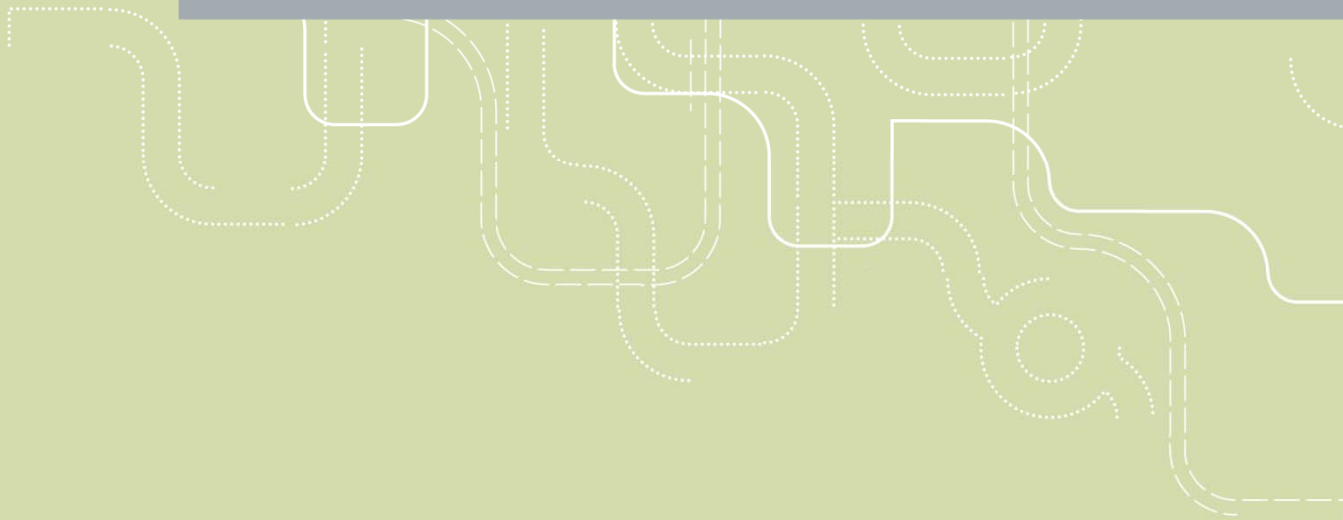


## Prosessevaluering av klimapolitiske mål for transport. Hva - Hvorfor - Hvordan





# Prosessevaluering av klimapolitiske mål for transport. Hva - Hvorfor - Hvordan

Vibeke Nenseth  
Arvid Strand

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

---

**Tittel:** Prosessevaluering av klimapolitiske mål for transport. Hva - Hvorfor - Hvordan

**Forfattere:** Vibeke Nenseth  
Arvid Strand

**Dato:** 12.2011

**TØI rapport:** 1172/2011

**Sider** 49

**ISBN Elektronisk:** 978-82-480-1284-9

**ISSN** 0808-1190

**Finansieringskilde:** Klima- og forurensningsdirektoratet

**Prosjekt:** 3752 - Prosessevaluering av klimapolitiske tiltak/virkemidler innen veitransport

**Prosjektleder:** Vibeke Nenseth

**Kvalitetsansvarlig:** Marika Kolbenstvedt

**Emneord:** klimapolitikk  
Miljøindikator  
Prosessevaluering  
Veitransport

**Title:** Process evaluation of climate policy instruments for road transport. What - Why - How

**Author(s):** Vibeke Nenseth  
Arvid Strand

**Date:** 12.2011

**TØI report:** 1172/2011

**Pages** 49

**ISBN Electronic:** 978-82-480-1284-9

**ISSN** 0808-1190

**Financed by:** Climate and Pollution Agency

**Project:** 3752 - Process evaluation of climate policies/measures for road transport

**Project manager:** Vibeke Nenseth

**Quality manager:** Marika Kolbenstvedt

**Key words:** climate policy  
concept evaluation  
indicators  
Process evaluation  
Road Transport

#### **Sammendrag:**

Rapporten drøfter prosessevaluering som ledd i vurderingen av klimapolitiske virkemidler. En prosessevaluering ser på selve gjennomføringen av et program - fra innsats til utfall og virkning - for å forklare (eventuelt manglende) måloppnåelse. Rapporten ser nærmere på enkelte pågående forvaltningsprosesser som har som siktemål å få til reduserte klimagassutslipp fra veitrafikken; bruk av klimarelaterte transportindikatorer og areal- og transportpolitiske bypakker. Aktuelle indikatorer er etter hvert velkjente og veletablerte, men er i spredt og uforpliktende bruk og viser seg lite disiplinerte for handling. Studien av prosessene med KVV (konseptvalgutredning) av bypakker og Framtidens byer-programmet viser at klimahensyn er lite framtrepende. Framtidens byer har som hovedmål å bidra til klimagassreduksjon, mens KVV primært er etablert for å sikre at det beste utbyggingsalternativet blir valgt. Et mer forpliktende sektoransvarsprinsipp kan være den institusjonelle mekanismen som sikrer at klimahensyn ikke glipper i praksis.

#### **Summary:**

The report discusses the role of process evaluation in the assessment of climate policy measures. A process evaluation addresses the implementation of a programme - from input to output and impact. It aims at explaining why policy goals are achieved - or not. The report takes a closer look at some ongoing policy processes aiming at reduction of greenhouse gas emissions: use of climate related transport and land use indicators, as well as urban transport policy packages. Indicators have come to be well known and widely used, but in a fragmented way, without strong obligation for policy action. The study of concept evaluation of urban policy packages and the Cities of the Future-programme indicates that climate concern is not very salient. The Cities of the Future-programme is launched as a climate policy programme, while the concept evaluation instrument aims at ensuring that the best development concept is chosen. A more binding climate policy integration principle might be the institutional mechanism ensuring that climate issues are not overlooked during the policy implementation.

Language of report: Norwegian

---

*Rapporten utgis kun i elektronisk utgave.*

*This report is available only in electronic version.*

---

Transportøkonomisk Institutt  
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo  
Telefon 22 57 38 00 - [www.toi.no](http://www.toi.no)

Institute of Transport Economics  
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo, Norway  
Telefon 22 57 38 00 - [www.toi.no](http://www.toi.no)

# Forord

Som ledd i sitt arbeid med resultatoppfølging av målene i klimapolitikken lyste Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) ut et oppdrag med formål å vise hvordan en kan benytte prosessorienterte analyser av virkemidler rettet mot å redusere utslipp av klimagasser.

TØI ble tildelt oppdraget og har i løpet av en knapp måneds arbeid i november og desember søkt å få fram hva slike prosessorienterte analyser i klimaoppfølgingsarbeidet kan innebære, og hva de kan bidra med. Analysen er avgrenset til veisektoren. Som illustrerende case er valgt indikatorbruk samt areal- og transportpolitiske bypakker.

Underveis i arbeidet har vi gjennomført et fokusgruppemøte med sentrale personer innenfor klima- og transportfeltet i Statens vegvesen, Klif og CICERO. Formålet var å få fram aktuell status og drøfte muligheter og utfordringer i klimapolitiske prosesser for reduserte transportutslipp. Deltakerne takkes for innsatsen.

Prosjektet er utført av forskerne Vibeke Nenseth (med et hovedansvar for kapittel 1-3 og 6) og Arvid Strand (med et hovedansvar for kapittel 4-5) med førstnevnte som prosjektleder. Rapporten er tilrettelagt for trykking av Unni Wettergren og kvalitetssikret av avdelingsleder Marika Kolbenstvedt.

Innholdet i rapporten står for forfatterens regning og representerer ikke oppdragsgivers synspunkter.

Oslo desember 2011  
Transportøkonomisk institutt

*Lasse Fridstrøm*  
instituttssjef

*Marika Kolbenstvedt*  
avdelingsleder



# Innhold

## Sammendrag

<b>1 Bakgrunn og problemstillinger</b> .....	<b>1</b>
1.1 Prosessevaluering av måloppnåelse i klimapolitikken .....	1
1.2 Mål for transportens klimagassutslipp .....	2
1.3 Økte klimagassutslipp fra transportsektoren.....	6
1.4 Prosessevaluering – hva og hvorfor .....	8
1.5 Prosess- og resultatevaluering – gjensidig utfyllende.....	11
1.6 Et institusjonelt perspektiv – og en refleksiv vending.....	12
<b>2 Empirisk avgrensning og metodisk tilnærming</b> .....	<b>14</b>
<b>3 Indikatorer for overvåking av veitrafikksektorens klimagassutslipp</b> .....	<b>17</b>
3.1 Indikatorsystem avgjørende for å nå klimapolitiske mål.....	17
3.2 Indikatorer for veitransport og klimagassutslipp .....	18
3.3 Indikatorer: utbredt, men uforpliktende bruk.....	19
3.4 Hvordan styrke indikatorers politikkpåvirkende rolle? .....	20
<b>4 Areal- og transportplanlegging - Komplekst saksfelt, mange aktører</b> .....	<b>22</b>
4.1 Hva forstår vi med samordnet areal- og transportplanlegging?.....	23
4.2 Mange politikkområder og spredte ansvarsforhold .....	27
<b>5 Strategiske planer i byer – KVU/Bypakker og Framtidens byer</b> .....	<b>29</b>
5.1 Klimahensyn i konseptvalgutredninger .....	29
5.2 Klimaprogrammet Framtidens byer.....	34
<b>6 Prosessevaluering – for å utvikle nye institusjonelle mekanismer</b> .....	<b>39</b>
6.1 Klimahensyn på tvers – forslag til en evalueringsramme.....	39
<b>Referanser</b> .....	<b>43</b>
<b>Vedlegg</b> .....	<b>46</b>
Referat fra fokusgruppemøtet 5.12.11 .....	46

## Figurer

<i>Figur 1.1: Utslipp av klimagasser, etter kilde. 1990-2010. SSB 2011</i> .....	7
<i>Figur 1.2: Evalueringslogikk – faser og tilbakesløyfer</i> .....	10
<i>Figur 5.1: Skjematisk oversikt over KVU-prosessen</i> .....	30

## Tabeller

Tabell 4.1: Mål og virkemidler i samordnet areal- og transportpolitikk .....	26
Tabell 5.1: Oversikt over samfunns mål, effektmål og klimakrav i KVU-prosesser .....	31





Sammendrag:

# Prosessevaluering av klimapolitiske mål for transport

## Hva – Hvorfor - Hvordan

TØI rapport 1172/2011  
Forfattere: Vibeke Nenseth og Arvid Strand  
Oslo 2011 49 sider

---

*Det er for tiden fokus i forvaltningen på institusjonelle og prosessuelle forhold som kan styrke måloppnåelsen i klimapolitikken. En prosessevaluering ser på selve gjennomføringen av et program – fra innsats til utfall og virkning – for å forklare hvorfor mål innfris, eller ikke. Gjennomgangen av enkelte pågående forvaltningsprosesser som har som siktemål å få til reduserte klimagassutslipp fra veitransport, viser at målet om utslippsreduksjon blir lite framtreddende i praksis. Det gjelder bl a for bypakker knyttet til areal- og transportplanlegging, som Framtidens byer-programmet og konseptvalgutredninger. En utbredt bruk av klimarelaterte transportindikatorer betyr heller ikke at det skjer mye, selv om indikatorlamper lyser. Prosessevalueringer kan peke på mer forpliktende institusjonelle mekanismer som kan bidra til at klimahensynet ikke glipper i gjennomføringen. Verdt å merke er at prosessevalueringer i seg selv kan virke disiplinerte for handling.*

Evalueringer er systematiske gjennomganger av sammenhengen mellom et programs mål, aktiviteter og effekter. Politiske programmer må evalueres for å vite hva som virker for oppsatte mål. Et hovedskille går mellom *målevaluering* som vurderer om de ønskete virkningene er oppnådd og en *prosessevaluering* som retter søkelyset mot selve iverksettingen og hva som skjer i forløpet (the black box) mellom innsats (input), utfall (output) og virkning (outcome/impact) i politiske prosesser. Et viktig poeng er å se målevaluering og resultatevaluering som komplementære - gjensidig utfyllende, ikke gjensidig utelukkende evalueringsformer.

Rapporten ser nærmere på hva en prosessevaluering er og kan innebære, og hvorfor og når det er særlig aktuelt. Hensikten har vært å gi en oversikt over hvordan prosessevaluering kan brukes - som metode og tilnærming. Den gir en kunnskapsstatus og drar i seg selv veksler på vanlige kvalitative metodiske inntak for å belyse prosesser: dokument- og litteraturgjennomgang, informantintervju, samt fokusgruppe med sentrale aktører som peker på særlige utfordringer i klimapolitiske prosesser knyttet til veitransport.

For å få innsikt i *hvorfor* noe (ikke) virker er det vanskelig å komme utenom egenskaper og kvaliteter ved selve aktivitetene eller prosessen som frambrakte – eller skulle ha frambrakt – resultatene. Ideelt sett bør enhver evaluering derfor romme *både* en resultat- og en prosessevaluering. Så lenge resultater innfris og mål nås, blir gjerne ikke spørsmålet om *hvorfor* så aktuelt. Det er som regel underforstått at politikken da ganske enkelt virker som den skal. Kravet om

prosessevaluering gjør seg ofte særlig gjeldende når måloppnåelse *ikke* skjer. Når prosessevalueringer gjennomføres, er det derfor gjerne et hovedfokus på institusjonelle barrierer og organisatoriske, prosessuelle mekanismer som *hemmer* målrealiseringen. Ikke minst ut fra behovet for nye og innovative løsninger i det klimapolitiske arbeidet er det all grunn til også å søke etter *prosessuelle* forklaringer bak klimatiltak som faktisk ser ut til å virke. En prosessevaluering kan få fram hva som gjør at klimagassutslipp reduseres i enkelte sektorer, og hva som skal til for å få enda raskere reduksjon.

Et sentralt aspekt ved en prosessevaluering er at evalueringen i seg selv kan virke motiverende – eller sågar disiplinerende – på de involverte og deres innsats. Slik kan evalueringer ha en mobiliserende effekt ved at en kan oppnå en økt ansvarliggjøring for å bidra ytterligere til politikken eller programmets målrealisering.

Veitrafikken står for knapt 20 prosent av de norske klimagassutslippene, og har de siste 20 årene hatt en utslippvekst på 25 prosent. Vi har i denne studien sett nærmere på enkelte pågående forvaltningsprosesser som vi antok kunne ha betydning i arbeidet med å få til reduserte utslipp i klimagassutslippene fra veitrafikken: bruk av klimarelaterte transportindikatorer og areal- og transportpolitiske bypakker (konseptvalgutredninger og 'Framtidens byer'-programmet).

Erfaringer fra indikatorstudien er at indikatorer for veitransport og dens klimagassutslipp er velkjente og veletablerte og i utstrakt, men i spredt og uforpliktende bruk. Allment rettet og jevnlig oppdatert kunnskap om jevnt stigende klimagassutslipp fra transport synes ikke å virke disiplinerende for handling. Muligens er selve utslippsmålet isolert i for sterk grad i fokus, uten at det er koblet til påvisning av sammenhenger med sentrale drivkrefter bak veitransport – det være seg inntektsutvikling, mobilitetsmønstre, teknologi eller næringsutvikling. Den gunstigere trafikk- og CO<sub>2</sub>-utslippsutviklingen når det gjelder (stor)bytransport i det siste er særlig interessant å synliggjøre – for å få fram at gunstige utviklingstrekk på ett område i noen tilfeller faktisk sammenfaller med reduksjon i utslipp (såkalt frakobling eller vinn-vinn-situasjoner). Mer forpliktende bruk gjennom en bedre institusjonalisering av sammensatte indikatorsystemer er viktig for å få fram nye – eller underkommuniserte – sammenhenger bak utslippsutviklingen.

Utslippene i veisektoren er en konsekvens av så vel strukturelle som individuelle faktorer. Sammen fastlegger de hvor mye vi transporterer og transporteres og med hvilke transportmidler transporten foregår, og i siste instans hvor mye energi som kreves og hvilke klimagassutslipp som blir resultatet. Blant de strukturelle faktorene står areal- og transportplanleggingen sentralt. Viktig i den sammenheng er prosessene knyttet til utvikling av konseptvalgutredninger for areal- og transportsystemet i byene våre. Hvordan håndterer disse prosessene klimaspørsmålene? 'Framtidens byer' er en spesialsatsing fra Miljøverndepartementet med hovedmål å redusere klimagassutslippene – og gjøre byene bedre å bo i. Areal og transport er ett av fire innsatsområder. Disse prosessene har vi også viet oppmerksom i vår studie.

Erfaringene fra studiet av prosessene med KVVU-arbeid og Framtidens byer er at oppmerksomheten om klima ikke er påfallende sterk. I Framtidens byer er dette særlig slående siden det er et relativt nyopprettet program som har som hovedmål å bidra til klimagassreduksjon. For KVVU-arbeidenes del er mangelfull oppmerksomhet om klima mindre påfallende. Institusjonen KVVU er etablert

# 1 Bakgrunn og problemstillinger

## 1.1 Prosessevaluering av måloppnåelse i klimapolitikken

Miljøverndepartementet har bedt Klima- og forurensingsdirektoratet (Klif) om å etablere et helhetlig system for å forbedre og gi en mer systematisk dokumentasjon av resultatoppfølgingen av målene i klimapolitikken. Systemet skal gi en helhetlig gjennomgang av utslippsutviklingen i Norge; analysere effekten av iverksatte tiltak og virkemidler; gi vurderinger både av forventet utslippsutvikling og av mulige virkemidler og tiltak framover. Departementet ønsker at Klif i større grad skal sørge for en god resultatoppfølging og at dette blant annet omfatter bedret dokumentasjon av gjennomførte tiltak og virkemidler i sektorene og synliggjøring av effekt av gjennomførte tiltak og virkemidler.

Klif har som oppfølging blant annet startet med kvantitative analyser i en pilotstudie for å følge utviklingen av klimagassutslipp innenfor ulike sektorer. Som et ytterligere ledd i utviklingen av dette systemet, har Klif også ytret ønske om å benytte seg av *proessorienterte analyser*. Disse analysene skal supplere de øvrige kvantitative analysene som baserer seg på statistiske metoder og beregningsmodeller.

Klif gir uttrykk for at hensikten med prosessevalueringer innen klimapolitikken er å få dyptgående kunnskap:

- om gjennomføringen av vedtatte tiltak og virkemidler – og hvorfor resultatene avviker fra beslutningstakernes forventninger
- hvilke drivkrefter og barrierer som påvirker måloppnåelse
- om tiltaket har positive og/eller negative bieffekter
- om det finnes muligheter for effektivisering av gjennomføringsprosessene, uten å påvirke måloppnåelsen negativt
- om drivkrefter, aktører og strukturer som er relevant for tiltaket (også dersom tiltaket ikke er gjennomført ennå)

### En meta-studie for prosessevalueringer i klimapolitikken

Hovedhensikten med oppdraget er først og fremst å tydeliggjøre for Klif hva slags funn en proessorientert analyse kan produsere, og om og hvordan disse funnene kan styrke den øvrige resultatoppfølgingen. Med en prosessevaluering ønsker Klif å søke *alternativer til kvantitativ oppfølging av hvordan arbeidet med å nå klimamål utvikler seg*. Vi har forstått det slik at Klif er ute etter å få bedre forståelse av ulike prosesser som er sentrale i det klimapolitiske arbeidet, og at dette prosjektet skal bidra til en utvikling av en *mal* for hvordan slikt arbeid kan gjennomføres. Prosessevaluering skal ses i sammenheng med den evalueringen av utviklingen av verdier på sentrale målindikatorer som den kvantitative evalueringen bidrar med. Oppdraget nå er ikke i seg selv noen prosessevaluering av klimapolitiske tiltak og virkemidler. Dét ville forutsatt en mer inngående og langvarig oppfølging av pågående transport- og klimapolitiske prosesser. Det er

snarere snakk om en *meta-studie* av prosessevaluering der hensikten er å tilby en kunnskapsstatus med systematisk oversikt over hvordan prosessevaluering kan brukes - som metode og tilnærming. Vi drar i noen grad veksler på vanlige metodiske kvalitative inntak som brukes i prosessevalueringer, så som dokument- og litteraturgjennomgang samt enkelte intervjuer, blant annet et fokusgruppemøte.

