



Vestlandsforskningsrapport 09/2012

Barrierer for tverrsektorielle lokale klimatiltak

Dokumentasjonsrapport

Inarid Sælensminde, Ole I. Gierald og Carlo Aall



Vestlandsforskning rapport

<p>Tittel Barrierer for tverrsektorielle lokale klimatiltak. Dokumentasjonsrapport.</p>	<p>Rapportnummer 09/2012 Dato 15.06.2012 Gradering Åpen</p>
<p>Prosjekttittel Barrierer og hindringer for helhetlige sektroverskridende samarbeid - nye tiltak på klimaområdet</p>	<p>Tal sider 60 Prosjektnummer 6248</p>
<p>Forskere Ingrid Sælensminde, Ole I. Gjerald, Carlo Aall</p>	<p>Prosjektansvarlig Carlo Aall</p>
<p>Oppdragsgiver Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)</p>	<p>Emneord Klimapolitikk Kommunesamarbeid</p>

Sammendrag

Vestlandsforskning har i samarbeid med Civitas AS og Vista Analyse AS gjennomført FoU-prosjektet "Barrierer og hindringer for helhetlige sektroverskridende samarbeid – nye tiltak på klimaområdet" på oppdrag fra Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS). Hovedformålet med prosjektet har vært å bidra med konkrete forslag til hvordan kommunene i sterkere grad kan fremme sektroverskridende samordning, slik at flere lokale klimatiltak som favner over flere sektorer blir iverksatt.

Andre publikasjoner fra prosjektet

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

Bruvoll, A., Grorud, C., Pedersen, S. (2012): *Samfunnsøkonomiske vurderinger av lokale tiltak med klimavirkninger – prinsipper og eksempler*. Oslo: Vista analyse.

Gjerald, O.I., Aall, C., Opheim, R., Bruvoll, A., Sælensminde, I. (2012): *Barrierer for tverrsektorielle lokale klimatiltak. Sammendragsrapport. VF-rapport 8/2012*. Sogndal: Vestlandsforskning

ISBN: 978-82-428-0323-8

Pris: 100 kr

Forord

Vestlandsforskning har i samarbeid med Civitas AS og Vista Analyse AS gjennomført FoU-prosjektet "Barrierer og hindringer for helhetlige sektoroverskridende samarbeid – nye tiltak på klimaområdet" på oppdrag fra Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS). Hovedformålet med prosjektet har vært å bidra med konkrete forslag til hvordan kommunene i sterkere grad kan fremme sektoroverskridende samordning, slik at flere lokale klimatiltak som favner over flere sektorer blir iverksatt.

Denne rapporten dokumenterer Vestlandsforskning sin del av analysen, av barrierer av institusjonell og klimapolitisk art for gjennomføring av sektoroverskridende klimatiltak.

Arbeidet med prosjektet startet i månedsskiftet oktober-november 2011, og ble avsluttet i midten av juni 2012. Underveis har vi hatt god kommunikasjon med oppdragsgiver, som har gitt oss en tydelig bestilling på hvilke spørsmål de ønsker svar på og som samtidig har gitt forskerne fritt spillerom i gjennomføringen av analysen. Takk til Kjetil Bjørklund og Jørn Inge Dørum i KS for god kommunikasjon underveis i prosjektet. Takk også til rådmannsgruppen i Sogn og Fjordane, som var referansegruppe for prosjektet, for verdifulle innspill tidlig i arbeidet. Vestlandsforskning ønsker å takke Civitas, Vista Analyse og KS for godt og lærerikt samarbeid.

Vi retter en spesielt stor takk til Oddbjørn Bukve ved Høgskulen i Sogn og Fjordane for faglig rådgivning og hjelp med å utvikle det analytiske perspektivet i rapporten, dessuten for kommentarer og innspill underveis til Vestlandsforskning sin del av analysen.

Oslo, 15.06.2012

Ingrid Sælensminde (prosjektleder)

Sogndal, 15.06.2012

Ole I. Gjerald (utførende forsker)

Sogndal, 15.06.2012

Carlo Aall (faglig veileder)

Innhold

INNLEDNING	5
BAKGRUNN, FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	5
FORSKNINGSDESIGN	5
VALG AV CASE UT FRA TYPE TILTAK	6
VALG AV CASE UT FRA INSTITUSJONELLE KARAKTERISTIKA	7
SAMLA KRITERIER FOR VALG AV CASE	7
DE UTVALGTE CASENE.....	8
INSTITUSJONELL ANALYSE AV BARRIERER.....	8
HVORDAN ANALYSERE FAKTORER SOM PÅVIRKER GJENNOMFØRINGEN AV TVERRSEKTORIELLE KLIMATILTAK.....	10
CASE 1: INTERKOMMUNAL AREALPLAN FOR TRONDHEIMSREGIONEN (IKAP)	14
OMTALE AV CASET	14
OPPSUMMERING AV FUNN FRA CASET.....	19
CASE 2: KØPRISING I BERGENSREGIONEN	23
OMTALE AV CASET	23
OPPSUMMERING AV FUNN FRA CASET.....	29
CASE 3:INTERKOMMUNALT SAMARBEID OM AVFALLSSAMLING OG BIOGASSANLEGG I VESTFOLD	31
OMTALE AV CASET	31
OPPSUMMERING AV FUNN FRA CASET.....	33
CASE 4:NÆRINGSHAGE OG BIOGASSANLEGG I STEIGEN KOMMUNE	38
OMTALE AV CASET	38
OPPSUMMERING AV FUNN FRA CASET.....	41
OPPSUMMERING: KAN KOMMUNENE LYKKES?	44
NOEN FELLES PROBLEMSTILLINGER HENTET FRA CASEANALYSENE	44
BARRIEREREDUSERENDE FAKTORER	48
RÅD SOM KS KAN GI TIL KOMMUNENE	50
RÅD SOM KS KAN GI TIL STATEN	52
RÅD OM EN METODE FOR KARTLEGGING AV BARRIERER	55
LITTERATUR OG KILDER	58
REFERANSER.....	58
INFORMANTER I PROSJEKTET – SAMLET OVERSIKT.....	58
WEBADRESSER.....	59

Innledning

Bakgrunn, formål og problemstillinger

Høsten 2011 lyste KS ut et tilbud på et FoU-prosjekt med tittelen "Barrierer og hindringer for helhetlige sektoroverskridende samarbeid - nye tiltak på klimaområdet".

Hovedformålet med prosjektet er å identifisere viktige hindringer og muligheter i lokale klimaprojekter som krever samarbeid mellom flere sektorer, aktører og nivåer. Mer overordnet er målet med å finne ut dette at KS ønsker å bidra til at det blir gjennomført flere lokale klimatiltak.

KS ønsket også forslag til løsninger og modeller for samarbeid for å gjennomføre slike klimatiltak. Utlysningen trekker særlig frem tre typer tiltak som det er særlig interessant å se nærmere på. Dette er arealplanlegging, transporttiltak og tiltak i avfallssektoren. De to første tiltakstypene er i stor grad overlappende når det gjelder kommunenes muligheter til å fatte beslutninger.

Vi har delt arbeidet inn i tre hoveddeler, i tråd med forespørselen fra KS:

1. Utarbeide liste over lokale klimatiltak som faller innenfor prosjektet, det vil si tiltak som omfatter flere sektorer, med aktører på lokalt, interkommunalt og regionalt nivå.
2. Velge ut noen tiltak i noen kommuner som vi følger som casestudier. Disse belyser noen viktige barrierer og hindringer som finnes for lokale, tverrsektorielle klimatiltak. Vi gjør tre ulike typer analyser av casene.
 - Civitas beregner potensialet for utslippsreduksjoner ved å gjennomføre tiltakene.
 - Vestlandforskning identifiserer institusjonelle, praktiske og klimapolitiske barrierer og muligheter for å gjennomføre klimatiltakene.
 - Vista Analyse vurderer kostnader ved tiltakene, relevante ringvirkninger for eksempel for næringsliv, miljø, velferd og andre kommuner og regioner.
3. Vi bruker casestudiene som grunnlag for å foreslå konkrete løsninger og modeller for samarbeid. Vi søker også å presentere mulige problemstillinger og opplegg for oppfølging etter prosjektperioden.

De tre utførerne av oppdraget har hatt hovedansvar for hver sin type av analyse. Civitas har hatt ansvar for listen over mulige tiltak og beregninger av klimagassutslipp. De har også tidligere gjennomført prosjekter for KS der de har utviklet verktøy for beregning av mulige utslippsreduksjoner fra lokale klimatiltak. Vestlandforskning har hatt ansvar for institusjonelle barrierer og muligheter. Fordi økonomiske barrierer ofte fremstår som sentrale for å gjennomføre et tiltak, skilte vi dette ut som en egen analyse som Vista analyse har hatt ansvaret for. Dette har to viktige fordeler. For det første er økonomiske analyser og virkemidler sentrale i klimapolitikken. Vistas arbeid bidrar til å belyse disse sidene av tiltakene. For det andre blir ofte diskusjoner om økonomi så sentrale at de tar oppmerksomheten fra andre viktige hindringer og muligheter for å drive med lokale klimatiltak. Ved å skille ut økonomiske barrierer i en egen analyse får vi dekket disse problemstillingene godt, samtidig som den institusjonelle analysen kan konsentrere seg om andre faktorer som også er viktige, men lett blir oversett.

Denne rapporten beskriver Vestlandforskings del av arbeidet, om barrierer utenom de økonomiske og muligheter for å gjennomføre sektoroverskridende klimatiltak. I tillegg går denne rapporten igjennom grunnleggende design av prosjektet og valg som er tatt underveis om tilnærming og valg av case. De andre analysene foreligger som egne rapporter i prosjektet, og en egen oppsummeringsrapport gir en kortfattet oversikt over de ulike analysene og noen overordnede perspektiver.

Prosjektet er en oppfølging av flere tidligere prosjekter i KS-regi. Det er imidlertid ikke en direkte oppfølging av noen av dem. Det ene prosjektet hadde tittelen "Klimamål i et kommuneperspektiv". Dette prosjektet viste blant annet at det er et stort gap mellom de målene kommunene setter seg i klimaplanene og de virkemidlene som blir foreslått for å nå målene. Kommunene foreslår også få tiltak på områder der det er utviklet få virkemidler og der det er vanskelig å vite hvilken klimaeffekt tiltakene har. Rapporten konkluderer også med at det er vanskelig å gjennomføre tiltak som krever tverrsektorielt samordning og samarbeid. Det andre prosjektet, "Nasjonalt fond for lokale klimatiltak" anbefalte staten å opprette en ordning der staten kunne kjøpe utslippsreduksjoner fra kommunene. Ordningen fikk navnet KLOKT. Dette prosjektet gjennomgikk også kommunesektorens roller og handlingsrom, og drøftet hvilke tiltak kommunene kunne gjennomføre innenfor sitt handlingsrom. KS har også fått utviklet et verktøy for kvantifisering av utslippsreduksjoner ved å gjennomføre lokale klimatiltak. Dette verktøyet har fått navnet KVIKKT. Det er Civitas som har hatt hovedansvaret for å utvikle dette verktøyet.

Forskningsdesign

Vi har benyttet en *kvalitativ metode* der et av formålene har vært å "nøste oss" tilbake til bakenforliggende hindringer. Vi har stilt oss spørsmålet: Er den første hindringen vi støter på når vi analyserer dette klimatiltaket den egentlige barrieren som har stått i veien for en realisering? Eller bør vi søke å åpne flere dører bakover for å se nærmere på hva som egentlig kan være årsaken til problemet? Vi finner at tilsynelatende avgjørende barrierer ofte kan være en av en kjede eller et nett av ulike faktorer som hindrer klimatiltaket. Dette gjør at vi kommer frem til en rekke ulike faktorer som spiller inn, og i siste kapittel kommer vi nærmere inn på hvordan det kan være fruktbart å tenke på barrierer nettopp som en slik kjede eller sammensetning av faktorer. Det er sjelden én årsak til et problem, men denne innsikten kan i seg selv hjelpe oss å komme frem til nye innsikter i hva som kan være

avgjørende faktorer for å få gjennomført flere lokale klimatiltak. Denne tilnærmingen er basert på det som i organisasjonsteorien kalles for institusjonell analyse, noe vi beskriver mer i detalj i kapittel 2.

