



## Saksframlegg

### Felles kommunal klimastrategi for Region Kristiansand iht. "Klimaveikart Agder"»

Utv.saksnr	Utvalg	Møtedato
10/18	Formannskapet	17.01.2018
3/18	Kommunestyret	25.01.2018

#### Rådmannens forslag til vedtak:

1. Søgne kommunestyre godkjenner at klimasamarbeidet i Region Kristiansand fra d.d. kobles til det regionale arbeidet med «Klimaveikart Agder», og at ny klimaplan/strategi har til hensikt å utarbeide egne tiltakslistene på kommunenivå i tråd med veikartets anbefalinger.
2. Søgne kommunestyre ønsker at Region Kristiansand ivaretar koordinering for de syv samarbeidskommunene og at fagpersoner i kommunene inviteres til å bidra med nødvendig egeninnsats i de fire definerte arbeidsgruppene.
3. Søgne kommunestyre ber Region Kristiansand innta en aktiv rolle med å forankre arbeidet med veikartet og det endelige produktet «Klimaveikart Agder» og oppfølgingen i de syv samarbeidskommunene.

#### Saksprotokoll i Formannskapet - 17.01.2018

##### Behandling:

Til behandling forelå rådmannens forslag til vedtak:

1. Søgne kommunestyre godkjenner at klimasamarbeidet i Region Kristiansand fra d.d. kobles til det regionale arbeidet med «Klimaveikart Agder», og at ny klimaplan/strategi har til hensikt å utarbeide egne tiltakslistene på kommunenivå i tråd med veikartets anbefalinger.
2. Søgne kommunestyre ønsker at Region Kristiansand ivaretar koordinering for de syv samarbeidskommunene og at fagpersoner i kommunene inviteres til å bidra med nødvendig egeninnsats i de fire definerte arbeidsgruppene.
3. Søgne kommunestyre ber Region Kristiansand innta en aktiv rolle med å forankre arbeidet med veikartet og det endelige produktet «Klimaveikart Agder» og oppfølgingen i de syv samarbeidskommunene.

Rådmannen fremmet nytt forslag i møtet:

1. Søgne kommunestyre godkjenner at klimasamarbeidet i Region Kristiansand fra d.d. kobles til det regionale arbeidet med «Klimaveikart Agder», og at ny klimaplan/strategi har til hensikt å utarbeide egne tiltakslistor på kommunenivå i tråd med veikartets anbefalinger.
2. Søgne kommunestyre ønsker at rådmannsutvalget i Region Kristiansand koordinerer bruk av kommunenes faglige ressurser i arbeidet med Klimakart Agder og oppfølging av dette i kommunene.

Rådmannens forslag til vedtak enstemmig vedtatt.

### **Innstilling til kommunestyret:**

1. Søgne kommunestyre godkjenner at klimasamarbeidet i Region Kristiansand fra d.d. kobles til det regionale arbeidet med «Klimaveikart Agder», og at ny klimaplan/strategi har til hensikt å utarbeide egne tiltakslistor på kommunenivå i tråd med veikartets anbefalinger.
2. Søgne kommunestyre ønsker at rådmannsutvalget i Region Kristiansand koordinerer bruk av kommunenes faglige ressurser i arbeidet med Klimakart Agder og oppfølging av dette i kommunene.

### **Bakgrunn for saken:**

Klimaendringer er en av de mest omfattende samfunnsutfordringene vi står overfor i tiårene framover. Gjennom klimaavtalen fra Paris og det nasjonale klimaforliket, er det etablert bred enighet om behovet for omstilling til lavutslippssamfunnet. Det betyr at vi må redusere utslippene våre med 80-90 % innen 2050. Hva kan og må så politikere, myndigheter, næringsliv og innbyggerne – hver for seg og sammen – gjøre for at Agder kan bli et lavutslippssamfunn i 2050?

I Agder er det for tiden flere regionale og kommunale planer relevante for offentlig klimaarbeid, som revideres eller rulleres. Hensiktsmessige koblinger mellom de ulike prosessene kan være en fordel både med tanke på ressurser og kompetanse. Ikke minst vil koordinerte og samkjørte satsinger innenfor det offentlige klimaarbeidet i regionen kunne gi sterkere samlet innsats med tilhørende økt måloppnåelse.

### **Saksutredning:**

#### **Om Klimaplan for Kristiansandsregionen**

Norske kommuner har i hovedsak ikke arbeidet med klimaspørsmål i mer enn 10-15 år, og kommunene i Knutepunkt Sørlandet gjennomførte sin første klimaplanprosess i tidsrommet 2007-2009. «Klimaplan for Knutepunkt Sørlandet» ble ferdigstilt i februar 2009 og har vært gjeldende i årene etterpå. Styret i Knutepunkt Sørlandet ba i et styremøte 12.12.15 Kristiansand kommune ta et initiativ til en felles revidering/rullering av felles klimaplan og at øvrige kommuner ble invitert inn i prosessen. Fordi utenforliggende hendelser påvirket prosessen, endret oppfølgingen karakter.

Våren 2016 startet man med en gjennomgang av de kvantitative målene i klimaplanen og tilhørende tiltakslistor, og høsten 2016 satte man ut et oppdrag knyttet til en kvalitativ evaluering av klimaplanen<sup>1</sup>. Dette har gitt kommunene en del informasjon som påvirker hvordan man vil gjennomføre arbeidet med ny klimaplan. Målet om en samlet utslippsreduksjon på 20 % innen 2020 sammenliknet med 1991, er man et stykke unna å nå, da det ser ut til at utslippene ligger på ca. samme nivå. Et område hvor man er

---

<sup>1</sup> PwC, Evaluering av klimaplan for Knutepunkt Sørlandet, Rapport 24. august 2017

langt unna målet er knyttet til veitrafikk, hvor målet var 5 % reduksjon i samme periode, mens disse utslippene ser ut til å ha økt markant.

August 2017 ferdigstilte PwC evalueringsrapporten av de syv knutepunktkommunene sin oppfølging av den interkommunale klimaplanen (vedlegg). Blant annet med bakgrunn i denne rapporten foreslås nå en kobling mellom «Klimaplan for Kristiansandsregionen» og arbeidet med «Klimaveikart Agder».

### **Om Klimaveikart Agder**

Agder har siden Regionplan Agder ble vedtatt i 2010, hatt klima som ett av sine prioriterte satsningsområder for utvikling av landsdelen. Visjonen for klimaarbeidet er «høye mål – lave utslipp». Flere kommuner og regioner i Agder har planer med ambisiøse klimamål, og mange arbeider i disse dager med revisjon av målene. I tillegg har fylkesrådmannen i Vest-Agder gjennomført tre rundbordskonferanser med de viktigste offentlige, akademiske og næringslivsaktørene i Agder som alle støtter en større klimasatsing. Regionen ønsker nå altså å sette seg nye klimamål. Det vil man gjøre gjennom å utforme Veikart Agder.

I 2015 sluttet Norge seg til Paris-avtalen, som innebærer at Norge forplikter seg til å redusere sine klimagassutslipp med 40 % innen 2030 og 80-90 % innen 2050 (Lavutslippssamfunnet). Klimagassutslippene i Norge har de siste årene vært økende. Det er derfor helt grunnleggende endringer som må til for at Norge skal få til å redusere sine klimagassutslipp. Paris avtalen legges til grunn og er utgangspunktet når Klimaveikart Agder skal vise vei mot 2030 og 2050.

### **Klimaveikart Agder skal**

Anbefalingene i Klimaveikart Agder vil omhandle de områdene hvor det er størst klimagassutslipp innenfor ikke-kvotepliktig sektor. Hvert tema dokumenteres med kunnskap og fakta, og det legges vekt på å gi anbefalinger som bidrar til klimagassreduksjon og omstilling til lavutslippssamfunnet.

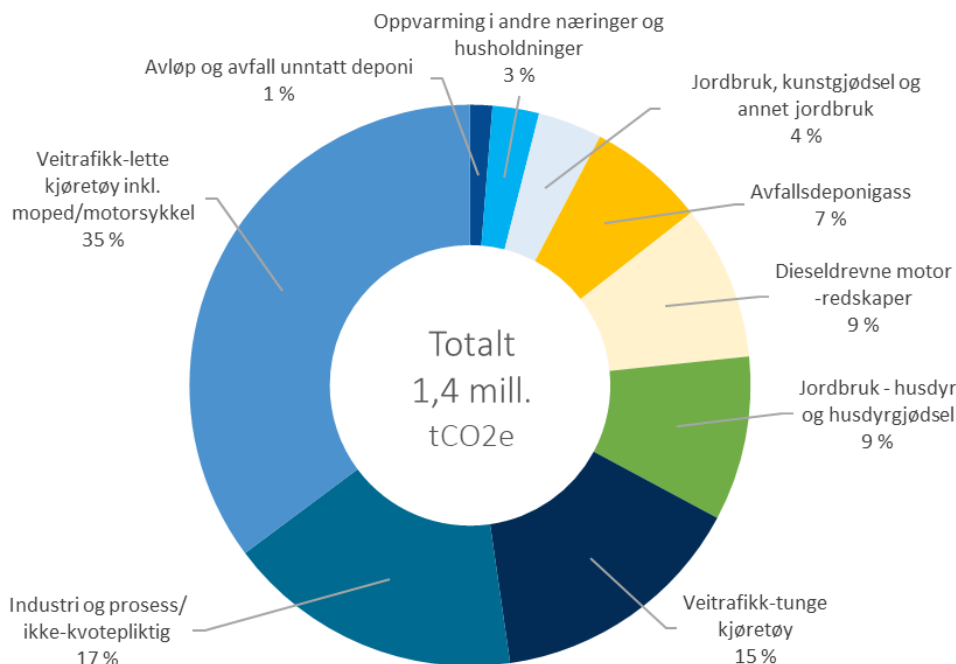
Klimaveikart Agder skal:

1. Fremskaffe informasjon og kunnskap om faktiske klimagassutslipp i regionen, brutt ned på hver enkelt kommune
2. Fire arbeidsgrupper vil anbefale konkrete tiltak for klimagassreduksjon innen temaene
  - Transport
  - Bygg
  - Mat og landbruk
  - Grønn industri
3. Anbefale verktøy og arbeidsmetoder for klimaarbeid og oppfølging av klimamål, i kommunen.

De fire arbeidsgruppene skal vise retning og foreslå konkrete tiltak som kan omsettes i kommunene på Agder. Offentlig anskaffelser og grønn verdiskaping vil være gjennomgående temaer som blir belyst gjennom arbeidet i de fire gruppene.

Den viktigste målgruppen for Klimaveikart Agder er kommunene. Flere av anbefalingene i veikartet vil være relevante for flere aktører enn kommunene.

*Figur 1: Direkte utslipp fra ikke-kvotepliktig sektor i Agder, 2015. Kilde: Klimaregnskap for Agderfylkene, Rapport CEMAsys (2017)*



### Klimaplanen for Kristiansandsregionen og kobling til «Klimaveikart Agder»

I sin rapport «Evaluering av klimaplan for Knutepunkt Sørlandet» anbefaler PwC at kommunene i Knutepunkt Sørlandet (Region Kristiansand fra 01.01.18) velger enn annen plantilnærming enn den som ble benyttet i 2007-2009.

Klimaveikart Agder vil, basert på fakta, utarbeide anbefalinger til tiltak som alle kommuner bør kunne samles om og jobbe med, tilpasset egen kontekst. Videre vil veikart-arbeidet presentere anbefalinger knyttet til måling, rapportering (indikatorer) og oppfølging. Iht PwCs evaluering så er det, med delvis unntak av i Kristiansand, ikke etablert tilfredsstillende rapportering på klimagassutslipp i kommunene. Det eksisterer heller ikke en samlet indikatoroversikt i kommunene. Kommunestyrene får dermed ikke en samlet oversikt på utviklingen i kommunene<sup>2</sup>.

### Kristiansandregionens involvering i Klimaveikart Agder (KVA)

Rådmannsutvalget i Knutepunkt Sørlandet har på oppfordring fra fylkeskommunen, koordinert med rådmannen i Birkenes, oppnevnt Øyvind Raen fra Birkenes kommune som ansvarlig for arbeidsgruppen «Transport». Transport er den største kilden til direkte klimagassutslipp fra ikke-kvotepliktig sektor i Agder.

En representant fra Kristiansand kommune vil være med i en gruppe som jobber med «Struktur for styring, måling og oppfølging». Dette fordi Kristiansand er kommunen som har jobbet mest med klimaregnskap og nå har et forprosjekt knyttet til etablering av klimabudsjett, i Agder.