Vi gjennomgår i det følgende først bakgrunnen for at selve resultatoppfølgings-systemet i klimapolitikken er satt i søkelyset, før vi går nærmere inn på hva en prosessevaluering er, og hvordan en prosessevaluering av måloppnåelse i klimapolitikken kan gjennomføres.

## 1.2 Mål for transportens klimagassutslipp

### Norges mål på klimaområdet

Norge har uttrykte mål innenfor klimaområdet generelt og for transportens klimagassutslipp spesielt. Det såkalte *klimaforliket* (mellom stortingspartiene, med unntak av Fremskrittspartiet) fra januar 2008 kom i stand i kjølvannet av Stortingets behandling av klimameldingen fra sommeren før (St.meld. nr 34 (2006-2007)). Ifølge klimaforliket skal Norge kutte utslippene med 30 prosent fra 1990-nivå, det vil si et kutt på 15-17 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter innen 2020 (Gullberg 2009). Kuttet skal ses i forhold til referansebanen slik den er presentert i nasjonalbudsjettet for 2007, når skog er inkludert. Dette innebærer at 2/3 av Norges utslippsreduksjoner skal tas nasjonalt. Klimaforliket innebærer også at Norge har som mål å være karbonnøytralt senest i 2050. Det vil si at utslippsreduksjonen minst skal tilsvare omfanget av utslippene. Dersom det kommer på plass en global og ambisiøs klimaavtale hvor også andre industriland forplikter seg til store utslippreduksjoner, har Norge som mål om å oppnå karbonnøytralitet allerede i 2030. Målet er at de innenlandske utslippene ikke skal overstige 45-47 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2020. I 2010 lå imidlertid utslippene 6,7-8,7 millioner tonn over dette nasjonale målet<sup>1</sup>.

For transport er det i Nasjonal transportplan<sup>2</sup> et uttrykt mål om at ”Transportpolitikken skal bidra til å begrense klimagassutslipp, redusere miljøskadelige virkninger av transport, samt bidra til å oppfylle nasjonale mål og Norges internasjonale forpliktelser på miljøområdet”. For klimagassutslipp er det avledet et såkalt etappemål som er formulert som å: ”Bidra til at transportsektoren reduserer klimagassutslippene med 2,5-4,0 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i forhold til forventet utslipp i 2020”.

Målet innebærer at veitrafikken skal redusere sine klimagassutslipp med minst like mye som veksten har vært siden 1990. For veitrafikk var klimagassutslippene 10,1 millioner tonn i 2010, mot 7,6 millioner tonn i 1990 - en økning på 2,5 millioner tonn eller om lag 30 prosent ([www.ssb.no](http://www.ssb.no)). Det forventes imidlertid fremdeles en årlig vekst på 1,5 prosent for veitransportens klimagassutslipp fram mot 2020.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> <http://www.ssb.no/vis/emner/01/04/10/klimagassn/main.html>, 25. mai 2011

<sup>2</sup> <http://www.ntp.dep.no/2014-2023/pdf/hovedrapport.pdf>, februar 2011

<sup>3</sup> [http://www.klif.no/artikkel\\_40914.aspx](http://www.klif.no/artikkel_40914.aspx)

## Behov for forsterket innsats og bedre ansvarsdeling

Et søkelys på *prosessevalueringer* i klimapolitikken må ses på bakgrunn av den nylige gjennomgangen av måloppnåelsen i norsk klimapolitikk. Våren 2010 la Riksrevisjonen fram en utredning som understreket behovet for en forsterket innsats for å nå målet om å redusere utslippene i Norge i 2020 (i Dokument 3:5 (2009-2010) til Stortinget). Det ble pekt på at måloppnåelse i klimapolitikken og arbeidet med å redusere utslippene av klimagasser krever langsiktighet, og at det nasjonale målet for 2020 krever en forsterket innsats. Riksrevisjonen poengterte også at tidlige tiltak er billigere, og har større effekt på utslippene enn tiltak gjennomført på et senere tidspunkt.

Det heter i utredningen at: *”Etter at målene er vedtatt, har det ikke blitt systematisk rapportert om effekten av iverksatte virkemidler. Det kan derfor stilles spørsmål ved om Miljøverndepartementet har tilstrekkelig styringsinformasjon til fortløpende vurdering av måloppnåelse og dermed sørge for en god resultatoppfølging gjennom pådriverrollen overfor andre departementer”*. Departementet har eksempelvis ennå ikke på plass et indikatorovervåkningssystem som virker forpliktende.

Undersøkelsen viser til at Miljøverndepartementet møter utfordringer i utøvelsen av sin klimapolitiske pådriverrolle på grunn av målkonflikter og sterke sektorinteresser. Samtidig påpeker undersøkelsen at det foreligger lite dokumentasjon på hvordan Miljøverndepartementet har utført denne rollen. Det stilles spørsmål ved om dette kan være til hinder for god styring og resultatoppfølging. Undersøkelsen viser også enkelte svakheter i styringsinformasjon knyttet til det nasjonale målet for 2020 og sektormålene. En konsekvens av at målene er fastsatt i forhold til en referansebane, er at det virker metodisk krevende å følge opp de nasjonale målene for 2020. Som det heter, vil vurdering av måloppnåelse forutsette kjennskap til den utslippsreduserende effekten av tiltakene som er gjennomført. (ibid.)

## Forslag om klimakompass

Som svar på kritikken fra Riksrevisjonen om et manglende resultatoppfølgings-system, foreslo Klif høsten 2010 å etablere et såkalt klimakompass som et redskap å navigere etter i klimapolitikken. Klimakompasset var tenkt både som en analyse av utslippsutviklingen samtidig med en vurdering av effekten av iverksatte tiltak og virkemidler. Dessuten var det tenkt at det skulle besvare spørsmål om hvilke klimatiltak som er iverksatt og hvordan de virker og hvor lang avstand det er igjen til klimamålene (distance-to-target-indicators).

## Sektoransvaret et særlig problem

Integrering av miljøhensyn i og på tvers av alle sektorer kan ses som ett av de sentrale policyprinsippene som ble introdusert med bærekraftdiskursen fra slutten av åttitallet. Det ble ytterligere presisert gjennom Agenda 21-dokumentet fra Rio i 1992 som framhevet nødvendigheten av å styrke *”...institutional structures to allow the full integration of environmental and developmental issues, at all levels of decision-making”*, og å etablere *”... domestically determined procedures to integrate environment and development issues in decision making”*.

Prinsippet om at miljøhensyn skal integreres i alle beslutninger - environmental policy integration (EPI) eller miljøpolitisk sektorintegrasjon på norsk – ligger til grunn for så vel OECDs anbefalinger som EUs forpliktelser (i Artikkel 6 i EU-traktaten siden 1997). I en rapport fra 2005 fra EUs miljøbyrå (European Environmental Agency) i København, om *'Environmental Policy Integration. Administrative culture and practices'* ble det slått fast at EPI – innebærer en *kontinuerlig prosess* med å sikre at miljøhensyn blir reflektert i all politikkutforming. Det påpekes også at miljøpolitisk sektorintegrasjon forutsetter endringer i politiske og organisatoriske aktiviteter og prosedyrer slik at miljøtemaer blir innlemmet så tidlig som mulig og gjennom hele gjennomføringsfasen (EEA 2005, Nilsson & Eckerberg 2009).

På norsk har vi den såkalte *utredningsinstruksen* fra 2000 som gir pålegg om at økonomiske og administrative samt andre vesentlige – så som de miljømessige – konsekvenser skal utredes ved alle statlige utredninger, forskrifter, reformer og tiltak som foreslås. Som det heter i forordet skal *"... ivaretagelse av miljøet danne grunnlag for politikkutforming på alle områder"*. Det nevnes dessuten eksplisitt at det skal utredes om *"saken vil føre til vesentlig økte utslipp av klimagasser"*.

Fra 2000 var det krav om at det skulle utarbeides særegne *miljøhandlingsplaner* i alle departementer. Imidlertid var dette et arbeid som skulle vise seg å være lite styrende for departementenes miljøverninnsats. Statskonsult konkluderte derfor i en evaluering (2003) at *"Arbeidet med sektorintegrasjon bør primært videreføres gjennom å kople miljøhensyn og miljøavveininger sterkere til andre styrende og besluttede prosesser."* Det betyr at sektoransvarsprinsippet ble tenkt videreført gjennom de ordinære budsjettprosessene og gjennom arbeidet med den jevnlig oppdaterte stortingsmeldingen om regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand som ble utarbeidet hvert annet år fra 1999 til 2007.<sup>4</sup> Denne har imidlertid ikke blitt oppdatert nå i løpet av den siste fireårsperioden.

Ved gjennomgangen av den statlige klimapolitiske resultatoppfølgingen viser Riksrevisjonens undersøkelse at det fremdeles er store svakheter i hvordan de ulike departementene ivaretar sitt sektoransvar. Sektordepartementene har i liten eller ingen grad operasjonalisert klimamålsettingene gjennom arbeidsmål og konkretisering av virkemiddelbruk eller gitt styringssignaler om konkrete klimamål til underliggende etater. Dette bidrar etter Riksrevisjonens vurdering til at det blir vanskeligere å nå de nasjonale klimamålene.

### **Også FN er kritisk – og forventer en ledende norsk klimapolitisk rolle**

Den femte og nyeste såkalte National Communication-rapporten fra Norge er blitt revidert i regi av FNs klimakonvensjon, UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change (2009). Her etterspørres blant annet en mer detaljert beskrivelse av de enkelte sektorene, bedre oversikt over tiltak og virkemidler i hver sektor og beskrivelse av effekt og samvirkning mellom disse. Konvensjonens påpekninger for norsk klimapolitikk er i stor grad sammenfallende med de svakheterne ved dagens system som Riksrevisjonens undersøkelse peker på. Også her er behovet for *en bedre resultatoppfølging* på klimafeltet

---

<sup>4</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/pressesenter/pressemeldinger/2007/stortingsmelding-om-regjeringens-miljopo.html?id=465448>

understreket, ikke minst for å kunne følge opp Norges internasjonale forpliktelser.

Samtidig peker rapporten også på den betydelige politiske oppmerksomheten og det omfattende politiske systemet som er rettet mot klimaendring i Norge - og som vil kunne gi Norge en særlig ledende rolle i kampen mot klimaendringene. Som det gis uttrykk for:

The combination of the comprehensive coverage of sectors and the considerable level of taxation in Norway is unique in the world. Norway has advocated cost-effectiveness across emission sources, sinks, sectors and GHGs both domestically and internationally. The high political attention given to climate change together with the comprehensive policymaking process put in place in Norway gives the Party a leading role in combating climate change.

I en gjennomgang av nylige utenfravurderinger av norsk klimapolitikk viser det seg også at Norge gjennomgående får ros for å ha et høyt ambisjonsnivå og for å ha introdusert klimapolitiske virkemidler på et tidlig tidspunkt (Alfsen m.fl. 2011).

### 'Climate mainstreaming' - utfordringer og barrierer

I nyere sammenhenger blir gjerne sektoransvarsprinsippet når det gjelder klima kalt '*climate mainstreaming*'. Hovedargumentet er at klimapolitisk innsats blir mest virkningsfull når det tas klimahensyn innenfor politikkområder som har klimakonsekvenser, men som har andre primæroppgaver – slik som transport, landbruk, industri, o.a. Hvis klima skal bli en "hovedstrømning" i all politikk og planlegging, innebærer det blant annet å forsikre seg om at "*.. action to cut emissions from one sector is not cancelled out by measures which increase emissions from another*".<sup>5</sup> Det kan derfor også ses som en mekanisme som skal kunne håndtere *målkonflikter*. Parallelt med at 'climate mainstreaming' lanseres, er det imidlertid også en betydelig oppmerksomhet mot de utfordringene – eller barrierene – strategien med klima-mainstreaming støter på. Det er her prosessevalueringer kan tenkes å ha en særlig rolle.

For det første dreier det seg om en betydelig *institusjonell friksjon* ved at det allerede foreligger en rekke *andre* hensyn som skal "mainstreames" på tvers av ulike politikk- og sektorområder. Utredningsinstruksen lister eksempelvis opp en rekke øvrige "vesentlige konsekvenser" som også skal vurderes, ved innføring av nye politiske reformer og tiltak. Det gjelder blant annet hensynet til likestilling (jf 'gender mainstreaming'), til næringslivet, til distriktene, til befolkningens helse, til menneskerettighetene, o.a. I tillegg skal det i all planlegging etter plan- og bygningsloven tas hensyn til barn og unges oppvekstvilkår.

Det betyr at klimahensyn bare er ett av mange sektoroverskridende eller gjennomgående temaer det skal tas stilling til. Derfor er det allerede en viss oppmerksomhet mot en "*mainstreaming overload*". (Kok m.fl. 2007). Samtidig pekes det også på at etablerte politiske og institusjonelle strukturer er lite innrettet på tverrsektoriell samordning og felles beslutninger fordi de er gjennomgående

---

<sup>5</sup> Som nylig uttrykt av EUs klimakommisær, Connie Hedegaard  
[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/hedegaard/headlines/topics/mainstreaming\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/hedegaard/headlines/topics/mainstreaming_fr.htm)

fokusert på og strukturert ut fra sine grunnleggende *sektorinteresser* (henholdsvis transport, landbruk, industri, etc). Også *kommunikasjonssvikt* og manglende forståelse på tvers av sektorer og interesser blir trukket fram. Dessuten er det åpenbart at det til tider faktisk finnes åpenbare målkonflikter og uløselige *'trade-offs'* mellom klima og andre politiske hensyn som krever politisk avklaring og som institusjonell harmonisering alene uansett ikke kan avhjelpe (ibid.)

I utredningen *"Hvordan møte overgangen til et lavutslippssamfunn"* på oppdrag av Klif i 2011, peker Econ Pöiry på at det bør vurderes nærmere hvordan ulike beslutningsprosesser kan integreres bedre, spesielt når sektorovergripende mål og nasjonale mål står i kontrast til sektorbestemte og lokale beslutninger. De anbefaler blant annet at det gjennomføres en studie av barrierer for bedre integrering av beslutninger på tvers av sektorer og fagdepartement.

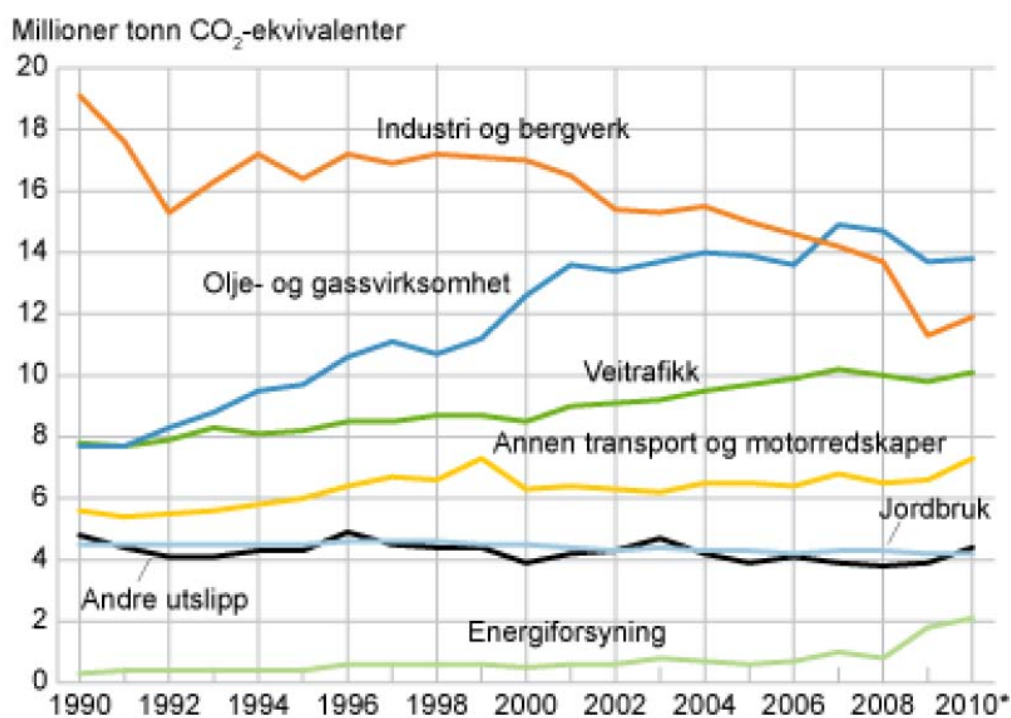
Det er et vesentlig poeng med prosessevalueringer at de langt på vei skal kunne påvise slike barrierer – og dermed få fram særlige forutsetninger for en bedre integrering av klimahensyn – en *'climate mainstreaming'* - på langs og på tvers i forvaltningen.

### 1.3 Økte klimagassutslipp fra transportsektoren

Transport står for nærmere en tredel av klimagassutslippene, og veitransporten alene står for en femdel - vel 10 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2010. Politiske standardkrav, teknologi og endret næringsutvikling har etter hvert bidratt til å begrense veksten i klimagassutslipp. Det er særlig fra off-shore-virksomheten og fra transport, spesielt veitransport, veksten i CO<sub>2</sub>-utslippene fortsetter å øke, jf figur 1.1.



Figur 1.1: Utslipp av klimagasser, etter kilde. 1990-2010. SSB 2011



Kilde: Utslppsstatistikken til Statistisk sentralbyrå og Klima- og forurensningsdirektoratet.

Utslippene fra veitrafikk har økt med drøyt 30 prosent siden 1990. Det skyldes at hver av oss reiser stadig lengre hver dag – fra 1991 til 2005 har det vært en økning på 15 prosent (fra 34 til 40 km per person per dag). Andelen av reisene som utføres med ulike transportmidler endres lite over tid. Reisene utført med personbil er fremdeles over 60 prosent, selv om det har vært en liten nedgang fra 2005 til 2009 (fra 66 til 63 prosent). Alt dette ifølge de nasjonale reisevaneundersøkelsene (Vågane m.fl. 2011).

Mer energieffektive kjøretøy, overgang fra bensin til diesel og innblanding av biodrivstoff har bidratt til å dempe veksten noe (SSB 2011). Samtidig viser ferske trafikktegninger at biltrafikken i områder med mest trafikk, som for eksempel Oslo, faktisk ikke viser noen økning i de senere årene (Prosam 2011), - en utflating som for en stor del tilskrives økt kollektivandel (Ruud m.fl. 2011).

Persontransporten står for 75 prosent av utslippene fra veitrafikken; gods-transporten står for den resterende firedelen. Men det er innenfor denne firedelen av trafikken at utslippene vokser aller mest. Det er tungtrafikkens klimagassutslipp som vokser mest av alle transportformer i Norge<sup>6</sup>. Én av årsakene er – som for persontransporten – at transportavstandene blir stadig lengre. Likevel vil persontransporten lenge ennå utgjøre det klart største transportomfanget, og det er denne delen av veitransporten vi stort sett vil oppholde oss ved i fortsettelsen.

<sup>6</sup> TollpostGlobes informasjonsdirektørs innlegg på konferansen Transport og logistikk 2007 – seminaret *Hvordan gjøre godstransporten mer miljøvennlig?*

## 1.4 Prosessevaluering – hva og hvorfor

### Målevaluering versus prosessevaluering

Evalueringer av offentlig politikk dreier seg om en systematisk gjennomgang av sammenhengene mellom programmets formulerte mål, dets tiltak og virkemidler og effekter, både umiddelbare utfall og virkninger på lengre sikt. Manglende måloppnåelse kan forklares med for svak innsats eller overdrevne forventninger om effekter av de tiltakene som er satt i gang. Virkemidlene kan være uegnet og tiltakene for lite treffsikre, eller målene kan være for ambisiøse eller for vage. Manglende måloppnåelse kan også oppfattes som en utilsiktet konsekvens av de aktivitetene som er satt i gang.

Evalueringsforskningen opererer gjerne med to hovedtilnærminger: *målevalueringer* og *prosessevalueringer* (Sverdrup 2002). Målevalueringer betegnes ofte også som *resultat-* eller *effektevalueringer*. Det sier seg selv at målevalueringer dreier seg om vurdering av *om* og *i hvilken grad* målene eller resultatene faktisk er oppnådd, eller om de ønskete effektene er innfridd. En *prosessevaluering* derimot fokuserer på det som skjer underveis i arbeidet med å nå målene, ikke minst for å kunne *forklare* at utfallet ble som det ble. I motsetning til en mål- eller resultatevaluering som vurderer virkningene av innsatsen, dokumenterer prosessevaluering *hva innsatsen går ut på* og om programmet eller tiltaket går eller blir gjennomført som planlagt. Prosessevaluering er dermed en bred vurdering av hele forløpet til et program, et prosjekt eller et tiltak, fra dets start til slutt. Prosessevaluering gjennomføres ofte for å finne ut om og sikre at en har valgt riktig kurs og er på rett vei.