I *datainnsamlingen* har vi gjort bruk av en kombinasjon av intervjuer og ulike dokumentstudier. Vi har snakket med politikere og administrativt ansvarlige i kommunene og fylkeskommunene med utgangspunkt i de som har vært ført opp som saksbehandlere i de relevante sakspapirene. I tillegg har vi intervjuet representanter for næringsråd og enkeltbedrifter i alle fire casene ut fra det som var omtalt i de samme sakspapirene. Vi kontaktet disse for å finne frem til ansvarlig person. Skriftlige dokumenter har blant annet vært administrative saksframstillinger i de involverte kommunene og fylkeskommunene, og de fleste av disse dokumentene er å finne på de respektive nettsidene til disse organisasjonene (se oversikten i referanselisten). I tillegg har vi benyttet sentrale artikler, kronikker og leserinnlegg hentet fra Bergens Tidende og Bergensavisen om debatten rundt Bergensprogrammet og spørsmålet om å innføre en ordning med køprising i Bergen.

Utvalget av case var en relativt omfattende prosess. I caseanalysene prøver vi å svare på tre typer problemstillinger. Det ene er hvor mye utslippene kan reduseres viss man gjør et konkret tiltak lokalt (Civitas). Det andre er økonomiske barrierer for å gjennomføre tiltaket (Vista Analyse). Det tredje er å identifisere en rekke institusjonelle faktorer som legger til rette for eller hindrer gjennomføringen av et tiltak (Vestlandsforskning). Vi måtte altså velge ut case på en måte som tok hensyn til alle disse tre spørsmålene. De to første spørsmålene, det vil si utslippsreduksjon og økonomiske barrierer, fokuserer på selve tiltaket. Analysen av barrierer (utenom de økonomiske) er først og fremst rettet inn mot å studere institusjonelle og organisatoriske faktorer. Derfor kan vi si at i de to første analysene er selve tiltaket i fokus, mens i den siste analysen er det kommunen og kommunens samarbeid med andre som er gjenstand for forskningen vår. I et akademisk språk vil vi si at vi har to avhengige variabler, det vil si to ulike fenomener som vi ønsker å studere: Tiltak, og kommuners samarbeid med andre aktører og nivåer. Det gir oss egentlig to ulike typer studier, noe som krever at vi tar en rekke ulike hensyn ved utvalg av case.

Det var selvsagt nødvendig å velge case som er egnet til å belyse spørsmålene. Dette kunne vi i prinsippet gjort på to ulike måter. Vi kunne valgt å si at fordi vi har svært ulike spørsmål, velger vi ut forskjellige case til hver analyse, slik at vi velger de casene som er aller best egnet til å svare på hver av problemstillingene. Imidlertid har vi valgt å finne frem til fire case som vi bruker til å studere alle problemstillingene. Dette gjorde vi fordi vi tror at ved å diskutere alle problemstillingene innenfor et konkret eksempel på gjennomføring av et tiltak i en bestemt kommune eller region, kan vi se de ulike problemstillingene i sammenheng. Hadde vi valgt å studere ulike kommuner og tiltak i de tre analysene, ville vi sannsynligvis møtt på problemer med at eksemplene vi valgte ut ikke var direkte sammenlignbare. Vi kom frem til at de ulike analysene da ville fått mindre gjensidig nytte av hverandre.

Valg av case ut fra type tiltak

Oppdraget ba oss eksplisitt om å studere barrierer for ulike typer lokale klimatiltak. Vi valgte ut noen tiltakstyper som vi mente var ekstra sentrale ut i fra ulike kriterier. Et av kriteriene var *valget av tilnærming for å regne ut potensielle utslippsreduksjoner*. Den regnemåten som Civitas bruker for å regne utslipp, og som også har blitt brukt i tidligere KS-prosjekter der Civitas har utført arbeidet, gir oss noen avgrensninger for hva som er relevant å inkludere i prosjektet. Denne regnemåten baserer seg på Kyoto-protokollens måte å regne på direkte, lokale utslipp. Etter denne regnemåten, nedskalert til kommunenivå, vil en kommune redusere sine utslipp i den grad den klarer å redusere direkte klimagassutslipp som skjer innenfor kommunegrensene. Tiltak som indirekte fører til utslippsreduksjon et annet sted teller dermed ikke med. Viss for eksempel alle innenfor en kommunegrense reduserer strømforbruket, og strømmen de sparer i neste omgang blir eksportert til et annet europeisk land og brukt til å erstatte forurensende kullkraft der, vil dette telle som en klimagevinst i mottakerlandet og derfor ikke omfattes av det kommunale (eller for den del norske) klimaregnskapet. Dermed kan vi eliminere bort noen tiltak fra listen over relevante tiltak i dette prosjektet. Energisparing blir for eksempel ikke relevant her viss det dreier seg om å spare strøm produsert fra utslippsfrie energikilder som vannkraft eller vindkraft. Det er ikke dermed sagt at ikke det kan være mange gode grunner til å drive med energisparing, men dette faller utenfor her. Er det derimot snakk om å spare energi fra energikilder som gir direkte klimagassutslipp, for eksempel oljefyring, er det relevant i denne sammenhengen.

Siden vi tar for oss lokale tiltak og kommunenes rolle i å bidra til å få tiltakene gjennomført, var det naturlig å begrense oss til *tiltak som kommunene faktisk har god mulighet til å påvirke*. Dette kan blant annet være tiltak som de kan gjennomføre ved hjelp av plan- og bygningsloven. Her kan kommunene styre arealbruken på en måte som legger til rette for lavere klimagassutslipp, for eksempel mindre behov for motorisert transport. Da vi la sammen disse to kriteriene, altså tiltak som gir direkte utslippsreduksjon og som kommunene har en innvirkning på, hadde vi gjort en ganske kraftig innsnevring av hvilke typer case som var relevante å studere. Kort fortalt satt vi da igjen med følgende:

- Arealtiltak som regulerer transportomfang
- Tiltak direkte rettet mot transport (for eksempel køprising eller bygging av sykkelveier)
- Tiltak i avfallsbransjen (for eksempel utnyttning av avfallet til biogassproduksjon) og visse former for stasjonær energi.

KS ba oss også spesifikt om å *studere tiltak med stor klimaeffekt*. I og med at sparing av elektrisitet fra vannkraft ikke er relevant i prosjektet, fant vi ikke så mange tiltak for stasjonær energi som kommunene er sentrale i å gjennomføre og som samtidig fører til store reduksjoner av klimagassutslippene. Dermed satt vi igjen med areal-, transport-, og avfallshåndteringstiltak som de mest relevante tiltakene å studere.

Valg av case ut fra institusjonelle karakteristika

Som vi har vært inne på, retter den institusjonelle analysen av barrierer seg inn mot å studere lokale strukturer og aktører som er involvert i politiske beslutninger og ulike handlinger som er forutsetninger for at et tiltak blir gjennomført. I den institusjonelle analysen måtte vi derfor sørge for at vi dekket ulike kjennetegn ved de strukturene og aktørene vi skulle studere, slik at vi fikk svar på sentrale spørsmål om disse. Den institusjonelle analysen stilte derfor litt andre krav til kriterier for utvalg av casekommuner enn de to andre analysene.

De viktigste kravene vi skulle ta hensyn til, var å dekke *ulike typer kommuner og ulike former for samarbeid*. Norske kommuner varierer veldig både i folketall, hvor tettbygde de er og i næringsstruktur. Det er en fordel å velge case som dekker ulike typer kommuner for at prosjektet skal være relevant for flest mulig. Det er meningen at alle kommuner skal drive med klimaarbeid, men problemstillingene som er viktige i en liten kommune i Finnmark kan være ganske annerledes enn det som er viktig for en stor bykommune. Derfor ville vi ha med et spenn av kommunetyper, fra små og spredtbygde kommuner til de største bykommunene. Vi lette også etter kommuner med forskjellig næringsstruktur slik at casene skulle være relevant for ulike lokalsamfunn. For å finne frem til kommuner med ulike kjennetegn, tok vi utgangspunkt i statistisk sentralbyrås kommuneklassifisering (ssb, finn kilde). Dette systemet deler inn kommunene etter folketall, hvor tettbygde de er og hva som er de dominerende næringene i kommunen. Vi ønsket å velge case med stor variasjon på alle disse variablene.

Det var også viktig å få med ulike typer samarbeid, fordi ulike former for samarbeid kan ha forskjellige utfordringer. Dette kan være samarbeid mellom kommuner, samarbeid mellom kommuner og andre forvaltningsnivåer, mellom kommuner og interkommunale selskaper, mellom kommuner og privat næringsliv eller til og med mellom ulike konstellasjoner av formaliserte kommunesamarbeid. Ofte er flere av disse samarbeidsformene til stede når et klimatiltak skal gjennomføres. Innad i kommunen er det ofte behov for samarbeid og koordinering mellom ulike etater også. Det er ofte ulike faktorer som spiller inn for om et tiltak blir gjennomført eller ikke innenfor de ulike samarbeidsformene. For eksempel kan det være andre årsaker til at et interkommunalt samarbeid ikke fungerer enn det er til at et samarbeid mellom en kommune og næringslivet går i lås.

Videre ønsket vi også å dekke eksempler på tiltak som nesten har blitt ferdig gjennomført og tiltak som det ikke ble noe av. Dette mener vi er viktig for å kunne svare på det spørsmålet KS stiller i utlysningen. Det viktigste formålet med prosjektet er i følge utlysningen å identifisere "barrierer og hindringer for sektoroverskridende samarbeid". Dette kan vi kalle en negativ tilnærming, i den forstand at vi er ute etter å lære mer om hva det er som gjør at tiltak *ikke* blir gjennomført. Hvis vi skal finne årsaker til dette, er det lite hensiktsmessig bare å studere tiltak som faktisk har blitt gjennomført. Det er stor sjanse for at tiltakene som har blitt gjennomført mangler noe av de negative faktorene som hindrer gjennomføring i andre tilfeller. Disse finner vi ikke nødvendigvis viss vi bare leter blant suksesshistoriene. Det er imidlertid også grunn til å lete blant tilsynelatende mer vellykkede case for å vurdere hva det var som gjorde at de klarte å få til tiltaket, og hvor de har måttet arbeide hardt for å finne en løsning. Her kan det ligge lærdommer. Blant annet kan de ha måttet inngå kompromisser som på ulike måter har påvirket gjennomføringen av prosjektet. Det kan for eksempel være at noen aktører ikke har ønsket å samarbeide hvis ambisjonene var for store, slik at disse først måtte reduseres.

Faktorer som kan hindre eller fremme at et tiltak blir gjennomført finnes i alle stadier, fra tiltaket blir foreslått, gjennom diskusjon, fremlegg, politiske vedtak og planlegging, frem til tiltaket er gjennomført og i funksjon. Mange forslag til tiltak kommer aldri lenger enn til forslagsstadiet, og det å overføre et forslag til konkrete planer kan være en viktig barriere. Hadde vi begrenset oss til bare å se på case der de har kommet langt i planlegging eller realisering av tiltakene, ville vi bare sett på tiltak som hadde kommet over problemene i de tidlige fasene. Da ville vi kanskje ikke fått øye på de problemene som kan oppstå i en tidlig fase. Derfor ønsket vi også at casene skulle være på ulike stadier, men de har til felles at de har litt igjen før de kan sies å ha oppnådd sitt uttalte mål.

Samla kriterier for valg av case

Oppsummert har vi lagt følgende kriterier til grunn for valg av case:

Kjennetegn ved *tiltakene*:

- Direkte klimagassutslipp innen kommunegrensene
- Tiltak som kommunene har beslutningsmakt over
- Tiltak som har stor klimaeffekt

Kjennetegn ved *kommuner og samarbeidsformer*:

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

Vi var altså ute etter å dekke en bredde av kommunetyper og samarbeid, noe som kan tale for at vi burde studere mange case. Et casestudium er imidlertid svært arbeidskrevende å gjennomføre. Det er generelt viktig ikke å velge for mange case, fordi det er viktig å ha tid og ressurser til å gå tilstrekkelig i dybden på hvert av casene (Yin, 2009). Har ikke forskerne kapasitet til det, vil vi måtte nøye oss med å bare røre i overflaten av det vi studerer. Dette kan føre til at vi ikke oppfatter viktige underliggende problemstillinger som ikke umiddelbart er synlige, eller i verste fall at vi misforstår situasjonen. Derfor er det viktig å ikke velge flere case enn at vi klarer å

studere dem nøye. Dette må veies opp mot ønsket om å ha mange case, for eksempel for å dekke mange ulike problemstillinger eller for å undersøke mange lignende tiltak for å se om de følger samme mønster. Vi kom frem til at *fire* case var det maksimale antallet vi kunne håndtere i dette prosjektet. Ut fra behovet for å gå i dybden burde vi helst valgt færre case, og ut fra behovet for bredde som lå i oppdraget skulle vi ideelt sett hatt flere enn fire case. Vi mener likevel at de fire casene i stor grad dekker den bredden vi har behov for i prosjektet. Casene representerer ulike tiltak, ulike kommuner og ulike former for samarbeid, der både private aktører andre forvaltningsnivåer og det sivile samfunnet er involvert. De representerer også både tiltak som er vedtatt og til dels realisert (IKAP) og tiltak som ikke er det. Ett av tiltakene som ikke er gjennomført har kommet relativt langt i planleggingsfasen (Vestfold), mens de to andre så langt bare er utredede forslag (Steigen og Bergen).