Øvrige kommuner i Region Kristiansand samarbeidet oppfordres til å delta i relevante grupper i KVA-arbeidet, hvis mulig, slik at Kristiansandsregionen samlet sett er involvert i alle deler av arbeidet, og følgelig kan forankre og følge opp arbeidet på en god og helhetlig måte i Kristiansandsregionen. Denne innsatsen forutsettes dekket av respektive kommune som en investering i prosjektet og blir registrert som egeninnsats fra Region Kristiansand.

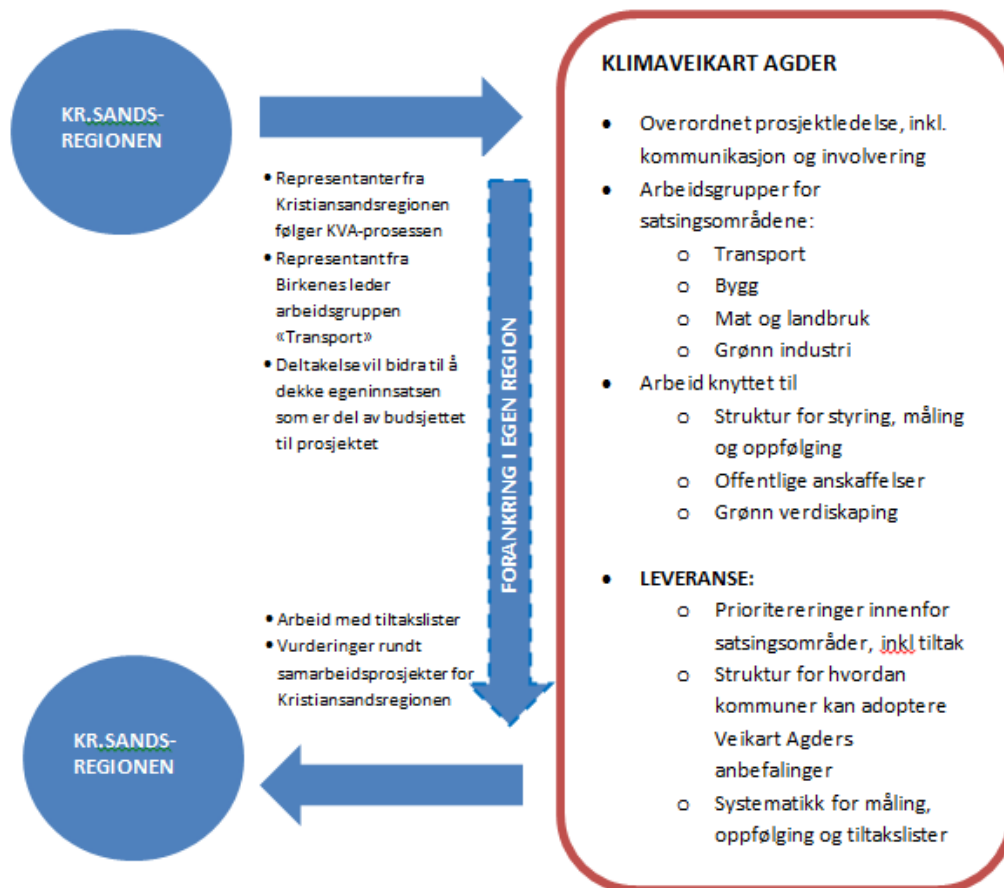
<sup>2</sup> PwC, Evaluering av klimaplan for Knutepunkt Sørlandet, Rapport 24. august 2017

Hvordan veikartet og dets endelige anbefalinger kan kobles til det kommunale nivået vil gruppen som jobber med «Struktur for styring, måling og oppfølging», komme med anbefalinger på. Kristiansandsregionen må så jobbe med og konkretisere egne tiltak/handlingsplaner.

### Klimaveikart Agders budsjett

Klimaveikart Agder har et totalbudsjett på kr 2,2 millioner, fordelt på kr. 1 million fra Miljødirektoratets Klimasatsordning, kr 600.000,- fra fylkeskommunenes felles regionale utviklingsprogram, og kr. 600.000,- i timer/egeninnsats fra deltakere i regionen. Øyvind Raen fra Birkenes kommune vil som ansvarlig for arbeidsgruppen «Transport» disponere et eget budsjett.

Figur 2: Skisse for i Kristiansandsregionens kobling til Klimaveikart Agder arbeidet



### Vedlegg:

PwC - Rapport evaluering Klimaplan Knutepunkt Sørlandet (endelig) 24.08.2017

---

# *Evaluering av klimaplan for Knutepunkt Sørlandet*

*Rapport*

*24. august 2017*



# Forord

Norske kommuner har i hovedsak ikke arbeidet med klimaspørsmål i mer enn 10-15 år, og kommunene i Knutepunkt Sørlandet gjennomførte sin første klimaplanprosess i tidsrommet 2007-2009.

Denne evalueringsrapporten belyser hvordan klimaplanarbeidet har vært forankret og hvordan kommunene har jobbet med gjennomføring av strategier og tiltak. Rapporten gir også anbefalinger for rullering av klimaplanen.

I sammendraget på neste side gis en samlet fremstilling av funn og anbefalinger, og i de påfølgende kapitlene presenteres metode, funn og anbefalinger mer inngående.

Audun Finnestad, Hege Gabrielsen og Astrid Lilliestråle har bidratt til evalueringen. Prosjektleder Bjarne Aksnes Martinsen har stått for hoveddelen av undersøkelse og rapportarbeid. Kjetil H. Rykkje har vært ansvarlig partner på oppdraget.

Vi mener at dette prosjektet gir nyttige innspill til hvordan kommunene bør tilnærme seg klimaområdet framover.

Vi mener også at funn og anbefalinger i denne rapporten har overføringsverdi til andre fagfelt og andre planprosesser i Kristiansandsregionen.

PwC takker for et spennende oppdrag. Vi vil også få takke for fin mottakelse i kommuner og hos eksterne aktører i den relativt omfattende intervjuundersøkingen vi gjennomførte i desember 2016 og januar 2017.

Kristiansand, 24. august 2017.

Kjetil H. Rykkje  
Partner

Bjarne Aksnes Martinsen  
Prosjektleder

# Innhold

<b>FORORD .....</b>	<b>2</b>
<b>INNHold.....</b>	<b>3</b>
<b>1. SAMMENDRAG .....</b>	<b>4</b>
1.1. OM RAPPORTEN OG FRAMGANGSMÅTE .....	4
1.2. FORANKRING .....	4
1.3. GJENNOMFØRING TILTAK.....	4
1.4. ANBEFALINGER.....	5
<b>2. INNLEDNING .....</b>	<b>6</b>
2.1. BAKGRUNN FOR OPPDRAGET .....	6
2.2. PROBLEMSTILLING .....	6
2.3. METODISK GJENNOMFØRING .....	7
<b>3. VIKTIGE STYRINGSNIVÅER OG STYRINGSdokumenter .....</b>	<b>8</b>
3.1. OVERORDNEDE FØRINGER .....	8
3.2. REGIONALE OG INTERKOMMUNALE STYRINGSdokumenter .....	8
3.3. KOMMUNALE STYRINGSdokumenter .....	9
3.4. ANDRE AKTØRER .....	10
<b>4. OM FORANKRINGEN AV KLIMAPLANEN I KOMMUNENE.....</b>	<b>11</b>
4.1. POLITISK FORANKRING .....	11
4.2. ADMINISTRATIV FORANKRING.....	11
4.3. FORANKRING I STYRINGSdokumenter .....	12
4.4. FORANKRING I SAMFUNNET .....	13
4.5. EKSTERNE AKTØRERS KJENNSKAP TIL KLIMAPLANEN.....	13
<b>5. OM GJENNOMFØRINGEN AV STRATEGIER OG TILTAK.....</b>	<b>14</b>
5.1. HVOR HAR KOMMUNENE LYKKES?.....	14
5.2. HVA HAR KOMMUNENE IKKE LYKKES MED? .....	15
5.3. KOMMUNENES EGENVURDERING.....	17
<b>6. VURDERINGER AV KLIMAPLANARBEIDET I KOMMUNENE .....</b>	<b>18</b>
6.1. HAR PLANEN VIRKET? .....	18
6.2. OM UTARBEIDELSE AV NY KLIMAPLAN – FØRINGER .....	19
6.3. OM UTARBEIDELSE AV NY KLIMAPLAN – ORGANISERING, INNHold OG SAMARBEID.....	20
6.4. HVORDAN FØLGE OPP VEDTATT PLAN?.....	23
<b>7. KONKLUSJON OG ANBEFALINGER .....</b>	<b>24</b>
<b>VEDLEGG .....</b>	<b>26</b>
OVERSIKT OVER INFORMANTER TIL INTERVJUENE: .....	26
<b>DISCLAIMER .....</b>	<b>28</b>



# 1. Sammendrag

## 1.1. Om rapporten og framgangsmåte

Denne rapporten er et resultat av PwC sin evaluering av de syv knutepunktkommunene sin oppfølging av felles klimaplan. «Klimaplan for Knutepunkt Sørlandet» ble ferdigstilt i 2009 og har vært gjeldende i årene etterpå.

Evalueringens hoveddatakilde er kvalitative intervjuer med kommunale beslutningstakere og med andre viktige interessenter. Dokumentgjennomgang av sentrale kommunale-, interkommunale- og fylkeskommunale styringsdokumenter er benyttet til å forberede intervjuer og har vært benyttet som supplerende kilder til informantenes svar. I tillegg er det gjennomført to workshoper for å kvalitetssikre funn og analyse.

Evalueringen har både undersøkt i hvilken grad planen har vært forankret, og den har undersøkt om strategier og tiltak er gjennomført. Anbefalinger for framtidig klimaplanarbeid i knutepunktkommunene er også gitt i denne rapporten.

## 1.2. Forankring

Samlet sett gir informantene et bilde av at klimaplanen har liten betydning som konkret og selvstendig styringsdokument. Dette skyldes ulike forhold. Samtidig opplever informantene at det har skjedd en markant økning i bevisstheten til både politiske og administrative beslutningstakere i perioden fra 2007, da klimaplanarbeidet startet, og frem til i dag. Bevisstgjøringen skyldes nok delvis prosesser på internasjonalt og nasjonalt nivå og hendelser og budskap formidlet via media. Samtidig peker flere informanter på de lokale planprosessene som viktige i denne bevisstgjøringsprosessen. Viktige regionale planer (Regional plan for Kristiansandsregionen og Regionplan Agder 2020), kommuneplaner og kommunale økonomiplaner har inkludert prinsipper og tiltak formulert i klimaplanen fra 2009. Flere informanter fremhever at klimaplanen som kunnskapsgrunnlag og klimaplanprosessen 2007-2009 som kunnskapsbyggende periode har vært viktig for den forankring vi i dag ser at klimatemaet har i Knutepunkt-kommunene.

Derfor er det nærliggende å konkludere på følgende måte: Selv om planen isolert sett ikke er retningsgivende i dag, er den til en viss grad forankret gjennom at den er tatt opp i andre viktige planer. Klima som tema er forankret i politikk, administrasjon og samfunn.

På et teoretisk nivå indikerer dette at kunnskapsbygging og forankringsarbeid innenfor klimaområdet er komplekst og at forholdet mellom årsak – virkning er sammensatt.

## 1.3. Gjennomføring av strategier og tiltak

Kommunene har i begrenset grad forholdt seg systematisk til oppfølgingen av tiltakslisten i klimaplanen. Kommunene viser likevel til at det er gjennomført mange tiltak som mer eller mindre direkte er formulert i klimaplanen eller som er tett koplet til klimaplanens mål og strategier. Noen tiltak i knutepunktkommunene kan nevnes særskilt:

- 1) ENØK-tiltak i bygg. Investeringsprosjekter som har medført lavere energibruk (og som også har vært lønnsomme) er tatt inn i kommuneplanenes investeringsdeler og gjennomført. Sentrale byggetekniske fagpersoner har samtidig skaffet seg- og opprettholdt en systematisk og løpende oversikt over kommunenes energiforbruk.
- 2) Areal og transport. Føringer fra klimaplanen er tatt inn i «Regional plan for Kristiansandsregionen 2011 – 2015», i «Regionplan Agder 2020» og i kommunenes kommuneplaner og kommunedelplaner. Kommunene har gjennom dette fått en bedre forståelse av arealpolitikkenes konsekvenser for transport med tilhørende klimagassutslipp, og de har til en viss grad gjennomført klimavennlige strategier og tiltak. Samtidig som forståelsen og enkelte deler av politikken har gått i en klimavennlig retning, er det også tatt svært mange og viktige arealpolitiske valg i kommunene som ikke har vært i samsvar med regionens egne vedtatte klimamål.