En prosessevaluering kan også kalles implementerings- eller *iverksettingsevaluering*. Det er fordi det er selve programmets eller tiltakets gjennomføring eller iverksetting som er i fokus. En prosessevaluering søker å besvare spørsmål om selve programmets innsats og dets virkemåte og identifiserer prosedyrene som brukes for å gjennomføre programmet og hvordan det utføres ('performance').<sup>7</sup> En prosessevaluering ser på hva som skjer i 'the black box' mellom innsats (in-put), utfall (out-put) og effekt (out-come) i politiske prosesser (jf figur under).

Så lenge resultater innfris og mål nås, har det vist seg at spørsmålet om *hvorfor* ikke virker så aktuelt. Det vil som regel være underforstått at politikken da ganske enkelt virker som den skal. Kravet om *prosessevaluering* vil derfor ofte gjøre seg gjeldende særlig når måloppnåelse *ikke* skjer. Derfor vil det ofte være et hovedfokus på barrierer og organisatoriske, prosessuelle mekanismer som *hemmer* målrealiseringen når prosessevalueringer gjennomføres. Ikke minst ut fra behovet for nye og innovative løsninger i det klimapolitiske arbeidet, er det all grunn til også å søke etter prosessuelle forklaringer bak klimatiltak som faktisk virker. Det vil kunne ha en betydelig overføringsverdi til andre områder, sektorer eller regioner, som *ikke* ser ut til å få til å gjennomføre en formålstjenlig klimapolitikk.

<sup>7</sup> <http://www.ojp.usdoj.gov/BJA/evaluation/guide/g4.htm>

## Følgeevaluering

Skillet mellom mål- og prosessevaluering tilsvarer omtrent skillet mellom en etterskuddsvis *summativ* evaluering som foretas etter at et program eller tiltak er gjennomført og en *formativ* underveisevaluering som foregår samtidig med utviklingen eller gjennomføringen av programmet (Vislie 1987). En formativ evaluering kalles nå stort sett *følgeevaluering*. Forskere eller andre utenforstående følger prosessen med å utvikle et produkt med sikte på slik å kunne forbedre prosessen underveis slik at sluttresultatet blir best mulig. Observasjon og dialog underveis er sentralt. Utviklingen av prosjektet må skje gjennom samhandling hvor forståelse utvikles for hva som skjer og hvilke betingelser som må være til stede for å nå ønskete resultater. En sentral side ved en formativ evaluering er følgelig evaluatorenes interaksjon med prosjektutviklerne slik at innsikt som vinnes, kan tas i bruk umiddelbart og slik bidra til forbedret måloppnåelse. Slik interaksjon skal også, i teorien, medføre økt involvering av prosjektdeltakerne og på den måten økt ansvarliggjøring. Det skal i sin tur bidra til at resultatene blir anvendt. Evalueringsarbeidet tjener her gjerne som en kontinuerlig feedback eller korrektiv til prosjektet underveis. Siktemålet er å få et så bredt bilde som mulig av hvordan tiltaket utvikles og å kunne forstå hvorfor eller hvordan programmet eller prosjektet som evalueres, lykkes eller mislykkes i å oppnå sine målsettinger.

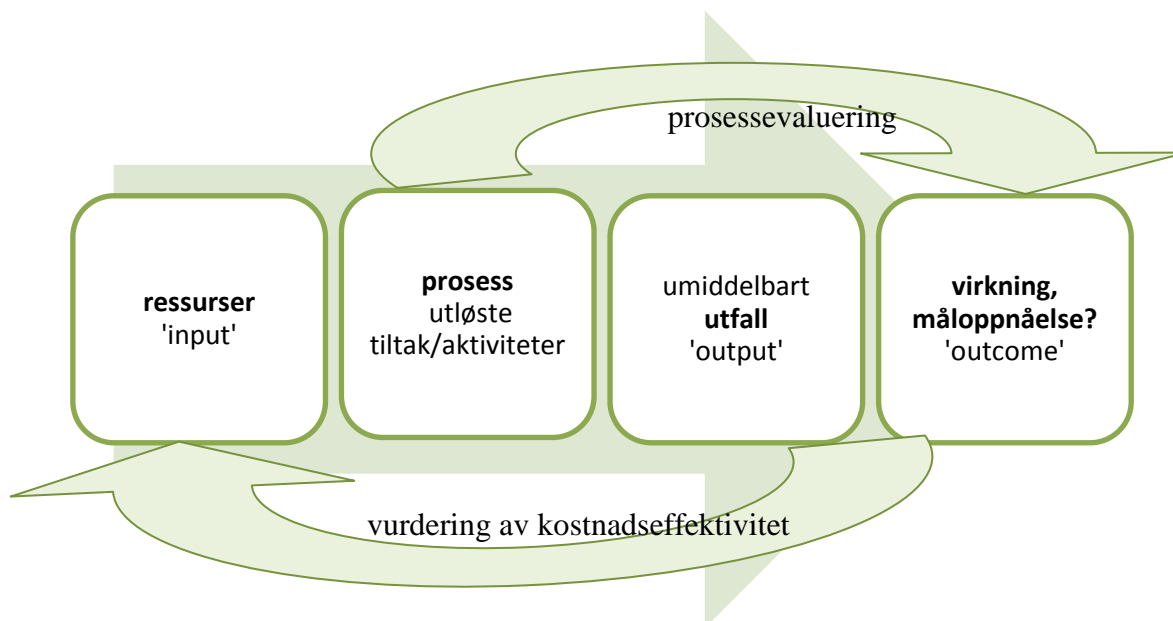
Et sentralt aspekt ved en følgeevaluering eller prosessevaluering av denne typen er at evalueringen i seg selv kan virke mobiliserende – eller sågar disiplinerende - på de involverte og deres innsats i å fremme programmet. Slik kan evalueringer i seg selv ha en mobiliserende effekt ved at en kan oppnå en økt ansvarliggjøring for politikken eller programmets målrealisering.

En nyanse ved en prosess- eller følgeevaluering kan imidlertid trekkes ut fra i hvilken grad evaluator faktisk er i inngrep med eller deltar aktivt i selve aktivitetene og i utviklingen av programmet og tiltakene i regi av det. Der en følgeevaluators mandat ofte vil være å direkte påvirke og korrigere programmet underveis, vil en prosessevaluering kunne gjennomføres uten nødvendigvis å endre prosess og innretning fortløpende.

## Evalueringsmodellen

En enkel modell for en evalueringslogikk kan illustreres som i figuren nedenfor:

Figur 1.2: Evalueringslogikk – faser og tilbakesløyfer



Evalueringer vil ofte også være opptatt av skillet mellom *kostnadseffektivitet* (efficiency) som dreier seg om forholdet mellom utfallet/virkningen og innsatsen/ressursbruken, og *formålseffektivitet* (effectiveness) som er et uttrykk for forholdet mellom måloppnåelsen og de aktivitetene som søker å frambringe dem. Det kan også uttrykkes som forholdet mellom det å *gjøre tingene riktig*, til minst mulig kostnad, mens selve den ytre formålseffektiviteten dreier seg om å *gjøre de riktige tingene*, som kan gå ut på å velge de riktige aktivitetene som kan frambringe ønsket måloppnåelse.

Et tiltak kan for eksempel være utvelgingen og bruken av virkemidler – *en prosess* - som skal utløse tiltak/aktiviteter<sup>8</sup> som søker å få redusert bilbruk (utfall) for å få redusert klimagassutslipp (virkning/måloppnåelse). De aktivitetene som frambringer dette utfallet, vil dreie seg om *faglige og politiske prosesser* der enkeltvis (for eksempel avgifter) eller kombinerte virkemidler (for eksempel bypakker) utvelges og forsøkes iverksatt.

<sup>8</sup> Vi opererer med tilsvarende distinksjon mellom 'tiltak' og 'virkemiddel' som har ligget til grunn for norsk miljøpolitikk og –forvaltning helt siden skillet ble lansert på nittitallet, blant annet gjennom NOU 1995:4 *Virkemidler i miljøpolitikken*. Her ble 'virkemidler' bestemt som "... de styringsverktøy myndighetene kan benytte for å påvirke menneskers handlemåte. Som en fellesbetegnelse for de handlinger myndighetene ønsker å utløse med sin virkemiddelbruk, benyttes i denne rapporten begrepet tiltak. Miljøtiltak omfatter således både fysiske tiltak (f.eks. installering av rensesanlegg) og adferdsendring (f.eks. mindre bruk av bil). I Klimakur (2010) følges dette opp ved å definere "...et tiltak som den handlingen eller aktiviteten som gjør at utslippene reduseres. Relatert til hvert tiltak er virkemidler den utløsende faktoren, det som får tiltaket til å skje."

## 1.5 Prosess- og resultatevaluering – gjensidig utfyllende

Når en politikk eller et program skal evalueres, kan en prosessevaluering ofte synes avgjørende og nødvendig. Men den er sjelden i seg selv tilstrekkelig. Det kan derfor sies at det er en viss asymmetri i forholdet mellom resultat- og prosessevaluering. Det er selvfølgelig fullt mulig å studere resultater – eller måloppnåelse - uten å kjenne til eller vurdere prosessen. Mens på den annen side, det å evaluere en prosess uten å se på resultatene vil neppe være særlig meningsfullt (Vaa m.fl. 2004). For å få innsikt i *hvorfor* noe virker – eller ikke - er det imidlertid vanskelig å komme utenom egenskaper og kvaliteter ved selve aktivitetene eller prosessen som frambrakte – eller skulle ha frambrakt - resultatene. Ideelt sett bør enhver evaluering derfor romme *både* en resultat- og en prosessevaluering.

På samme måte som *metodetriangulering* blir stadig mer anvendt innen samfunnsforskning for å få en mest mulig fyllestgjørende dekning av det en studerer, vil en *kombinert* resultat- og prosessevaluering stort sett være å foretrekke. Metodetriangulering – eller metodemiksing – betyr ganske enkelt at man gjør bruk av ulike metoder, både kvantitative og kvalitative, til studiet av ett og samme fenomen. Det er også for en stor del snakk om *datatriangulering*, i og med at det som oftest vil være snakk om bruk av ulike typer data – som enten er av kvalitativ eller kvantitativ art (Kalleberg 1982).

Etablering av *mekanismer* for å få realisert de klimapolitiske målene er avgjørende for å unngå at viktige beslutninger om utslippsreduksjoner blir hindret eller utsatt. Det er et viktig siktemål at prosessevaluering skal kunne avklare slike mekanismer og dermed kunne utfylle de kvantitative beregningene. Som Klif har gitt uttrykk for har det vært ønskelig med: ”...et tilbud på en prosessorientert analyse/prosessevaluering av et eller flere virkemidler og tiltak rettet mot å redusere utslipp av klimagasser i Norge. Evalueringen skal være egnet til å supplere den øvrige analysen i resultatoppfølgingen - basert på statistiske metoder og beregningsmodeller, med mer dyptgående informasjon”.<sup>9</sup> Ut fra et slikt komplementeringsperspektiv er det valgt samme case-område – veitransport - for både den kvantitative analysen og for studiet av kvalitative prosessorienterte analyser. Det vil si at i arbeidet med forbedringen av et helhetlig resultatoppfølgingssystem av klimapolitikken, er det nettopp tatt sikte på to vesensforskjellige evalueringstilnærminger som er komplementære – gjensidig utfyllende.

Et hovedpoeng med *kvalitative* tilnærminger er å *forstå* hva som foregår og *hvorfor* det skjer. Det legges vekt på å *fortolke* prosessene i prosjektet som skal evalueres. Kvalitative metoder dreier seg først og fremst om tekst- eller dokumentanalyse, om observasjoner i felt eller om ulike typer informantintervjuer, enkeltvise dybdeintervjuer eller gruppeintervjuer i form av eksempelvis fokusgruppemøter med sentrale informanter eller aktører innenfor feltet. Hensikten med innsamling av slike kvalitative data – utsagn, argumenter, synspunkter, oppfatninger, fortolkninger – er å få et så bredt bilde som mulig av hvordan et tiltak eller et program fungerer og hvorfor eller hvordan programmet

---

<sup>9</sup> <http://www.klif.no/no/Om-oss/Anskaffelser/Pagaende-anskaffelser/Prosessevaluering-av-virkemidler-og-tiltak-for-a-reducere-klimagassutslipp/?cid=30230>

eller prosjektet som evalueres, faktisk innfrir, eller mislykkes i å innfri, sine målsettinger.

Sentrale medier for *kvalitative data* i en prosessevaluering kan være dokumenter, saksforelegg, møter og referater og f.eks. brev/eposter som er utvekslet. Hva slags og hvor stort datatilfanget av denne typen kan være, vil naturlig nok være helt betinget av hvor grundig rammene tillater at en slik prosessevaluering er. Men tekst, verbale utsagn og argumenter, vil ikke i denne sammenhengen kunne tale for seg selv. Aktøregenskaper og *kontekstuell* bakgrunn er helt avgjørende. Det vil i evalueringer av politikk stort sett dreie seg om aktørers *institusjonelle* posisjoner og roller og *relasjonelle* trekk - hierarki og nettverk, makt og myndighet, autoritet og innflytelse, formell organisasjon og uformelle samhandlingsmønstre.

Før en samler inn synspunkter om tiltaket eller programmet fra sentrale involverte aktører er det avgjørende å få oversikt, *kartlegge og beskrive selve programmet eller tiltaket*. Sentrale faktorer eller spørsmål vil da være:

- hva er de sentrale målsettingene
- hvordan er målene tenkt innfridd – hvordan er sammenhengen mellom tiltak som iverksettes og målene som søkes nådd<sup>10</sup>
- hva er de sentrale aktivitetene i programmet
- hvilke tiltak er iverksatt – og hvilke er ikke kommet i gang
- hvor mye ressurser er brukt, hvor mye var bevilget/budsjettert
- har det vært sentrale målforskyvninger eller kursendringer underveis
- hvilke umiddelbare utfall kan spores
- i hvilken grad er mål realisert, hvor langt er det igjen før mål er nådd

Som vi ser, er det lett å gjenkjenne igjen stegene i selve den overordnede evalueringslogikken – fra input til prosess til output og outcome – som vist i den tidligere figuren.

## 1.6 Et institusjonelt perspektiv – og en reflektiv vending

Et sentralt utgangspunkt for en *prosessevaluering* er et institusjonelt perspektiv på planlegging og politikkkutforming. Institusjoner dreier seg om etablerte spilleregler og kan defineres som "...*praksiser og regler forankret i regulerende prinsipper, forestillinger og ressurser*" (Olsen 1996). En viss institusjonell stabilitet og kontinuitet er det som gjør kollektiv eller politisk problemløsning mulig. Oppbygningen av en *institusjonell kapasitet* basert på tillitsrelasjoner (sosial kapital) og organisasjonell læring gjør at samfunnets oppgaveløsning blir robust og forutsigbar og mer eller mindre uavhengig av ad-hoc-grep eller enkeltpersoner. Det innebærer også at institusjonelle mekanismer – regler, prosedyrer og etablerte praksiser – ses som avgjørende for *utfallet* og *virkningene* av en prosess. Samtidig er det også på det rene at etablerte institusjonelle strukturer kan fungere som barrierer og gi føringer som virker hemmende på nye problemløsninger og politisk kursendring – en institusjonell treghet eller handlingslammelse som gjerne blir forklart ut fra etablerte og fastlåste interesse-

<sup>10</sup> Tilsvaret det som i evalueringsforskningen gjerne kalles 'programteori' – programmets forestillinger (som kan være riktige eller gale) om programmets utfall og virkninger (Ruud m.fl. 2011)

og sektorkonflikter eller teknologiske og organisatoriske 'lock-ins'. Institusjonelle forhold rommer derfor en grunnleggende tosidighet: Det dreier seg både om å kunne mestre og utnytte spilleregler, men også om å måtte følge oppgatte spor som viser seg vanskelig å trække utenom (såkalt sporavhengighet, *path dependence*).

Sentralt for sektoransvarsprinsippet i klimapolitikken – climate mainstreaming – er et *integrerende* perspektiv for politikk og forvaltning. Utgangspunktet er proaktivt ved å plante og forplikte et klimaansvar i sektorer som bidrar til klimagassutslipp – å internalisere eksternaliteter. Samtidig er det en erkjennelse av overspesialiseringens svøpe i en sektorisert og fragmentert forvaltning der problemer skapes i én sektor og (må) løses i andre. Det vil si samfunnsskapte problemer – moderne risikoer (Bech 1992) - som framstår som bivirkninger (sideeffekter) av samfunnsmessig virksomhet på andre områder. Ikke bare må de løses i andre sektorer, slike virkninger *oppdages* også gjerne i andre sektorer og av andre fag enn de som produserte dem.

Etableringen av tverrsektorielle arenaer eller institusjonelle mekanismer for å la spesifikke sektorhensyn møte klimahensyn gjennom brede tverrfaglige og multi-metodologiske tilnærminger er derfor avgjørende for å få fram policyintegrasjon. Slike helhetlige strategier forutsetter samordning og etablering av synergier mellom tidligere atskilte, utdifferensierte sektorområder. Betingelser for forvaltningsmessig samordning og integrering kan teoretisk forankres i så vel intra- som interorganisatoriske analyser – i (ny)-institusjonell teori, i nettverks- og governance-perspektiver. Spesielt er et begrep som *refleksiv 'governance'* (Voss, Bauknecht & Kemp 2006) aktuelt når etableringen av evalueringsmekanismer med tilbakeføringsløyper skal vurderes.

En refleksiv politisk nettverksorganisering (reflexive governance) innebærer en organisering og håndtering av problemer på samfunnsnivå som reflekterer – og blir revurdert i lys av - hvordan politikken faktisk virker (Beck, Giddens & Lasch 1994). Det innebærer en planlegging og politikkkutforming som løpende problematiserer eller konfronteres med seg selv – og de (be)grepene og problemløsningene, den praksisen eller de institusjonene som samfunns- og politikkkutviklingen forsøksvis styres og organiseres etter (ibid). Det dreier seg om å etablere fleksible mekanismer som kan inkorporeres i en løpende læringsprosess. Det sier seg selv at *evalueringer* står sentralt i en slik forvaltningspraksis.

En vektlegging av prosessevaluering i moderne forvaltning vil være forankret i behovet for kunnskap om *hva som faktisk virker* basert nettopp på en *refleksiv læring* fra egne programmer og tiltak. Det gjelder ikke minst gjennom erfaringer fra ulike forsøks- eller pilotprosjekter. En prosessevaluering kan også være refleksiv i den forstand at den stort sett også vil dvele ved seg selv og sitt eget bidrag til det den skal studere - som i en formativ evaluering eller følgeevaluering. Vekten på *evalueringer*, resultatoppfølging og rapporterings- og feedback-(eller tilbakeførings)sløyfer i politikk og forvaltning kan klart ses i lys av en slik samfunnsmessig *refleksiv* vending, - ikke minst når det er *prosessevaluering* som er i søkelyset.



## 2 Empirisk avgrensning og metodisk tilnærming

I vårt forslag til svar på utfordringen fra Klif foreslo vi at det substansielle fokus for evalueringen kunne omfatte et par - høyst ulike - tiltak som eksempler eller særskilte casestudier for å vise hva prosessevaluering kan bidra til som del av et opplegg for bedre resultatoppfølging i klimapolitikken:

- et **kommunikativt** virkemiddel som arbeidet med **bruk av indikatorer** for reduksjon av klimagassutslipp fra veitransport
- et **kombinert** virkemiddel som **bypakker** med varierende innslag av **økonomiske og fysiske** virkemidler for å redusere klimagassutslipp fra veisektoren

Gjennom konkrete undersøkelser av hvordan klimarettete indikatorer brukes i ulike deler av forvaltningen for å nå klimapolitiske mål innen veitransporten, mente vi prosjektet kunne kaste lys over *institusjonelle betingelser* som må være til stede for at indikatorbruk kan bidra til kursendring og måloppnåelse. Samtidig ville slike studier også kunne peke på hvilke avgjørende *institusjonelle barrierer* som hindrer den politiske iverksettelsesprosessen, og som, hvis de blir overvunnet, kan redusere avstanden til målet ('distance to target').