De utvalgte casene

For å komme frem til de eksempelkommunene som ville egne seg best til å belyse de spørsmålene var har stilt i prosjektet, burde vi kanskje ideelt sett ha hatt en egen forstudie for å hjelpe oss å velge case. Det finnes svært mange tiltak og kommuner som vi i prinsippet kunne valgt ut, og en forstudie kunne hjulpet oss å kartlegge de eksemplene som finnes og velge ut de casene vi mente ville passe best. Siden det ikke var tid og ressurser i dette prosjektet til et slikt forprosjekt, nøyet vi oss med å lage en liste over aktuelle prosjekter vi kjente til og å velge ut etter skjønn de kommunene vi trodde ville egne seg best for dette prosjektet. Ikke minst er dette case som fordeler seg utover de ulike kriteriene:

1) Arealplanlegging i Trondheimsregionen:

- Representerer arealplanlegging som klimatililtak, et område som kommunene har gode virkemidler. Blir regnet som et tiltak med mulighet for store klimakutt.
- Dekker både små og store kommuner: den største er bykommunen Trondheim, mens noen av nabokommunene er små og ligger mer i utkanten.
- Et rent interkommunalt samarbeid, planen er gjennomført av Trondheimsregionen, som er et formelt samarbeid mellom ni kommuner.
- Planen er laget og vedtatt av alle kommunene.

2) Kjøprising/differensierte bompenger i Bergen:

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

3) Biogassanlegg i Vestfold

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

4) Biogassanlegg i Steigen kommune

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

Institusjonell analyse av barrierer

Vi bruker en institusjonell analyse til å studere det utlysningen kaller "institusjonelle barrierer for sektoroverskridende klimatililtak". Vi har valgt å bruke det som i organisasjonsteorien gjerne blir omtalt som en "ny ny-institusjonell analyse" (se for eksempel Bukve, 2012). Denne tilnærmingen har en litt annen definisjon av ordet "institusjon" enn det som er vanlig i dagligtalen, men som vi mener er nyttig i dette prosjektet.

I dagligtalen er det kanskje vanligst å bruke ordet institusjon mer eller mindre som et synonym til begrepet organisasjon, for å beskrive store enheter i samfunnet eller noe som skaper en ramme rundt livet til innbyggerne i visse situasjoner. En skole eller et sykehjem blir en institusjon i denne betydningen. Bukve forklarer at i ny-institusjonell analyse kan en institusjon bli definert som:

...eit sett av sosiale praksisar som er regulerte av underliggende tankemønster, normer, verdier, konvensjonar og reglar som definerar kva som er høveleg åtferd. Institusjonane gjev dermed retning til og retningslinjer for menneskeleg handling og samhandling (Bukve, 2012).

Etter denne definisjonen er en institusjon noe som eksisterer utenfor individene og som individene ikke har full kontroll over, men som bare fungerer så lenge individene handler i tråd med institusjonen. Et eksempel kan gjøre det lettere å forstå hva dette betyr. Bukve (2012:38) bruker dugnaden som eksempel på en institusjon. Dugnad i den tradisjonelle betydningen av ordet handler om at naboer hjelper hverandre frivillig, uten noen formell kontrakt eller forventninger om motytelser. Dugnaden som institusjon blir likevel opprettholdt av at alle forventer at den som får hjelp av naboene sine vil hjelpe andre naboer ved senere anledninger. Dugnaden eksisterer uavhengig av hver enkelt nabo, og naboene handler ut fra gjensidige forventninger, men institusjonen dugnad forsvinner dersom naboene slutter å hjelpe hverandre frivillig. Et presidentembete er et annet eksempel på en institusjon. Som blant annet opprørene i Tunisia og Egypt i 2011 viste, kan en person bare ha rollen som president så lenge kollektive anerkjenner dette eller ikke stiller spørsmål ved det. Begynner de å gjøre det, står bare rå makt igjen som et middel for å holde seg i presidentstolen (Bukve 2012:39). Mange av fenomenene i samfunn og politikk er institusjonelle, og eksisterer bare så lenge vi tillegger dem en funksjon. Styring, politikk, regjeringer, forvaltning, kommuner, byråkrati, nettverk og markeder er eksempler på institusjoner.

Institusjoner kan ifølge Bukve være både formelt organiserte og uformelle praksiser. Formelt organiserte institusjoner finner vi i lover, regler, prosedyrer, instruksjoner og organisasjonskart. De som bryter institusjonelle regler kan risikere straff eller sanksjoner. For eksempel vil en kommune som ikke har budsjettet i balanse bli pålagt av Fylkesmannen å rette på dette, og i verste fall kan kommunen komme under statlig administrasjon. Uformelle praksiser er mindre synlige og blir ikke vedtatt, men finnes i en gruppe sine rutiner og vaner. Den som bryter dette blir gjerne møtt med reaksjoner fra andre i gruppen.

Det moderne samfunnet er spesialisert, der ulike delsystemer og yrkesgrupper løser ulike oppgaver. Disse forskjellige delsystemene jobber etter sine egne logikker. Det vi her kaller for institusjonelle felt, er slike delsystemer som fungerer ut fra sine særegne institusjonaliserte logikker, med både formelle og uformelle trekk (Bukve, 2012). For eksempel vil politikken, rettssystemet og markedet ha ulike logikker og ulike fremgangsmåter for kommunikasjon og samordning. Hvert av disse feltene inneholder også mindre enheter. For eksempel vil ulike bransjer i næringslivet eller politiske sektorer og forvaltningsnivåer være felt som hører til de større feltene marked og politikk. I mange tilfeller vil et felt også være knyttet sammen med flere større felt. Et interkommunalt avfallsselskap er knyttet til den delen av politikken som dreier seg om avfallsbehandling. Avfallsselskapet har imidlertid i stadig større grad blitt del av et marked, fordi avfall i økende grad blir sett på som en kommersiell vare. Et avfallsselskap rekrutterer også ansatte fra relevante yrkesgrupper til å drive selskapet, og disse handler innenfor sine logikker. Derfor kan vi si at selv om det interkommunale avfallsselskapet er knyttet til feltet politikk, følger de en institusjonalisert logikk som delvis skiller seg fra den som for eksempel finnes i kommunestyrene i de kommunene som eier selskapet.

Ved å sammenligne organisasjonene vi studerer, for eksempel et avfallsselskap og kommunestyret, kan vi få frem hvordan de er styrt etter forskjellige logikker. Vi kan også se hvordan de påvirker hverandre og lager tvetydige eller motsetningsfulle logikker. Møte mellom ulike felt påvirker i stor grad hvordan de blir utviklet og endret. Endringer i institusjonene handler i stor grad om uenighet og forhandling om hvilke logikker som skal dominere. Da kan feltene bli endret, og da blir også forutsetningene endret for hvilke logikker som ligger til grunn for å ta avgjørelser.

Institusjonene fungerer som rammer som påvirker aktørenes handlinger. Det er likevel ikke nok å se på institusjonene som noe som avgrenser handlinger. Aktører handler ikke bare strategisk innenfor disse rammene, men også for å endre rammene og maktforhold. Forholdet mellom struktur og aktør er ikke lett å forklare. Er aktøren styrt av fri vilje, eller er de fanget i den samfunnsstrukturen de er en del av? Pierre Bourdieu (1977) mener at svaret er et sted midt imellom. Samfunnsstruktur styrer oss, men vi er også i stand til å reflektere over handlingene våre og komme frem til alternativer. Dette perspektivet er annerledes enn teorier som går ut på at individer er kalkulerende og nyttemaksimerende. Strategi er ikke noe som hver enkelt utvikler for å oppnå mest mulig nytte for seg selv, det er noe som individene utvikler i en bestemt sammenheng. Skal vi forstå hvilke verdier, mål og interesser en aktør handler etter, må vi se det i sammenheng med den situasjonen de er i. Sagt på en annen måte kan vi ikke bare forstå individenes handlinger ut fra en økonomisk-rasjonell tankegang om hva man kan forvente at aktørene burde gjøre. Noen ganger kan individer handle ut fra en slik tankegang, men andre ganger ligger andre logikker bak.

Av og til blir institusjonene endret, og nye forståelser av situasjonen begynner å dominere. Bukve (2012) skriver at aktører kan bruke sin makt til å endre institusjonene dersom de nye ideene ikke kolliderer med ideer som har høy legitimitet i samfunnet eller hos enkelte grupper i samfunnet. Dersom aktører prøver å få til endring som bryter med legitime ideer kan aktørene derimot få mindre makt ved at de mister anerkjennelse, posisjoner og ressurser. Da blir det i neste omgang vanskelig for dem å få til endring. Slik er endring hele tiden et spill mellom makt og legitimitet. Ordet makt er i seg selv svært omstridt. Vi går ikke inn i en dyp diskusjon om dette her, men nøyer oss med å konstatere at institusjoner former hva aktørene oppfatter at de kan gjøre. Det kan for eksempel dreie seg om hva politikere føler de kan gjøre uten å miste for mye oppslutning blant velgerne.

Spørsmålet om hvilke institusjonelle faktorer som påvirker en prosess krever ikke at vi selv tar stilling til om tiltaket bør gjennomføres og i så fall hvordan det bør gjøres. Tvert imot er det en fordel å ikke gjøre det i den institusjonelle delen av analysen. Målet er å beskrive hendelsesforløpet og komme frem til mest mulig nøyaktige forklaringer på hva det er som påvirker prosessen. Behovet for å være åpen for ulike forklaringer gjør at vi ikke bør ha et normativt utgangspunkt. Det å innta en posisjon kan stå i veien for å identifisere andre posisjoner og

forstå hvordan disse påvirker prosessen. Dette kan i neste omgang hindre oss i å se mulige løsninger som kan få de ulike aktørene til å samarbeide bedre. Vi som forskere gjør altså ingen vurderinger av selve tiltaket i denne delen, fordi det blir lettere å finne bakenforliggende forklaringer på hva som skjer i hvert case viss vi prøver å ha en mest mulig objektiv holdning til selve tiltaket.

Dette har blant annet betydning for hvordan vi ordlegger oss. Begrepet "institusjonell barriere", som blir brukt i utlysningsteksten fra KS, fremstår i noen grad som normativ. Er noe en "barriere", betyr det som regel at det står i veien for et tiltak, og da implisitt forstått som et tiltak som ut fra en eller annen (normativ) vurdering burde bli gjennomført. Har vi dette som et utgangspunkt, kan vi risikere at det står i veien både under datainnsamlingen og i analysene. Under datainnsamlingen kan det blant annet føre til dårlig kommunikasjon med de involverte personene i tiltaket. Bruker vi kjøprising i Bergen som eksempel, vet vi at dette er et spørsmål som er preget av politisk uenighet. Enkelte politikere ønsker av ulike grunner ikke å innføre kjøprising i Bergen. Bruker vi begrepet barriere, sier vi et stykke på vei at disse politikerne er en barriere som står i veien for å få gjennomført tiltaket. Dette kan gjøre det vanskelig å ha en god samtale med kjøprisingsmotstanderne, fordi de kan oppleve at deres synspunkter ikke blir tatt alvorlig. Det kan også gi dårligere analyser, fordi en god analyse vil kreve at vi setter oss inn i ulike synspunkter i saken. Det kan også gjøre det vanskelig å se hva som skal til for å løse opp i eventuelle konflikter, eller i alle fall for å forstå hva konfliktene går ut på. Vi valgte derfor i selve casen analysene å erstatte ordet "barriere" med det mer nøytrale ordet "faktorer" som en betegnelse på det som påvirker utfallet i hvert case. Det at vi bruker ordet "faktorer" innebærer også at vi ikke bare ser på hva det er som hindrer at et tiltak blir gjennomført, men at vi også ser etter hva fremmer gjennomføring av tiltaket. Det å se etter faktorer som både hindrer og fremmer gjennomføringen av et tiltak, kan gi et enda bredere svar på det oppdraget er ute etter, nemlig hva som skal til for at flere klimatilnæringer skal bli gjennomført.