- 3) Avfallselskapene (Avfall sør og LiBiR) har gjennom selskapet Returkraft AS etbalert varmegjenvinningsanlegg som via Agder Energi Varme leverer betydelige mengder vannbåren varme til næringsbygg og boliger i Kristiansandsregionen.

Viktigste begrensende faktorer for å gjennomføre klimatiltak i kommunene ser ut til å være distrikts-, nærings- og innbyggerinteresser i arealpolitikken. Innenfor ENØK ser svak kommuneøkonomi ut til å spille inn som begrensende faktor. Selv om kommunene hevder at ENØK-tiltak i all hovedsak er lønnsomme, kan investeringsbegrensninger grunnet høy lånegjeld hindre slike investeringer.

## **1.4. Anbefalinger**

I nest siste kapittel drøftes evalueringens betydning for framtidige klimaplanprosesser. Organiseringen av-, innholdet i- og forholdet til eksterne aktører drøftes for framtidige klimaplanprosesser.

I siste kapittel, kapittel 7, gis konkrete anbefalinger for veien videre. Hovedbudskapet er at knutepunktkommunene bør velge en alternativ tilnærming til klimaplanarbeidet framover. PwC mener at den interkommunale klimaplanen ikke bør rulleres etter samme mal som i 2007-2009. Kommunene bør heller vurdere å sette mål gjennom den nylig oppstartede Regionplan Agder-prosessen og gjennom kommunale planer.

## 2. Innledning

### 2.1. Bakgrunn for oppdraget

De globale klimautfordringene er i dag godt kjent, og ulike aktører kan bidra for å redusere utslipp av klimagasser. Kommunesektoren er en viktig aktør med ulike virkemidler som kan benyttes for å redusere utslippet av klimagasser.

Kommunal klimaplan ble forskriftsfestet i 2009, og mer eller mindre alle norske kommuner gjennomførte klimaplanarbeid i tidsrommet mellom 2006 og 2012. Knutepunkt Sørlandet, med deltakerkommunene Kristiansand, Lillesand, Songdalen, Søgne, Vennesla, Birkenes og Iveland, startet planprosessen våren 2007 og ferdigstilte felles klimaplan februar 2009. Kommunestyrene i de syv kommunene vedtok planen i tidsrommet 2009 -2012.

Strategiene i planen er fordelt over tre hovedområder:

- Areal og transport
- Stasjonær energibruk og energiforsyning
- Prosessutslipp, avfall og forbruk

Innkjøp og miljøsertifisering kommer inn under tredje kulepunkt («Prosessutslipp, avfall og forbruk»). I tillegg til disse tre strategiene opererer klimaplanen med en strategi omtalt som «lønnsomhetskrav». Denne omhandler syn på lønnsomhet knyttet til ENØK-tiltak i kommunale bygg.

Det har nå gått rundt 8 år siden planen var ferdig utarbeidet, og en rekke ulike tiltak og aktiviteter har vært gjennomført i tiden etterpå. Det er nå et behov for å vurdere hvordan planprosess og oppfølging av planen har fungert. Vi vil se nærmere på dette i denne rapporten.

### 2.2. Problemstilling

Knutepunkt Sørlandet har ønsket en ekstern evaluering av følgende:

*«Hvordan har kommunene i Knutepunkt Sørlandet forankret klimaplanen for 2009-2012? Hvordan er tiltak og strategier fulgt opp for å nå målene i klimaplanen?»*

*Evalueringen skal ikke være en evaluering i forhold til klimaplanens mål om reduserte klimautslipp, men gjennomføres for å få kunnskap om hvordan planen var forankret og hvilke grep som må gjøres for at klimaspørsmål skal få større tyngde og gjennomslag i organisasjonen. Evalueringens formål er derfor å lære av prosessen fra den gamle klimaplanen slik at implementering av ny klimaplan blir bedre forankret.»*

Vi har fulgt opp denne problemstillingen med en tredelt tilnærming:

For det første er forankringen i kommunene analysert. Dette er gjort ved å undersøke klimaplanens grad av forankring politisk, administrativt, i sentrale styringsdokumenter, hos eksterne aktører og i samfunnet.

For det andre har vi tatt for oss oppfølgingen av «tiltak og strategier». Hvordan kan handlinger i kommunal- og interkommunal sammenheng forstås i lys av de føringer som er lagt i felles plan? Svar på dette spørsmålet sier noe om nytten av felles plan og felles planprosess.

For det tredje har evalueringen, ved å undersøke forankring og gjennomføring av strategier og tiltak, gått inn på hvordan kommunene kan arbeide framover for å lykkes i et aktivt klimaarbeid. Rapporten gir, i samsvar med oppdragsgivers bestilling, anbefalinger og vurderinger for eventuelt framtidig klimaplanprosess.

## 2.3. Metodisk gjennomføring

Oppdraget er gjennomført etter følgende metodiske framgangsmåte.

### Oppstart

Etter tildelt oppdrag hadde prosjektleder oppstartsmøte med oppdragsgiver for å forankre og spisse tilnærming. Innledende intervjuer ble så forberedt og gjennomført med tidligere miljøvernsjef Øystein Holvik og prosjektleder for klimaplanen Anne Peersen. Innledende intervju ble også holdt med tidligere ordfører i Kristiansand (2007-2011) og styringsgruppens leder Per Sigurd Sørensen.

### Intervjuer

Etter oppstartsmøte og innledende intervjuer ble intervjuguide utarbeidet og intervjuobjekter kontaktet. Ordførere, rådmenn og «fagledere» (teknisk sjef, miljørådgiver eller planrådgiver) ble, i samråd med oppdragsgiver, valgt ut som informanter og kontaktet. I et par tilfeller intervjuet vi informanter som ikke lenger fungerte i den aktuelle stilingen. Tidligere rådmann i Songdalen kommune og tidligere kommunalsjef for teknisk i Søgne ble ut fra en vurdering av fartstid i jobben og kjennskap til planarbeidet valgt ut som informanter for disse kommunene. Grunnet kommunens størrelse ble leder av ingeniørvesenet og eiendomssjef i Kristiansand kommune intervjuet, i tillegg til ordfører, rådmann og teknisk direktør.

Eksterne interessenter ble også konsultert. Dette ble gjort for å undersøke forankring og gjennomføring av tiltak i planen utenfor kommunene og for å få eksterne blikk på kommunenes arbeid med planen. Respondenter fra følgende organisasjoner ble intervjuet: Daglig leder AKT, fylkesrådmann i Vest-Agder, avdelingsleder i Statens vegvesen Vest Agder, daglig leder og rådgiver Avfall Sør, tidligere leder av Knutepunkt Sørlandet (nåværende rådmann i Songdalen) og HMS-sjef og energileder ved Glencore nikkelverk i Kristiansand.

Informantene er i all hovedsak intervjuet individuelt. Unntak ble gjort for Iveland kommune (av praktiske grunner og etter kommunens ønske).

Intervjuene ble gjennomført i perioden 16.12.16. til 10.01.17.

### Dokumentgjennomgang

Innledningsvis og underveis i evalueringen er ulike dokumenter gjennomgått. Dette er gjort for å forberede intervjuer og for å kalibrere informasjon gitt i intervjuer med tilgjengelig dokumentasjon. Vi har sett på følgende dokumenter: Klimaplan for Knutepunkt Sørlandet, Regionplan Agder 2020, Regional plan for Kristiansandsregionen 2011-2050, kommuneplaner (i hovedsak samfunnsdelene), planstrategier og økonomiplaner.

### Workshop

Det er i tillegg til intervjuer og dokumentgjennomgang gjennomført to workshop. Det første omfattet deltakere fra knutepunkt-kommunene i klimanettverket og ble gjennomført 12.05.2017. Til det andre møtet ble rådmenn og ledere for teknisk sektor i kommunene invitert. Workshopene hadde til formål å presentere funn og drøfte veien videre. Ved gjennomføringen av disse workshopene fikk PwC til en viss grad hjelp til kvalitetssikring av funn, samt gitt et enda bedre grunnlag for å kunne gi anbefalinger til veien videre.

## 3. Viktige styringsnivåer og styringsdokumenter

### 3.1. Overordnede føringer

Internasjonalt legges relativt tungtveiende føringer på det klimaarbeidet som gjøres i Norge. Nasjonalt legger ulike forvaltningsorganer og styrende dokumenter premisser for klimaarbeidet lokalt. Nasjonalt styrer staten klimapolitikken gjennom ulike verktøy. Følgende er svært relevante i et kommuneperspektiv:

- Lovverket, og da særlig plan og bygningsloven (inkludert byggteknisk forskrift), legger rammer for hvor det kan bygges og hvordan det skal bygges.
- Statsbudsjettet har årlig ulike bevilgninger direkte til klimatiltak, i tillegg til at alle prioriteringer eller manglende prioriteringer som gjøres over statsbudsjettet genererer ulik grad av klimagassutslipp.

### 3.2. Regionale og interkommunale styringsdokumenter

Regionalt eksisterer det en rekke ulike styringsdokumenter med relevans for klima. Vi vil trekke frem følgende som særlig relevante:

#### *Regionplan Agder 2020*

Regionplan Agder 2020 ble vedtatt av begge fylkestingene på Agder i juni 2010 og av samtlige 30 kommunestyrer på Agder i tiden etterpå.

Første kapittel i Regionplan Agder 2020 «Klima: Høye mål – lave utslipp» setter overordnede mål for klimaarbeidet. Det er formulert at klima skal være premissleverandør og overordnet føring for alle beslutninger som tas i regionen. Det er også formulert en rekke tiltak som i høyeste grad er relevante for knutepunktkommunene. Følgende kan nevnes særskilt:

- *Det må utarbeides handlingsplaner på både regionalt og lokalt nivå som beskriver konkrete tiltak for å møte klimautfordringen.*
- *Klimahensyn og klimatilpasninger skal inngå som en del av vurderingen i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplaner, alle større utbyggingsplaner og utvikling av areal- og transportplaner i regionen.*
- *Offentlig sektor skal ligge i front i forhold til klimavennlig adferd.*
- *Utvikle informasjons- og holdningstiltak på lokalt nivå, (...)*
- *Prioritere lav- og nullutslippskjøretøy ved offentlige innkjøp.*
- *Vektlegging av redusert transportbehov i all arealplanlegging.*
- *Energieffektivisering i offentlige bygg og arbeid for overgang til klimavennlig oppvarming gjennom økt bruk av alternative energikilder.*

Rullering av Regionplan Agder 2020 er planlagt i 2018. Forberedende aktiviteter knyttet til rulleringen skjer i 2017.

## *Regional plan for Kristiansandsregionen 2011-2050*

Regional plan ble vedtatt av de to fylkestingene på Agder i juni 2011, og planen er gjeldende for de syv knutepunktkommunene. Areal- og transportutvalget (ATP-utvalget) var politisk styringsgruppe for planen. Planen fulgte opp *Regionplan Agder 2020* (s8), og det ble satt opp overordnede mål med sterk relevans for klimaarbeid i kommunene:

«Planen skal:

- 1) *Effektivisere transportarbeidet i regionen*
- 2) *Effektivisere arealforbruket i regionen*
- 3) *Legge til rette for sikker og effektiv veitransport*
- 4) *Styrke kollektivtransporten og gang/sykeltransporten*
- 5) *Legge til rette for god folkehelse*
- 6) *Legge til rette for universell utforming og tilgjengelighet for alle»*

Regional plan henviser for øvrig til klimaplanen for knutepunktkommunene (s14), og planen samsvarer i stor grad med strategier og tiltak under areal og transport i klimaplanen.

## *Klimaplan for knutepunkt Sørlandet*

Klimaplanen er interkommunal og ble utarbeidet fra våren 2007 til februar 2009. Kommunestyrene vedtok planen mellom 2009 og 2012. Planen er presentert i innledende kapittel.

### **3.3. Kommunale styringsdokumenter**

#### *Kommunal planstrategi*

Kommunene vedtar i hver valgperiode, og seinest et år etter tiltredelse av nytt kommunestyre, kommunal planstrategi. Planstrategien er «planenes plan», og den angir samlet hvilket planarbeid som skal prioriteres i innværende kommunestyreperiode.

#### *Kommuneplan*

Alle kommuner har kommuneplan. Kommuneplanen består av samfunnsdel (tekstdel) og arealdel (kart). Kommuneplan er hjemlet i plan- og bygningsloven (PBL) §11 – 1.

Samfunnsdelen er kommunens overordnede styringsdokument. Samfunnsdelen samordner (som regel) kommunenes ulike planer.

