen arbeidet.

Svak forankring blant politikerne

Ordføreren i Steigen innrømmer at verken kommunens klimaplan, klimapolitikk generelt eller forslaget om å bygge et biogassanlegg eller en energihage i Steigen er godt forankret blant politikerne. Dette er ikke tema de diskuterer eller jobber mye med til daglig. Politikerne var også lite involvert underveis i prosessen med å utarbeide en klimaplan. Han mener generelt at klimapolitikk ikke er noen viktig sak i kommunens arbeid:

Nei, den er nok ikke det, den har ikke noen høy profil for å si det sånn. Det må jeg bare innrømme. Det er ikke noe vi tenker så mye på, faktisk. Jeg vet jo vi burde det, men [...] jeg vet ikke i hvilken sammenheng det skulle være at vi skulle ha så stor innflytelse på det her. Vi sysler jo med ting som vi tenker ikke direkte berører de spørsmålene egentlig. Vi sliter med å klare å få kommuneøkonomien til å gå ihop (intervju 20.04.2012).

Derfor var engasjementet heller ikke så stort blant politikerne i arbeidet med klimaplanen:

Nei... Jeg tror det var bare for å ha en plan. Det var liksom i tiden at vi skulle ha en plan og den ble laga. Og der må jeg innrømme; jeg har ikke hatt den framme siden den ble vedtatt, og sett på den. Så, jeg må jo bare beklage å si det, men sånn er det (intervju 20.04.2012).

Ordføreren forteller at politikerne var lite involvert i arbeidet med klimaplanen, der politikerne altså gikk inn for å støtte opp om planleggingen av et biogassanlegg. Han forteller at han selv var med på noen møter med personer som engasjerte seg for å jobbe frem et slikt anlegg, men at biogass og energihagen aldri har vært noe direkte tema i kommunestyret. Det har vært nevnt i kommunestyret som en del av klima- og energiplanen som ble vedtatt i 2009. Det var noen særlig diskusjon om biogassideen blant politikerne før de vedtok klimaplanen.

Det er altså ikke politikerne, men enkeltpersoner som har drevet frem forslaget. Ordføreren forteller at dette ikke er den eneste saken der enkeltpersoner er helt sentrale for gjennomføring. Han forteller om et biobrenselanlegg drevet på flis som nå forsyner kommunesenteret Leinesfjord med vannbåren varme. Han mener at den viktigste grunnen til at dette anlegget ble bygget var at en enkeltperson drev det frem, bygget anlegget og fikk til avtaler om gode rammevilkår for å drive det. Ordføreren tror at viss Steigen skal klare å gjennomføre større klimatiltak, er antakelig eneste løsning flere pålegg og incentiver fra staten.

Tekniske hindringer

Flere av informantene forteller at Steigen har opplevd både praktiske og teknologiske hindringer for å bygge et biogassanlegg. Utgangspunktet for ideen med å bygge et biogassanlegg var at det finnes mye råstoff for biogassproduksjon i Steigen. Alle disse kildene til råstoff kan være en fordel for å få til et biogassanlegg, men det bidro også til noen av de problemene som informantene forteller om.

Både ordføreren og en representant for Steigen bondelag forteller at en samlokalisering av disse råvarene i et stort biogassanlegg vil føre til at husdyrgjødselen vil måtte transporteres over store avstander. Dette opplever de som et viktig problem. Hovedproblemet er at viss biogassanlegget skal ligge i nærheten av smoltanlegget, vil det ligge et godt stykke unna de viktigste jordbruksområdene i den geografisk spredte kommunen. Størrelse på anlegget og plassering henger sammen, og i Steigen er det ikke avklart hvordan disse praktiske løsningene eventuelt skal være. Et annet problem er ifølge informantene at det ikke er klart hva all gassen skal brukes til. Utredningen fra Bioforsk anslår at et stort biogassanlegg slik det er foreslått i Steigen vil produsere mye mer biogass enn det som er behovet for smoltanlegget. Ordføreren og næringssjefen i kommunen mener også at det er et problem at spesielt noe av det som er foreslått i Steigen er lite utviklet teknologi. Dette gjelder særlig ideen om å kombinere biogassproduksjon med algedyrking.

Stram økonomi gjør det vanskelig å ta initiativ til nye investeringer

Ordføreren, som også er bonde, forteller at ikke bare kommunen, men også viktige deler av næringslivet strever med økonomien, blant annet landbruket:

Vi blir jo stadig færre bønder, og det er jo dermed færre som "holder trøkket oppe". Og vi står i fare for å bli mer og mer stressa. Altså; i 2001 var det 88 melkeprodusenter i Steigen. I dag er vi 40. Så på ti år er vi mer enn halvert – og denne utviklingen bare fortsetter. Så grunnlaget for hele den biten der, biogass-prosjektet, i alle fall i fra landbruket, smuldrer nok noe bort, har jeg inntrykk av (intervju, 20.04.2012).

Representanten for Bondelaget har samme oppfatning, og mener at stramme kår for landbruket gjør det vanskelig å drive med innovasjon.

Mangel på investorer

Administrerende direktør i oppdrettsselskapet som var tenkt å være med i biogassatsingen, mener at den største barrieren for å bygge et biogassanlegg i Steigen er at de ikke har noen investorer. Han tror at kommunen har hatt litt for store forhåpninger om at selskapet skulle ta investeringene. Selskapet konsentrerer seg imidlertid om fiskeoppdrett, og anser det ikke som naturlig å gå dypt inn i en biogassatsing. Ifølge den administrerende direktøren legger selskapet gjerne til rette for ny næringsaktivitet i kommunen om de kan det, ved for eksempel å tilby råstoff til et biogassanlegg, men de som skal drive anlegget må være profesjonelle på biogassproduksjon. Han forteller at de har to former for motivasjon for å involvere seg i et biogassanlegg. Det ene er at de vil bidra til næringsutvikling i kommunen, det andre er omdømmebygging. Smoltanlegg slipper ut næringsalter og avfallstoffer i havet, og hvis dette i stedet kan brukes til produksjon av fornybar energi, viser selskapet vilje til å gjøre noe med problemet. Selv om han mener beskrivelser av dette problemet gjerne er overdrevet, er selskapet positive til å vise at de vil gjøre noe med det.