Hvordan analysere faktorer som påvirker gjennomføringen av tverrsektorielle klimatilnæringer

Når vi skal utvikle en metode for analyse barrierer for gjennomføring av tverrsektorielle klimatilnæringer, må vi først klargjøre hva vi mener med tverrsektoriell; dernest kan det være nyttig å ta utgangspunkt i *hva* barrierene gjelder (i dette tilfellet, barrierer i kommunal politikk) og *hvor* barrierene opptrer (i dette tilfellet, i samfunnet).

Tverrsektorielle klimatilnæringer

Det har vært gjennomført flere studier av barrierer i den kommunale miljøpolitikken mer generelt og den kommunale energi- og klimapolitikken mer spesielt¹. Det er imidlertid ikke tidligere gjennomført studier som spesifikt ser på hindringer knyttet til tverrsektorielle klimatilnæringer og kommunenes klimaarbeid. Et nøkkelspørsmål blir dermed hva som skiller tverrsektorielle klimatilnæringer fra alle andre former for klimatilnæringer.

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

Tabell 1 En typologi for ulike sektorinndelinger av klimapolitikken

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

¹ Se for eksempel: Aall, C., Lafferty, W., Bjørnæs, T. (1999): *Kartlegging av hindringer i prosjekt Bærekraftige lokalsamfunn: hovedrapport*. TA 1607. Oslo: Statens forurensningstilsyn. Aall, C., Halvorsen, L.J., Heiberg, E., Tønnesen, A. (2009): *Følgjeevaluering av Livskraftige kommuner og Grønne energikommuner. Sluttrapport*. VF-rapport 7-2009. Sogndal: Vestlandforskning.

Hva dreier barrierene seg om?

Valgforskeren Bernt Aardal (Aardal 1993) skiller mellom såkalte posisjons- og valensspørsmål.

Posisjonsspørsmål er saker hvor den politiske uenigheten eksplisitt reflekterer ulike mål - for eksempel "ja" eller "nei" til abortloven, mens valensspørsmål er saker hvor man er enige om målet, men uenige om virkemiddelbruk. Aardal hevder at langt de fleste politiske stridsspørsmål i norsk politikk i dag er spørsmål der man finner enighet om målet (for eksempel et rent miljø, bedre helsevesen), men uenighet om virkemidler (for eksempel avgifter versus kvoter, privatisering av offentlig sektor versus styrking av offentlig sektor). Partiene konkurrerer først og fremst om å være den beste "leverandøren" av goder det er enighet om. Aardal peker videre på at det langt på vei er enighet om målene for miljøvernpolitikken i Norge, og at uenigheten derfor primært gjelder spørsmålet om hvordan man skal følge opp målene - ikke om målene i seg selv.

Mot dette kan anmerkes at det bak uenighet om virkemiddelbruk, kan skjule seg en reell og dypereliggende uenighet om mål. Det er trolig mer dekkende å hevde at debatten om virkemidler nettopp i miljøvernpolitikken i mange tilfeller reflekterer en reell uenighet om mål. Planleggingsteoretikeren Amitai Etzioni (1991) framhever at det fokuset som Aardal representerer, gjennom en prosess som kalles *målundertrykking*, gjør at virkemidlenemidlene i mange tilfeller overordnes målene. Etzioni advarer mot å redusere den politiske debatten til bare å dreie seg om uenighet om virkemiddelbruk, noe han mener er særlig viktig å ta med seg i miljødebatten der det fins delvis konkurrerende overordnede mål og verdier.

For også å fange opp målkonflikter (eller det Aardal kaller posisjonsspørsmål) som en mulig hindring har vi tatt utgangspunkt i en typologi utviklet av Thompsons (1980) der han skiller mellom "klar" og "luklar". *Klare mål* har vi når det er politisk enighet om mål, og målene er presise og entydige. *Uklare mål* har vi når det enten er politisk uenighet om målene, eller når det er andre årsaker til at det ikke fins klart definerte mål. *Uklare virkemidler* har vi når det ikke fins kjente virkemidler, når det er faglig uenighet om virkningen av et gitt virkemiddel eller ved politisk uenighet om valg av type eller styrke på virkemidlene. I motsatt fall har vi en situasjon med *klare virkemidler*. På bakgrunn av inndelingen vist i tabellen under kan vi skille mellom tre hovedkategorier av hindringer: Målbarrierer (tilsvarende det Aardal kaller posisjonsspørsmål), virkemiddelbarrierer (tilsvarende det Aardal kaller valensspørsmål), og trivielle konflikter. Det siste er vår egen kategori og er ment å fange opp barrierer som kan oppstå også når både mål og virkemidler er "klare", som at "ting tar tid", at nøkkelpersoner går ut i permisjon o.a. Selv om dette er – som begrepet vårt tilsier – nettopp trivielle, er det vår oppfatning at dette likevel er reelle barrierer, i betydningen hendelser som man bør ta hensyn til og som kan forebygges i lokal politikk.

Tabell 2 Barrierer delt inn etter kjennetegn ved virkemidler og mål (Aall mfl, 1999)

		Mål	
		Klare	Uklare
Virkemidler	Klare	Trivielle barrierer	Målbarrierer
	Uklare	Virkemiddelbarrierer	

Hvor opptrer barrierene?

En *første* tilnærming til det å besvare spørsmålet om "hvor" er å knytte barrierene til aktører. I en tidligere analyse gjort for daværende Statens forurensingstilsyn av arbeidet med Lokal Agenda 21 i norske kommuner ble barrierer knyttet til ulike geografiske nivå; nemlig (Aall mfl, 1999):

1. Individuelle hindringer knyttet til folks holdninger og adferd
2. Lokale hindringer knyttet til lokale interessenetninger
3. Kommunale hindringer knyttet til kommunal politikk og virkemiddelbruk
4. Nasjonale hindringer knyttet til nasjonal politikk og virkemiddelbruk
5. Globale hindringer knyttet til overnasjonale og internasjonale føringer (EØS-bestemmelser, WTO osv)

Disse kategoriene ble også koblet til inndelingen vist i tabellen over. Men fortsatt kan disse kategoriene være relativt "romslige". En kommunal målkonflikt kan for eksempel romme svært ulike former for barrierer.

Med utgangspunkt i Aardals påstand om at barrierer først og fremst er et valensspørsmål – altså knyttet til uenighet om virkemiddelbruk – kan vi ta utgangspunkt i ulike virkemiddelområder for å få en ytterligere presisering av svaret på "hvor" barrierer er. En slik liste kan se ut som følger:

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

I prosjektet har vi tatt utgangspunkt i denne inndelingen og – gjennom en iterativ prosess der vi har jobbet med empirien – endt opp med følgende liste av faktorer som kan påvirke gjennomføringen både positivt og negativt²:

- Politisk risiko / frykt for tapt velgeroppslutning
- Lokalpolitisk prioritering
- Partipolitiske/ ideologiske konflikter
- Mangel på statlige styringssignaler
- Motstridende statlige styringssignaler
- Konflikt mellom kommunalt selvstyre og statlig styring
- Økonomisk risiko
- Usikkerhet om tiltaket vil gi klimagevinst
- Tilpasning til nasjonal klimapolitikk
- Lokal klimasårbarhet
- Teknologisk risiko
- Opplevelse av om nasjonal klimapolitikk er relevant for lokal politikktutforming
- Lokale interessekonflikter
- Kompetanse i kommunene (folkevalgt og/eller administrativt nivå)
- Kapasitet i kommunene (folkevalgt og/eller administrativt)
- Kommunestruktur

Dette er en case-spesifikk typologi som er utviklet spesielt for denne analysen, og derfor rimeligvis vil måtte se noe annerledes ut for andre typer analyser.

Ideen om koblede barrierer

Vårt prosjekt skal studere barrierer som opptrer i samfunnet som helhet, ikke bare innenfor en organisasjon eller en virksomhet. Da er det nærliggende også å lete etter en relevant oppfatning av hvordan vi skal oppfatte samfunnet som en helhet; en "samfunnsmodell".

En ofte brukt tilnærming i miljøsammenheng er å forstå (og modellere) samfunnet ut fra spørsmålet om sårbarhet. Altså hvor sårbar er samfunnet i en miljøsammenheng. To teoretikere er sentrale her: Ulrich Beck (1998) og Charles Perrow (1984). Begge har som sitt hovedperspektiv at samfunnet produserer sårbarhet, og at ulike retninger i samfunnsutviklingen derfor kan produsere ulike typer sårbarhet. Vi vil her bruke Perrow som tar utgangspunkt i to begrepspar: enkle versus komplekse sammenhenger, og løse versus stramme koblinger.

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

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

Modellen vi kan utlede av Perrow sine begreper gir oss to innsikter (Skogseid, 2007):

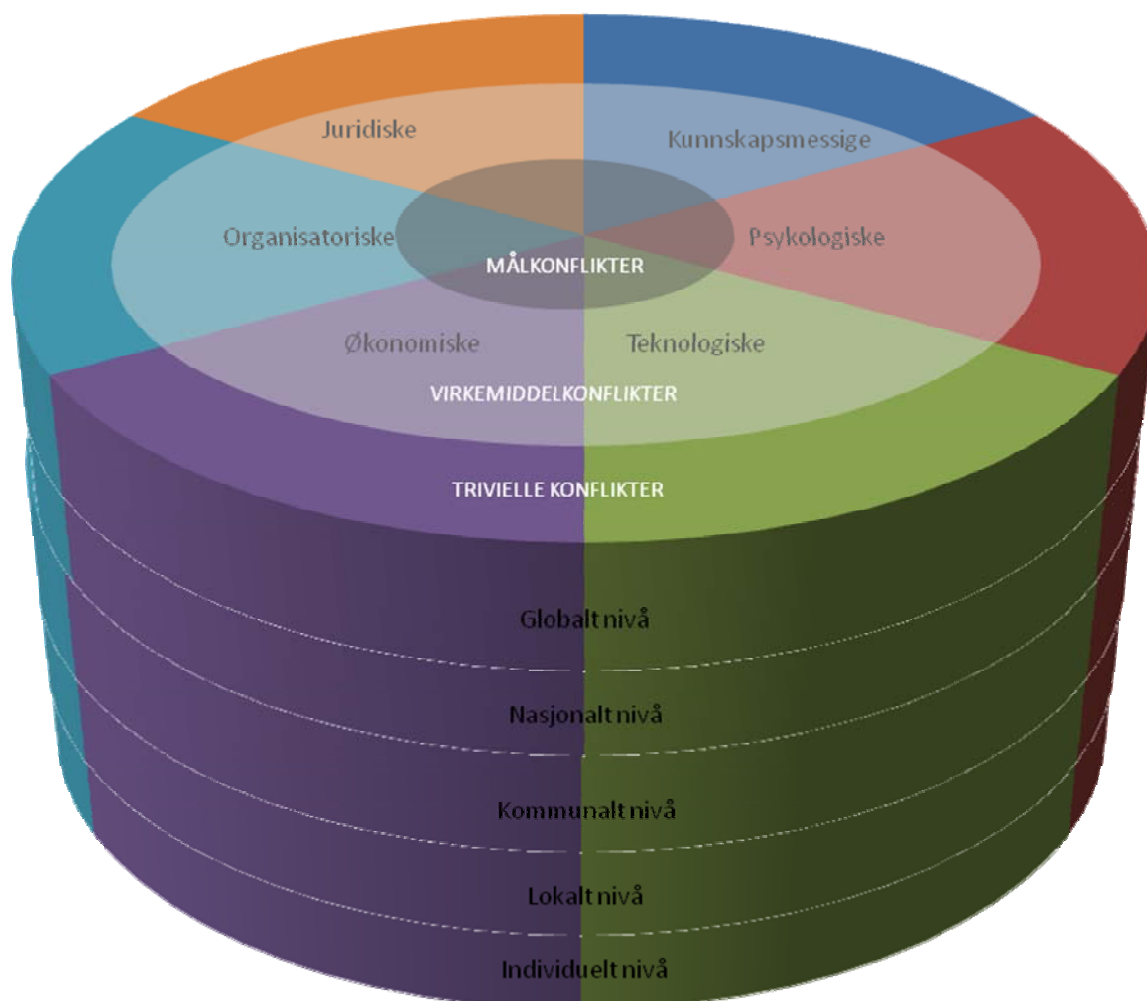
- Samfunnet har utviklet seg fra ett med i hovedsak enkle og løse koblinger til ett med mer komplekse og stramme koblinger.
- Samfunnet utvikler seg (derfor) i retning av å bli mer sårbar overfor uventede hendelser og utfordringer (som klimaendringer) fordi komplekst og stramt koblede samfunn lettere vil oppleve uforståelige og vanskelig håndterbare virkninger av de samme uventede hendelsene og utfordringene enn enkle og løst koblede samfunn. I tillegg kommer at slike virkninger vil spre seg raskere og til større deler av samfunnet i de komplekst og stramt koblede samfunnene.