Arealdelen angir på kartet hvordan kommunens arealer kan utnyttes. Arealdelen er retningsgivende for hvor boliger, næring og handel lokaliseres, noe som igjen legger føringer for framtidig transportmønster innad i kommunen, i regionen og mellom regioner.

#### *Økonomiplan*

Alle kommuner må hvert år utarbeide økonomiplan som skal omfatte minimum de fire neste årene. Økonomiplanen fungerer som handlingsprogrammet til kommuneplanens samfunnsdel. Økonomiplanen omfatter hele kommunens virksomhet og skal gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Krav om økonomiplan i kommunene er hjemlet i kommuneloven §44.

### 3.4. Andre aktører

Ut over det som skjer kommunalt og fylkeskommunalt, er følgende aktører sentrale og relevante for kommunenes klimaarbeid:

#### Næringslivet

Knutepunktkommunenes næringsliv organiserer seg i stor grad i «Næringsforeningen i Kristiansandsregionen». Næringsforeningens nedslagsfelt er i stor grad sammenfallende med knutepunktkommunenes grenser.

NHO er den sentrale interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for næringslivet og NHO Agder bistår regionens 1400 medlemsbedrifter.

Det eksisterer også næringsklynger på Sørlandet som organiserer ulike bransjer der energi som innsatsfaktor og/ eller produkt står sentralt:

- NODE-klyngen består av rundt 70 bedrifter på Sørlandet som leverer til internasjonale energiselskaper og til maritime bedrifter.
- EYDE-klyngen organiserer i overkant av 30 prosessindustribedrifter på Agder. Prosessindustrien er storforbruker av energi.

Agder Energi AS er et delvis kommunalt eid kraftselskap som har sin kjernevirksomhet og flere tunge satsinger innen fornybar energi.

#### Universitetet i Agder (UiA)

UiA vil kunne være en aktiv part og samhandlingsaktør innenfor bærekraftsområdet framover. UiA skriver selv følgende om sin satsing på fornybar energi:

*«Fornybar energi var det første forskningsområdet som ble opprettet som toppforskningsområde ved Universitetet i Agder. Med etablering av en rekke bedrifter som hadde fokus på fornybar energi, var Agder på vei til å bli en betydelig region for fornybar energi. UiA har et tett samarbeid med industrien innenfor fornybar energi.»<sup>1</sup>*

#### Klimapartnere

Klimapartnere Agder består av nær 40 store bedrifter og offentlige organisasjoner på Agder. Disse jobber i nettverk for å redusere klimagassutslipp. Klimapartnere gir hvert år ut klimagassregnskap for de ulike medlemsorganisasjonene. Universitetet i Agder, Agder Energi, Sørlandet sykehus, Kristiansand kommune, Vest- Agder fylkeskommune og Aust- Agder fylkeskommune er noen av deltakerne.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> <http://www.uia.no/om-uia/fakultet/fakultet-for-teknologi-og-realfag/satsingsomraade-fornybar-energi>

<sup>2</sup> <http://www.klimapartnere.no/klimapartnere-hvem-er-med/>

## 4. Om forankringen av klimaplanen i kommunene

Gjennom intervjuer og dokumentsøk ble forankringen av klimaplanen i kommunene undersøkt. Gjennomgang av funn om forankring er fordelt på kategoriene «Politisk forankring», «Administrativ forankring», «Forankring i styringsdokumenter», «Forankring i styringsdokumenter», «Forankring i samfunnet» og «Eksterne aktørers kjennskap til klimaplanen».

### 4.1. Politisk forankring

Informantene svarer at kommunestyremedlemmene i knutepunktkommunene i begrenset eller i liten grad kjenner til klimaplanen. For de som kjenner til planen, ser den ut til å være lite prioritert. Dette gjelder også for politikere som var aktive i lokalpolitikken da planen ble utarbeidet. En ordfører ordla seg på følgende måte: «Jeg tror klimaplanen er i ferd med å gå litt i glemmeboken.» En annen ordfører uttalte: «Jeg tror de (kommunestyremedlemmene) kjenner til planen, men fokuset er ikke på denne planen». En tredje uttalte at planen «spiller liten rolle, men klima gjør det». En fjerde bekreftet at planen «ikke (er) tema i politiske møter».

Flere informanter mener at klimaplanens alder er medvirkende til planens lave status i kommunestyrene. Det er en gjennomgående tilbakemelding at 7- 8 år er u hensiktsmessig lang tid mellom rulleringer (planen ble ferdigstilt februar 2009). En ordfører uttalte seg slik om forholdet mellom alder og oppfølging: «Gamle planer blir glemt».

En annen informant viste til at kommunen i større grad har fokus på kommunens egne planer framfor interkommunale planer.

Både informanter fra kommunene og eksterne informanter mener at kunnskapsnivået hos politikerne om klima har økt betydelig siden 2009. Klimaspørsmål oppleves som en mye viktigere del av samfunnsdebatten nå enn for 8 år siden. Klimatemaet omtales av informantene som blant annet «veldig viktig», «svært viktig», «forankra i en rekke politiske saker», «viktigere nå enn tidligere».

Et fåtall informanter er likevel mer kritiske også her. Enkelte administrative representanter er til dels kritiske til kommunestyrenes etterlevelse av de mål som er satt på klimaområdet. En informant uttalte at klimatemaet politisk «ikke er på agendaen.» En annen hevder at klima reelt sett ikke er forankret. Manglende forankring speiles i manglende etterlevelse av planen. Følgende blir formidlet fra informanten: «Arealplanlegging og bolig speiles ikke med intensjonene i klimaplanen» (...) «(Kommunen) forholder seg hverken til ATP eller (gjeldende) arealplan».

Noen respondenter mener at klimatematikken generelt og planen spesielt er ulikt forankret i de ulike partiene. Miljøpartiet de grønne skiller seg ifølge flere informanter ut fra andre partier. De etterspør for eksempel, i langt større grad enn andre partier, oppfølging av klimarettede tiltak.

Kristiansand kommune ser ut til å ha gått lengst for å levedegjøre klimadebatten i kommunestyresalen. Klima er planlagt som fast tema en gang i året i bystyret framover. Første gang var i 2016.

På spørsmål om ansvar for oppfølging av klimaplanen oppleves informantene i hovedsak som noe vage når man kommer til hva som er kommunestyrets og ordførers rolle. Politikerne hadde tilsynelatende ikke en klar oppfatning av hva som er deres rolle og administrasjonens rolle i forhold til oppfølgingen av planen.

### 4.2. Administrativ forankring

Administrasjonenes toppledere (rådmennene) ser gjennomgående ut til å være kjent med hovedtrekkene i klimaplanen. Samtidig ser ikke planen ut til å være godt forankret hos rådmennene. En rådmann utalte at planen er «ekstremt ambisiøs og litt urealistisk». Andre rådmenn pekte på den samme problematikken mer



indirekte. Gjennom å vise til begrensede ressurser i forhold til samlet ambisjonsnivå, ble manglende etterlevelse grunnlagt.

Forankringen av klimaplanen lenger ned i organisasjonene er varierende og delvis fraværende. Gjennomgående er planen langt bedre forankret i teknisk sektor enn i de øvrige sektorene i kommunene. Dette er ikke uventet, i og med at hovedansvarlig fagperson for oppfølging av planen i kommunene utelukkende har tilhørighet i teknisk sektor. At det eksisterer kulturforskjeller og vidt forskjellige opplevelser av hva som er de ulike sektorenes kjernevirksomhet spiller sannsynligvis også inn på rammebetingelsene for forankringsarbeidet. Samtidig er det verdt å nevne at det antakelig i alle sektorer i 2016 oppleves som mer legitimt å argumentere ut fra klimahensyn enn tidligere.

Det ser ut til å være potensial for tydeligere ansvarsdeling for oppfølgingen av planen mellom de ulike styringsnivåene. Hva skal være rådmannens, teknisk sjefs eller miljørådgivers ansvar? Uavklarte ansvarsforhold synes å være en problemstilling for flere av knutepunktkommunene. Noen informanter ser ut til å være svært usikre på hvordan planen er fulgt opp administrativt. En administrativt ansatt informant uttalte følgende: «Jeg har en følelse av at den er ivaretatt.» En annen uttalte at ansvaret «ikke (var) plassert et sted, men at teknisk fikk de viktigste tiltakene». En tredje svarte rett ut at ansvar for oppfølging av planen ikke var plassert.

Informantene pekte samtidig på noen forhold som kunne forklare manglende plassering av ansvar. Manglende administrative ressurser, lav politisk prioritering, økonomiske utfordringer i kommunene og konkurranse med svært mange andre planer var fire årsaksforklaringer som ble nevnt av flere i intervjuene. En informant som også deltok i utarbeidelsen av klimaplanen uttalte at «småkommuner kunne slite med å delta på alt».

På spørsmål om det er foretatt aktiviteter for å forankre selve planen administrativt, svarer få informanter at så er skjedd. De aller fleste svarer at de ikke kjenner til aktiviteter for å skape forankring. Det er et par små unntak. En kommune viser for eksempel til at det er informert om planen i ledermøter.

Forankringen administrativt har, ifølge en rekke administrative informanter, i større grad skjedd indirekte, gjennom at tematikk og tiltak har dukket opp igjen i sentrale styringsdokumenter som kommuneplan, planstrategi og økonomiplanen (hovedsakelig investeringsdelen).

### **4.3. Forankring i styringsdokumenter**

Klimaplanen for knutepunktkommunene er gjennomgående tatt opp i de viktigste kommunale styringsdokumentene:

Kommunenes planstrategier (etter plan- og bygningsloven/ PBL):

- Kristiansand kommune har i sin planstrategi formuleringer som svært direkte omtaler hvordan kommunen skal arbeide med klima i inneværende periode: «*Nye nasjonale klimamål og behov for det grønne skiftet tilsier revisjon av Klimaplan for Knutepunkt Sørlandet 2009-2012. Planen har ikke vært rullert siden 2012 og kommunene i Knutepunkt Sørlandet er enig om å revidere planen med Kristiansand som prosjektleder. Klima- og miljø er også satt på dagsorden gjennom en egen melding med påfølgende debatt i bystyret, og som et tema som bør spisses i revisjon av kommuneplanen.*» (Kristiansand kommune planstrategi, s15).
- Søgne kommune, Vennesla kommune, Lillesand kommune, Iveland kommune og Birkenes kommune viser i sine planstrategier til at revidering av klimaplan er planlagt i 2016/2017.

Kommuneplanens samfunnsdel:

- Kristiansand kommune prioriterer klima svært høyt i sin kommuneplan med samfunnsdel fra 2011. Vi viser her til overskriften «*Klimabyen en av tre satsingsområder*».
- Søgne kommune (2012), Lillesand kommune (2015), Vennesla kommune (2015) og Iveland kommune (2014) har alle relativt tydelig forankring av klimatematikk og av klimaplanen i sine samfunnsdeler av kommuneplanen. En rekke strategier og tiltak er også nevnt for å virkeliggjøre delmålene under klima.

- Songdalen kommune (2012) og Birkenes kommune (2010) har en tilsynelatende mindre tydelig henvisning til klimaplanen og til klimatemaet i sine samfunnsdeler.

#### Arealplan:

Kommuneplanenes arealdeler er dels resultat at historiske bosetningsmønster og kulturelle særtrekk i de ulike kommunene, av tidligere generalplaner og av planer etter ny og gammel plan- og bygningslov. Det har i med oppdragets omfang ikke vært mulig å gå grundig inn i de ulike kommuneplanenes arealdeler for å måle grad av forankring. Vi har derimot i intervjuene merket oss at bevisstheten knyttet til potensialet i kommuneplanverktøyet (inkludert kommunedelplaner og reguleringsplaner) for å styre samfunnet i en klimavennlig retning er høy. Når samtlige respondenter ser på planverktøyet (i PBL) som bestemmende for framtidig transportmønster og tilhørende klimagassutslipp. Når det kommer til enkeltstående saker, for eksempel godkjenning og utarbeidelse av reguleringsplaner, oppgir informantene at etterlevelse av føringene angitt i den enkelte kommune sin arealplan er sprikende og at de til dels går på tvers av forsettene som er nedfelt på ulike plannivåer. Vi kommer også inn på dette i neste kapittel.

### **4.4. Forankring i samfunnet**

Klimaplanen for knutepunktkommunene er ikke, ifølge informantene, kjent og forankret i samfunnet. Ingen informanter svarer bekreftende på følgende spørsmål: «Opplever du at klimaplanen er kjent i samfunnet - blant innbyggerne i kommunen?»