Det er anerkjent i faglitteraturen at det er *kombinasjon* av mange tiltak som trengs for å redusere klimagassutslipp fra transport. I tillegg til det kommunikative virkemiddelet omtalt ovenfor, foreslo vi derfor i denne omgang også å rette søkelyset mot virkemidler som kan få ned klimagassutslippene ved å påvirke transportomfanget og transportmiddelfordelingen. Her anser vi begrepet *Bypakker for koordinert by- og transportutvikling* som et egnet studieobjekt.

Begrepet *Bypakker* er aktivisert gjennom arbeidet i Framtidens byer, hvor det heter at<sup>11</sup>

*Byregionene er avhengig av et funksjonelt transportsystem, der planlegging og utbygging av veier, kollektivtrafikk og gang/sykkelveier sees i sammenheng med lokalisering av boliger, arbeidsplasser og annen viktig arealbruk. Det forventes at stat, fylkeskommune og byer legger til grunn intensjonsavtalen for Framtidens byer i arbeidet med utforming og gjennomføring av bypakken*

Grunnleggende for slik integrert planlegging er plan- og bygningslovens bestemmelser om overordnet planlegging, den rikspolitiske retningslinjen om samordnet areal- og transportplanlegging og Finansdepartementets krav om at det gjennomføres konseptvalgutredninger (KVU) og tilhørende kvalitetssikring (KS1) for større planarbeid.

---

<sup>11</sup> <http://www.regjeringen.no/en/sub/framtidensbyer/om-framtidens-byer/samarbeidsomrader-i-fb/areal-og-transport/bypakker-for-koordinert-by--og-transport.html?id=561219>



De tretten deltakerne i Framtidens byer har alle prosesser i gang innenfor rammen av bypakker. Disse er også sentrale for Samferdselsdepartementets arbeid med å stimulere til miljøvennlig transportutvikling ved hjelp av *Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene*. Formålet med ordningen er å stimulere til bedre framkommelighet, miljø og helse i storbyområdene, ved å dempe veksten i behovet for motorisert transport og øke antallet kollektivreiser på bekostning av reiser med privatbil. Vi ville undersøke klimaorienteringen i disse prosessene som teoretisk må ses som sentrale for hvilken produksjon av klimagasser som skjer i våre byer.

### Metodisk tilnærming

I denne studien av hvordan prosessevaluering kan brukes for å bedre resultatoppnåelsen for klimagassutslipp fra veitransport, har vi gjennomført så vel dokumentstudier som informantintervjuer.

For å få en oversikt over *den faktiske bruken av indikatorer* i arbeidet med å redusere klimagassutslipp fra veisektoren, har vi gått gjennom sentrale dokumenter og oppdateringer for bruk av klimapolitiske indikatorer på norsk, og vi har gjennomført en workshop for å få fram status for og de sentrale argumentene for – eller barrierene mot – bruk av indikatorer for å fremme og synliggjøre klimapolitiske mål i veitransportsektoren. Denne workshopen ble organisert som en fokusgruppe – et regissert gruppeintervju blant sentrale policyaktører på feltet. Deltakerne var fra NTP-sekretariatet i Statens vegvesen, Klif og CICERO. I tillegg var det observatører fra Klif og TØI.

Fokusgruppe (eller gruppeintervju) er en vanlig samfunnsfaglig metode når viktige institusjonelle, relasjonelle eller sosiale sider skal avdekkes i eller på tvers av institusjoner (Guldvik 2002). Det vil gjerne være en strukturert gruppediskusjon med 4-12 deltakere valgt ut fra visse kjennetegn - i dette tilfellet: sentrale policyinnspillende eller policyutformende aktører i klimapolitikk og – forvaltning. Fokusgruppa ble ledet av TØI som var såkalt moderator for gruppesamtalen. Vi søkte å få fram deltakernes erfaringer, forventninger og oppfatninger om iverksetting av klimapolitiske virkemidler.

Fokusgruppe ble valgt framfor enkeltvise personintervjuer av tidsøkonomiske hensyn, men først og fremst fordi en *gruppedynamikk* i seg selv ofte bidrar til å stimulere felles engasjement og mobilisering. Deltakerne kan bli inspirert av og har muligheter til å korrigere hverandre. Når enkeltvise oppfatninger og fortolkninger om samme forhold blir brynt mot hverandre, kan ny informasjon bidra til nye felles fortolkninger, og nye fellesinteresser kan bli klargjort, som igjen kan fungere fornyende og mobiliserende (for eksempel for kollektiv handling). Det betyr ikke at en fokusgruppe nødvendigvis må tilstrebe noen "harmonisk enighet" eller konsensus; vel så viktig har det vært å få fram kryssende interesser og forskjellige og nye (gjerne kreative) oppfatninger om sentrale utviklingstrekk, på en åpen, men likevel samlet måte.

Studiet av konseptvalgsutredninger, bypakker og arbeidet i Framtidens byer omfatter dokumentstudier og et fåtall intervjuer/samtaler med personer med innsikt i disse temaene. På den måten har vi skaffet oss en oversikt over hvordan noen av landets byer arbeider med utviklingen av sin areal- og transportframtid. Siktemålet har først og fremst vært å få belyst hvor sentralt klimapolitiske mål står

i denne type arbeid, samt demonstrere hvordan slike metastudier av prosesser og deres resultater kan belyse potensialet for framtidige klimagassreduksjoner.

## 3 Indikatorer for overvåking av veitrafikksektorens klimagassutslipp

### 3.1 Indikatorsystem avgjørende for å nå klimapolitiske mål

Etablerte sett av robuste og politikkrelevante transport- og miljøindikatorer blir stadig mer etterspurt og utbredt. Indikatorsett som legger vekt på samspillet mellom samfunnsmessige drivkrefter og klimagassutslipp representerer et viktig kunnskaps- og faktagrunnlag for politikk og planlegging. Indikatorer kan forenkle – og kommunisere – komplekse sammenhenger og tendenser gjennom handlingsorienterte mål og enkle tallmessige uttrykk. Policyindikatorer er med på å sette dagsorden – ”sette problemer under debatt”<sup>12</sup> - og kan bidra til diskusjon om både mål, tiltak og virkemidler. Indikatorer varsler, og viser hvilke utviklingstrekk det er viktig å sette inn virkemidler mot. Jevnlig oppdaterte, mest mulig heldekkende indikatorer er avgjørende for å måle *tilstand* (hvor-er-vi), *retning* (hvor-går-vi), *innsats* (hva-gjør-vi) og ikke minst, hva hjelper eller *nytter det*.

Framfor listvise enkeltindikatorer på ulike områder framstår nå indikatorsystem eller *integreerte indikatorer* som stadig viktigere. Indikatorsett eller – sammensetninger kan få fram vesentlige sammenhenger og sammenlikninger – utvikling i tid og på tvers av byer og regioner; sammenlikning av mål versus resultat. Med økt oppmerksomhet, stadig bedre data og målinger og stadig lettere datatilgang framstår indikatorsett etter hvert som sentrale *styringssignaler*. En aktiv bruk av sammensatte indikatorer kan få fram vesentlige - men ofte underkommuniserte - sammenhenger og sammenlikninger. Ikke minst kan ”etablerte sannheter” utfordres og nye sammenhenger framheves gjennom synliggjøring av vesentlige samfunnsmessige drivkrefter – inntektsutvikling, næringsutvikling, teknologi, flytte- og reisemønstre - som på avgjørende måter påvirker transportens klimagassutslipp.

Økt bruk av transport- og miljøindikatorer som kunnskapsgrunnlag for politiske beslutninger bidrar så vel til *politisk oppmerksomhet* (den agendasettende rollen) som til *organisatorisk læring* og vitner om en styrket *institusjonell kapasitet* for å kunne håndtere klimamålene innen transport. I tillegg til mål og indikatorer trengs en veldefinert *prosess* med klar ansvars plassering for iverksetting av nødvendige tiltak som indikatorer gir varsler om.

---

<sup>12</sup> jf Georg Brandes’ programerklæring for realismen i litteratur.

## 3.2 Indikatorer for veitransport og klimagassutslipp

Etablerte sett av transport- og miljøindikatorer blir også stadig mer robuste og raffinerte, ikke minst i europeisk sammenheng. Det gjelder spesielt European Environmental Agency's TERM-indikatorer (Transport and Environment Reporting Mechanism<sup>13</sup>) som har vært utviklet siden slutten av nittitallet og som rapporteres årlig (jf siste TERM 2011).

Etter hvert har vi også i norsk sammenheng fått lett tilgjengelige data og gode oversikter over transport- og miljøutviklingen, blant annet gjennom KOSTRA (kommune-stat-rapporteringssystem) tilgjengelig for alle kommuner og fylker i landet på SSBs nettsider og gjennom Statens Vegvesens vegdatabank og det tilhørende NorTraf-systemet. En av NorTraf's viktigste oppgaver er å beregne trafikkveksten, både regionalt og for landet som helhet. Gjennom NorTraf samles detaljert informasjon om trafikken langs det norske veinettet på til sammen 8000 tellepunkter. Her gjennomføres detaljerte målinger som i tillegg til å kartlegge bilens lengde også registrerer hastighet. Og det er nettopp disse tellingene som er utgangspunktet for modellberegningene av veitransportens klimagassutslipp.

Modellberegningene er basert på disse trafikkteilingene med oversikt over trafikkvolum (årsdøgntrafikk, ÅDT) og kjøretøyenes lengde (som viser om det er "korte" eller "lange" kjøretøyer, det vil si person- eller godstransport) og kombineres blant annet med data fra Vegdirektoratets kjøretøyregister (også tilgjengelig på SSBs nettsider) som gir sammensetning av bilparken - alder, drivstofftype, person- eller varebil, o.a. I tillegg legges inn blant annet anslag for regional temperaturvariasjon og type drivstofforbruk (forbruk/CO<sub>2</sub>).<sup>14</sup> Siden modellberegningene framstår som svært komplekse, og transportarbeidet på kommunale veier ikke registreres (bare avledes fra riks-/fylkesveiene i kommunen), er klimagassutslippene på by- eller kommunenivå beheftet med betydelig usikkerhet. Enkelte bykommuner rapporterer derfor om liten tiltro til denne statistikken for egen trafikkutvikling. Forbrukstall for ulike typer drivstoff i ulike byer eller regioner framstår for mange derfor som en mer dekkende indikator – siden selve drivstofforbruket vil være proporsjonalt med klimagassutslippet. Slike forbruksdata er imidlertid ikke lett tilgjengelig i dag, men det er grunn til å forvente stadig bedre tilgang på regionaliserte utslippsdata (basert på oversikt over bilparken, transportomfang og kjøremønster) – faktorer som vil kunne bli stadig bedre kartlagt gjennom elektronisk overvåkning og registreringer gjennom bompengestasjoner. (Selv om slike overvåkninger selvfølgelig støter på visse utfordringer når det gjelder personvernet).

Når det gjelder transportutviklingen – omfang og transportmiddelfordeling - har vi gode indikatorer gjennom TØIs jevnlige *reisevaneundersøkelser* (gjennomført anslagsvis hvert femte år siden 1985). Det er en stor utvalgsundersøkelse som på kommunalt nivå kan brytes ned til de ca 20-30 største kommunene, stort sett kommuner over 30 000 innbyggere (samt til enkelte bykommuner der det har vært foretatt tilleggsvalg). Oversikten over utviklingen i bilbruken fra reisevane-dataene fungerer som en god kontroll på utviklingen og den regionale variasjonen

<sup>13</sup> <http://www.eea.europa.eu/themes/transport/term>

<sup>14</sup> Om disse modellberegningene, her: <http://www.ssb.no/klimagassr/>

i klimagassutslippene fra veitransport, når det gjelder persontransport. Der trafikk-tellinger og utslippsberegningene viser vekst eller nedgang, kan reisevanedataene kunne bekrefte og styrke utslippsdataenes robusthet. For godstransport er representative data for den regionale fordelingen vanskeligere tilgjengelig (men kan som nevnt over beregnes ut fra hvor stor andel av bilparken som består av ”lange” kjøretøy). Stort sett utgjør godstransport bare vel 10 prosent av kjøretøyene, men representerer likevel rundt halvparten av klimagassutslippene i et område (Strand m.fl. 2010).

### 3.3 Indikatorer: utbredt, men uforpliktende bruk

Det synes å være stor interesse for bruk av miljø- og transportindikatorer. Eksempler på utstrakt bruk av de samme, lett tilgjengelige dataene omtalt ovenfor er:

- Indikatoren for klimagassutslipp (samlet) representerer én av de 18 **'Nasjonale indikatorer for bærekraftig utvikling'** som Regjeringen rapporterer årlig gjennom framleggelsen av Nasjonalbudsjettet (utviklet gjennom NOU 2005)
- De samlede klimagassutslippene rapporteres også gjennom nettstedet **'Miljostatus.no'** utarbeidet av en rekke miljøforskningsinstitutter på oppdrag fra MD og Klif. Miljostatus er utviklet for hvert av fylkene og for noen enkeltkommuner. Transport er ikke her noen egen kategori, men transportutviklingen rapporteres likevel i egne avsnitt, blant annet under omtalen av 'Drivkrefter'
- SSB har i de senere årene publisert et samlet sett av **miljøindikatorer for de største byene**; for de 10 største byene i 2007, og for de 13 byene som hører til MDs Framtidens byer-program i 2011. SSBs klimagassutslipp fra mobile kilder (hovedsakelig transport) er her én av indikatorene. Det rapporteres også på data fra reisevaneundersøkelsene, som andel av befolkningen med miljøvennlige reiser (kollektivbruk, sykkel og gange), omfanget av gang- og sykkelveier, biltetthet, biler fordelt på drivstoff, ladepunkter for elstasjoner, blant annet (Haagensen 2011)
- Nasjonal Transportplan (NTP) opererer med indikatorutvikling basert på sin målstruktur. Det overordnede miljømålet i NTP er at *"Transportpolitikken skal bidra til å begrense klimagassutslipp, redusere miljøskadelige virkninger av transport, samt bidra til å oppfylle nasjonale mål og Norges internasjonale forpliktelser på miljøområdet"*. For klimagassutslipp er det avledet et såkalt etappemål M.1 som er formulert som å: *"Bidra til at transportsektoren reduserer klimagassutslippene med 2,5-4,0 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i forhold til forventet utslipp i 2020"*. Fra dette delmålet er det avledet en indikator som er uttrykt som: **"M1.1 Utslipp av klimagasser fra transportsektoren målt i CO<sub>2</sub> – ekvivalenter samlet og per sektor"**. Det vil si den samme indikatoren som også brukes i de øvrige indikatoroversiktene
- Rapporteringen av klimagassutslipp i statsbudsjettet
- Det har også fra forskerhold i mange år vært arbeidet med sammenstilte miljø- og bærekraftindikatorer for å vise utviklingen over tid og på tvers av regioner, som et kunnskapsgrunnlag for politikk og forvaltning (Aall 2006, Nenseth 2003, Nenseth & Nielsen 2009, Nenseth m.fl. 2011).

Klimagassutslippindikatoren står sentralt i alle disse indikatoroversiktene.

Alt i alt må det sies å være en utstrakt og utbredt bruk i norsk politikk, forvaltning og forskning av indikatoren som viser *klimagassutslipp fra transport* samlet, eller fra hver sektor (bane, vei, skip), fra mobile kilder eller spesielt fra veitransport. Det kommer til uttrykk gjennom en rekke enkeltvise, men spredte indikatoropplister og –prosjekter som i stor grad bruker de samme dataene og fra den samme datakilden (SSB). Det vil si at det ikke er i bruk en rekke forskjellige typer indikatorer – hvilke mål og indikatorer som brukes og velges er etter hvert blitt relativt utbredt og anerkjent. Men det ser ikke ut til at noen av indikatorsettene som brukes har særlig autoritativ slagkraft med hensyn til iverksetting av de nødvendige tiltak for å nå oppsatte mål. De er ganske enkelt svakt *institusjonelt* forankret.

Riktignok er det en del diskusjon på kommunalt hold om anvendeligheten av de modellberegnete utslippsdataene. Men kommunene har også tilgang på andre kilder for å vise egen trafikkutvikling lokalt. Det som ser ut til å mangle, er en større grad av samlet eller *felles innsats* for bruk av indikatorer for å dokumentere klimagassutslippene fra veitransport. Studien av Framtidens byer i kapittel påpeker at gruppa som har følgeevaluert programmet framhever som særlig viktig å få fram et omforent indikatorsett for klimagassutslipp. Det mangler per dato.

Også hvilke modeller vi har for transport- og klima-indikatorer gjennom utvidete årsakskjeder er veletablerte. Det vil si sammenhenger der de hovedsakelige drivkreftene bak utslippsutviklingen blir synliggjort samtidig som det også kan redegjøres for innsatsen - hva som gjøres og om det nytter. I tråd med eksempelvis DPSIR-modellen for moderne miljøproblematikk (drivers-pressure-state-impact-respons, utviklet av OECD fra tidlig nittital). Ut fra påvisning av slike årsakssammenhenger blir det tydelig at det er *påvirkning av drivkreftene*, av selve transportutviklingen, som er avgjørende for å få til de større utslippsreduksjonene.

Indikatorer i praktisk bruk viser at bytransportens klimagassutslipp øker, siden stadig flere av oss flytter til, reiser - og forblir boende - i storbyene. Men de viser samtidig at utslippene øker langt mindre enn hva folketilveksten, enn si inntektsutviklingen, i byene skulle tilsi. Det er særlig i byområdene det finnes utbredte og attraktive alternativer til bilbruk. Så vel sterk utslippsvekst som potensialet for utslippsreduksjoner tilsier derfor at (stor)bytransporten bør settes i et særlig klimapolitisk søkelys (Nenseth m.fl. 2011). Nærmere kvantitative multivariate indikatoranalyser vil kaste lys over slike sammenhenger.

### 3.4 Hvordan styrke indikatorers politikkpåvirkende rolle?

På mange måter står vi nå overfor et tidsskille når det gjelder indikatorbruk innenfor klimapolitikk og forvaltning. Lanseringen av *sammensatte indikatorer*, som både kan få fram sammenhenger mellom bakenforliggende drivkrefter og utslippsutviklingen, får tydelig fram hvor innsatsen kan settes inn for å få redusert utslippene. På europeisk hold er TERM-indikatorene et godt forbilde. De er basert på syv såkalt *politikkdrevne* spørsmål (se TERM 2011, s 69):

1. Er miljøarbeidet fra transportsektoren i framgang?

2. Blir vi bedre til å organisere transporttetterspørselen og til å forbedre transportmiddelfordelingen?
3. Blir areal- og transportplanlegging bedre samordnet?
4. Blir eksisterende transportinfrastruktur brukt på en best mulig måte og blir det bedre balanse i det (intermodale) transportsystemet?
5. Blir prissystemet mer rettferdig og effektivt, som sikrer internalisering av eksterne kostnader?
6. Hvor raskt blir ny teknologi implementert, og hvor effektivt blir kjøretøy brukt?
7. Hvor effektivt fungerer miljøstyringen og overvåkingen som datagrunnlag for politikk og beslutninger?

Spesielt spørsmål 7 er i denne sammenheng interessant. Det er et slags meta-spørsmål for selve indikatorutviklingen og –bruken overhodet. Det gir uttrykk for at det er selve bruken, praktiseringen og institusjonaliseringen av indikatorbruken som er avgjørende. Paradoksalt nok er det derfor selve eksistensen av integrerte klima- og transportindikatorer som i seg selv vil være et uttrykk for en særlig kompetanse på og *institusjonell kapasitet* knyttet til å håndtere klimagass-utslippene fra transport. En slik indikatorutvikling – og spesielt indikatorbruk kan derfor vise til evnen til å få i stand en integrert og sammenhengende planlegging og politikktutvikling på feltet.

I norsk sammenheng er det en rekke og spredte opplegg for indikatorbruk. Det er, som nevnt, lett og god tilgang på data, og god kjennskap til styrken og svakheten ved den mest brukte, SSBs klimagassutslippindikator. Hovedproblemet ser ut til å være at den i så liten grad forplikter. Av alle de kjente indikatorframstillingene er det kun i Nasjonal transportplan det er et *tallfestet mål* for klimagassutslippene fra (innenlands) transport, der vi vet at veitransporten utgjør hovedtyngden (rundt to tredeler).