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

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

² Pers med Oddbjørn Bukve, Høgskulen i Sogn og Fjordane.

Et tenkt eksempel kan illustrere våre to punkt over. En analyse av et konkret klimatiltak kan tenkes å avdekke tre typer barrierer: Teknologiske (at en teknologi med en usikker virkning ble valgt); kunnskapsmessige (at informasjonen fra statlige myndigheter om alternative teknologiske løsninger mangler eller er svak); organisatoriske (at virksomheten som er studert er organisert som et interkommunalt tiltak, som igjen viser seg å være utsatt for svak ledelse og dermed store personellmessige utskiftninger). Hva er den "egentlige" barrieren her? Henger de ulike barrierene sammen? Hva kan gjøres for å løse opp barrierene; hvor bør man starte. Og er det eventuelt nok å løse bare den ene barrieren; er det for eksempel sannsynlig at det aktuelle tiltaket vil bli gjennomført om man omorganiserer virksomheten og styrker ledelsen? Eller er det nok å øke informasjonen om aktuelle teknologiske løsninger? Eventuelt, vil det å løse disse identifiserte barrierene kunne tenkes å utløse nye barrierer? Kan det også tenkes at det fins noen "normalkoblinger" når det gjelder barrierer på klimaområdet, for eksempel at barrierer som i første omgang framstår som organisatoriske virkemiddelbarrierer, leder videre via økonomiske virkemiddelbarrierer til rene målbarrierer? Eventuelt at det er andre slike "normalkoblinger"?



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

Vi tror at den måten å tenke barrierer på som illustrert i figuren over er en fruktbar vei å gå både for å kartlegge barrierer og for å søke etter måter å løse opp de samme barrierene. Det har vist seg fruktbart i vårt prosjekt, og vi tror dette også kan være en fruktbar vei å gå lokalt for kommuner som selv ønsker å analysere barrierer i sin egen klimapolitikk.

Case 1: Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen (IKAP)

Tabell 3 Fakta om Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen

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

Omtale av caset

Bakgrunn: Interkommunalt arealplansamarbeid i Trondheimsregionen

Den interkommunale arealplanen for Trondheimsregionen (IKAP) har blitt til som en del av det interkommunale samarbeidet Trondheimsregionen. Dette er et samarbeidsorgan for kommunene Stjørdal, Malvik, Trondheim, Klæbu, Melhus, Skaun, Orkdal, Midtre Gauldal, Rissa, Leksvik og Sør-Trøndelag fylkeskommune, og er etablert etter kommunelovens paragraf 27 om interkommunale samarbeid til løsning av felles oppgaver (vedtekter for Trondheimsregionen). Formålet med samarbeidet i Trondheimsregionen skal først og fremst være "å ivareta felles interesser og å styrke regionens utvikling i en nasjonal og internasjonal konkurransesituasjon". To av de viktigste arbeidsoppgavene til Trondheimsregionen har så langt vært å lage en felles interkommunal arealplan og en felles næringsplan. Det ble ansatt en egen prosjektleder som samordnet arbeidet med den felles arealplanen frem til første utkastet som var ferdig i 2010, mens ansvaret for å utvikle en næringsplan ble satt ut til Trondheim næringsforening.

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

Arbeidet med IKAP begynte for alvor i 2008, da åtte av medlemskommunene i Trondheimsregionen vedtok å slutte seg til et felles planprogram for IKAP. Dette var Stjørdal, Malvik, Trondheim, Klæbu, Melhus, Midtre Gauldal, Skaun og Orkdal. De to siste kommunene i Trondheimsregionensamarbeidet, Rissa og Leksvik, sluttet seg etter hvert også til intensjonene i plansamarbeidet, men kom for sent inn i prosessen til å bli fullt inkludert i den første delen av arbeidet, som foregikk frem til juni 2010. Etter at det felles planprogrammet var vedtatt, utarbeidet Trondheimsregionen en melding om strategisk valg, som ble lagt ut på høring. Etter høringen og politisk behandling vedtok alle kommunestyrene den strategiske planen i 2009. Dermed hadde alle kommunene blitt enig om et felles grunnlag for å lage en interkommunal arealplan. 11. juni 2010 vedtok Trondheimsregionen et første planutkast til IKAP, etter at kommunene hadde behandlet saken. De valgte å kalle det et første planutkast fordi de manglet minst en viktig forutsetning for å lage en fullstendig interkommunal arealplan: det er lagt opp til at Trondheimsregionen skal få en ny godsterminal og havn, men det er ikke vedtatt hvor disse skal ligge. Dette er en tidkrevende prosess som ennå ikke er avklart. Trondheimsregionen mente at det likevel var viktig å lage en felles arealplan så langt det lot seg gjøre, og heller jobbe videre med IKAP når det er klart hvor den nye godsterminalen og havnen kommer. Et av de viktigste formålene med IKAP var å klargjøre noen større næringsarealer som de kunne bestemme seg for uavhengig av dette.

Innholdet i planen

IKAP består av to hoveddeler, en om næringsarealer og en om boligarealer. Når det gjelder næringsarealer, var hovedutgangspunktet til det første planutkastet å finne noen store regionale næringsområder som skulle plasseres best mulig i regionen, uavhengig av kommunegrensene. Dette ville de gjøre både for å tilby næringslivet gode tomter, for å plassere tomtene slik at de tok hensyn av vern av matjord, og for å lokalisere næringslivet slik at de ville skape minst mulig transportbehov. De bestemte seg for å plassere næringsareal etter

ABC-prinsippet, som går ut på å finne tomter med ulike kvaliteter til ulike typer bedrifter. Prinsippet klassifiserer næringsliv etter hvor arbeidsplassintensiv og arealkrevende de er og en antakelse om type og omfang av transport som kan utløses ved lokalisering av arbeidsplasser. Arbeidsplasser med mange ansatte i forhold til areal, typisk kontorarbeidsplasser, bør ligge sentralt og nærheten av kollektivknutepunkt. Disse kalles A-bedrifter. Det motsatte er C-bedrifter, som har få ansatte og trenger store areal. Disse trenger ikke å ligge nær kollektivknutepunkt, men har ofte behov for mye transport av gods ut og inn av næringsområdet. Slike bedrifter kan gjerne ligge nær større veier eller jernbaner, og tilbaketrukket fra tettbebygde strøk. En antatt gevinst av å følge ABC-prinsippet er redusert transportarbeid og reduserte utslipp fra transport; i første omgang knyttet til persontransport. Potensialet knyttet til godstransport er i langt mindre grad avklart eller sannsynliggjort. Planen diskuterer ulike muligheter, og kommer frem til at de i første omgang vil prioritere å klargjøre tusen mål til C-bedrifter i området Nye Sveberg i Malvik kommune. De nevner også noen andre områder som skal bidra til å dekke behovet for næringsareal i et kortere perspektiv. Disse store næringsarealene skal først og fremst brukes til næringsliv som trenger store arealer og som trenger å ligge i nærheten av transportknutepunkt. Mer arbeidsplassintensive bedrifter, som typisk trenger store kontorbygg, skal først og fremst ligge i Trondheim sentrum og i de andre kommunesentrene. Kommunene skal ikke legge til rette for å etablere nye sentra som bidrar til å øke transportavstandene.

Strategien for næringsareal som er nevnt over tar først og fremst hensyn til regionale interesser. Planen gir imidlertid uttrykk for at det også er viktig å ta hensyn til næringsinteressene innenfor hver enkelt kommune. Derfor legger planen til rette for at hver enkelt kommune legger ut noen arealer som de opplever som viktige lokalt. Denne åpningen gjør at planarbeidet har ført til flere interessante diskusjoner. Blant annet drøfter planutkastet et område i Skaun kommune som kommunen har ønsket å bygge ut, men som ble avvist gjennom en innsigelsessak som gikk til Miljøverndepartementet. Departementet viste til at det var behov for en interkommunal arealplan nettopp for å unngå nedbygging av slike dyrkede jordbruksarealer som Skaun ønsket å bygge ut. IKAP setter døren på gløtt for at Skaun skal kunne bygge ut dette området, ut fra argumentet om at det er viktig å ta hensyn til kommunenes egne forutsetninger.

Vilje til samarbeid

Alle informantene vi snakket med mener at de selv var helt sentrale i å ta initiativ til IKAP. Dette kan sannsynligvis tolkes på ulike måter, men det er antakelig et uttrykk for at alle de involverte aktørene følte behov for en felles arealplan. Fylkesmannen ser imidlertid ut til å være den aktøren som mest direkte førte til at planprosessen kom i gang. Oddgeir Myklebust, som jobber i fylkeskommunen og som i en periode var prosjektleder for IKAP, forteller at landbruksdirektøren hos Fylkesmannen var bekymret for at det var stort press på å bygge ut dyrket mark. Fylkesmannen la ned innsigelse mot flere kommunale arealplaner, blant annet arealplanen til Trondheim kommune, og krevde at kommunene satte i gang arbeid med en regional arealplan. Han sier imidlertid at det ikke var vanskelig å få med kommunene på dette. Trygve Bragstad i næringsforeningen forteller at innsigelsene var upopulære hos dem, og fikk dem til å skrive et brev til Trondheimsregionen der de ba om en interkommunal arealplan. De var opptatt av å sikre nok areal til næringslivet, og hadde lenge presset på for at Trondheim kommune skulle legge ut mer næringsareal.

Terje Bremnes Granmo, ordfører i Malvik kommune og leder av arbeidsutvalget for IKAP, forteller at kommunene allerede hadde diskutert i flere år om de kunne lage en felles plan for plassering av næringsareal i Trondheimsregionen. Han sier at Trondheimsregionen manglet større tomter å tilby næringslivet, og at de ikke hadde full oversikt over de næringstomtene som fantes i regionen. Dette ønsket de å samordne med alle de ti kommunene. Deretter ble det en naturlig konsekvens at Trondheimsregionen også begynte å tenke på tilrettelegging av infrastruktur og bosetting som en del av arealplanarbeidet. For Granmo var god livskvalitet for innbyggerne ett viktig argument for å jobbe med dette.

Kompromisser mellom sektorinteresser

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

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

strøk, der det også er behov for å bygge gode transportårer og fortette (flere intervjuer). Planutkastet hevder at IKAP prøver å ta hensyn til alt dette, men at det er helt nødvendig å gjøre noen prioriteringer. Som vi har sett, kommer selvsagt egeninteresser i tillegg.

Kompromisser mellom kommuner

IKAP er ikke juridisk bindende for kommunene. Dette innebærer at alle kommunene må iverksette planen gjennom sine respektive arealplaner vedtatt i medhold av plan- og bygningsloven. Dette innebærer også at arbeidet med planen, på lik linje med samarbeidet i Trondheimsregionen forøvrig, er basert på konsensus. For å komme frem til en plan som alle kan vedta, må planen ha et innhold som alle kommunene kan slutte seg til. I noen tilfeller kan dette føre til at enkelte kommuner går imot foreslåtte tiltak, slik at det blir nødvendig å finne frem til kompromissløsninger.

Myklebust hos Fylkesmannen og tidligere prosjektleder for IKAP forteller at dette betyr at Trondheimsregionen må gå i dialog med hver enkelt kommune å inngå kompromisser der det er nødvendig, slik at kommunene skal kunne godkjenne Trondheimsregionens vedtak i ettertid. Han forteller at det stort sett har vært enighet mellom kommunene om intensjonene i IKAP, men at det likevel var noen konflikter og forhandlinger underveis. Noen kommuner har truet med å trekke seg fra samarbeidet, men mekling og kompromisser har hindret at dette har skjedd. Dette har ført til at planen inneholder en del kompromisser som måtte til for at alle kommunene skulle akseptere den:

Det var frykten for at IKAP skulle bli en overkommune, litt sånn frykten for at noen andre en oss sjøl skal bestemme. Det er bestandig utfordringa i et sånt regionalt samarbeid. Det er jo litt staurbæring, for å si det litt uærbødig, det kan sprike litt hit og dit. Og så er jo da kommunene litt redde for å forplikte seg for mye. (Intervju med Myklebust, 16.03.2012).