Temaet klima er derimot gjort kjent gjennom samfunnsdebatten og medias dekning av temaet.

### **4.5. Eksterne aktørers kjennskap til klimaplanen**

Eksterne aktørers (næringsliv og offentlig eide selskaper) kjennskap til klimaplanen er svak. Kjennskapen er tilsynelatende relativt god hos organisasjoner som er offentlige forvaltningsorgan eller som er eid av kommunene og har klimaspørsmål som et kjerneområde. Flere av de eksterne informantene kjenner overhodet ikke til klimaplanen. Dette gjelder også for informanter som representerer en organisasjon som er nevnt i tiltaksdelen av klimaplanen flere ganger.

## 5. Om gjennomføringen av strategier og tiltak

Gjennom intervjuer og dokumentstudier er gjennomføring av strategier og tiltak i klimaplanen undersøkt. Dette kapittelet viser både hvor kommunene har lyktes og hvor kommunene ikke har lyktes i like stor grad. Avslutningsvis i kapittelet presenteres kommunenes syn på eget arbeid.

### 5.1. Hvor har kommunene lyktes?

#### ENØK

Energieffektivisering i kommunale bygg er det området hvor kommunene klarest formidler at de har lyktes i gjennomføringen av strategi og tiltak. Flere kommuner hevder å ha effektivisert energibruken betydelig. Sentral styring og overvåking av energibruken er trukket fram som viktige suksesskriterier i dette arbeidet. De fleste kommunene viser til at de i deres respektive økonomiplaner har prioritert ENØK-tiltak. Kristiansand kommunes ENØK-satsing trekkes også av flere nabokommuner frem som særlig inspirerende. De øvrige kommunene har også nyttiggjort seg Kristiansand kommune sin kompetanse.

#### Areal og transport (ATP)

I ATP-sammenheng oppgir kommunene at man delvis har lyktes. Utarbeidelsen av «*Regional plan for Kristiansandsregionen 2011-2050*» nevnes som et dokument som har økt bevisstheten i kommunene og som har lagt grunnlaget for en gradvis utbedring av areal- og transportpolitikken på tvers av kommunegrensene. Sentrumssatsing i Kristiansand og relativt nylig vedtatte sentrumsplaner i flere av de andre kommunene, løftes av informantene fram som initiativ som legger til rette for fortetting i årene framover. Utviklingen av Nodeland sentrum merker flere av nabokommuner seg som vellykket. Flere av kommunene trekker også fram satsingen Kristiansand har hatt på sykkel som vellykket og som et forbilde for de andre kommunene. I tillegg kan økte bomsatser og styrket kollektivsatsing trekkes frem som konkrete endringer som bidrar til å dempe veksten i privatbilismen.

Selv om regionen kan vise til tiltak som peker i retning av en noe mer klimavennlig transportavvikling, må det understrekes at kommunene i regionen samtidig (fra 2007/2009 til dags dato) har lagt til rette for en rekke trekk i arealpolitikken som har bygd opp under mer bilavhengighet og høyere klimagassutslipp. Vi kommer nærmere inn på dette senere i kapittelet.

#### Avfallshåndtering

Det samlede arbeidet som er gjort innen avfallshåndtering må også kunne omtales som et resultat innenfor klimaarbeidet. Avfall sør IKS og LiBir sin håndtering av avfall, Returkraft AS sin forbrenning av avfallet og Agder energi varme AS sin bruk av vannbåren varme til oppvarming av bygg medfører at det siden 2010 er fordelt minimum 100GWh varme årlig til næringsbygg og boliger i Kristiansand.

#### Miljøsertifisering

Miljøsertifisering gjennom Miljøfyrtårn og Grønt flagg (skoler og barnehager) er gjennomført i de fleste knutepunktkommuner for store deler av- eller deler av virksomhetene. Den geografiske plasseringen av Miljøfyrtårn-stiftelsen i Kristiansand ser ut til å ha forsterket utbredelsen av miljøfyrtårnsertifisering i Kristiansandsregionen.

#### Gjennomføring av strategier og tiltak gjennom andre planer

Ifølge mange av informantene er andre viktige planer utarbeidet med inspirasjon fra klimaplanen for knutepunktkommunene. Blant annet må «*Regionplan Agder 2020*» sin prioritering av klimaområdet ses i lys av overføring av strategier fra klimaplanen for knutepunktkommunene. *Regional plan for*

*Kristiansandsregionen 2011-2015* ble også, ifølge flere informanter, utarbeidet under relativt sterk inspirasjon fra klimaplanen.

## 5.2. Hva har kommunene ikke lykkes med?

Innenfor et så komplekst og stort område som klima vil det alltid være områder der kommunene ikke lykkes godt nok. Interessekonflikter oppstår daglig, og de skjer særlig innenfor områder der det er ulike interesser som må avveies. Under presenteres områder hvor kommunene ikke har fulgt opp planen eller hvor etterlevelsen av planen har vært svak:

### *Manglende måloppnåelse*

Klimaplanen (s4) oppgir følgende hovedmål:

«Hovedmål (eksklusiv industri):

- *Stabilisere de totale klimagassutslippene innen 2012.*
- *Redusere de totale klimagassutslippene med 20% sett i forhold til 1991 innen 2020.»*

Vi kan ikke, ut fra den gjennomgangen som er gjort, se at det er lagt opp til å kunne måle og følge utviklingen innenfor samlede klimagassutslipp i knutepunkt-kommunene eller at det er etablert tilstrekkelige tiltak som samsvarer med hovedmålene.

Delmålene og strategiene (side 4-5 i klimaplanen) er noe mer presise og delvis mer realistiske enn hovedmålene. Dersom kommunene evaluerer måloppnåelse på delmål, vil man nok til dels kunne konkludere med måloppnåelse. En inngående og detaljert evaluering av klimagassreduksjoner er utenfor dette oppdragets ramme (jamfør konkurransegrunnlag og tilbud).

### *Begrenset oppfølging av tiltakslisten i klimaplanen*

Klimaplanen for knutepunktkommunene har en relativt omfattende tiltaksliste med fordeling av ansvar til kommuner og andre nivåer og aktører. Kommunene har i dag en relativt begrenset oversikt over tiltakene i tiltakslisten. Mange kommunale informanter kjenner ikke til tiltakslisten i det hele tatt. Eierskapet knyttet til oppfølgingen av tiltakslisten er tilsynelatende svak, og få (om noen) kommuner oppgir at de har hatt en systematisk oppfølging av tiltakslisten. Flere informanter viser til at klimaplanen har hatt begrenset påvirkning på de konkrete tiltak som gjennomføres i kommunene.

### *Interessekonflikter innen areal og transport har svekket etterlevelse av plan*

Innenfor areal- og transportplanlegging har kommunene en viktig rolle som arealmyndighet. Innenfor dette området oppgir informantene at interessemotsetningene ofte blir betydelige. Det ser ut til å være relativt stor enighet om at en arealdisponering som bygger opp under fortetting generelt og fortetting rundt knutepunkter er mer klimavennlig enn spredt etablering av boliger og næring. Gjennom prosessen med utarbeidelse av «*Regional plan for Kristiansandsregionen 2011-2015*» ble, ifølge enkelte informanter, føringene for kommunenes arealplanlegging mindre stramme i endelig plan enn det de var tiltenkt i starten av planprosessen. Også for kommunenes egne planer er det en gjennomgående tilbakemelding at det i overordnede planer er formuleringer og føringer som skal virke i retning av fortetting og klimavennlig arealbruk, men at kommunene i etterlevelsen av planene tillater en arealbruk som ikke legger til rette for en klimavennlig trafikkavvikling (gange, sykkel og kollektiv).

Kollektivtilbudet som gis av AKT bestemmes i stor grad av arealbruken både på overordnet regionplannivå/kommuneplannivå og på detaljreguleringsnivå. AKT sin strategiplan synliggjør prinsipper for god ATP-politikk, men deres handlingsrom, når det gjelder å etterleve disse prinsippene, begrenses i praksis av kommunenes arealpolitikk. AKT mener det er et potensial i regionen for å bedre samhandlingen mellom kommunene som arealmyndighet og AKT. Gjennom både overordnet planlegging og detaljplanlegging av for eksempel boligfelt, bestemmes rammebetingelsene for en eventuelt effektiv og vellykket kollektivavvikling. Gjennom god

samhandling mellom AKT og kommunene kan det mer optimalt legges til rette for økt bruk av kollektivløsninger.

Gå- og sykkelandelen påvirkes også i stor grad av hvordan bolig- og næringsområdene er etablert. Også her viser informanter og dokumentasjon til en rekke eksempler på kommunal arealplanlegging som ikke legger til rette for en overgang til økt sykkelbruk og gange.

Ulike årsaker til disse valgene er nevnt av informantene. Distriktshensyn står sterkt i kommunene rundt Kristiansand. Også det å imøtekomme private initiativ ser ut til å være viktig for kommunestyrene i kommunene. Dette henger tett sammen med kommunenes ønske om å ivareta næringsinteresser, enten utbyggerinteresser i regionen eller for å være attraktive for større arealkrevende aktører. Flere informanter oppgir også at det politisk er krevende og dels belastende å gjennomføre restriktive tiltak innenfor areal- og transportområdet. For eksempel er ikke en økning av bompengesatsene eller restriksjoner i parkering populære virkemidler.

## Høy avfallsproduksjon

Selv om avfallsselskapene har lyktes med å etablere gjenvinningsanlegg som produserer fjernvarme, er like fullt ikke «produksjonen» av avfall redusert i husholdningene. Forbruket er en svært sterk driver for klimagassutslipp. Både produksjonen av varen, frakt av varen og avfallet genererer klimagassutslipp. Avfallsanleggene håndterer kun den siste delen av produktens livssyklus. Avfall sør er avfallsorganisasjonen for den befolkningsmessige hovedtyngden i knutepunktkommunene (Kristiansand, Søgne, Songdalen og Vennesla). Statistikkene til Avfall sør viser at Kristiansandsregionen ikke har lyktes med å redusere forbruksnivået nevneverdig. Forbruket styres i stor grad av velstandsutviklingen og av det nasjonale avgiftsnivået, variabler som i liten grad kan påvirkes av kommunene.

## Manglende rapportering og fravær av relevante indikatorer

Det er, med delvis unntak av i Kristiansand, et nærmest fravær av rapportering på klimagassutslipp i kommunene. Det eksisterer heller ikke en samlet indikatoroversikt i kommunene. Kommunestyrene får dermed ikke en samlet oversikt på utviklingen i kommunene.

Klimastatistikk har vært et krevende område over flere år. Før 2010 publiserte SSB klimastatistikk for kommunene, men SSB valgte å legge denne tjenesten ned da byrået ikke kunne se at det var forsvarlig å publisere en statistikk som ble vurdert til å være upresis. Nasjonal statistikk er ikke videreutviklet etter 2010, men det arbeides med temaet i en nasjonal faggruppe. Stortingsrepresentanter har også etterspurt temaet i fagkomiteen på Stortinget.

Prosjektleder for denne evalueringen har etterspurt status i de nasjonale prosessene. Følgende ble formidlet fra fagleder for klima i KS Kjetil Bjørklund 4. januar 2017:

*«Miljødirektoratet har tatt opp igjen en kommuneanalyse på klimautslipp for kommunene. Analysen dekker årene 2009, 2011 og 2013. Denne er relativt lik den opprinnelige utslippsstatistikken fra SSB og er også produsert av SSB. Den ligger på Miljødirektoratets nettsider for alle kommunene og dekker de viktigste utslippskildene (...).*

*Det er etablert et større prosjekt i Miljødirektoratet for å forbedre denne statistikken, samt komme med forslag til kvantifiseringsmetodikk for lokale klimatiltak. KS er sterkt involvert i dette prosjektet. Det ble gjennomført en kartlegging i 2016, og en rapport med anbefalinger ligger nå til behandling i Miljødirektoratet. Arbeidet skal fortsette i 2017 og 2018.»*

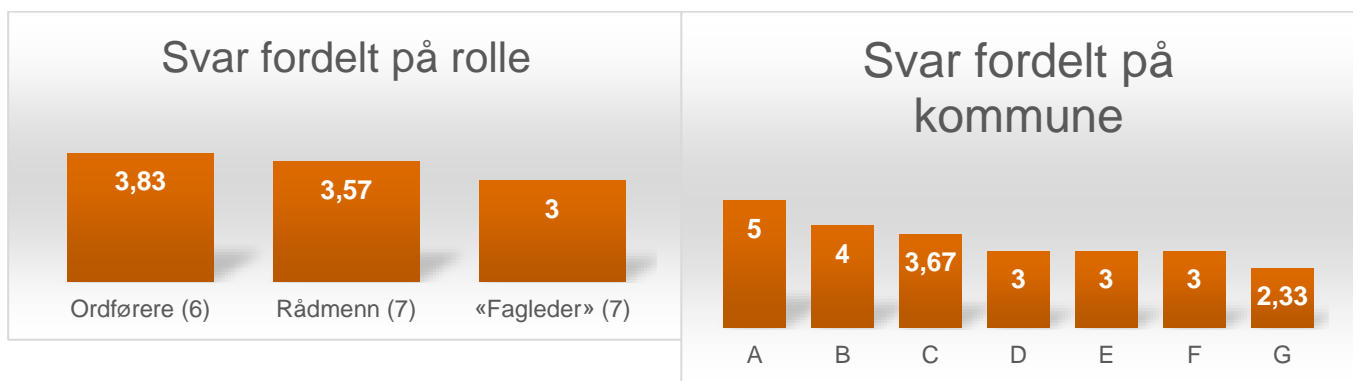
I påvente av en forbedring av den nasjonale klimastatistikken, men også som tillegg til eksisterende og muligens utbedret klimastatistikk om noen år, eksisterer det tilgjengelige indikatorer hos regionale og interkommunale organisasjoner. Både Statens vegvesen, AKT, NSB, Avfall sør, fylkeskommunene (Regionplan Agder 2020 statistikkportal) og kommunene sitter på tallmateriale/ indikatorer som samlet sett kan gi et bilde av klimagassutslippene / utviklingen i kommunene.