Erfaringer fra vår indikatorstudie viser at indikatorer for veitransport og dens klimagassutslipp er velkjente, veletablerte og i utstrakt, men spredt og uforpliktende bruk. Allment rettet og jevnlig oppdatert kunnskap om jevnt stigende klimagassutslipp fra transport synes ikke å virke disiplinerende for handling. Muligens er det for sterk vektlegging på utslippsmålet isolert som ikke er koblet til påvisning av sammenhenger med sentrale drivkrefter bak veitransport - det være seg inntektsutviklingen, mobilitetsmønstre, teknologi eller næringsutviklingen. Den gunstigere trafikk- og utslippsutviklingen når det gjelder (stor)bytransport er særlig interessant å synliggjøre – for å få fram at gunstige utviklingstrekk på ett område i noen tilfeller faktisk sammenfaller med reduksjon i utslipp (såkalte vinn-vinn-situasjoner). Derfor er det nødvendig med mer bruk og bedre *institusjonalisering* av *sammensatte indikatorsystemer* som får fram nye og ofte underkommuniserte sammenhenger bak utslippsutviklingen.

Hvorfor velkjente og utbredte indikatorer som påviser utviklingstrekk og sentrale sammenhenger mellom veitransport og klimagassutslipp faktisk ikke fører til handling og handlekraft i de sektorene som har et spesielt ansvar for virkemidlene, bør derfor være et sentralt tema for en grundigere *prosessevaluering* om indikatorbruk i klimapolitikk og -forvaltning.

## 4 Areal- og transportplanlegging - Komplekst saksfelt, mange aktører

I artikkelen *Utslipp av klimagasser. 1990-2010. Foreløpige tall*<sup>15</sup> konstaterer SSB at de norske klimagassutslippene økte igjen i 2010, etter to år med nedgang. Veitrafikkens utslipp av klimagasser var i 2010 10,1 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, vel 30 prosent mer enn i 1990. Den prosentvise endringen fra 2009 til 2010 var 3,5 prosent.

Den førte politikken innenfor samfunnets mange deler har ikke lyktes med å realisere målet om reduserte utslipp fra veisektoren. Ifølge SSB-artikkelen skyldtes nedgangen i utslipp fra veitrafikken i 2008 og 2009 at særlig gods-transport fikk merke uroen i finansmarkedet. Så vel transportmengde som tilbakelagt distanse gikk ned disse årene, men tok seg kraftig opp igjen i 2010, og utslippene fra veitrafikken er igjen nesten oppe på nivået før 2008. SSB skriver at mer energieffektive kjøretøy, overgang fra bensin til diesel og innblanding av biodrivstoff har bidratt til å dempe veksten noe.

I byene utgjør CO<sub>2</sub>-utslipp fra transportsektoren grovt sett mer enn halvparten av utslippene, og andelen er økende. Andre sektorer som for eksempel industri, reduserer sine utslipp slik at både andel og faktiske utslipp fra transport øker i byene. Den framtidige befolkningsveksten vil i stor grad komme i og rundt byene. Dersom utslipp fra transport i byene reduseres, vil det derfor gjøre mye for landets totale utslipp. Det er også i byene mulighetene for reduksjon er størst siden potensialet for utvikling av alternativ transport til bilen er størst her. I NTP-utredningen *Klima og miljø* heter det:

*En bypolitikk som legger til rette for gode byregioner med redusert biltrafikk er viktig både i et miljø- og samfunnsperspektiv. Redusert biltrafikk har nytte blant annet for trafikksikkerhet, støy, lokal luftkvalitet og trivsel og helse, i tillegg til klima. Den samfunnsøkonomiske nytten per tonn av å redusere utslippene vil derfor trolig være større i by enn ellers i landet.*

I Nasjonal transportplan 2010-2019 heter det om virkemidler for å få ned utslippene at

*Det bør utvikles en strategi for å endre kjøretøyparken og øvrige transportmidler slik at nye typer drivstoff og ny motorteknologi tas i bruk. Etatene arbeider med å heve sin kompetanse på dette området, og vil gå foran som eksempler gjennom å stille høye krav til sine leverandører av varer og tjenester. **I tillegg må satsingen fortsette på samordnet areal- og transportplanlegging, bedre kollektivtransport, tiltak for gående og syklende, kjøprising, parkeringspolitikk, mobilitetsplanlegging, samt***

<sup>15</sup> <http://www.ssb.no/klimagassn/main.html>



*tiltak for å overføre gods fra veg til sjø og bane. Det bør også satses på å utnytte ledig kapasitet i transportsystemet, ved å øke godsmengden i lastebiler, godstog og skip, øke passasjerbelegget i busser, tog, hurtigbåter og fly, samt å få flere til å kjøre sammen i bilene (s 16)<sup>16</sup>*

I dette sitatet har vi framhevet de virkemidlene som vi i dette arbeidet først og fremst retter interessen mot, nemlig hva som skjer i våre større byer av arbeid med betydning for å få til reduserte klimagassutslipp; arbeid med å påvirke de to hovedfaktorene (ved siden av transport- og drivstoffteknologi) bak omfanget av klimagassutslipp fra veitrafikken i et byområde eller i et land som Norge:

- *transportmengden* (som i sin tur er bestemt av befolkningens mengde, befolkningens sosiale og demografiske kjennetegn, bosettingens, arbeidsplassenes og serviceinstitusjonenes lokalisering i det geografiske landskapet, og deres tetthet eller intensitet i utnyttelsen av arealene)
- *transportmiddelfordelingen* (som i sin tur avhenger av tilretteleggingen for kollektivtransport (frekvens, framkommelighet, kvalitet), for sykkel og gange, arealbruken, tilretteleggingen for individuell transport)

Disse forholdene fastlegges i ulike lokale planprosesser og politiske beslutninger på så vel overordnet som detaljert nivå. Slike prosesser og beslutninger omfatter en rekke større og mindre konflikter mellom ulike miljømål, og ikke minst mellom miljømål og andre mål.

## 4.1 Hva forstår vi med samordnet areal- og transportplanlegging?

Den som har fulgt med i utviklingen av norsk offentlig planlegging de siste tiårene, kan ikke ha unngått å få med seg at begrepet samordnet areal- og transportplanlegging (SAT) har stått sentralt i så vel statlige som kommunale og fylkeskommunale dokumenter. Staten, ved Miljøverndepartementet, har initiert og gjennomført forsøksprosjekter som TP 10<sup>17</sup> og Miljøbyprogrammet<sup>18</sup> med SAT som sentral merkelapp, og regjeringen har innført rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (RPR-SAT). Det siste skuddet på denne stammen er Framtidens byer med areal og transport som ett av fire satsingstemaer, og med uttalt sikte å bidra til reduksjon av klimagassutslippene. Det utarbeides fylkeskommunale areal- og transportplaner, og i kommuneplanenes tekstdeler slås det stadig fast at areal- og transportplanleggingen skal være eller er samordnet. Målformuleringen i RPR-SAT har denne ordlyden:

Arealbruk og transportsystem skal utvikles slik at de fremmer samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, med miljømessig gode løsninger, trygge lokalsamfunn og bomiljø, god trafikk-sikkerhet og effektiv trafikkavvikling. Det skal legges til grunn et

<sup>16</sup> Transportetatene 2008: Forslag til Nasjonal transportplan 2010-2019

<sup>17</sup> TP 10 er *Transportplanarbeidet for de ti største byene*, et omfattende plan- og analysearbeid som foregikk i perioden 1989-92.

<sup>18</sup> Miljøbyprogrammet var et samarbeid mellom Miljøverndepartementet og Bergen, Fredrikstad, bydel Gamle Oslo, Kristiansand og Tromsø for å utvikle byene i en mer miljøvennlig retning, i perioden 1992-2000.

langsiktig, bærekraftig perspektiv i planleggingen. Det skal legges vekt på å oppnå gode regionale helhetsløsninger på tvers av kommunegrensene.<sup>19</sup>

Det står i RPR-SAT, og landets politikere har også i andre sammenhenger erklært at ”bærekraftig utvikling” skal være en rettesnor for samfunnsvirksomheten. Bærekraft i byplansammenheng dreier seg først og fremst om to forhold: produksjonen av avfallsproduktet CO<sub>2</sub> fra bruk av energi til transport, boligoppvarming og andre formål, og forbruket av produktive arealressurser, først og fremst ved disponering av produktive arealer til utbyggingsformål, og ved arealbruk som truer det biologiske mangfoldet. I Norge - som i hele den vestlige verden - er det formulert mål om å:

- redusere omfanget av transport
- endre transportmiddelfordelingen i favør av kollektiv transport og ikke-motorisert transport
- øke trafiksikkerhet og transporteffektivitet.

Folk skal reise kortere, og folk skal forflytte seg miljøvennlig, noe som skal gi bedre trafiksikkerhet, støyreduksjon, lavest mulig transportmengde og energiforbruk. Dette er de formulerte målene. Utfordringen for planleggere og beslutningstakere er å legge forholdene til rette slik at dette kan bli en realitet i hverdagen til folk flest. For myndighetene er RPR-SAT et viktig instrument i arbeidet med å møte disse utfordringene.

De rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging (RPR-SAT) forteller både hva aktørene bør prøve å få til og hvorfor. Ønsket om vern av det biologiske mangfoldet og å gi bidrag til løsning av klimagassproblemet tilsier et ønske om å legge forholdene til rette for minst mulig forbruk av tidligere ubebygget areal, minst mulig transportomfang og at mest mulig av transporten blir avvirket med miljøvennlige transportformer: kollektivt, til fots eller på sykkel.

Problemerkene med å få dette til er selvfølgelig mange – en grunn er at en rekke enkeltbeslutninger som er fattet i ulike sammenhenger og til ulike tidspunkter må dra i samme retning.<sup>20</sup> Samordnet areal- og transportplanlegging krever at beslutningstakere på andre politikkområder har SAT-prinsippene in mente når de gjør sine vedtak. SAT-prinsippene må brukes på samme måte som myndighetenes oppskrift på effektiv miljøpolitikk tilsier, nemlig at dette ikke er noe som drives bare som sektorpolitikk. Miljøpolitiske premisser skal legges til grunn for politikken på alle samfunnssektorer. *Regjeringa må vera samansett av 19 miljøengasjerte statsrådar*, slik det ble uttrykt en gang for lenge siden.

---

<sup>19</sup> Miljøverndepartementet: *Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging*. Rundskriv T-5/93. RPR-SAT ble skapt ved et samarbeid mellom departementene Samferdsel og Miljøvern

<sup>20</sup> Følgende eksempel illustrerer koordineringsutfordringene knyttet til samordnet areal- og transportplanlegging: Når utenbys folk kjøper opp hus i bykjernen i Røros for å ha husene som feriesteder, ”fordriver” de lokalbefolkningen til bosetting i områder lenger fra sentrum. Vi får byspredning med derav følgende transportbehov som følge av beslutninger i helt andre sektorer enn de vi vanligvis tenker på som transport- og arealpolitiske. I dette tilfellet skaper kjøp og salg i boligmarkedet utilsiktede og negative eksternaliteter i det lokale transportmarkedet.

Et siktemål i de rikspolitiske retningslinjene er at en samordning av areal- og transportpolitikken skal begrense omfanget av arealbruk til tettstedsformål og få redusert eller stabilisert transportomfanget. Med det kunnskapsgrunnlaget vi i dag sitter inne med, innebærer det følgelig at vi antar at det kan drives arealpolitikk og med denne bidra til å fastlegge arealbruken på en slik måte at transportmengden påvirkes. Det vi i så fall trenger er samordning av areal- og transportplanleggingen på det laveste nivå for samordning: samordne arealbruk og transportplanlegging slik at den transportmengde som genereres, lar seg avvikle ved en bestemt transportinfrastruktur. I dagens samfunn vil det for eksempel si at arealer ikke kan bygges ut uten at det finnes effektive og klimavennlige transportløsninger. I tillegg kan vi i denne sammenheng behøve samordning over administrative grenser i den enkelte bolig- og arbeidsmarkedsregion. Og om det ikke skjer, eller det skjer at de lokale beslutningene ikke er i samsvar med de nasjonale mål, kan samordning over forvaltningsnivåer være aktuelt.

Erfaringene fra norsk planlegging og utbygging de senere årene er at arealbruken ser ut til å klare seg noenlunde bra i forhold til intensjonene i retningslinjene. Det skjer en viss fortetting, og det planlegges bygging i knutepunkter. Knutepunktbegrepet tolkes imidlertid ulikt. Det vil ofte innebære omdisponering av ”inneklemt” landbruksarealer, og her har vi de senere årene sett en skjerpet jordvernløse fra landbruksmyndighetens side. Årsakene til at tendensene innenfor arealbruk er i pakt med retningslinjene, er trolig dels at ideene fra planleggerkorpset og planleggingssystemet er i pakt med markedets interesser, og dels at arealmyndighetene, fra primærkommunene og helt til topps i Miljøverndepartementet, følger opp de signaler som ligger i retningslinjene om større tetthet, mindre spredning og knutepunktforsterkning. Ser vi på tettstedsveksten over et lengre tidsrom enn det retningslinjene har vært i funksjon, kan vi konstatere at veksten i tettstedsareal pr. innbygger i landets byer og tettsteder har vært vesentlig mindre etter 1980 enn hva tilfellet var på 1970-tallet.

Regionale og statlige myndigheter har i årene som er gått siden RPR-SAT ble vedtatt, anvendt retningslinjene til å reise innsigelser i plansaker. I disse sakene har innsigelsene stort sett vært begrunnet med at den foreslåtte endring av arealbruken (til utbyggingsformål) ikke er tilrådelig på grunn av arealets beskaffenhet (som oftest jordbruksareal) eller at arealet ligger for langt fra eksisterende tettsted eller har mangelfull miljøvennlig transportinfrastruktur. En nylig avgjort innsigelsessak i Bærum<sup>21</sup> ble initiert av fylkesmannens miljøvern avdeling fordi

*utbyggingen vil framstå som en bilbasert satellitt og være i strid med nasjonal politikk om samordnet areal- og transportplanlegging. Det vises til at det er et mål å redusere bilbruken og dermed minske CO<sub>2</sub>-utslipp, samt å fortette langs kollektivknutepunkter.*

Miljøverndepartementet tok ikke innsigelsen til følge, men aksepten av boligbygging i området ble gjort under forutsetning av at før området kan tas i bruk må det være etablert et vesentlig styrket kollektivtilbud, legges opp til gode

---

<sup>21</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging\\_plan-og\\_bygningsloven/kommuneplanlegging/innsigelsessaker/2011/barum-kommune--innsigelse-til-kommunepla.html?id=662345](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan-og_bygningsloven/kommuneplanlegging/innsigelsessaker/2011/barum-kommune--innsigelse-til-kommunepla.html?id=662345)

gang- og sykkelveiforbindelser, begrenset parkeringstilbud, høy tetthet i utbyggingen og utvikling av lokale tjenester og tilbud i området.

Søker vi målet om en annen transportmiddelfordeling enn den rådende, er det nødvendig å samordne de ulike delene av transportplanleggingen med arealplanlegging; jamfør de stadig gjentatte anbefalinger om å bygge i knutepunkter i transportsystemet. Men først og fremst kreves det samordning av tilretteleggingen for ulike transportmidler. Myndighetene må skape en politikk som er i overensstemmelse med det som bestemmer om du og jeg velger å ta privatbilen eller går til holdeplassen for å ta bussen eller toget. Det som da må til, er å bedre det relative reisetidsforholdet og det relative kostnadsforholdet vis-à-vis privatbilen. Da er det et bredspektret sett av virkemidler som må samkjøres.

Den relative reisetiden fastlegges bl.a. ved kollektivtransportens frekvens (den avgjør potensiell ventetid), tilgjengelighet til kollektivmiddel (den avgjøres av rutenettets oppbygging og utnyttelsesgraden i arealbruken), kollektivtrafikkens framføringshastighet (som igjen er avhengig av trasé, prioriteringer i trengselspunkter osv.) og biltrafikkens framføringshastighet (den avhenger først og fremst av omfanget av veibygging).

Fastleggingen av de relative kostnadene er også påvirket av mange faktorer. Her kan såvel prisutviklingen på bensin, bompenger- og veipringskostnader, parkeringsavgifter, pris og avgifter ved bilkjøp som utviklingen i kollektivtakstene være medvirkende. I tabell 1 har vi trukket fram de tre delmålene: ”begrenset arealbruk”, ”begrenset transportmengde” og ”endret transportmiddelfordeling”, og antydnet - ganske summarisk - hvilke typer virkemidler som kan benyttes til å bidra til realisering av hvert av disse målene.

Tabell 4.1: Mål og virkemidler i samordnet areal- og transportpolitikk

Virkemidler	Mål	Begrenset Arealbruk	Begrenset transportmengde	Endret transportmiddelfordeling
Bruk av arealvirkemidler. Samordning over kommunegrenser		X	X	X
Samordnet bruk av transportvirkemidler				X
Samordnet bruk av areal- og transportvirkemidler		(X)	(X)	X

Den store samordningsutfordringen opptrer – som vi ser – når målet er å få til en endret transportmiddelfordeling. Da må mange typer virkemidler virke sammen. Evalueringen av den storstilte vegbyggingen som foregikk i Bergensregionen på 1980 og 1990-tallet, illustrerer på en god måte noen av de sammenhengene som eksisterer mellom tiltak innenfor ulike politikkområder. Olav Fosli (1997) fant at denne utbyggingen førte til at:

- framkommeligheten med bil ble vesentlig bedre,
- framkommeligheten med buss ble vesentlig bedre,
- konkurranseforholdet mellom bil og kollektivtransport ble endret i bilens favør.

Fosli skriver at ”bedre framkommelighet på veiene i Bergensområdet har gjort det mer attraktivt å bruke egen bil. Selv om også bussen har fått forbedringer i framkommeligheten, har bruk av bil blitt relativt sett enda raskere etter hovedveiutbygging”. Veiutbyggingen var med andre ord intet klimapolitisk godt

sjakktrekk, men hadde selvfølgelig en rekke andre positive konsekvenser. Med mindre ensidighet i politikktutviklingen kunne også de klimapolitiske sidene vært bedre ivaretatt. Det er hva samordnet handling dreier seg om.

## 4.2 Mange politikkområder og spredte ansvarsforhold

En klimagunstig areal- og transportpolitikk krever samordning av ulike politikkområder. Hvor ny utbygging lokaliseres i forhold til eksisterende by- og tettstedsbebyggelse har betydning både for transportomfang og transportmiddel-fordeling. Det er også sterke indikasjoner på at det har stor betydning for reise-middelfordelingen hvilken utforming parkeringspolitikken gis, hva omfanget av veiutbyggingen er og hvilke driftsvilkår kollektivtransporten gis. Den lokale transport- og arealpolitikken som konkret kan observeres innenfor en kommunes eller en funksjonell regions grenser, vil være det samlede resultatet av politikken på disse ulike områdene. Hvert av disse politikkområdene har langt fra enkle og entydige ansvarsforhold.

*Arealpolitikken* er kommunalt styrt, men med muligheter for fylkeskommunale og statlige myndigheter samt andre kommuner til å komme med innsigelse om de ikke finner de lokale disposisjonene tilfredsstillende. Strid som ikke løses underveis i de konfliktløsningsprosesser som loven foreskriver, avgjøres i Miljøverndepartementet. Departementet har også anledning til, uten at det er fremmet innsigelse mot en plan, å innkalle den foreliggende planen dersom departementet anser det sannsynlig at den ikke i tilstrekkelig grad ivaretar nasjonale interesser. Slik innkalling foretas ikke ofte, men det forekommer fra tid til annen.

Mange kommuner her i landet utgjør dessuten, sammen med andre kommuner, regioner som gjerne kalles integrerte arbeids- og boligmarkeder. Det innebærer at beboere i en kommune kan ha sine arbeidsplasser i nabokommunen, og også at mange av de andre aktiviteter som utøves av den enkelte i løpet av dagen eller uka, finner sted i andre områder enn den egne kommunen. En samordnet lokal transport- og arealpolitikk vil derfor ofte både måtte se og planlegge utviklingen i flere kommuner i sammenheng, dvs. innenfor et felles perspektiv og med så vidt mulig omforente arbeidsmål og –rammer.

*Veipolitikken* utformes først og fremst av Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen på nasjonalt eller regionalt nivå, men også av fylkeskommunene og kommunene selv. Sentralt her står periodevise stortingsmeldinger som redegjør for veiprojektors utbygging, om planlagte og prioriterte tiltak etc. Tilrettelegging for fotgjengere og syklistene er en oppgave for såvel kommunene som Statens vegvesen. Statens vegvesen er den sentrale ansvarlige for den kollektive infrastrukturen gjennom veibygging.