Frykten i noen kommuner for å miste muligheten til å bestemme i boligpolitikken kommer også tydelig frem i plandokumentet. Planutkastet beskriver hvordan de har vektet ulike interesser opp mot hverandre. Teksten understreker at regionen ideelt sett burde se bort fra kommunegrensene og velge de boligarealene som de mener er best uavhengig av hvilken kommune de ligger i. De har likevel ikke valgt å gjøre det slik fordi planprogrammet for IKAP gir tydelig uttrykk for at alle kommunene skal sikres god vekst. Planen inneholder derfor relativt svake virkemidler for å regulere boligbyggingen i regionen, og den overlater til kommunene selv å gjøre prioriteringer for boligutbyggingen. Derfor gir ikke planen bare noen grove overslag for hvor mange boliger hver enkelt kommune skal bygge ut fra veksten i folketallet de siste ti årene, og planen nøyer seg med å gi kommunene noen råd om hvilke typer boliger de bør bygge og hvor de bør bygges. Planen påpeker feks at flere innbyggere enn tidligere heller ønsker å bo i leilighet enn i enebolig, og at det derfor er fornuftig å bygge flere leiligheter (IKAP, 2009).

Myklebust mener det er stor forskjell på kommunene når det gjelder hvor mye de vil forplikte seg til regionale avtaler om boligbygging. Noen kommuner er mer opptatt av andre om å bestemme selv. To av kommunene som har vært opptatt av å bestemme selv er Orkdal og Stjørdal. Disse er regionsentra i sitt område, og deres motstand mot regional regulering av boligbygging kan ha sammenheng med at de er opptatt av at Trondheim ikke skal bli for dominerende. Granmo, ordfører i Malvik, mener at det stort sett ikke var vanskelig for kommunene å bli enige om innholdet i IKAP, men innrømmer at de hadde noen diskusjoner. På direkte spørsmål om hva og hvem diskusjonen dreide seg om, nevner han en av de samme kommunene som Myklebust snakket om:

Nei, altså vi hadde jo en prosess hvor det var innom alle kommunestyrene, så stort sett så var det enstemmighet, men det var jo noen som kom med noen tilleggsendringer som også da ble innarbeidet i selve hoveddokumentet. [...] Tror faktisk det var Stjørdalen som framhevet spredt boligbebyggelse [...] hvor dem da pekte på at de var opptatt av å i sin egen arealplan legge vekt på litt mer spredt boligbebyggelse enn hva IKAP la opp til" (Intervju med Granmo, 21.03.2012).

Strategi for å fremme samarbeid

Myklebust hos Fylkesmannen tror at fremgangsmåten de brukte i arbeidet med klimaplanen var avgjørende for at de skulle komme så langt som de kom. Før de begynte å jobbe med planutkastet utarbeidet Trondheimsregionen et eget strategidokument som alle kommunene vedtok. Dermed ble de enige om en felles strategi før de begynte å diskutere konkrete arealfordelinger. Dette var en bevisst måte å jobbe på. Når strategiene var vedtatt var det lettere å diskutere arealplanen ut fra overordnede mål. Myklebust tror at viss de ikke hadde laget strategiplanen først kunne debatten fort sklidd ut og kommunene blitt mer opptatt av egeninteresser. Det ville blitt vanskeligere å holde fokus på felles mål, og kommunene kunne blitt mer opptatt av å sikre at deres kommune fikk attraktive bo og næringsarealer.

Oppfølging kan være vanskelig

Planforslaget er altså ikke juridisk bindende, men alle kommunene har vedtatt å følge opp intensjonene i planen i sine egne planer (Alle intervjuer; planutkast for IKAP). Dette innebærer først og fremst at de må innarbeide innholdet i IKAP i kommuneplanens arealdel. Alle kommunene har vedtatt et mål om å følge intensjonene i planen, men det gjenstår for kommunene å implementere mange konkrete saker som IKAP går inn for. Skal vi forstå hvor mye innvirkning IKAP har hatt på den faktiske arealplanleggingen så langt, må vi se i hvilken grad kommunene faktisk har fulgt opp planen etter at den ble vedtatt. Noen av kommunene har rullert sine kommuneplaner etter vedtaket, og andre kommuner står for tur. En av kommunene som har rullert sin kommuneplan er Malvik. Malvik har en sentral rolle i oppfølgingen av IKAP, ved at det største næringsarealet som ble vedtatt i planen ligger i Malvik kommune. Vi har valgt å studere Malvik litt nærmere, fordi vi tror at

behandlingen i Malvik kan si oss noe om hvilke utfordringer kommunene møter når de skal følge opp en slik interkommunal plan.

Malvik hadde spørsmålet om regulering av Nye Sveberg oppe til behandling i kommunestyret i. Det lå inne i IKAP at Malvik skulle sette av tusen mål til næringsformål i dette området (Alle intervjuer). Kommunestyret i Malvik opplevde imidlertid sterk lokal motstand, særlig fra velforeninger i området rundt Nye Sveberg. Folk som bor i dette området bruker skogsområdene på Nye Sveberg til friluftsliv og rekreasjon. Det kom også innvendinger om at det finnes salamander i området, og at denne står på listen over arter som må vernes. Kommunestyret endte med å inngå et kompromiss, der de la ut 500 mål til næringslivet. Dette var altså ikke helt i tråd med IKAP.

Granmo, ordfører i Malvik, sier at det først og fremst var naturvern hensyn som var årsaken til at kommunestyret gikk inn for et mindre område enn det de lovet gjennom IKAP. Han sier at kommunestyret hadde en grundig diskusjon og gikk inn for 500 mål som en kompromissløsning. Dette skjedde etter at velforeningene og det lokale naturvernforbundet engasjerte seg for å verne området. Myklebust hos Fylkesmannen omtaler denne prosessen på en litt mindre diplomatisk måte, og mener at politikerne ga etter for et sterkt lokalt press. Fordi folk bruker grøntområdene til friluftsliv, ble folk svært engasjerte:

Så da blei det politisk vanskelig. Og det her var oppe i valgkampen i tillegg. I lokalvalget. Så da reduserte de dette her for å redusere konfliktnivået. [...]Så da, det blei mye støy som gjorde at kommunen ga seg, sjøl om regionen, altså med fylkesmannen og alt, var enig". (Intervju med Myklebust, 16.03.2012).

Myklebust frykter for at vedtaket i Malvik kan gi andre kommuner et argument for også å avvike fra IKAP. Han er særlig spent på hva Trondheim kommune vil gjøre når de skal rullere arealdelen av sin kommuneplan sommeren 2012. Myklebust legger særlig vekt på at Trondheim kommune har lagt ut et næringsområde på 1000 mål, noe som ikke var intensjonen i følge IKAP:

[Dette] legger nabokommuner merke til. De er veldig vare for det Trondheim gjør. Og politisk i Trondheim, så er det stor stemning for å legge ut masse areal til boligformål, mye mer enn det som er i denne kvota. Hvis Trondheim kommune gjør det, da ligger IKAP tynt an. [Det er] jo et signal til de andre kommunene rundt – ja hvorfor skal vi holde oss til IKAP da? Da er det bare å parkere IKAP. Det har jo blant anna Klæbu sagt. Hva skal vi med IKAP når Trondheim kommune nå begynner å fleske til med både næringsareal og boligareal? Så det er.. den regionale enigheten utfordres. Det var vi jo klar over, at det kom til å skje, men kanskje ikke så fort". (Intervju med Myklebust, 16.03.2012).

Viss kommunene begynner å fravike avtalen i IKAP, som altså er vedtatt i alle kommunestyrene, mener Myklebust at Fylkesmannen i første omgang vil gå i dialog med kommunene og minne dem på avtalen. Viss avvikene er store og bryter med nasjonale interesser har Fylkesmannen mulighet til å komme med innsigelser, men dette ønsker de å unngå så langt som mulig fordi det er upopulært i kommunene.

Bragstad i næringsforeningen mener at denne prosessen viser at det er lettere for politikerne i en kommune å ta hensyn til protester fra innbyggerne i konkrete plansaker enn å ta hensyn til det mer generelle behovet for areal for næringslivet. Han mener at det at kommunene gir så lett etter for protester i enkeltsaker gjør at politikken tildels blir selvmotsigende:

Så står landbruksdirektøren og sier at det står mellom dyrka mark [i en annen kommune] og utmarka i Malvik. Og da skulle en tro at Senterpartiet og alle sammen så at, ja da må vi nå sørge for at vi tar utmarka i Malvik. Men så får du kniven på strupen da, og skal begynne å fatte vedtak, og naboen din henger på tråden og er fly forbanna fordi lysløypa og en salamander skal gå. For da kommer selvfølgelig trumfkortet med utrydningstrua salamander da, som setter kjepper i hjula for dette her da. Så blir kommunestyret litt sånn nervøs da, kan du si" (Intervju med Bragstad, 28.03.2012)

Det er imidlertid ikke sikkert at kommunepolitikerne er mer opptatt av velforeninger enn av næringsetableringer. Kanskje tyder dette eksempelet heller på at kommunene er mer opptatt av lokale enkeltsaker enn av regionale planer. I andre tilfeller kan det være at slike hensyn fører til næringsetableringer som bryter med planen. Granmo, ordfører i Malvik, tviler på at en kommune som får henvendelse fra en stor bedrift som vil etablere seg i kommunen vil si nei til det. Han tror ikke at det er så sannsynlig at kommuner i et slikt tilfelle vil søke råd hos Trondheimsregionen og eventuelt be bedriften om å flytte til en annen kommune. Kommunenes egeninteresser har ikke blitt borte. Myklebust tror også at det er lite sannsynlig at kommuner vil si nei til større næringsetableringer i sin kommune. Granmo mener likevel at IKAP har gjort det lettere for kommunene å finne den beste plasseringen av bedrifter.

Vi kan altså si at for de enkelte politikerne i kommunestyret finnes det lokale politiske interesser som går på tvers av vedtakene i IKAP. Da kan det politisk være lettere å ta hensyn til lokale krav enn å gå hardt inn for det politikerne har blitt enige om på regionalt nivå. Denne prosessen kan også illustrere at innbyggerne i en kommune først og fremst forholder seg til politikken som foregår på kommunalt nivå. Innbyggerne følger mye mindre med på hva som foregår på regionnivå. Myklebust hos Fylkesmannen sier også at det er vanskelig å få til folkelig engasjement rundt en interkommunal plan. Det er ikke så overraskende at folk først "våkner" og begynner å mobilisere når et konkret forslag som angår dem direkte kommer opp i kommunestyret. Det var imidlertid noen fra sivilsamfunnet som engasjerte seg i tidligere faser i arbeidet med planen. Både Trondheimsregionens friluftsråd og naturvernforbundet kom med høringsuttalelser underveis i prosessen.

Manglende forankring blant politikerne

Mye tyder altså på at kommunepolitikerne først og fremst er lojale mot kommunens interesser. Informantene forteller også at mange politikere har lite kunnskap om IKAP. Lojalitet og kunnskap kan til en viss grad henge sammen. Myklebust hos Fylkesmannen mener at det er stor forskjell mellom kommunene når det gjelder bevissthet og kunnskap i kommunene om IKAP, og når det gjelder forankring av planen i kommunestyrene. Han mener at politikerne i kommunene kjenner for dårlig til innholdet i IKAP. Han tror det er lett for mange i kommunene å glemme innholdet i den felles planen en stund etter at den er vedtatt. Det er først og fremst rådmannen, ordføreren og ansatte i administrasjonen som har jobbet med IKAP som er opptatt av å følge intensjonene i planen. Han tror den manglende forankringen kan ha å gjøre med at det har vært for dårlig forankring underveis. Det er en liten elite i hver kommune som har jobbet med å utvikle planen, og som har vært enige seg imellom. Resten av kommunestyret har ikke fulgt like godt med i prosessen og er ikke nødvendigvis like enige. Det har vært opp til de som har jobbet med IKAP i hver kommune å ta arbeidet med hjem og forankre det i resten av kommuneorganisasjonen. Dette har vært gjort på forskjellige måter, og har ikke vært like vellykket overalt. Daglig leder i Trondheimsregionen, Jon Hoem, var i tillegg rundt i alle kommunestyrene for å presentere IKAP før planutkastet skulle behandles i kommunestyrene.

Også Granmo, ordfører i Malvik, vedgår at innholdet i planen ikke er like godt kjent blant alle politikerne i kommunen. Han mener at innholdet kunne vært bedre forankret blant politikerne. Selv om det ble forventet at politikerne skal sette seg inn i saksdokumentene, tror han ikke at alle har klart å gjøre det i dette tilfellet. Han tror at dette kan bidra til vedtak som går imot intensjonene i IKAP, fordi politikerne ikke kjenner godt nok til hva disse intensjonene er.