### 5.3. Kommunenes egenvurdering

De kommunale informantene ble bedt om å vurdere «egen kommune med tanke på oppfølging av klimaplanen». Svaret ble gitt i form av et tall fra 1 til 6, der 1 var «svært dårlig» og 6 var «svært bra». Svarfordelingen fra informantene gikk i fra 2 til 6. Samlet gjennomsnitt for de 20 som svarte var 3,45.

Fordelt på de tre rollene ordfører, rådmann og «fagleder» varierte svarene fra et gjennomsnitt på 3 til 3,83. Vi ser av svarfordelingen at ordførere svarer noe mer positivt enn rådmenn og at faglederne svarer minst positivt om kommunens oppfølging av klimaplanen. Ulikheten i svarene er likevel små.

Dersom man fordeler svarene kommunevis fremtrer signifikante forskjeller i informantenes opplevelse:



Gjennomgående varierer forskjellene i kommunenes syn på eget arbeid mellom kommuner og ikke innad i kommunene.

<sup>3</sup> Kommunene er A. Iveland, B. Lillesand, C. Kristiansand, D. Vennesla, E. Songdalen, F. Søgne, G. Birkenes

## 6. *Vurderinger av klimaplanarbeidet i kommunene*

### 6.1. *Har planen virket?*

I tidligere kapitler er funnene fra undersøkelsene presentert. Ut fra funnene kan man spørre: Har planen virket?

#### *Samlet inntrykk*

Informantene sier at kjennskapen til planen i dag gjennomgående er lav. Samtidig peker informantene på at planen har bidratt til å skape større forståelse i kommunene for klimaspørsmål og for gjennomføring av strategier og tiltak, enn om kommunene ikke hadde jobbet frem en felles klimaplan. Særlig prosessen knyttet til utarbeidelse av klimaplanen har nok vært med på å øke klimakunnskapen til sentrale beslutningstakere og fagpersoner i regionen.

Grunnleggende sett er vår oppfatning at man i vurderingen av planarbeid i kommunal sektor bør se på forholdet mellom årsak og virkning som relativt komplekst. Overordnet planarbeid (som klimaplanarbeid) innebærer å skape høyere bevissthet om komplekse sammenhenger for beslutningstakere og relevante interessenter. Disse har som oftest ikke relevant faglig bakgrunn innenfor temaet.

#### *Maktstrukturer utfordres*

Maktstrukturer blir ofte utfordret i overordnede planprosesser. Kommunene kan ha interne målkonflikter, ulike interesser kommunene i mellom, og interessenter utenfor kommunene kan utfordre de mål som ønskes realisert gjennom et planarbeid. Dynamikken som oppstår mellom ulike interessenter kan være kompleks og påvirke resultatene på forskjellige måter. Mye tyder på at kommunene i knutepunkt Sørlandet nå opererer innenfor endrede og mer klimavennlige maktstrukturer. Aktører med interesser som kan være i konflikt med klimamålene må, i større grad enn tidligere, forholde seg til klimaspørsmålet og innrette seg på en annen måte enn de måtte for 8-10 år siden. Svært mange informanter underbygger denne påstanden.

Et eksempel på en maktstruktur som utfordres og bearbeides gjennom langvarig plan- og oppfølgingsarbeid er språket. På klimaområdet har det skjedd en språklig utvikling de siste årene. Ord og begreper som «klima», «ekstremvær», «urbanisering», «grønt skifte», «bærekraft» benyttes nærmest daglig i offentligheten av viktige beslutningstakere og media. Utbredelsen av relevante begreper bør ikke undervurderes i en omstilling til et «lavutslippssamfunn». Flere informanter oppgir at det å argumentere ut fra klimahensyn og snakke om temaet er langt mer akseptert og legitimt nå enn tidligere.

#### *ATP vs ENØK*

I gjennomføringen av tiltak og strategier ser vi at de ulike tiltaksområdene er svært ulike. Dette gjelder ikke minst forholdet mellom to av de største klimaområdene der kommunene har effektive virkemidler; Enøk og ATP. Innenfor ENØK-området har kommunene kommet langt i gjennomføringen av tiltak og strategier. Innenfor det viktige ATP-området kan ikke kommunene vise til like entydige og konkrete resultater. Disse forskjellene må ses i lys av disse områdenes ulike grader av kompleksitet. ENØK-tiltak kan avgrensnes til kommuneorganisasjonen, det er relativt enkelt å vise til økonomiske besparelser på kort sikt og ansvaret kan plasseres på et fåtall personer. Suksess og konkrete resultater innenfor ATP-området avhenger derimot av svært mange ulike interessenter. Kommunene må samhandle med hverandre på ulike nivåer, (politisk og administrativt), med fylkeskommune(r), en rekke ulike statlige aktører, regionalt næringsliv og innbyggere (bilister og andre trafikanter). Samhandlingen preges ofte av sterke interessemotsetninger som det kan være krevende å få oversikt over. I en sammenligning av ENØK og ATP vil vi påstå at 8-10 år for ENØK er relativt lang gjennomføringstid for konkrete tiltak, mens 8 år for ATP-området er relativt kort tid. For eksempel er

dagens bystruktur i Kristiansand påvirket av de valg man gjorde ved byens opprettelse og i de påfølgende årene på 1640-tallet. Det er også verdt å merke seg at de totale utslippene fra transportsektoren er langt høyere enn for utslipp knyttet til oppvarming av bygg. Derfor er det ikke gitt, dersom man har en bred tilnærming til resultatvurderingene, at ATP-resultatene er svakere enn ENØK-resultatene.

Felles for å oppnå suksess, både innenfor ATP- og innenfor ENØK-området, ser ut til å være at mål og tiltak samsvarer med utviklingstrekk og interesser innenfor andre områder. Innenfor ENØK samsvarer energieffektivisering som oftest med både klimahensyn og med økonomiske motiver. Innenfor ATP ser vi at fortetting delvis henger sammen med innbyggernes synspunkter på hvordan man ønsker å bo framover og kommunenes ønske om å legge til rette for en framtidsrettet infrastruktur. Ut fra intervjuene og dokumentgjennomgangen blir mangfoldet av gevinster ved fortetting nevnt, men vår opplevelse er at kommunene har et potensial for å kommunisere dette enda tydeligere. Fortetting og etablering av næring og boliger rundt knutepunkter legger til rette for mindre klimagassutslipp, men det har også en rekke andre effekter. Fortetting legger til rette for effektivisering av kommunal infrastruktur (skole - skoleskyss, pleie og omsorg – hjemmebaserte tjenester, vei, vann, avløp, renovasjon), for urbanisering og sentrumsutvikling (butikker, mindre handelslekkasje, sosiale møteplasser) og for styrket folkehelse (mer bruk av gange og sykkel).

## 6.2. Om utarbeidelse av ny klimaplan – føringer

### Statlige og overordnede signaler

Klimatemaet er i aller høyeste grad aktuelt i 2017, og staten (med utgangspunkt i internasjonale avtaler og forpliktelser) gir tydelige signaler om at statens samlede virkemidler vil prioritere klimavennlige tiltak. Innenfor ATP-området vil kollektivtransport, sykkel og gange prioriteres. Det er for eksempel satt av milliardbeløp til helhetlige bymiljøavtaler for de ni største byområdene (Kristiansandsområdet er et av disse). For å få tilgang til midlene må kommunene legge til rette for at klimaforlikets mål oppnås: «Regjeringen har som mål at veksten i persontransport i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.» Dette innebærer å akseptere økte kostnader for bruk av bil i byområdene. Et statlig rammeverk som tydelig peker i retning av et «grønt skifte» er noe kommunene i økende grad må forholde seg til.

### Statlige planretningslinjer i klimaplanarbeidet

Staten har gitt føringer for den kommunale klima- og energiplanleggingen, men gjeldende retningslinjer detaljstyrer ikke hvorvidt klimaområdet skal omhandles i egen plan eller om det kan behandles i kommuneplanen:

*«Kommunene skal i sin kommuneplan eller i egen kommunedelplan innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser og sikre mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging i tråd med denne retningslinjen. (...) Revisjon av planer som behandler klima- og energispørsmål, skal vurderes regelmessig og minst hvert fjerde år, jf. bestemmelsen om revisjon av kommunal planstrategi (plan- og bygningsloven § 10-1).»*

Kommunene har stor grad av frihet når det kommer til hvordan plandokumentet skal se ut. Plan- og bygningsloven legger likefullt noen rammer for hvordan planprosesser i kommunal regi skal skje.

### Kommunale føringer i planstrategien

Alle norske kommuner skal senest et år etter konstituering av nytt kommunestyre vedta kommunal planstrategi. Planstrategiene oppgir hvilke planer som skal rulleres og utarbeides i inneværende kommunestyreperiode. Knutepunkt kommunene har i sine planstrategier (som vist i kapittel 5) slått fast at klimaplanen skal rulleres i tidsrommet 2016-2018. De kommunale vedtakene om rulling av klimaplanen gir retning for videre arbeid, men dette trenger ikke å bety at plan og planprosess må være tilsvarende det den var i forrige planperiode. Kommunene bør på ny ta stilling til hvordan man ønsker å organisere arbeidet, innhold og evt samhandling med eksterne aktører. Vi vil komme nærmere inn på dette under:



## 6.3. Om utarbeidelse av ny klimaplan – organisering, innhold og samarbeid

### 1. Organisering av planarbeidet

Det ser ut til å være noe usikkerhet knyttet til hvilken rolle Knutepunkt Sørlandet skal ha framover. Dette gjelder også hvilken rolle Knutepunktet (og de syv kommunene i fellesskap) skal ha i utarbeidelse av ny klimaplan for kommunene. Knutepunktets uavklarte rolle virker naturligvis også direkte inn på organiseringen av en framtidig klimaplanprosess.

Kristiansand kommune er stor nok og innehar kompetanse til å kjøre en klimaplanprosess i egen regi. Flere av de øvrige seks kommunene ønsker i utgangspunktet å utarbeide ny klimaplan i samarbeid med Kristiansand kommune. Kapasitet og kompetanse trekkes fram som viktige grunner for felles prosess, i tillegg til at knutepunktkommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarked. De utviklede faglige nettverkene i knutepunktkommunene trekkes også frem som viktige. Ut fra de innspill som er gitt i intervjurundene er det vanskelig å se for seg at kommunene skal klare å gjennomføre syv gode planprosesser hver for seg.