*Kollektivtransportpolitikken* tar først og fremst fylkeskommunene seg av ved at fylkestinget bevilger penger til kollektivtransporten i fylket. Disse pengene får fylkeskommunen overført fra statsbudsjettet årlig gjennom et rammetilskudd.

*Parkeringspolitikken* er i prinsippet et kommunalt anliggende i og med at kommunene er gitt myndighet til å fastlegge normer for parkeringsdekning ved utbygging. Hittil har en de fleste steder brukt minimumsnormer, det vil si at det stilles krav om et økende antall parkeringsplasser med økende bygningsareal.

Normene varierer med type bebyggelse. Dette har ført til at private utbyggere og næringsdrivende i stor grad har fått innflytelse over den samlede mengde parkeringsplasser som er tilgjengelige rundt om i våre by- og kjøpesentra, og i tilknytning til større arbeidsplassområder. Virkningen av dette har også utvilsomt vært at tilbudet av parkeringsplasser er større enn det som er rasjonelt i forhold til målene innenfor en samordnet areal- og transportpolitikk.

En lokal areal- og transportpolitikk kan vi tenke oss er kjennetegnet ved - på den ene siden - å være sumvirkningene av:

- *en arealpolitikk* fastlagt gjennom grunneieres agering, utbyggers interesser og kommunale administrative og politiske organers saksbehandling og vedtak, eventuelt modifisert gjennom statlige eller andre organers innsigelser og tilhørende endringer av de kommunale vedtak
- *en transportpolitikk* fastlagt som et samlet produkt - mer eller mindre samordnet - av Statens vegvesens, fylkeskommunenes og kommunenes veipolitikk (inkl. gang- og sykkelveier), fylkeskommunens kollektivtransportpolitikk, samt den kommunale parkeringspolitikken

På laveste, og mest konkrete, nivå fastlegges rammebetingelser for transportmiddelbruk eksempelvis i krav til anlegg av parkeringsplasser ved etablering av ny bebyggelse i bysentrum. I Bergen har det nylig pågått en disputt mellom fylkesmannen og kommunen, hvor fylkesmannen anser at kommunen legger opp til en etablering av parkeringsplasser som er i utakt med mål om å begrense biltrafikken til Bergen sentrum. Slik begrensning er ønskelig både av hensyn til begrensning av klimagassutslippene, men også for å redusere den lokale luftforurensingen (NO<sub>x</sub>). Uenigheten mellom kommune og stat fikk sin avslutning i juni 2011 med Miljøverndepartementets avgjørelse i innsigelsessaken<sup>22</sup>. Med henvisning til at god tilgang til parkering stimulerer til bruk av personbil, og at slik stimulans ikke er ønskelig å gi i sentrumsområder, støttet departementet fylkesmannens innsigelse.

Reguleringsplaners angivelse av utnyttelsesgrad og ikke minst de regulerte arealers beliggenhet i forhold til transportinfrastrukturen, er andre prosesser av betydning for vårt tema. Utbyggingsarealenes beliggenhet fastlegges gjennom prosessene med å få fram kommuneplanens arealdel. De utvalgte arealenes avstand til eksisterende bysentrum og ikke minst til knutepunkter i det kollektive transportsystemet har avgjørende betydning både for transportmengdeproduksjon og framtidig transportmiddelfordeling.

De store linjene i areal- og transportbildet er imidlertid i de senere årene forsøkt etablert gjennom KVVU-arbeid eller, det blant annet programmet Framtidens byer har døpt som arbeid med *Bypakker*.

---

<sup>22</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging\\_plan-og\\_bygningsloven/kommuneplanlegging/innsigelsessaker/2011/bergen-kommune---innsigelse-til-regulering.html?id=661375](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan-og_bygningsloven/kommuneplanlegging/innsigelsessaker/2011/bergen-kommune---innsigelse-til-regulering.html?id=661375)

## 5 Strategiske planer i byer – KVU/Bypakker og Framtidens byer

Prosessevaluering er vanligvis å følge utviklingen av programmer og prosjekter med sikte på å oppnå bedre måloppnåelse enn tilfellet vil være om en ikke følger opp underveis. I Klifs arbeid med å følge med på hvordan arbeidet med å overvåke utviklingen i klimagassutslippene i Norge, vil det være nyttig å følge med på hva som skjer i sentrale prosesser med anerkjent potensial for å påvirke klimagassutslippene.

I landets byer står transportsektoren for om lag 60 prosent av klimagassutslippene. Dersom byene skal bidra i dugnaden med å få ned utslippene, er det derfor en sentral oppgave å utvikle byene slik at utslippsmengdene fra transporten reduseres.

En rekke valg så vel i private husholdninger som i bedrifter og politiske forsamlinger bidrar til det endelige resultatet av klimagassutslipp i et byområde.

I vårt arbeid med å demonstrere bruken av prosessevaluering som ledd i overvåkingen av utviklingen i klimagassutslippene i landet, har vi plukket ut to ulike typer prosesser. Begge fokuserer på areal- og transportplanleggingen, men på litt ulike måter. Det dreier seg om planleggingsarbeider før ordinær plan- og bygningslovbasert aktivitet for utvikling av arealbruken og transportsystemet i landets større byer (KVU-arbeider), og programmet Framtidens byer med mål om *å redusere klimagassutslippene – og gjøre byene gode å bo i*. I Framtidens byer er ett av fire innsatsområder Areal og transport.

Vi vil i det følgende se nærmere på hvordan klimagassutslipp fra transport håndteres i disse prosessene og hvilke barrierer slikt arbeid møter.

### 5.1 Klimahensyn i konseptvalgutredninger

Konseptvalgutredninger (KVU) er en statlig ordning. Initiativtaker er Finansdepartementet, og siktemålet er på et tidlig tidspunkt i prosjektets liv å få vurdert om prosjektet kan forsvares samfunnsmessig. Og, hvis det er tilfelle, eventuelt i hvilken utgave. KVU var innledningsvis i ordningens levetid opptatt av store enkeltprosjekter innenfor bygg (eksempelvis Folkehelseinstituttets lokalisering, og ditto for Veterinærinstituttet) og vei- og jernbaneutbygging (en rekke prosjekter). Bakgrunnen for igangsettelse av slike arbeider er som oftest at institusjonene har utilfredsstillende situasjon i sine nåværende lokaliteter eller at vei- eller jernbanenettet trenger til utbedring.

I de senere årene er et stort antall utredninger av framtidig arealmønster og transportsystem i våre større byregioner blitt gjort til gjenstand for KVU og

etterfølgende KS1<sup>23</sup>. Samferdselsdepartementet har gitt kriterier for hva en KVVU er og hvordan arbeidet skal legges opp (jf. Retningslinjer for KS1 av 12. februar 2007). KVVU – og den tilhørende kvalitetssikringen - skal normalt gjennomføres før konsekvensutredning og planlegging etter plan- og bygningsloven. I St.meld.nr. 16 (2008-2009) Nasjonal transportplan 2010-2019 erkjennes det at forholdet til plan- og bygningsloven er viktig, og at KVVU/KS1 som nytt element i planprosessen må integreres på en hensiktsmessig måte.

KVVU for areal- og transportsystemet i byområder gjennomføres som grunnlag for senere å utvikle det som kalles bypakker. I noen tilfeller kalles det også regionpakke, som i Bergen. KVVU for Bergensområdet, tenkt som et grunnlag for Regionpakke Bergen, skal vi se nærmere på nedenfor.

KVVU-arbeidene er underlagt et regime hvor begreper som Behov, Mål og Krav står sentralt; illustrert i figuren nedenfor fra utredningen om transportsystemet i Bergensområdet (SVV Region vest 2011).

Sentrale kjennetegn ved KVVU-arbeidene er å målbare overordnede politiskeintensjoner om prising av privatbiltrafikken for å dempe dens vekst, i kombinasjon med tilrettelegging for kollektivtrafikk og gange og sykling. Effekten av slike kombinerte tiltak skal slik de er satt sammen, i teorien bidra til endringer i transportmengde og transportmiddelfordeling, og gjennom dette til endringer i klimagassutslipp og bedring av andre miljøforhold.

Figur 5.1: Skjematisk oversikt over KVVU-prosessen



<sup>23</sup> KS1 er en prosess som representerer kvalitetssikring av det arbeidet som er utført som konseptvalgutredning



## CO<sub>2</sub>-reduksjon – ett av mange hensyn

I det pågående NTP-arbeidet 2014-2023 ble det tidlig på nyåret 2011 presentert en rapport om konseptvalgutredninger utført i norske byområder de senere årene.<sup>24</sup> Bakgrunnen for de enkelte KUVene er forskjellige, men oppsummert ser det ut til at planarbeidene i første rekke springer ut av a) et behov for finansiering av tiltak i transportsystemet, b) få fram visse fysiske løsninger som kan gi effektivitet i transportsystemet på en mer miljøvennlig måte, og c) få fram helhetlige planer som søker å håndtere generelle målstrukturer på en god måte.

I den nevnte NTP-utredningen heter det at: *ingen KUV-er har reduksjon i klimagassutslipp som et overordnet mål, og ingen konsepter som er utviklet oppfyller oppsatte mål fastlagt i lokale planer*

De gjennomgåtte KUV-arbeidene har alle, med unntak av Oslopakke 3, oppmerksomhet rettet mot klimagassutslippene bare som ett blant mange krav rettet til planarbeidet. Det innebærer at klima ikke er del av de sentrale forhold som er med ved drøftingen av hvilke hovedgrep som skal tas ved utviklingen av det framtidige bysamfunnet. Klima framstår som en konsekvenskategori hvor en først og fremst registrerer hvordan de ulike konseptene yter på denne variabelen.

Tabell 5.1: Oversikt over samfunns mål, effektmål og klimakrav i KUV-prosesser

	Samfunns- /overordnet mål	Effektmål	Krav rettet mot klima
<b>Oslopakke 3</b>	effektiv og sikker transport	begrense vekst i biltrafikk og CO <sub>2</sub> -utslipp	bl.a mindre klimagassutslipp
<b>Nedre Glommaregionen</b>	effektiv person- og godstransport	hastighet i sykkelnettet og reisetid for koll.	bl.a klimagassutslipp
<b>Jæren</b>	effektivt og miljøvennlig transportsystem	reduert vekst i biltrafikken og bedre framkommelighet for miljøvennlig transport	bl.a 35 % redusert utslipp av klimagasser
<b>Tromsø</b>	håndtere transporttetterpørselen på en mer miljøvennlig måte	transportmiddelfordeling, sikker sykling, reisetid kollektivt og for gods	reduserte utslipp <sup>25</sup>
<b>Grenland</b>	framkommelighet næringstrafikk, attraktive forhold koll og g/s	flere g/s-veier, flere kollreisende, reisetidsreduksjon, bedriftsøkonomi	Bl.a reduserte klimagassutslipp
<b>Arna-Bergen</b>	framkommelighet	transporteffektivitet	CO <sub>2</sub> ikke nevnt
<b>Sluppen, Trondheim</b>	bedre miljø og tryggere ferdsel i sentrale byområder	bedre miljø i sentrale byområder	bl.a reduserte klimagassutslipp

<sup>24</sup> Det gjelder følgende KUVer: Oslopakke 3, Transportsystemet i Nedre Glommaregionen, Transportsystemet på Jæren, Arna-Bergen, Veisystemet på Sluppen i Trondheim, Veivalg Tromsø, Transportsystemet i Grenland.

<sup>25</sup> I kommunens klima- og energiplan er det sagt at klimagassutslipp skal reduseres med 50 prosent, men hvor mye transportsektoren skal bidra av dette er ikke konkretisert. KUV-en gir svar på virkning på klimagassutslipp av de valgte konseptene, men mål om konkret reduksjon styrer ikke utforming av konseptene. Virkningen i de ulike konseptene er svært langt fra 50 %.

Konseptvalgutredningen for transportsystemet i Bergen (Statens vegvesen Region vest 2011) var ikke omfattet av NTP-gjennomgangen, og vi har derfor sett nærmere på dette arbeidet som et supplement til den tidligere utredningen.

Arbeidet med denne KVUen er formelt bestilt av Samferdselsdepartementet, og skal være et innspill til den kommende rulleringen av NTP 2014-2023, og som faglig grunnlag for eventuelt å etablere en regionpakke for Bergensområdet. Blant de normative behovene som presenteres som bakgrunn for utredningen er *Behov for areal- og transportutvikling som gir reduksjon i klimagassutslipp*. I de 12 kommunene som omfattes av KVUen, står veitrafikken for 80 prosent av klimagassutslippene fra mobil forbrenning, og utslippene har økt sterkt siden 1991. Blant annet som en følge av den storstilte veibyggningen på 1980- og 1990-tallet med sterk økning i bilholdet, og redusert bruk av kollektivtransport som noen av konsekvensene.

Reduksjon av klimagassutslippene er imidlertid ikke med blant de tiltaksutløsende behovene som presenteres i utredningen, men er å finne blant andre viktige behov; uttrykt som *Behov for reduksjon i klimagassutslipp*. Reduksjon av klimagassutslippene er heller ikke blant samfunnsmålene og effektmålene som presenteres, men er å finne som ett av åtte viktige krav 2040; formulert på denne måten:

*CO<sub>2</sub>-utslipp fra transport i KVU-området skal reduseres med 30 prosent sammenlignet med i dag*

I utredningsarbeidet ble det i Bergen utviklet fem konsepter (K1-K5) i tillegg til konsept 0 (en slags dagens situasjon). Konklusjonen er at alle konseptene gir økt transportarbeid og økte utslipp. Utslippene øker med fra 5 til 46 prosent; minst i konseptet som søker å utnytte eksisterende infrastruktur (*hva om halve kapasiteten på innfartsårene tas til høystandard busstilbud?*) og bare inneholder mindre investeringer. Resultatet er redusert biltrafikk og en vesentlig større del av transporten med kollektivtrafikk og sykkel. Uansett konsept, er det imidlertid langt til innfrielse av kravet om 30 prosent reduksjon i klimagassutslippene. Utredningen går ikke nærmere inn på dette spørsmålet, men angir i en tabelloppstilling at utrederne forutsetter at oppfyllelse må skje ved teknologiutvikling.

Etter denne analysen av utførte KVU-arbeider konstaterer vi at KVU-ordningen for store prosjekter og helhetlige planer for utviklingen av areal- og transportsystemet i landets byer, har ikke, slik den hittil har vært praktisert, brakt klimaspørsmålet inn som en sentral premissgiver for de framtidige utviklingsbilder som tegnes. Klimaspørsmålet håndteres som et krav til planutkastene på linje med en rekke andre krav. I hovedfokus står transportkvalitet med vekt på tilgjengelighet, framkommelighet og effektivitet. I Bergen er det lovpålagte kravet til luftkvalitet brakt fram som samfunnsmål på kort sikt. Det illustrerer betydningen av sentrale offentlige forskrifter for lokal handling; i hvert fall når oppmerksomheten om saken lokalt har vært stor. Og til grunn for handlingsviljen ligger selvfølgelig at det er etablert et måleapparat som kan påvise en alvorlig situasjon. Den type grunnleggende informasjonstilgang finnes ikke lokalt innenfor klimaområdet.

## **Behov for endret organisatorisk ansvar for KVU?**

De drastiske omleggingene i areal- og transportpolitikken som målene om reduksjon i klimagassutslippene krever, dukker ikke opp i planene. Når vi

dessuten vet at planer for utvikling av gang- og sykkel og kollektivtrafikken i mange tilfeller har vist seg vanskelige å gjennomføre, er det rimelig å konkludere at de pågående bypakkearbeidene ikke har i seg store potensialer for reduksjon av klimagassutslipp. Teoretisk skulle det absolutt være muligheter for utvikling av et helt annet transportsystem i byene våre enn det vi ser i dag. Basert på bildeling og bedre utnyttelse av kapasiteten i den eksisterende bilparken, og ikke minst ved utvikling av det kollektive transportsystemet og gang- og sykkelveinettet. I bilene som utgjør køene inn mot de sentrale delene av våre byer sitter det i gjennomsnitt 1,2 personer. Det representerer en kapasitetsutnyttelse i underkant av 30 prosent. Alene en dobling av kapasitetsutnyttelsen vil kunne gi oss helt andre trafikk-mengder på veiene og tilhørende mindre klimagassutslipp. Det vil også kunne åpne for bedre framkommelighet også for kollektivtransporten og næringslivets transporter. Spørsmålet er hva som må til for å få fram slike løsninger. Foreløpig er ikke slike svar kommet fram i KVVU-arbeidene.

En mulig forklaring til dette kan være at det er Statens vegvesen, en etat som har som hovedmandat (oppgave) å legge til rette kapasitet i veisystemet og mindre opptatt av kollektivtransport og gang- og sykkeltrafikk, som sitter i førersetet i KVVU-prosessene.

KVVU/KS1 kan sies å være statens redskap for å sørge for at midlene til store samferdselsprosjekt brukes på beste måte, men at staten likevel ikke er den viktigste beslutningstakeren (Minken mfl 2009). Det heter at konseptvalget i vel så stor grad er de lokale myndigheters sak. Rapporten etterlyser derfor enten retningslinjer, faste organer, diskusjonsfora eller hva det skal være, som kan gjøre at de to beslutningstakerne (stat og lokal) har en enhetlig oppfatning om overordnede mål og aktuelle virkemidler før en bypakke eller transportplan kommer til KVVU og KS1. Konseptutforming og alternativvurderingen kan bli en politisk stridssone, der en faglig forsvarlig utredning risikerer å bli oppfattet som et politisk innlegg for eller imot staten eller lokale myndigheter. Derfor ville det vært mer hensiktsmessig at konseptvalgutredninger av bypakker i framtida hadde klarere politiske føringer, og at disse føringene var akseptert av alle beslutningstakerne. (ibid.),

I den tidligere omtalte studien fra transportplansekretariatet heter det at Jernbaneverket (JBV) har stilt spørsmålet om det er naturlig at en statlig transportetat har ansvaret for gjennomføring av KVVU for prosjektporteføljer i et komplekst byområde. Etaten spør om ikke slike oppdrag kanskje heller burde komme fra Miljøverndepartementet og rette seg mot fylkeskommunene. Ikke minst fordi det meste av veinettet i slike områder etter 1. januar 2010 er fylkeskommunalt.

I Byområdegruppas rapport<sup>26</sup> innen NTP-arbeidet kom de organisatoriske stridsspørsmålene til syne. Transportetatens medlemmer i bygruppen mener at transportetatene må være ansvarlig for KVVU, siden utredningen skal bidra til å avklare videre planlegging av tyngre statlig infrastruktur i byområdene sett i sammenheng med hvordan nasjonale mål for miljø- og transportpolitikken kan nås. Videre planlegging etter plan- og bygningsloven er kommunene og fylkeskommunenes ansvar. Fylkeskommunens medlem i gruppa mener at KVVU

<sup>26</sup> Byområdegruppa er en enhet oppnevnt innen det pågående NTP-arbeidet som drøfter hvordan byenes situasjon skal håndteres innenfor rammen av NTP 2014-2023

bør inngå som en del av forberedelsene til en regional areal- og transportplan styrt av fylkeskommunene, og at denne så underlegges KS1 som en del av prosessen.

Nasjonale forventninger etter plan- og bygningsloven kan brukes som et middel til å gi nasjonale styringssignaler før prosessen settes i gang. Slike styringssignaler er etter det vi kjenner til ikke vært framsatt i de prosessene som hittil har vært gjennomført. På indirekte vis kan vi si at den statlige ordningen med belønningsmidler til kommuner som intenderer å gjennomføre tiltak for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk, er et slikt signal. Det er grunn til å tro at ordningen er for lite omfattende til at den kan antas å ha sterkt styrende evne.

### **Nasjonale forventninger som virkemiddel?**

Den nye plan- og bygningsloven har fått et virkemiddel som kan tenkes brukt for å håndtere planutfordringer som dem vi her snakker om. Det gjelder bestemmelsen i lovens paragraf 6-1 om nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging:

*For å fremme en bærekraftig utvikling skal Kongen hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Dette skal følges opp i planleggingen etter denne lov og legges til grunn for statens deltaking*

Ifølge proposisjonen for plandelen til den nye loven vil hensikten være å få et sammenhengende system der planmyndigheter på sentralt, regionalt og lokalt nivå skal foreta en gjennomgang av planpolitiske mål og planstrategier. Det argumenteres med at dette vil kunne gi bedre samhandling mellom nivåene, og i sum bedret relevans, måloppnåelse og myndighetssamordning i planleggingen. Lovforslaget tar ikke stilling til hva slags form de nasjonale forventningene skal ha og behandlingsmåten. Det heter i proposisjonen at dette holdes åpent for regjeringen og bør utvikles over tid (jf. Ot.prp.nr 32 (2007-2008)).