Finansiering ikke avklart

Et tema som skaper usikkerhet fremover, er spørsmålet om finansiering av de nye næringsområdene. IKAP innebærer at Trondheimsregionen skal etablere noen store næringsområder i noen kommuner, men opparbeidingen av disse områdene koster en del penger. Det er foreløpig ikke klart hvordan regningen skal fordeles. Det å finne frem til en løsning på finansieringen kan komme til å bety mye for det videre samarbeidet om arealplanlegging i Trondheimsregionen. Granmo, ordfører i Malvik, understreker at dette er et viktig spørsmål for Malvik kommune. De mener at de ikke har økonomi til å åpne området på Nye Sveberg for næringsutvikling uten hjelp fra andre. Når de har blitt enige om i Trondheimsregionen at det skal være et industriområde i Malvik, mener kommunen at både resten av Trondheimsregionen og private aktører som vil bruke området må være med å ta utgiftene:

For det er kostbart å utvikle et næringsareal, så dit har vi ikke kommet ennå, men vi har diskutert det her og vi ser det vil være en prøvelse for Trondheimsregionen. Om vi klarer å lykkes i de målsetningene vi har om felles næringsreal" (intervju med Granmo, 21.03.2012).

Granmo mener også at det er viktig at de andre kommunene er med å finansiere området for å sikre at det er den riktige typen næringsliv som etablerer seg på Nye Sveberg. Han frykter at de bedriftene som Trondheimsregionen ønsker seg i dette området ikke nødvendigvis har penger til selv å åpne området, men at andre typer næringsliv kan ha det. I så fall kan nærings sammensetningen i området bli annerledes enn det IKAP legger opp til:

Nå er det noen interessenter som jeg har litt tro på som har også økonomisk rygggrad til å være også åpne området, men det er ikke sikkert at den typen næring som de kommer med, at det er så interessant for Trondheimsregionen akkurat i det området der. Hvis da Trondheimsregionen ikke er interessert i det så forventer jeg rett og slett at de [velger å ta] kostnadene om å få området gjort klar for den typen næring som vi hadde fokus på" (intervju med Granmo, 21.03.2012).

Sanksjonsmuligheter ved manglende oppfølging fra kommunene

Oddgeir Myklebust hos Fylkesmannen, tidligere prosjektleder for IKAP, mener at den regionale enigheten de har oppnådd bør veie tungt for alle parter, men han påpeker at det ikke finnes mange sanksjonsmuligheter dersom en kommune ikke følger retningslinjene som IKAP har satt opp. Nabokommuner kan uttale seg, og Fylkesmannen kan komme med innsigelse, men innsigelser blir sett på som siste utvei. Alle parter ønsker samarbeid heller enn konflikt.

Samarbeid har økt bevisstheten om klima

Granmo, ordfører i Malvik, mener at noe av det viktigste IKAP har ført til er at de har laget et grunnlag for å tenke på tvers av kommunegrensene. Han sier at for mange er det lett å "gå seg bort i det at jeg er meg selv nærmest", altså at hver kommune tenker på seg selv. Han tror at den viktigste effekten IKAP har hatt på klimautfordringene så langt er å bidra til mer fellesskapstenking og at politikerne har fått mer forståelse for utfordringer i klimapolitikken. Han tror at kommunene tenkte mindre på hvilken rolle arealplanen spiller i en klimasammenheng før de begynte å jobbe med IKAP. Dette mener han det er viktig at de jobber videre med. Han mener også at kommunene kan begynne å ta tak i andre tiltak, for eksempel biogassproduksjon som ligner på tiltaket de jobber med i Vestfold. Flere informanter mener også at arealplanprosessen har bidratt til å øke kompetansen blant kommuneplanleggerne, særlig i de mindre kommunene i regionen. I forbindelse med arbeidet deltok kommuneplanleggere fra alle kommunene i et boligprosjekt, der de blant annet laget en boligfeltbase som kommunene kan bruke til planlegging av boligområder. Informantene trekker frem at det var nyttig for de små kommunene å få tilgang til planverktøy fra Trondheim kommune, som har de største ressursene.

Kommunesamarbeidet hører imidlertid også argumentet som går i mot noen av prinsippene i IKAP. Bragstad i næringsforeningen argumenterer på tvers av IKAP og ut fra at de ønsker flere nye næringsarealer i Trondheim kommune. Han sier at fordi arealplanen i Trondheim er viktigere for klimaet enn det som skjer i kommunene rundt, argumenterer de for at det er viktigere å ta hensyn til effektiv arealplanlegging i Trondheim enn til IKAP. De fortsetter å argumentere for denne måten å tenke på.

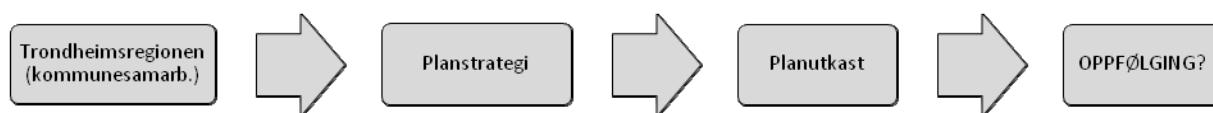
Kommunene har begrenset kapasitet til å jobbe med klimapolitikk

Granmo, ordfører i Malvik, legger vekt på at administrasjonen i løpet av prosjektperioden har fått bygget opp sin plan- og klimakompetanse ved å delta i samarbeidet. Dette henger sammen med at han og flere andre informanter mener at det har vært en ekstra utfordring for kommunene å delta i en interkommunal arealplanprosess. Det gjelder særlig de kommunene som har en liten administrasjon. Generelt mener Granmo at kommunene har for lite kapasitet til å jobbe med klimatiltak. Skulle de jobbet mer med det, tror han de ville trengt mer ressurser i administrasjonen slik at de kunne jobbet spesielt med det. Han tror det er nødvendig for kommunen å ha en egen person som jobber med klima- og miljøspørsmål. Videre forteller han at Malvik hadde en miljøvernleder i 100 % stilling tidligere, da de fikk statstøtte for dette. Senere forsvant denne stillingen, men Granmo var med å bidra til at de nå har en 50 % stilling med ansvar for klima.

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

Oppsummering av funn fra caset

Figuren under oppsummerer framdriften i hendelsesforløpet i IKAP arbeidet. Bakgrunnsdokumentene og intervjuene avdekker en rekke faktorer som påvirker mulighetene til å lage en regional arealplan og som bestemmer utformingen av den. Vi finner både faktorer som fremmer samarbeid og faktorer som virker negativt på klimahensynene i planen. I avsnittene under oppsummerer vi det vi oppfatter som de viktigste faktorene.



Figur 2 Skjematisk modell av IKAP-arbeidet

Vilje til samarbeid

Alle informantene ønsker en viss del av æren for at de klarte å lage en interkommunal arealplan. De forteller også at planen var etterlengtet. Både kommunene selv, Fylkesmannen og næringslivet ønsket bedre samordning av arealplanleggingen. Kommunene og næringslivet var mest opptatt av gode vilkår for næringslivet, mens Fylkesmannen la mest vekt på behovet for jordvern. Disse interessene fremstod imidlertid ikke som direkte motsetninger, og alle parter uttrykker forståelse for at de måtte forsøke å ta mest mulig hensyn til begge deler. Alle trekker også frem behovet for å redusere transportavstander og dermed redusere klimagassutslippene. Dermed ser det ut til å ha vært noenlunde enighet om målene og vilje til å samarbeide om å finne gode prioriteringer mellom de ulike interessene. Representantene fra kommunene og Fylkesmannen forteller også at de var interessert i å samarbeide for å styrke kompetansen til kommuneplanleggerne.

Vilje til å følge opp klimapolitikken

Representantene for kommunene forteller at de har et uttrykt mål om å bidra i klimapolitikken. De mener det er viktig å redusere utslippene, og at kommunene bidrar til å følge opp nasjonale mål gjennom sin arealplanlegging. De mener også at kommunene i Trondheimsregionen har blitt mer bevisste på dette de siste årene, ikke minst gjennom samarbeidet om IKAP. Kommunene ser altså ut til å mene at den regionale klimapolitikken er relevant for dem. I denne sammenhengen er det først og fremst det å redusere transportavstander og legge til rette for kollektivtrafikk som er de viktigste klimatiltakene. Det er imidlertid ikke sikkert hvordan klimahensyn blir prioritert i forhold til andre sektormål. IKAP etterlyser bedre signaler fra staten om hvordan kommunene skal prioritere når ulike hensyn står mot hverandre, for eksempel ønsket om næringsutvikling, fortetting av boligområder, jordvern og behov for å redusere transportavstander. Det er ikke gitt at kommunene klarer å prioritere transporthensyn i kampen mot andre interesser, og resultatet kan bli at utslipp fra transportsektoren fortsetter å øke.

Kommunene har sterke egeninteresser

Det er flere årsaker til at kommunene kan ha interesse av å samarbeide. Ordføreren i Malvik og representanten for næringsforeningen legger særlig vekt på at samarbeidet kan bidra til å tiltrekke seg nytt næringsliv. Ved å fremstå samlet og tilby næringslivet gode tomter, håper de på vekst. Målet om reduserte transportavstander og bedre kollektivtilbud blir i følge ordføreren i Malvik sett på som et godt klimatiltak, men også et konkurransefortrinn ved at de tror at slike tiltak gir attraktive boområder. Klima blir altså ikke brukt som hovedargument, men som noe som blir prioritert i neste omgang, etter at de har tatt hensyn til vekst. Klimatiltak blir også sett på som noe som kan gjøre regionen mer attraktiv som boområde. Slike fellesinteresser som alle kommunene kan ha glede av viss de samarbeider, kommer imidlertid i konflikt med særinteresser i enkeltkommuner når malene skal følges opp i

praksis. Flere steder i prosessen skinner det igjennom at enkeltkommuner har interesser som strider mot fellesinteressene, og som de er ikke er villige til å fire på. I utarbeidingen av plandokumentet ble dette særlig tydelig når kommunene diskuterte en felles boligpolitikk.

Flere av kommunene var tydelige på at boligpolitikk er svært viktig for dem og at de ville bestemme dette selv. Særlig en av kommunene var opptatt av å bygge boliger mer spredt enn det som var foreslått i IKAP. Det å bygge tettere er også en del av den nasjonale miljøpolitikken. Da noen av kommunene truet med å trekke seg fra samarbeidet viss ikke de fikk bestemme dette selv, bidro de til å vanne ut miljømålene i planen. Da plandokumentet var vedtatt og de første kommunene skulle inkludere intensjonene i planen i sine kommuneplaner, kom også kommunenes egne prioriteringer til syne. Dette så vi blant annet i Malvik kommune, som i et kompromiss gikk inn for å redusere størrelsen på næringsarealet Nye Sveberg fra 1000 mål, slik det står i IKAP, til 500 mål. De lokale protestene var store, og det var også de politiske kostnadene. Det er usikkert om andre kommuner også vil gjøre vedtak som bryter med IKAP.

Protestene fra velforeningene kom først etter at IKAP var vedtatt og den konkrete saken om Nye Sveberg kom opp i kommunestyret. Dette kan tyde på at folk føler mer tilhørighet til sin egen kommune enn til et interkommunalt samarbeid. Selv om Malvik var svært positive til IKAP underveis i prosessen i Trondheimsregionen, klarte de ikke å følge opp planen i kommunen, i alle fall ikke i første omgang. Den politiske kostnaden ble for stor for kommunestyret. Fordi Malvik har lagt ut et mindre areal enn det planen går inn for, sitter Trondheimsregionen igjen med for lite næringsareal, noe de må løse på en eller annen måte. Kanskje vedtar Malvik kommune etter hvert å utvide næringsområdet, viss ikke kan det komme krav om nye næringsområder andre steder.

Interkommunalt samarbeid er vanskelig

Dette caset illustrerer at interkommunalt samarbeid er en vanskelig øvelse. En kommuneansatt som har hatt litt med prosjektet å gjøre kom med følgende kommentar: "et interkommunalt samarbeid blir ikke bedre enn den vrangeste kommunen". Dette handler i stor grad om at det finnes sterke interesser i hver av kommunene som politikerne føler behov for å være lojale mot. Denne uttalelsen var ikke myntet mot IKAP, men også i denne planen ser vi at det var nødvendig å inngå kompromisser. Disse egeninteressene gjorde seg gjeldende både når planen ble utformet og når enkeltsaker skulle behandles i kommunestyrene etter at planen ble vedtatt. Dermed har de ulike kommunenes egeninteresser bidratt til at ambisjonene fremstår som kraftig utvannet i dag sammenlignet med det som opprinnelig var planen. Slik fører egeninteressene til at resultatet for samarbeidet ikke blir optimalt. Samtidig kan vi si at det er rasjonelt for politikerne i hver enkelt kommune å følge det de opplever er det viktigste for de innbyggerne de er valgt til å representere.