Uavhengig av i hvilken form planarbeidet skjer, står forankringsarbeidet sentralt:

- For det første er det viktig å involvere politisk nivå for at planen skal bli prioritert ved framtidige konkrete veivalg. Det kan for eksempel også vurderes å styrke klimatemaet i folkevalgtopplæringen som gis til politikerne i kommunene.
- For det andre er det viktig å forankre planarbeidet på rådmannsnivå. Rådmennene har en samordnende funksjon og er den viktigste premissgiver for saker som sendes til politisk behandling. Dersom rådmannen ikke blir tilstrekkelig involvert, blir fort planen et lite virksomt dokument som ikke regnes med når de store veivalgene forberedes for politisk behandling.
- For det tredje er forankring hos teknisk direktør / kommunalsjef for teknisk område / teknisk sjef også viktig, ikke minst blant de største kommunene. Teknisk sektor samordner de fleste og største klimarelevante områdene: ATP, ENØK, avfall, vei m.fl. Manglende forankring på dette nivået kan hindre god koordinering og prioritering i oppfølgingen av planen. Samtidig som leder for teknisk sektor er sentral, er det viktig at øvrige sektors oppfølgingsansvar for relevante strategier og tiltak opprettholdes. Klimautfordringen eies av alle sektorer i kommunene. For eksempel kan oppvekstsektorenes ansvar for holdningsskapende arbeid og relevant miljøfaglig undervisning utvikles.
- For det fjerde er det viktig å understreke at relevante fagpersoner og avdelinger må involveres tilstrekkelig i arbeidet. Selv om teknisk direktør (evt rådmannen) samordner feltene, mister man drivkraften i oppfølgingen i fagavdelingene, dersom disse ikke opplever tilstrekkelig eierskap til målene i planen. Eiendomsavdeling, arealplanavdeling og avfallsselskaper er fagavdelinger som minimum bør involveres i planarbeidet. Kommunalteknisk avdeling, skoler og barnehager er noen andre avdelinger og sektorer som kan ha en rolle.

Innledningsvis i planleggingen er det mye som tyder på at rådmennene må delta i innledende diskusjoner og prioriteringer. Skal planarbeidet skje interkommunalt? Eventuelt hvor mye bør skje i interkommunal regi? Rådmennene vil, med kjennskap til relevante strukturerer og andre planlagte eller pågående planprosesser, kunne være med å ta beslutninger innledningsvis som gjør at planarbeidet blir relevant og koordinert med annet arbeid. Samtlige nevnte aktører, men også andre kommunale og eksterne aktører, bør vurderes inn i organiseringen av planarbeidet.

Et konkret eksempel på en kommunal planprosess som bør koordineres med klimaplanprosessen er Kristiansand kommunene sin rullering av kommuneplanen. Ny samfunnsdel er under utarbeidelse og er planlagt slutført allerede høsten 2017. Hvordan skal klimaplanen forholde seg til de mål som er under utarbeidelse i den svært så sentrale samfunnsdelen til Kristiansand kommune? Med det befolkningsmessige tyngdepunktet, er det lite trolig at Kristiansand kommune vil prioritere oppfølgingen av en klimaplan som evt er på kollisjonskurs med målene i kommunens egen samfunnsdel. Ikke minst på grunn av at Kristiansand kommune relativt snarlig ser for seg å ferdigstille samfunnsdelen, kan det være gode grunner for å vurdere

klimaplanens forhold til Kristiansands, og for øvrig også de andre kommunenes, kommuneplaner/samfunnsdeler.

Planarbeidet må bidra til involvering av sentrale aktører og koordineres mellom kommuner, mellom avdelinger og mellom ulike planprosesser. Samtidig som disse hensynene må ivaretas, vil vi også understreke betydningen av å ikke gjøre prosessen mer omfattende enn at rullering hvert fjerde år er mulig. Det er viktig at aktørene ikke slites ut av for lange og tidkrevende prosesser og at de er klar for å gå i gang med ny planprosess fire år etter oppstart av forrige.

Her vil vi også utfordre knutepunkt-kommunene på om det er hensiktsmessig å gjennomføre en interkommunal klimaplanprosess samtidig som andre tunge og relevante (plan)prosesser gjennomføres. Følgende prosesser er pågående eller starter opp om kort tid:

- Kommuneplan for Kristiansand er i avsluttende fase. Samfunnsdelen har klima sentralt i dokumentet. Andre kommuner i regionen vil også rullere kommuneplan i nær framtid
- Rulleringen av Regionplan Agder er i oppstart. Klima er planlagt som viktig innsatsområde, noe som forberedes gjennom innledende analyser i «Veikart Agder».<sup>4</sup>
- Regionalplan for Kristiansandsregionen (ATP-planen) er ikke med vår kjennskap planlagt rullert. En evt rullering vil også kunne omhandle klima innenfor arealområdet.
- K3 er i oppstart. Denne prosessen vil være svært energikrevende for tre av kommunene i flere år framover.

Slik vi ser det må knutepunktkommunene spørre seg om det er rom for en egen interkommunal klimaplan med tilhørende planprosesser de kommende årene. Organiseringen av klimaplanarbeid må ses i sammenheng med andre pågående og planlagte relevante planprosesser i regionen. Politisk nivå og toppledere i kommunene må avklare dette.

## *2. Prioritering av innhold i planarbeidet*

Innledningsvis, og sett opp imot organiseringen av en eventuell planprosess, må det tas stilling til hvilke tematiske områder som skal prioriteres i planarbeidet. Den tematiske prioriteringen i klimaplanarbeidet må også ta inn over seg status i tilgrensende planprosesser.

ATP står svært sentralt i kommunalt klimaarbeid, og en klimaplan bør løfte fram ATP-området som sentralt for å lykkes med en reduksjon av klimagassutslippene i regionen. Selv om ATP er viktig, og selv om kommunene har virkemidler innenfor ATP-området, eksisterer det også tunge ATP-prosesser uavhengig av det som skjer i forbindelse med klimaplanen. I Kristiansandsregionen forhandles det om bymiljøavtale, det eksisterer allerede et ATP-utvalg og Kristiansandsregionen (knutepunktkommunene) og fylkeskommunene har vedtatt regional areal- og transportplan (2011).

Det kan også være hensiktsmessig å behandle ATP-området i en klimaplanprosess. Dette kan gjøres sammen med at man går inn i de øvrige klimaområdene. En overordnet inngang, der man først synliggjør hvilke klimagassutslipp de ulike områdene genererer, kan skape et omforent kunnskapsgrunnlag i kommunene som de ulike klimaområdene håndteres ut fra. Politisk nivå i kommunene vil kunne få en samlet oversikt over de ulike områdenes betydning for klimagassutslipp, noe som kan bidra til et helhetlig faglig grunnlag for politiske prioriteringer.

Man bør spørre seg hvilken virkning det er realistisk at klimaplanen har på de prioriterte områdene? I vår evaluering er det for eksempel lite som tyder på at dagens interkommunale klimaplan har en direkte påvirkning på ENØK-prioriteringer i kommunene. ENØK arbeides det i dag (ifølge informantene) relativt mye med i knutepunktkommunene uavhengig av klimaplanen. Samtidig mener vi at en helhetlig gjennomgang av klimaområdet, med involvering av sentrale beslutningstakere og fagpersoner i kommunene, kan skape en god oversikt over de ulike klimaområdenes betydning. Ved en slik gjennomgang vil man også kunne skape en

<sup>4</sup> <http://www.klimapartnere.no/blog/2017/05/30/co2focus-skal-bista-agder-fylkene-med-veikart-agder/>

koordinering og forankring av politiske mål, investeringsplan / økonomiplan og det arbeidet som gjøres driftsmessig på ENØK-området.

Innenfor avfallsområdet gjelder nok mye av det samme. Avfallsselskapene vil (med utgangspunkt i signaler gitt i intervju) kunne oppfatte det som legitimt at det settes overordnede mål de må forholde seg til. Like fullt må målformuleringer forholde seg til lovkrav og planverk avfallsselskapene ellers må forholde seg til. Dersom man skal sette mål for disse selskapene og dersom kommunene har en reell forventning om at avfallsselskapene følger opp målene, er det kritisk at avfallsselskapene involveres i klimaplanprosessen.

Andre tema er også aktuelle. Innkjøp genererer utslipp. Dette gjelder både kommunale innkjøp og innkjøp ellers i samfunnet. Kommunale innkjøp er underlagt lovverk for offentlige anskaffelser, men gjennom innkjøpsreglement og sertifiseringsordninger kan innkjøp styres i miljø- og klimavennlig retning. Innbyggenes innkjøp og forbruk kan kommunen i hovedsak kun påvirke gjennom holdningsskapende arbeid. Hvorvidt innkjøps- og forbruksområdet er et tema som bør prioriteres i et evt planarbeid, er noe kommunene må ta stilling til.

Valgene som tas i forhold til tematiske avgrensinger bør også vurdere detaljeringsgrad. Hvor detaljert bør en eventuell klimaplan være innenfor de ulike temaene? Bør planen i hovedsak jobbe med et kunnskapsgrunnlag og kanskje overordnede mål? Eller bør planen også gå langt ned i detaljerte tiltaksplaner? Flere informanter har formidlet at dagens interkommunale klimaplan er for detaljert med en for lang tiltaksliste. Gjeldende næringsplan for knutepunktkommunene trekkes frem som mulig mønster for framtidig strukturering av interkommunal klimaplan. Næringsplanen har felles overordnet del og tilhørende kommunale tiltaksplaner.

### *3. Samarbeid med eksterne aktører*

Knutepunktkommunene må vurdere grad av involvering av aktører utenfor kommunal sektor i et eventuelt klimaplanarbeid.

Samarbeid med fylkeskommunene synes hensiktsmessig, ikke minst på grunn av Regionplan Agder 2020 sin sterke prioritering av klima. Regionplan Agder 2020 sine mål er vedtatt av de 30 kommunestyrene på Agder, og denne planen er planlagt rullert i 2018. En klimaplan for knutepunktkommunene kan utarbeides parallelt med pågående rullering av Regionplan Agder, men flere informanter har uttrykt at målformuleringer mellom de ulike forvaltningsnivåene bør samordnes for at plannivåenes forhold til hverandre blir så sømløst som mulig.

Forholdet til næringslivet, universitetet og andre relevante eksterne aktører må også tas stilling til. Store deler av næringslivet opererer med klimamål uavhengig av de mål som settes lokalt, herunder det internasjonale CO<sub>2</sub> kvotesystemet. Kommunene i Knutepunktet bør vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å involvere store næringsaktører innenfor for eksempel EYDE- og NODE-klyngene. Disse aktørene ønsker en offentlig sektor som anerkjenner jobben som gjøres og som kjenner dem. Likevel er det ikke gitt at det er god ressursbruk, hverken for kommunene eller for de aktuelle næringsaktørene, at kommunale klimaplanprosesser involverer næringsaktører i stor grad. Samhandlingen mellom det offentlige og næringslivet knyttet til klimaområdet skjer i dag gjennom oppfølgingen av Regionplan Agder 2020 og i samhandlingen mellom statlige sektormyndigheter og de største bedriftene. Framtidig samhandling med næringsaktører på Agder bør videreføres gjennom Regionplan Agder-prosessene. Vi er mer usikre på om en evt interkommunal klimaplanprosess bør involvere næringsaktører like aktivt.

Fylkesmannen er en annen aktør som kan inviteres inn i et samarbeid. Fylkesmannen har til oppgave å sikre at kommunenes arealpolitikk er i samsvar med overordnede statlige føringer. Å trekke på fylkesmannens kompetanse kan styrke klimafokuset. Involvering av fylkesmannen kan også styrke den gjensidige forståelsen (kommunene og fylkesmann), noe som igjen kan bidra til å minske potensielt konfliktnivå i framtidige planprosesser mellom kommune og stat.

Knutepunktkommunenes geografiske nærhet til hverandre, og det det at det er etablerte nettverk mellom kommunene, taler for fortsatt faglig og politisk samarbeid mellom kommunene. Kommunenes ulike størrelser tilsier samtidig at noe samarbeid også bør skje utenfor regionen, også i klimaarbeidet. Kompetansebygging på klimaområdet har for eksempel for Kristiansand kommune til dels skjedd i nasjonale nettverk. I og med at Kristiansand kommune nå blir enda større, er det nærliggende å også peke på nytten en storkommune har av å også samarbeide med andre storbyer. Vi vil nevne to eksempler på tidligere samarbeid:

- Gjennom storbynettverket Fremtidens byer<sup>5</sup> fikk Kristiansand kommune økt kunnskap om flere klimaområder, inkludert klimatilpasning, et område denne rapporten ikke har gått inn i. Klimatilpasning var ikke del av Knutepunkt Sørlandet sin klimaplan, og området kan ses på som vesentlig annerledes enn annet klimaarbeid som gjennomgående innebærer å bekjempe klimagassutslipp. Klimatilpasning er nærmere beslektet med beredskapsarbeid og den delen av arealplanleggingen som omhandler flomsoner, vindkart o.l. Gjennom nettverksarbeidet i regi av Fremtidens byer fikk Kristiansand kommune et markant høyere kunnskapsgrunnlag om hvilke forholdsregler kommunen bør ta for at infrastruktur ikke skal utsettes for unødig stor risiko når man framover vil oppleve høyere vannstand, mer flom og mer ekstremvær. Denne kunnskapen er relativt spesialisert, og det å delta i slike kunnskapsbyggende prosesser er det lite hensiktsmessig at samtlige kommuner i knutepunktet prioriterer.
- Eiendomsavdelingen i Kristiansand kommune oppgir på sin side at de samhandler med andre storbyer i Norge når de skal videreutvikle sin drift og ENØK-satsing.