I NTP 2010-19 ble det varslet at regjeringen mener at alle de største byene og byregionene bør utvikle areal- og transportplaner som viser hvordan en ønsker at transportmiddelfordelingen skal utvikle seg på sikt. Det sies videre at det skal legges inn en generell føring til regionale og lokale myndigheter jf. plan- og bygningslovens § 6.1 om nasjonale forventninger til regional- og kommunal planlegging.

Det er behov for gjennomtenking av prosedyrer for slikt regionalt planarbeid, slik at det kan bli et effektivt redskap i arbeidet med å redusere klimagassutslippene i byregionene.

## **5.2 Klimaprogrammet Framtidens byer**

Framtidens byer er et samarbeid mellom staten og de 13 største byene i Norge i perioden 2008-2014, med formål å redusere klimagassutslippene – og gjøre byene bedre å bo i. På programmets hjemmeside heter det at

*Bakgrunn for satsingen er klimatrusselen, som er vår tids største utfordring.*

Programmet lanserte fire innsatsområder; arealbruk og transport, stasjonær energi i bygg, forbruksmønster og avfall, samt klimatilpasning. Ifølge siste

nasjonalbudsjett<sup>27</sup> er Framtidens byer planlagt å redusere klimagassutslippene i deltakerbyene med 24 prosent innen 2020 og 35 prosent innen 2030. I tillegg vil tiltakene prege byene i form av flere sykkelstier og mindre biltrafikk, bedre avfalls- og ombruksløsninger, lettere tilgang til fornybar energi og større tilpasningsdyktighet til klimaendringene.

Programmet er utsatt for følgeevaluering, og før sommeren (juni 2011) kom første evalueringsrapport (Rambøll 2011). Her påpekes det at det ikke er mulig å identifisere en direkte kobling mellom programmet og måloppnåelse når det gjelder klimagassutslipp. I rapporten slås det også fast at *det er ikke å forvente at programmet vil bidra til store endringer på dette resultatmålet* (s 42). Det resultatmålet det er snakk om er klimagassutslipp. Om selve bærebjelken i klimakuttprogrammet hevder evaluatorene at det her er *mange andre prosesser som er viktigere enn Framtidens byer*.

Rapporten sier ikke noe om hvilke disse andre, og mer klimapotente, prosessene kan være. Den belegger heller ikke konklusjonen om Framtidens byer som en potensielt svak klimaaktør. Som vi har påpekt tidligere i rapporten, er det et nærmest uomtvistelig faktum at klimagassutviklingen i våre større byer i stor grad avhenger av hvordan disse byene tar i bruk sine arealer til utbygging og hvilken transportpolitikk som føres.

Veitrafikk er en vesentlig bidragsyter til klimagassutslippene i byene våre, og KS viser i en nylig publisert rapport<sup>28</sup> at det ikke er likegyldig hvordan transportsystemet utvikles i landets større byer. Med grunnlag i modellkjøringer ble en politikk hvor de senere årenes bilbaserte utvikling videreføres – det som kalles et trendalternativ – sammenliknet med en politikk hvor trafikkveksten som følge av befolkningsutviklingen tas av kollektivtransporten og med sykkel. Rapporten viser at ”business as usual” vil kreve dobbelt så store investeringer som en vesentlig omlegging i miljøvennlig retning. I tillegg til at investeringsbehovet halveres, halveres også miljøkostnadene av et slikt brudd med observerbare trender - og alternativ satsing på kollektivtransport og sykkel. Den årlige økningen i landets fire største byer i utslipp av CO<sub>2</sub> er vel 80 prosent større ved ”business as usual” enn i det som er definert som et miljøscenario.

Innenfor rammen av programmet Framtidens byer pågår det et utviklingsarbeid med å modellere potensialet for utslippskutt. De foreløpige resultater (CIVITAS 2011) utpeker området areal og transport som det klart viktigste. Innenfor dette området er det i sin tur prising av transporten i form av bompenger/køprising som framstår med klart størst effekt. Andre sentrale faktorer er kortere reisetid og lavere takster i kollektivtrafikken samt tiltak i parkeringspolitikken. Mer konsentrert by- og tettstedsutvikling kommer i modellkjøringene ut som et tiltak med lite bidrag til reduserte klimagassutslipp.

Det er derfor oppsiktsvekkende at ikke Framtidens byer med Areal og transport som ett av sine fire innsatsområder, skulle være et potent virkemiddel i

---

<sup>27</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stmeld/2009-2010/meld-st-1-2009-2010/7.html?id=579863>

<sup>28</sup> Kollektivtrafikk, veibygging eller kaos? Scenarier for hvordan vi møter framtidens transportutfordringer. Urbanet Analyse rapport 23/2011

klimaarbeidet. Det kan imidlertid svært gjerne tenkes at byene gjennom sin innsats i det daglige arbeidet ikke har fått gjennomført nødvendige omlegginger i politikken på disse to politikkområdene i de årene Framtidens byer har vært i funksjon. Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i kommunene har vært en spore til omlegging av politikken, men foreløpig har ikke endringene vært betydelige, enn si merkbare. En grunn til dette kan være at ordningen er beskjedent i omfang relativt til de store kostnadene ved drift av kollektivtransportsystemet i byene. Men tilbakeholdenhet med hensyn til å benytte effektive virkemidler for å få redusert biltrafikken kan også være en årsak. Tilrettelegging for mer sykkelbruk har også hatt trang fødsel.

Evalueringen av arbeidet i Framtidens byer går ikke inn på hva kommunene foretar seg på areal- og transportområdet. Konklusjonen i rapporten tyder på at det ikke er de særlig betydningsfulle tiltakene som har sett dagens lys.

Men det er jo et faktum at innenfor dette feltet er det ganske mye kommunene kan gjøre, men som de tradisjonelt ikke har gjort i den grad så vel klimagassmål som lokal forurensningssituasjon krever for realisering av mål eller overholdelse av forskriftskrav (Strand mfl 2010). Kommunene rår over virkemidler i byutviklingspolitikken som får transportmengdene ned, og de rår over virkemidler i transportpolitikken som vil få flere til å velge annet enn personbilen, når reisebehovet skal tilfredsstilles. Tiltak i de to politikkområdene må selvfølgelig samordnes. Det er ikke nødvendigvis enkelt.

Det bør derfor ikke underslås at å endre klimagassutslipp fra veitrafikken er kompliserte saker. Det er én ting å ha klarhet i sammenhengene innen for et byområde, hvor transportmengden i stor grad er bestemt av lokaliseringmønster, tettheter i utbyggingen og tilretteleggingen for gange og sykling, kollektivtransport og privatbiltrafikk. Noe annet å gi oppskrift på hvordan forholdene kan endres. Utbyggingsmønster og transportinfrastruktur er forhold som er utviklet over lang tid. Utslippene er så å si bygget inn i vår måte å organisere samfunnet. Våre reisemønstre er bestemt av hvor vi bor i bylandskapet og hvordan transportinfrastrukturen gjennom mange år er utviklet. Skal dette kunne endres, er det nødvendig å ta fatt på en langsiktig og møysommelig prosess. Det fordrer at det bygges inn mekanismer som kan ivareta klimahensynet i den utstrekning dette er påkrevd; eksempelvis ut fra formulerte nasjonale mål. Og det kreves muligheter for å kontrollere hvordan utslippenes omfang utvikler seg.

### **Redskaper for klimaovervåking mangler**

I Framtidens byer-arbeidet står det dårlig til med utvikling av et redskap for å kunne følge utviklingen av klimagassutslipp. I følgeevalueringens rapport konkluderes (s 47) at det finnes

*per i dag ikke noen fullgod indikator for å måle klimagassutslipp på kommunenivå. Utvikling av et omforent indikatorsett av denne typen bør prioriteres høyt av programledelsen i tiden som kommer, da det er helt sentralt for programgjennomføringen at utvikling på resultatmålene kan følges*

Dette konstateres tre år etter at programmet startet opp. For klimagassutslippene mangler vi dermed, innenfor rammen av Framtidens byer, både nærmere spesifiserte mål – utover de svært ambisiøse og langsiktige – og vi mangler de

konkrete konstateringer av hvor vi står med hensyn til klimagassutslipp som følge av resultater av den politikken som føres på ulike saksområder.

Det er i evalueringsrapporten grunnlag for å hevde at programmet Framtidens byer, som har klimagassreduksjon som eksplisitt formål, ikke har klart å manifestere seg som en effektiv klimakuttinstitusjon. Hva det skyldes, har vi ikke hatt anledning til i dette prosjektet å undersøke nærmere. Det finnes imidlertid signaler om at arbeidet i programmet i den senere tiden er reorientert ved at klimafokuset er tonet ned til fordel for utvikling av såkalt *gode byrom*<sup>29</sup>. Det vil si ytterligere et signal om hvor vanskelig denne typen arbeid med klimagassreduksjon ser ut til å være.

### **Manglende virkemidler for effektiv iverksetting**

Det er mange hensyn å ta ved utviklingen av et byområde, og det må kunne konstateres at reduserte klimagassutslipp ikke på noen måte er et overordnet hensyn eller mål i denne sammenhengen. Det er for eksempel ikke presisert hva den enkelte by (eller kommune) skal bidra med. Det er dermed heller ikke etablert spesielle organer med ansvar for å arbeide for realisering av målet om klimagassreduksjon. Og det er heller ikke utviklet et system for å følge med på hvordan utslippene utvikler seg. Dermed mangler tre distinkte virkemidler i en effektiv iverksettingsorganisasjon.

Det er situasjonen samtidig som det er en komplisert snuoperasjon som må gjennomføres. Mange ulike tiltak må benyttes på en koordinert måte, samtidig som det er ulike aktører som har innflytelse over – for ikke å si har beslutningsrett over – de ulike tiltakene. Det er en krevende situasjon.

Å endre på våre hverdagsreiser vekker motstand. Enten det skjer ved at myndighetene hever prisene i det individuelle transportsystemet, ved at de samme myndighetene strammer inn på tilgangen til parkeringsplasser, osv. Det som ikke berører den enkelte i hverdagen er reduserte utslipp gjennom teknologiutvikling. Derfor setter vi i stor grad vår lit til at det er den teknologiske utviklingen som skal hjelpe oss til målet.

Det er også betydelig motstand bygget inn i systemet mot å gjøre drastiske omprioriteringer i ressursbruken innenfor en sektor som samferdsel. Hovedlinjene i norsk samferdselspolitikk legges i Nasjonal transportplan. Det er et slående trekk ved de fireårige rulleringene av dette planverket at omprioriteringer ikke er det mest framtreddende trekket. Det er likevel en betydelig framgang å spore sett fra et forebyggende perspektiv. Førrige NTP (2010-2019) hadde en utredning med oppmerksomhet rettet mot klimaendringenes betydning for veisektoren, mens det i den pågående rulleringen finnes en utredning om klima og miljø hvor så vel tiltak for å redusere transportomfanget, og endre transportmiddelfordelingen, som tiltak for å redusere utslippene fra det enkelte transportmiddelet drøftes.

---

29

[http://www.regjeringen.no/upload/subnettsteder/framtidens\\_byer/samlinger/Nettverkssamling\\_Bergen\\_okt2011/FB\\_Bedre\\_bymiljo\\_Ellen\\_Husaas.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/subnettsteder/framtidens_byer/samlinger/Nettverkssamling_Bergen_okt2011/FB_Bedre_bymiljo_Ellen_Husaas.pdf)

Etablerte statlige retningslinjer, som eksempelvis RPR-SAT<sup>30</sup>, følges ikke opp i praksis slik intensjonen i retningslinjene er. Eksempelvis blir ordlyden i punkt 3.5 (*Når kapasitetsproblemer i vegsystemet oppstår, skal andre alternativer enn økt veikapasitet vurderes på lik linje, for eksempel regulering av trafikk, forbedring av kollektivtransportsystemet*) så å si aldri fulgt opp i praksis (Moen og Strand 2000). Konsekvensen er at de nødvendige første steg på veien mot et annerledes transportsystem ikke blir tatt. Årsaken er ganske sikkert at det møter minst motstand, det krever minst oppfinnsomhet, å gjøre som en alltid har gjort. Men resultatet er at vi bygger oss mer og mer inn i en situasjon som vi som samfunn med våre politiske visjoner og målformuleringer gir uttrykk for at vi vil bort fra.

---

<sup>30</sup> Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging



## 6 Prosessevaluering – for å utvikle nye institusjonelle mekanismer

### 6.1 Klimahensyn på tvers – forslag til en evalueringsramme

Som tidligere påpekt er det et *komplementært* forhold mellom resultatevaluering og prosessevaluering. En resultatevaluering kan fortelle *om* og *i hvilken grad* formulerte mål er oppfylt, mens en prosessevaluering kan vise *hvorfor* - hvilke institusjonelle betingelser eller barrierer som gjorde at måloppfyllelsen kom i stand, eller ikke.

Vi har trukket fram *sektoransvarsprinsippet* – klimahensyn inn i all politikktutforming – som en avgjørende *institusjonell, prosessuell mekanisme* for å få synliggjort og forpliktet sektorer og instanser ansvarlig for virksomhet med klimakonsekvenser. Av disse er transportsektoren en av de sentrale, som ansvarlig for nærmere en tredel av klimagassutslippene. Men som vi har sett, selv om sektoransvarsprinsippet for så vidt har vært formulert og kjent i minst et par tiår, virker det som en lite forpliktende føring. Eksempelvis ble sektordepartementenes særegne miljøhandlingsplaner fra 2000 raskt avvirket fordi de ikke så ut til å fungere styrende for sektorens valg og prioriteringer. Det er også betegnende at Vegdirektoratets store treårige 'Klima og transport'-prosjekt fra 2008 dreide seg om klimatilpasning og en mer utsatt transportinfrastruktur, ikke om sektorens bidrag til å redusere klimagassutslippene.<sup>31</sup> Det har heller ikke vært noen oppdatert stortingsmelding om regjeringens miljøvernpolitikk og "rikets miljøtilstand" siden 2007 (etter å ha kommet ut annethvert år siden 1999). Og den lenge varslete klimameldingen er nå utsatt til sommeren 2012. Med andre ord - det er ingen veletablerte institusjonelle mekanismer til stede i dag som kontrollerer at målet om reduksjon av veitransportens klimagassutslipp blir fyllestgjørende realisert.

EUs miljøbyrå i København har imidlertid utarbeidet en sjekklister for å evaluere EPI – environmental policy integration. Den synes svært aktuell å bruke for å *prosessevaluere* norske forsøk på å la klima være et gjennomgående hensyn, eksempelvis i transportsektoren. Denne evalueringsrammen er tenkt å kunne brukes i ulike sektorer, og "... *ideally combining both quantitative and qualitative approaches*". Sjekklister består av seks hovedbolker med en rekke kontrollspørsmål under hver. Med en liten tilpasning til å fokusere direkte på klimaspørsmål (ikke 'environment' generelt), er de ulike områdene som skal kartlegges og de tilhørende underspørsmålene følgende (EEA 2005:54):

---

<sup>31</sup> Jf SVV VDs Klima og transport-prosjekt:  
<http://www.vegvesen.no/Fag/Fokusomrader/Forskning+og+utvikling/Klima+og+transport/Om+etasprosjektet>

1. **Drivkrefter, pressfaktorer, klimaendringer og klimavirkninger**
  - a. hva er de viktigste økonomiske og samfunnsmessige drivkreftene bak transportens klimagassutslipp?
  - b. hva er omfanget og utviklingstrekkene når det gjelder sosioøkonomiske virkninger?
  - c. er det på gang noen frakobling mellom økonomisk aktivitet og klimagassutslipp?
  - d. er det framgang når det gjelder (støtte og aksept for) overordnede klimapolitiske mål og delmål?
2. **Politisk tilslutning, strategier og visjoner**
  - a. er det krav om klimapolitisk integrering på høyt politisk nivå (konstitusjonelt, i lovs form)?
  - b. er det en overordnet strategi om klimapolitisk integrering i regi av og kontrollert av politisk sentralmakt (statsminister, ordfører/rådmann, etc)?
  - c. er det et politisk lederskap som står bak sektoransvarsprinsippet når det gjelder klima?
3. **Administrativ kultur og praksis**
  - a. reflekteres klimahensyn i administrasjonens ordinære planleggings-, budsjett- og revisjonsrutiner?
  - b. blir klimaansvaret reflektert i administrasjonens interne styringssystem (fei-for-egen-dør)?
  - c. er det en strategisk avdeling/enhet som er ansvarlig for å koordinere og veilede i klimaansvarsprinsippet for underliggende instanser?
  - d. er det mekanismer for å samarbeide vertikalt om klimahensynet – mellom høyere og lavere styringsnivåer i sektoren?
4. **Utredninger og konsultasjoner for å underbygge policydesign og beslutninger**
  - a. har sektoren en prosess for *ex ante* (forhånds)-vurderinger av sine policyforslag og programmer?
  - b. er regulære miljø- eller klimamyndigheter (f eks MD og Klif) og berørte brukere/partnere (transportører, bilforbund, miljøvernorganisasjoner og andre NGOer) engasjert gjennom mekanismer for deltakelse, konsultasjon og involvering i politikktutforming?
5. **Bruk av virkemidler for klimapolitisk integrasjon**
  - a. støtter økonomiske, markedsbaserte virkemidler klimamålene (for eksempel gjennom å introdusere tiltak for å få *prissatt* klimagassproduserende aktiviteter (eksempelvis bilbruk) *riktig*?)
  - b. er arealplanleggingen integrert med transport- og klimaplanleggingen?
  - c. er det – og hvor utbredt er - andre virkemidler som fremmer det klimapolitiske sektoransvarsprinsippet?
6. **Overvåking og læring**
  - a. blir en eventuell framgang når det gjelder sektoriell og tverrsektoriell klimapolitisk integrering jevnlig overvåket (monitort)?
  - b. er det noen systematisk evaluering av hvor virkningsfull den politikken som føres er?
  - c. er det mekanismer for å utveksle 'god praksis'?

Disse seks bolkene av hovedaspekter ved et gjennomgående klimatilsyn og de 19 respektive kontrollspørsmål, skulle være et godt utgangspunkt for å vurdere hvor framskreden en politisk enhet eller en forvaltningsenhet (en by, en nasjon) er når det gjelder innlemmelse av klimahensyn innenfor nærmere utvalgte sektor-, program- eller tiltaksområder, eksempelvis innen transport. Kartleggingen innenfor hver av bolkene over, og svar på spørsmålene, kan med fordel utføres vekselvis kvantitativt eller kvalitativt.

Som generelt ved metodemiksing eller *metodetriangulering* gjelder at kvantitative og kvalitative analyser kan brukes i ulike faser – eller mer eller mindre samtidig. På den ene siden kan kvalitative data og analyser enten tas i bruk først i et eksplorerende opplegg for å få nærmere grep om og innsikt i et felt, før en etterskuddsvis gjennomfører en kvantitativ analyse og test av sentrale sammenhenger (eksempelvis gjennom utvalgte indikatorer; mobilitetsmønster, inntektsforhold, by- og senterstruktur, biltetthet, etc) og multivariate analyser (blant annet regresjonsanalyser) av hvilke bakenforliggende drivkrefter som synes særlig avgjørende for utviklingen når det gjelder klimagassutslipp. Eller, på den annen side, kan kvantitative analyser gjennomføres først – for eksempel kvantitativ resultatmåling med fastsetting av 'distance-to-target' - for å få fram grad av måloppfyllelse før en senere går nærmere inn på en kvalitativ *prosessevaluering* for å besvare *hvorfor*. Det vil si hvilke institusjonelle barrierer eller særlige forutsetninger som var til stede som hindret – eller fremmet – måloppnåelsen (jf bolk 6 foran). En systematisk gjennomgang basert på evalueringskriteriene eller spørsmålene som dem foran, skulle være et godt utgangspunkt for en utførlig prosessevaluering av utvalgte klimapolitiske programmer, prosjekter eller tiltak på transportfeltet.