## 6.4. Hvordan følge opp vedtatt plan?

Når mål er vedtatt starter det viktige oppfølgingsarbeidet. Mange har nok erfart at det kan legges ned så mye energi i planarbeidet at det blir lite energi igjen til oppfølgingen. Vi har allerede vært inne på at planarbeidet ikke bør være mer omfattende enn at det muliggjør jevnlig rullering. Det er også andre grep som kan tas for å skape en vellykket oppfølging av planen:

1. Kommunal sektor forholder seg i stor grad til kalenderåret og faste årlige aktiviteter. Årsrapportering er en aktivitet som skjer hver vår og som er forankret i kommuneloven. Årsrapporten viser en samlet oversikt over resultater og drift for foregående år. Oppfølgingen av kommunenes vedtatte klimamål bør følge det samme mønsteret, med årlig rapportering koordinert med kommunenes ordinære årsrapportering.
2. For å skape engasjement, kan kommunestyrene gjennomføre jevnlig klimadebatter. Kristiansand kommune oppgir at de planlegger årlig klimadebatt i bystyret. Lignende debatter kan man legge opp til i de andre kommunestyrene. Debattene bør skje med bakgrunn i årsrapportens innhold eller med grunnlag i et relevant faglig saksframlegg.
3. Flertallet av informanter etterspør en samlet oversikt og tilgjengeliggjøring av gode klimaindikatorer. Som vi har vært inne på i kapittel 6, arbeides det nasjonalt for å utarbeide mer treffsikker lokal klimastatistikk enn det som eksisterer i dag. I påvente av den nasjonale statistikken, er det mulig for kommunene i Knutepunkt Sørlandet å selv fremstille klimaindikatorer. Regionplan Agder 2020 opererer med en egen statistikkportal som tilgjengeliggjør relevant klimastatistikk. Denne statistikken fremstår per i dag som ufullstendig og gir ikke et samlet bilde for kommunene. Statistikken kan likevel danne et utgangspunkt og suppleres med informasjon fra andre kilder. Det eksisterer indikatorer som, dersom de oppdateres løpende eller årlig av eksterne aktører, kan være med å gi et samlet bilde av utviklingen i kommunene. Statens vegvesen har tall på passering i bom, bruk av elbil og sykkeltrafikk i regionen. AKT har en detaljert oversikt over kollektivbruken i regionen. NSB kan gi informasjon om bruken av tog som pendlertransport. Agder Energi Varme har detaljert oversikt over bruken og utvidelsen av bruken av fjernvarme. Avfall sør har en grundig oversikt over avfallsproduksjonen i kommunene. Og sist; kommunene selv har en god oversikt over energibruken og over miljøsertifisering i egen organisasjon. Informantene understreker at en bedre rapportering og oversikt over gyldige indikatorer vil være motiverende og viktig for å øke innsatsen på klimaområdet.

Dersom man skal lykkes med en innsamling og fremstilling av data, må ansvaret for innsamlingen plasseres. Det er, slik vi vurderer det, nødvendig å ha en relativt spesialisert ekspertise knyttet til en slik oppgave både for å kunne vurdere validitet av utvalgte indikatorer og for å eventuelt også utfylle tallmateriale med kortfattede, men likevel treffsikre kvalitative analyser.

<sup>5</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/framtidsbyer/id547992/>

## 7. Konklusjon og anbefalinger

Vi anbefaler at kommunene i Knutepunkt Sørlandet velger enn annen plantilnærming enn den som ble benyttet i 2007-2009. Vi har følgende alternative anbefaling i seks punkter:

1. Vi anbefaler at kommunene setter mål som er ambisiøse, men som samtidig er godt forankret i kommunene.
  - a. Dagens mål i interkommunal klimaplan er ikke forankret i kommunene. Vi er usikre på om en ny interkommunal plan vil medføre mål som i større grad enn i dag oppleves som viktige for kommunene. Tre av kommunene (K3) skal også gjennomføre kommunesammenslåing, noe som sannsynligvis ytterligere vi ta bort fokus fra en interkommunal mål- og planprosess som i tillegg involverer fire andre kommuner.

Samtlige kommuner i Knutepunkt Sørlandet og øvrige kommuner på Agder har vedtatt Regionplan Agder 2020. Når denne nå skal rulleres, gir dette en god mulighet til å delta i en felles målprosess, også innenfor klima, sammen med de øvrige kommunene på Agder. Vi anbefaler at knutepunktkommunene i 2017 og 2018 prioriterer målprosesser som skjer i regi av Regionplan Agder. Klimafaglige områder som eventuelt er mer hensiktsmessige å behandle utenfor Regionplan Agder, må identifiseres. En interkommunal analyse bør gjennomføres for å identifisere slike mulige områder.

2. Mål og strategier som vedtas i Regionplan Agder 2020 eller eventuelt på et annet overordnet nivå må drøftes og operasjonaliseres i den enkelte kommune. Flere informanter har uttrykt behov for et interkommunalt fagmiljø for å gjennomføre prosesser knyttet til operasjonalisering av mål og utvikling av gode tiltak. Knutepunktkommunene har et etablert klimafaglig nettverk som oppleves som velfungerende av deltakerne. Dette fagnettverket, eventuelt sammen med andre politiske og administrative nettverk, kan benyttes til operasjonalisering av mål og interkommunalt samarbeid for å etterleve fylkeskommunale/regionale og kommunale mål. Et interkommunalt nivå kan også arbeide med å spisse klimakommunikasjonen rettet kommunenes mangfoldige interessenter. Ulike interessenters forståelse for- og motivasjon for å gjennomføre klimatiltak krever et mangfold av ulike tilnærminger. Her ser vi at et sterkt interkommunalt fagmiljø kan spille en viktig rolle
3. Vi anbefaler at kommunene implementerer overordnede mål i kommunens styringsdokumenter. Kommuneplanens samfunnsdel, arealdelen i kommuneplanen, delplaner og årlige økonomiplaner må være i samsvar med de overordnede mål kommunen forplikter seg til. Ved å implementere overordnede mål i kommunenes styringsdokumenter, sikres forankring og jevnlig rullering. Konkrete tiltakslistene bør inngå i kommunens handlingsprogrammer/ økonomiplaner.
4. Evalueringen av gjeldende interkommunale klimaplan har synliggjort et behov for tydeligere plassering av ansvar og myndighet i oppfølgingen av vedtatt plan. Vi anbefaler at ansvar og myndighet for planarbeidet i kommunene og for oppfølgingen av mål og tiltak plasseres tydelig til relevante nivåer i kommunene. For eksempel bør rådmannen sikre at det ansvar som legges til han eller henne for oppfølging av mål delegeres på en hensiktsmessig måte.
5. Vi anbefaler jevnlig rapportering fra kommunale administrasjoner til respektive kommunestyre på oppfølgingen av den enkelte kommunes vedtatte klimamål. Rapportering bør skje i kommunenes årsrapporter. Rapporteringen bør også legge grunnlag for årlige kommunestyredebatte. Kristiansand kommune har bestemt at klima skal være årlig tema i bystyret. Dette fremstår som et eksempel til etterfølgelse.
6. Vi anbefaler at det utarbeides et samlet indikatorsett som oppdateres årlig. Eksterne aktører (Statens vegvesen, Avfallsselskapene, Agder energi, fylkeskommunene (gjennom Regionplan Agder 2020 sin statistikkportal), Miljødirektoratet, SSB) og kommunene selv sitter samlet sett på indikatorer som viser mye om utviklingen innenfor kommunenes klimagassutslipp. Disse indikatorene gir ikke et fullstendig

bilde av totale klimagassutslipp, men de vil likevel kunne gi en «god nok» oversikt over utviklingen i kommunene. En utarbeidelse og formidling av statistikk krever dedikert ressurs. Regionplan Agder kan være en relevant overbygning for utvikling og tilgjengeliggjøring felles klimaindikatorer. Dersom statlige eller andre nasjonale aktører i nær framtid videreutvikler det nasjonale indikatorsettet, bør en regional utvikling tilpasses denne, slik at det ikke gjøres unødig dobbeltarbeid og slik at indikatorsettene ikke undergraver hverandres legitimitet.

# Vedlegg

## **Oversikt over informanter til intervjuene:**

### *Kristiansand kommune*

- Ordfører Harald Furre
- Rådmann Tor Sommerseth
- Teknisk direktør Ragnar Evensen
- Byingeniør Terje Lilletvedt
- Leder Kristiansand eiendom, Hans-Christian Gram

### *Vennesla kommune*

- Ordfører Torhild Bransdal
- Rådmann Svein Skisland
- Kommunalsjef samfunnsutvikling Aslak Wegge

### *Søgne kommune*

- Ordfører Astrid Hilde
- Rådmann Kim Høyer Holum
- Tidl. Kommunalsjef for tekniske tjenester Dag Erlend Arntsen (nå Statens vegvesen)

### *Songdalen kommune*

- Ordfører Johnny Greibesland
- Tidl rådmann Vidar Skaaland (nå banksjef Søgne og Greipstad Sparebank)
- Rådgiver Eyvind Danielsen

### *Lillesand kommune*

- Ordfører Arne Thomassen
- Rådmann Jan Henning Windegaard
- Kommunalsjef Aud Sunniva Fuhr

### *Birkenes kommune*

- Ordfører Anders Christiansen
- Rådmann Anne Stapnes
- Teknisk sjef Halvor Nes og rådgiver Øyvind Raen

## *Iveland kommune*

- Ordfører Gro-Anita Mykjåland
- Rådmann Sten Albert Reisænen
- Teknisk sjef Egil Mølland

## *Eksterne aktører*

- Vest-Agder fylkeskommune. Fylkesrådmann Tine Sundtoft
- Knutepunkt Sørlandet. Tidl. daglig leder Kjell Kristiansen (nå rådmann Songdalen kommune)
- AKT. Administrerende direktør Siv Wiken
- Avfall sør. Daglig leder Sigurd Tvedt og rådgiver Gunn Spikkestad Hansen
- Statens vegvesen. Avdelingsdirektør Johann Mjaaland
- LOS AS. Daglig leder Anders Gaudestad
- Glencore nikkelverk. HMS-sjef Hege Stubberud og direktør for Operational Excellence Kai Johansen

## *Intervjuer i forberedende fase*

- Tidl. ordfører Kristiansand kommune og tidl. leder for styringsgruppen av klimaplan for Knutepunkt Sørlandet Per Sigurd Sørensen
- Tidligere miljøvernssjef Kristiansand kommune Øystein Holvik og tidligere prosjektleder (i et år) for interkommunal klimaplan Anne Peersen



# *Disclaimer*

Denne rapporten er utarbeidet for de syv kommunene i Knutepunkt Sørlandet: Kristiansand, Søgne, Songdalen, Lillesand, Birkeland, Vennessla og Iveland. Rapport er utarbeidet i samsvar med tilbud datert 7.november 2016 og kontrakt signert 18.11.2016.

Våre vurderinger bygger på informasjon som har fremkommet i intervjuer med kommunene, tilgjengelig dokumentasjon og i workshoper mai og april 2017. I tillegg er det innhentet og analysert offentlig tilgjengelig statistikk og dokumentasjon. PricewaterhouseCoopers (PwC) har ikke foretatt noen selvstendig verifisering av informasjonen som har fremkommet, og vi innestår ikke for at den er fullstendig, korrekt og presis.

Knutepunkt-kommunene har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med forretningsvilkårene i gjeldende kontrakt. PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidt av kommunene eller andre som følge av at vår rapport er distribuert, gjengitt eller på annen måte benyttet i strid med disse bestemmelsene.

PwC beholder opphavsrett og alle andre immaterielle rettigheter til rapporten samt ideer, konsepter, modeller, informasjon og "know-how" som er utviklet i forbindelse med vårt arbeid.

Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport foretas på eget ansvar.

© 2017 PwC. Med enerett. I denne sammenheng refererer "PwC" seg til PricewaterhouseCoopers AS, Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS, PricewaterhouseCoopers Accounting AS, PricewaterhouseCoopers Skatterådgivere AS og PricewaterhouseCoopers Services AS som alle er separate juridiske enheter og uavhengige medlemsfirmaer i PricewaterhouseCoopers International Limited.