Det er også grunn til å framheve EUs arbeid med å følge opp sin miljøpolitiske integrasjonsstrategi (den såkalte Cardiff-prosessen fra 1998). I en vurdering fra 2004 peker kommisjonen på at arbeidet med miljøpolitisk integrasjon har fått en høyere profil, men at det er svakheter ved iverksettingen. Det trengs bedre resultater, økt synlighet og tydeligere politisk støtte fra høyeste hold. Det pekes på at de "*low hanging fruits of integration already are picked*", men at vanskelige strukturelle reformer som vil støte på interessekonflikter gjenstår. Det understrekes videre at for å styrke den miljøpolitiske sektorintegrasjonen kreves et fullt utviklet sett av miljøpolitisk tilslutning – med tidsfrister, milepæler og rapporterings- og vurderingsmekanismer. For – som det heter - kan ikke miljøpolitisk integrasjon ses som en "*...one-off exercise... integration is a dynamic process, which requires regular monitoring, reviewing and updating to be effective*".<sup>32</sup>

Det er ikke vanskelig å gjenkjenne en rekke av disse trekkene også som karakteristiske for hvordan klimahensynet er integrert gjennom norsk sektorpolitikk på ulike områder. Også forslagene om en sterkere identifisering og vektlegging av *vinn-vinn-situasjoner* og *koblingsgevinster* mellom klimahensyn

---

<sup>32</sup> Commission working document of 1 June 2004 entitled "*Integrating environmental considerations into other policy areas - a stocktaking of the Cardiff process*" [COM(2004) 394 - Official Journal C 49 of 28 February 2006] [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=CO Mfinal&an\\_doc=2004&nu\\_doc=394](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=CO Mfinal&an_doc=2004&nu_doc=394)

og sektorspesifikke interesser synes relevant. I transportsektoren – som regnes som en nøkkelsektor for miljøpolitisk integrasjon – pekes det eksempelvis på at tiltak for å redusere køer (køprising) eller for å stimulere overgang til miljøvennlige transportmidler både vil kunne forbedre mobiliteten, redusere økonomiske kostnader, samtidig som lokal luftkvalitet vil kunne bedres.

For å synliggjøre slike gevinster trengs imidlertid bedre ”strategisk overvåkning” i praksis: ”... *further efforts need to be made on the development and use of sector-specific decoupling objectives, milestones and integration indicators*”. Den kvantitative resultatoppfølgingen av klimapolitisk måloppnåelse kan med fordel ses i et slikt lys.

En annen sentral strategi som framheves, er det å dokumentere og demonstrere at miljø- og klimapolitisk integrasjon faktisk er mulig, ved å synliggjøre *gode løsninger* og eksempler på *beste praksiser*. Det er nettopp kvalitative prosessevalueringer som vil være velegnet til det.

## Referanser

- Aall, C. 2006: Bærekraftindikatorer: Et verktøy for bedre miljø. Samferdsel 2/2006
- Ahmad 2009: Climate Policy Integration: Towards Operationalization, DESA-paper
- Alfsen, K. mfl 2011: Vurderinger av norsk klimapolitikk. En syntese av fire internasjonale rapporter. CICERO report 2011:02
- Beck, U. (1991). Risk Society: Towards a new modernity. London: Sage
- Beck, U., Giddens, A., & Lasch, S. (Eds.). (1994). Reflexive Modernization. Cambridge: Polity Press.
- CIVITAS 2011: Lokale klimatiltak som gir utslippskutt
- Econ Pöiry 2010: Hvordan møte overgangen til et lavutslippssamfunn? R-2010-070
- EEa 2005: Environmental Policy Integration. Administrative culture and practices.
- EEA-report 2008. Success stories within the road transport sector on reducing greenhouse gas emission and producing ancillary benefits
- EEA-report 2011: BLOSSOM — Bridging long-term scenario and strategy analysis: organisation and methods. A cross-country analysis
- Fosli, O. 1997: Vegutbygging og kollektivtransport. En studie av virkninger av større vegtiltak i Bergensregionen. TØI-rapport 355/1997
- Gullberg, A.T 2009: Norsk klimapolitisk debatt og klimaforliket fra 2008. CICERO Working paper 2009:03  
[<http://www.cicero.uio.no/media/7262.pdf>]
- Holter, H., & Kalleberg, R. (1982). Kvalitative metoder i samfunnsforskning. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kok, M. T. J., & de Coninck, H. C. 2007: Widening the scope of policies to address climate change: directions for mainstreaming. Environmental Science & Policy, 10 (7-8), 587-599.
- Mickwitz, P. 2003: A Framework for Evaluating Environmental Policy Instruments: Context and Key Concepts, Evaluation, 9(4), 415-436.
- Miljøverndepartementet 1993: Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Rundskriv T-5/93
- Miljøverndepartementet 2001: Miljøutredninger etter utredningsinstruksen T-1349. Veileder. Desember 2000.

- Minken, H. mfl 2009: Konseptvalgutredninger og samfunnsøkonomiske analyser. TØI rapport 1011/2009
- Nenseth, V, Christiansen, P. & Hald, M. 2011: Indikatorer for miljøvennlig bytransport – illustrert ved de største norske byene. TØI rapport 1161/2011
- Nenseth, V. & G. Nielsen 2009: Indikatorer for miljøvennlig bytransport – en kunnskapsstatus. TØI rapport 1029/2009
- Nenseth, V. 2003: Bærekraftbarometer for norske byer. NIBR-notat 2003:124
- Nilsson, M. & Eckerberg, K. (red.) 2009: Environmental Policy Integration in Practice, Shaping Institutions for Learning. Earthscan Research Editions.
- NOU 2005: Enkle signaler i en kompleks verden. Forslag til et nasjonalt indikatorsett for bærekraftig utvikling (Alfsen-utvalget)
- NOU 2009:16: Globale miljøutfordringer – norsk politikk. Hvordan bærekraftig utvikling og klima bedre kan ivaretas i offentlige beslutningsprosesser.
- NTP 2014-2023 2011: Gjennomgang av konseptvalgutredninger for noen norske byområder.
- Olsen, J. P. (1996). Institutional design in democratic contexts. Oslo: Arena.
- Ot.prp.nr 32 (2007-2008): Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)
- Prosam 2011: Trafikkutvikling i Oslo og Akershus 2010. Rapport 191
- Rambøll 2011: Framtidens byer. Nullpunkts- og førsteårsrapport
- Riksrevisjonen 2010: Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i klimapolitikken. Dokument 3:5 (2009-2010)
- Ruud, M. E., Holm-Hansen, J., Nenseth, V., & Tønnesen, A. (2011). Midtveisevaluering av Groruddalssatsingen. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning/Transportøkonomisk institutt.
- St.meld. nr 34 (2006-2007) Norsk klimapolitikk
- St.meld.nr.16 (2008-2009): Nasjonal transportplan 2010-2019
- Statens vegvesen Region vest 2011: ”Kjuagutt og stril – mindre bil”. Konseptvalgutredning (KVU) for transportsystemet i Bergensområdet
- Statskonsult 2003. Sektorvise miljøhandlingsplaner – et egnet virkemiddel?
- Statskonsult 2003: Evaluering av arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner. Rapport 2003:6
- Strand, A. mfl 2010: Bergen vinteren 2010 - evaluering av tiltak mot lokal luftforurensning. TØI rapport 1091/2010
- Sverdrup, S. 2002: Evaluering: faser, design og gjennomføring. Oslo: Fagbokforlaget
- Trafikanalys 2011: Uppfølging av de transportpolitiske målene. Rapport 2011:1. Stockholm
- Transportetatene 2008: Forslag til Nasjonal transportplan 2010-2019

- UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change). 2009. Norway's Fifth National Communication under the Framework Convention on Climate Change. Status report as of December 2009
- Urbanet Analyse 2011: Kollektivtrafikk, veibygging eller kaos? Scenarier for hvordan vi møter framtidens transportutfordringer. Rapport 23/2011
- Vaa, T. mfl 2004: Effekter av informasjonskampanjer på atferd og trafikkulykker - forutsetninger, evaluering og kostnadseffektivitet. TØI rapport 717/2004
- Vislie, A. 1987. Ideal og virkelighet ved evaluering av forsøk. NIBR-notat 1987:113
- Voss, J. P., Bauknecht, D., & Kemp, R. (2006). Reflexive governance for sustainable development: Edward Elgar.
- Vågane, L. mfl. 2011: Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2009 – nøkkelrapport. TØI rapport 1130/2011

# Vedlegg

## Referat fra fokusgruppemøtet 5.12.11

Som et ledd i denne studien ble det invitert til en liten workshop organisert som en *fokusgruppe* – et regissert gruppeintervju - med diskusjon blant sentrale så vel policyinnspillende som policyutførende aktører innen klima- og transportfeltet. Invitasjonen ble sendt til representanter fra KLIF, Miljøverndepartementet, Samferdselsdepartementet, Finansdepartementet, Vegdirektoratet og NTP-sekretariatet, Kommunenes sentralforbund, Oslo kommune og CICERO. Fem instanser takket ja, fire instanser deltok (ett sykdomsfrfall).

Møtet med deltakerne i fokusgruppa gjorde det klart at prosesser med å få redusert klimagassutslippene fra veitrafikken er vanskelig av ulike årsaker. Erfaringer og synspunkter som kom fram i diskusjonen var bl a:

- Målene er svært ambisiøse og dessuten i liten grad spesifiserte
- Ansvarspulveriseringen er svært omfattende, eller sagt annerledes, tildeling av spesifikt ansvar er lite utbredt: dét er særlig uheldig innenfor et politikkområde hvor *concerted actions* er særlig viktig, siden mange tiltak må virke sammen
- Klima er ikke et høyt prioritert område innenfor prosesser som fastlegger nivået for klimagassutslippene. Utslippsmål er krav i prosessene på linje med en rekke andre krav
- Handlingslammelse på grunn av at det er uklart hvilke tiltak og virkemidler som bør benyttes
- Manglende insentiver for å handle og iverksette klimagassreducerende tiltak
- Manglende sanksjoner for å la være å realisere målet innen egen sektor/instans
- Synliggjøring av gunstige utviklingstrekk ble også framhevet som viktig, vinn-vinn-situasjoner (f eks utvikling hva gjelder (stor)bytransport)

Gruppediskusjonen tok ikke bare opp dagens utfordringer, men pekte også på behovet for *institusjonelle* endringer:

- En klimalov som kan introdusere kommunikative og kontrollerende virkemidler
- Et klimating hvor fagfolk og politikere drøfter temaet årlig, og dermed bidrar til ansvarliggjøring (som foreslått i Klima21-utredningene, [www.klima21.no](http://www.klima21.no))
- Introduksjon av insentiver til ansvarliggjøring av aktører
- Introduksjon av regler og prosedyrer som kan fremme forutsigbarhet



## **Sterke målformuleringer og ansvarspulverisering – kjennetegn ved norsk klimaarbeid**

Det finnes lag på lag av utydeligheter i arbeidet med å realisere reduksjon i utslippet av klimagasser. Arbeid for reduksjon av klimagassutslipp i veisektoren er stilt overfor sterke målformuleringer, svake eller ingen insentiver for å realisere målformuleringene og en langtgående ansvarspulverisering.

Veisektoren har ikke ansvar for å realisere det ovenfor nevnte målet om 2,5 til 4 millioner tonn reduserte CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, men skal, som det heter, bidra til dette målet. Hvordan det skal skje, er ikke spesifisert. Det er også høyst uklart hvor disse måltallene er hentet fra. Det finnes heller ingen spesifiseringer av hvordan reduksjonene skal skje; eksempelvis ved krav om begrensninger i utkjørt kjørelengde per bil; ved tildeling av utslippskvoter til den enkelte kommune, ved belønning for resultater oppnådd i kommunene, osv.

Det er heller ikke hengt bjeller på enkeltpersoner eller forvaltningsenheter som skal holdes ansvarlige for utviklingen innenfor ulike områder, og som med jevne mellomrom skal følges opp og dermed i sin tur må redegjøre for hvorfor det har gått godt eller dårlig. Kontrasten er stor til systemer hvor mål om å oppnå det og det lanseres, og karrieren til enkeltbyråkrater og politikere står og faller med at målene nås.

Ansvarspulverisering er en annen måte å uttrykke dette problemet på. Avgifter er Finansdepartementets bord, hovedveiutbyggingen og tilrettelegging i stort for kollektivtransport på vei og for gange og sykling er Statens vegvesens ansvar, mens sentrale forhold som vegprising, parkering og arealplanlegging er kommunenes ansvarsområde. Når vi også konstaterer at drift av kollektivtransport er fylkeskommunens ansvarsområde, er utfordringene for samordningsbestrebelsene illustrert som store, og ansvarspulveriseringen også illustrert. Erfaringene så langt er at det heller ikke, i klimagassammenheng er gjort forsøk på å bygge bro over disse problemene.

Manglende samhandling mellom sentrale aktører er et annet. Det er eksempelvis, så langt vi kjenner til, ikke noen samhandling mellom aktører ansvarlige for to helt sentrale prosesser for klimagassutslippene i Norge. Folkene som arbeider med NTP og de som arbeider med klimameldingen har ingen form for etablert informasjonsutveksling eller annen form for samarbeid.

Det er få som ønsker sektoransvar i klimapolitikken. Det er kostnadseffektivitet på tvers av sektorer som gjelder, og, som vi vet også over landegrensene, men her har klimaforliket gjort et kraftig innhogg i bruken av dette prinsippet ved kravet om at to tredjedeler av utslippskuttene skal tas innenlands. Men hvordan veisektoren skal håndtere det litt uspesifiserte kravet som ligger til den, er ikke klart.

Edruelighet i formuleringen av mål vil kanskje gjøre det lettere å få til seriøsitet i drøftingen av den utviklingen som skjer. Så lenge målene er svært ambisiøse, og det som skjer av framskritt blir svært beskjedent, kan det virke demotiverende. Det ligger ingen inspirasjon i år etter år å konstatere at en beveger seg gal veg eller kanskje bare gjør marginale framskritt.

### **Hva kan gjøres? Utvikling av nye institusjoner**

Det synes som det må store endringer til om klimagassutslippene i veisektoren skal bringes under kontroll og reduseres. *Lovgivning* er kanskje det første som slår en som et effektivt virkemiddel om en tenker på noen av de mer dramatiske endringer som har skjedd i norsk politikk de senere årene.

Eksempelvis det som har skjedd i befolkningens røykevaner. Endringer som vi knapt trodde var mulig, er inntrådt, og protestene har ikke vært spesielt store til tross for ganske massive inngrep i befolkningens råderett over egen utfoldelse. Røykeloven har vært en suksess her i landet, og den har fått oppfølgere i land etter land verden over; også i land hvor en kanskje vanskelig ville tro at noe slikt var mulig.

Introduksjon av en *klimalov*, slik England har, kan også ses som et skritt i retning av mer forutsigbarhet i klimapolitikken. I England er det, i tilknytning til klimaloven opprettet et uavhengig råd som følger med på om loven følges opp, og påpeker hva som er situasjonen. Dermed settes dagsorden for oppfølgende prosesser med tilhørende ansvarliggjøring.

En klimalov kan kanskje også bringe klimagasstemaet inn på en mer framtrødende plass i viktige planleggings- og utbyggingsprosesser. I de fleste prosesser i dag sorteres mål på en slik måte at økonomisk vekst og tilliggende forhold kommer i første rekke, deretter velferdskomponenter, mens klimamål havner langt nede på listen.

Til lovvei-sammenhengen hører også forskrifter. Det kan tenkes utviklet regelverk som det vi finner eksempelvis i Forurensningsforskriften. Men det er høyst usikkert hvordan det regelverket som der finnes med krav til maksimale utslippsnivåer eksempelvis for NO<sub>x</sub> følges opp overfor aktører som overskrider satte krav. Flere av våre større byer har eksempelvis over en årrekke overskredet forskriftsfestede tall for årsmiddel for NO<sub>x</sub>.

*Inngåelse av avtaler* på høyt politisk nivå er en annen konstruksjon. Det er nærliggende å peke på Barnehageforliket som en avtaleinngåelse med betydelige konsekvenser for politikkkutøvelsen i kongeriket. På noen få tiår har det skjedd en klar deprivatisering av barneomsorgen. Barnehageforliket fikk på plass virkemidler som gjorde en storstilt tilrettelegging for utbygging av barnehageplasser mulig.

Men det er ikke noen selvfølge at avtaler, eller forlik mellom politiske fraksjoner gir denne slags omfattende virkninger. Mye tyder på at klimapolitikken ikke ligger fast, men er i endring. Forutsigbarheten er med andre ord ikke det fremste kjennetegn ved et politikkområde som i særlig grad kan kreve at det handles forutsigbart og langsiktig.

Avtaler må også ha bestemte innretninger om de skal være til nytte i klimagassammenheng. Avtalen mellom de politiske partiene i Oslo-regionen om innholdet i en Oslopakke 3 om utviklingen av transportsystemet i regionen hadde ikke en spesielt gunstig klimagassinnretning. Det kunne den kanskje hatt om avtalepartnerne hadde hatt som rammebetingelse for sitt avtalearbeid innordning under krav i eksempelvis en klimalov.

Forutsigbarheten er mindre ved et avtalevirkemiddel enn ved å benytte lovveien. Langsiktighet i virkemiddelbruken vil uansett hvilken form den ikles, være en

fordel. Da kan ulike aktører vite hva de har å forholde seg til. Som det ble uttrykt: *Du får ikke en lastebileier til å satse på innblanding av biodrivstoff i lys av de krumspring som er gjort de senere årene. Tilliten er brutt, og den må gjenopprettes før normale tilstander igjen kan oppstå.*

Offentliggjøring av at alt ikke er bra, er av det gode, men det må skje innenfor rammer som gjør at det er mulig å ta tak i problemene. En mulig organisatorisk løsning kan være et årlig *klimating*, hvor utviklingen innenfor området blir belyst av fagfolk og hvor ansvarlige politikere blir konfrontert med dette og må svare for seg. Når det blir en gjentakende foreteelse, vil det virke disiplinerende. Et tilsvarende forslag ble for noen år siden fremmet om et energiting, men nådde aldri fram til realitetsbehandling<sup>33</sup>. Det forhindrer imidlertid ikke at tanken kan bringes inn i det offentlige ordskiftet på nytt på et annet, men tilgrensende politikkområde – ble det avslutningsvis påpekt i diskusjonen.

---

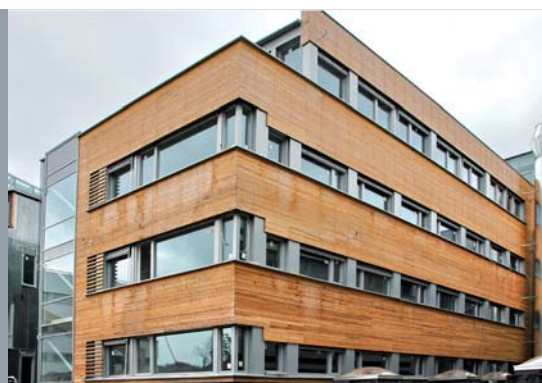
<sup>33</sup> I Sverige finnes et tilsvarende system for målstyring innenfor trafiksikkerhetsområdet (Trafikanalys 2011). Det er etablert tallfestede mål for 13 resultatindikatorer, og resultatoppfølgingen er tett med årlig rapportering samt en resultatkonferanse hvor alle aktører som kan påvirke trafiksikkerheten er invitert og forventes å delta aktivt til den faglige diskusjonen. Det er også en ekstern kvalitetssikring ved en internasjonal ekspertgruppe som årlig kritisk evaluerer hva som er gjort og hvilke resultater som er oppnådd

**Besøks- og postadresse:**

Transportøkonomisk institutt  
Gaustadalléen 21  
NO 0349 Oslo

Telefon: 22 57 38 00  
Telefaks: 22 60 92 00  
E-post: [toi@toi.no](mailto:toi@toi.no)

[www.toi.no](http://www.toi.no)

**Transportøkonomisk institutt (TØI)**  
**Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning**

TØI er et anvendt forskningsinstitutt, som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et tverrfaglig miljø med rundt 70 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet utgir tidsskriftet Samferdsel med 10 nummer i året og driver også forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside [www.toi.no](http://www.toi.no).

TØI er partner i CIENS Forskningscenter for miljø og samfunn, lokalisert i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo (se [www.ciens.no](http://www.ciens.no)). Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forsknings-samarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafikk sikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transporter og generell transportøkonomi.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.