Caset demonstrerer det som har blitt omtalt som et demokratisk underskudd i interkommunale samarbeid. Når noen få representanter fra hver kommune blir valgt ut til å representere hele kommunen de kommer fra, er det stor sjanse for at de andre politikerne og administrativt ansatte i kommunen ikke følger med på alt som skjer i kommunesamarbeidet. Eksempelet fra Malvik kommune kan også tyde på at innbyggerne har lite innsikt i hva som foregår i Trondheimsregion-samarbeidet. De engasjerte seg først når sakene kom til behandling i kommunestyret. Dette taler for å finne en ny modell for interkommunalt samarbeid, eller i det minste å forbedre samarbeidet for å sikre at både politikere, administrasjonen i kommunene og innbyggerne er godt nok involvert.

Det er likevel langt fra sikkert at bedre involvering ville gitt et annet resultat. Så lenge kommunene samarbeider frivillig og de har flere incentiver til å ta hensyn til egeninteresser enn til fellesinteresser, vil antakelig egeninteressene vinne. Hadde flere politikere og innbyggere vært involvert tidligere, kan det godt hende at resultatet hadde blitt mye det samme ved at kommunene hadde krevd at flere egeninteresser måtte bakes inn i plandokumentet, i tillegg til de egeninteressene som planen allerede har tatt hensyn til. Egeninteressene ville uansett ikke blitt borte. Samtidig er det mye som tyder på at kommunesamarbeidet har gjort kommunenes egeninteresser mindre dominerende i forhold til regionale interesser enn de ville vært uten IKAP. Granmo fremhever at kommunene har blitt mer bevisste på betydningen av arealplanlegging, blant annet for miljøet, og på fordelene med å samarbeide på tvers av kommunegrensene. Fra flere av informantene kommer det frem at fellesskapstenkningen var mye dårligere før de begynte å arbeide med planen.

Motstridende statlige styringssignaler

IKAP-dokumentet gir uttrykk for at staten gir motstridende styringssignaler. Ulike sektorer i staten gir instruksjoner til kommunene som noen ganger står i direkte motsetning til hverandre. Det er i stor grad opp til kommunene å gjøre prioriteringer mellom disse, og plandokumentet uttrykker frustrasjon over dette. Ikke minst opplever kommunene at prioriteringene de gjør blir møtt med innsigelser fra Fylkesmannen, og dermed blir prosessene tidkrevende. Planen uttrykker ønske om at staten gir klarere signaler om hvordan kommunene skal prioritere mellom ulike interesser.

Fordeling av goder og byrder mellom kommunene

Et av problemene til kommunene i Trondheimsregionen kan være fordelingen av goder og byrder mellom kommunene. Vi ser blant annet at ingen av kommunene egentlig ønsker å være vertskommune for et stort næringsområde for C-bedrifter, av den typen de ble enige om å legge i Malvik. Når politikernes og innbyggernes lojalitet antakelig er sterkere til kommunen enn til det interkommunale samarbeidet, kan det bli et problem viss de i en kommune opplever at den interkommunale planen gir dem større ulemper enn fordeler. I dette konkrete tilfellet kan problemene bli forsterket av at det ikke er avklart hvem som skal betale for tilretteleggingen av området. Malvik kan oppleve det som en ekstra belastning viss de føler at andre ikke bidrar tilstrekkelig med finansieringen.

Dette illustrerer at det er viktig at en interkommunal arealplan tar hensyn til hvordan kommunene opplever fordelingen av goder og byrder. Så lenge det politiske ansvaret ligger hos hver enkelt kommune og den interkommunale arealplanen ikke er juridisk bindende, må planen ta hensyn til hvordan hver av kommunene opplever denne fordelingen. Dette er antakelig helt avgjørende for at kommunene ikke skal trekke seg ut av samarbeidet, og at de skal følge opp planen i ettertid. Samtidig er behovet for fordeling av goder og byrder noe som gjør at et interkommunalt arealplansamarbeid må inngå kompromisser. I Trondheimsregionen måtte planen ta hensyn til en rekke egeninteresser hos kommunene. Dermed blir fordeling av goder og byrder en forutsetning for å lage en plan, men behovet for kompromisser gjør at planen blir utvannet. Så lenge de regionale interessene ikke er de samme som de kommunale egeninteressene, må planen lage et kompromiss mellom dem. I et interkommunalt samarbeid mellom relativt mange kommuner, er det antakelig sjelden at ikke det finnes en del kommunale egeninteresser som vinner frem. Selv om planen antakelig har skapt bedre koordinering og mer bevissthet i kommunene om klimahensyn i arealplanleggingen, er det vanskelig å tenke seg at en slik plan noen gang vil bli veldig radikal.

Kommunene har lite kapasitet til å ta miljø- og klimahensyn i arealplanleggingen

Kommunerepresentantene mener at kommunene har for liten kapasitet til å jobbe med klimaspørsmål. De mener at de både har for lite tid og for lite kompetanse til å jobbe godt med klimaspørsmål i arealplanleggingen og klimahensyn generelt. I konkurransen med andre oppgaver som skal løses blir klima til en viss grad nedprioritert. Ordføreren i Malvik mener at det er viktig at kommunene har en ansatt med ansvar for å sikre at kommunen tar klima inn i planene og følger opp vedtatte klimatiltak. Flere av informantene forteller også at kompetansen blant kommuneplanleggerne, blant annet når det gjelder miljøvennlig boligbygging, har vært for lav. Dette gjelder først og fremst i de mindre kommunene. Kombinert med lite tydelige signaler fra staten om hvordan ulike interesser skal prioriteres i forhold til hverandre, blir det noe uklart hvordan kommunene skal prioritere å ivareta klimahensyn. Når det da kommer inn andre hensyn som oppleves som viktigere for den enkelte kommune, kan det være vanskelig å prioritere miljø- og klimahensyn.

IKAP behøver løsning for finansiering

IKAP legger opp til noen store næringsarealer som blir liggende i noen av kommunene. Med andre ord vil noen av kommunene få en utbygging av store arealer, mens andre kommuner ikke skal legge til rette for fullt så mye utbygging. Mens det er meningen at alle kommunene skal dra nytte av næringsarealene, blant annet i Malvik, er det ikke avklart hvem som skal ta regningen. Malvik kommune er tydelig på at de ikke kan ta hele regningen, og som vi har sett opplever de allerede en politisk kostnad ved å gå inn for utbygging. Det er mulig at kommunene kommer til enighet om dette, men så lenge det ikke er avklart er det en mulig hindring for videre samarbeid.

I tabellen under har vi oppsummert viktigheten av de faktorene vi har observert i caset, der vi har skilt mellom fremmere ("positive faktorer"), hemmere ("negative faktorer") og uvesentlige ("ikke ne faktor") faktorer.

Tabell 4 Faktorer som påvirker arbeidet med IKAP

Faktor som påvirker utfallet:	Positiv faktor	Negativ faktor	Ikke en faktor	Kommentar:
Politisk risiko / frykt for tapt velgeroppslutning		x		Dette fører til at kommunestyret gjør vedtak som bryter med planen.
Lokalpolitisk prioritering		x		Kommunenes egeninteresser førte til flere kompromisser i planen og at kommunestyret gjør vedtak som bryter med planen.
Partipolitiske/ ideologiske konflikter			x	Konfliktene ser ut til å gå mer på tvers av kommunegrensene enn politiske partier.
Mangel på statlige styringssignaler		x		Staten gir mange føringer og råd, problemet er heller at disse kan være i strid med hverandre.
Motstridende statlige styringssignaler		x		Både plandokumentet og næringsforeningen påpeker at de ulike sektorene i staten gir signaler som er i strid med hverandre.
Konflikt mellom kommunalt selvstyre og statlig styring		x		Den regionale planen følger flere viktige sentrale målsetninger, blant annet fortetting. Noen kommuner har fått igjennom en utvanning av dette målet ved å true med å trekke seg fra samarbeidet.
Økonomisk risiko		x		Finansiering av næringsområdene er ikke avklart. Uenighet om dette kan true innholdet i planen.
Usikkerhet om tiltaket vil gi klimagevinst			x	Informantene uttrykker ikke noen stor tro på at IKAP fører til store kutt i klimagassutslippene, men de har tro på en viss effekt. Klimaeffekten ser ikke ut til å ha avgjørende betydning for om planen blir gjennomført.
Tilpasning til nasjonal klimapolitikk	x			Flere av målene i planen stemmer overens med nasjonale klimaplaner.

				Trondheimsregionen har ønsket at IKAP skal være i tråd med nasjonale planer.
Lokal klimasårbarhet	X			Informantene gir ikke uttrykk for noen stor frykt for at de skal bli hardt rammet av klimaendringene, men de viser interesse for å tilpasse seg nasjonal klimapolitikk blant annet ved å redusere transportavstander.
Teknologisk risiko			x	<i>IKAP innebærer ikke bruk av teknologiske løsninger.</i>
Opplevelse av om nasjonal klimapolitikk er relevant for lokal politikktutforming	x			Trondheimsregionen forholder seg til nasjonale retningslinjer i utformingen av planen.
Lokale interessemotsetninger		x		Kommunenes egeninteresser er med å forme planen og oppfølgingen av den.
Kompetanse i kommunene (folkevalgt og/eller administrativt nivå)		x		Ikke helt klart om det er kompetanse i kommunene eller prioriteringer som gjør at kommunepolitikerne ikke følger planen.
Kapasitet i kommunene (folkevalgt og/eller administrativt)		x		Dette blir opplevd som et problem, men når det gjelder administrasjonen har samarbeidet styrket kapasiteten og forsåvidt også kompetansen.
Kommunestruktur		x		obs. opplevd hindring. Informanter mener at kommunesammenslåing ville gjort det lettere å følge regionale interesser.

Case 2: Kjøprising i Bergensregionen

Tabell 5 Fakta om saka om kjøprising i Bergen

- Kjøprising er en avgift for bilkjøring som er høy i rushtiden når kjøproblemene er størst, mens den er lavere utenom rushtiden. Hensikten er å begrense bilbruken i rushtiden og redusere køene. Målet er å oppnå bedre fremkommelighet og redusere luftforurensningen.
- Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune gjennomførte i 2009-10 en utredning om kjøprising basert på bl.a. erfaringer fra Stockholm og London.
- Hordaland fylkeskommune vedtok i juni 2010 å arbeide for innføring av kjøprising i Bergensområdet fra 2012 gjennom *Klimaplan for Hordaland 2010-2020* og gjennom et eget vedtak for å imøtekomme Samferdselsdepartementet sine ønsker om å prøve ut kjøprising i *Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre biltransport i byområder*.
- Samferdselsdepartementet inngikk vinteren 2010 en avtale med Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune om tildeling av til sammen 550 mill. kr. for 2011-2014. A
- I det fylkeskommunale vedtaket som var grunnlaget for belønningsordningen, la man til grunn at en ordning med tidsdifferensierte bompenger er knyttet til økt statlig medvirkning i finansieringen av videre utbygging av bybane i Bergen, bl.a. gjennom tilskudd fra belønningsordningen.
- Samferdselsdepartementet var våren 2012 kritiske til at dette ikke er fulgt opp, da det ikke er vedtatt å innføre tidsdifferensierte bompenger, men i stedet en flat økning bompengetakster fra 01.01.2013. En del av belønningsmidlene for 2012 ble derfor midlertidig holdt tilbake.
- Debatten om kjøprising i Bergensområdet er preget av at byrådet i Bergen kommune er sterkt imot en slik ordning. Bergen bystyre har derfor ikke fått utredningene om kjøprising fremlagt for politisk behandling.

Omtale av caset

Bakgrunn for tiltaket

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

Debatten har bl.a. resultert i at flere tiltak nå blir sett i sammenheng innenfor rammen av det såkalte *Bergensprogrammet*³. Programmet tar for seg den langsiktige utviklingen av regionens transportsystem, og omfatter en rekke tiltak rettet mot trygghet, bybane, arbeidsplasslokalisering og boliglokalisering. Ett av tiltakene går ut på å endre bomstrukturen som gjelder inn og ut av Bergen. I dag har regionen 14 bomstasjoner. Disse ligger både i sentrum av Bergen og utenfor bykjernen. I dag blir det betalt en flat sats hele døgnet, men flere passeringer i løpet av en time gir bare avgift tilsvarende en passering. Et utgangspunkt for å diskutere en endret bomstruktur og eventuelt å innføre kjøprising i Bergen har bl.a. vært en fagutredning med samferdselsavdelingen i fylkeskommunen og vegetaten i Bergen kommune som oppdragsgiver: *Kjøprising i Bergensområdet?* (2010)⁴. Bakgrunnen for utredningen var følgende vedtak på henholdsvis lokalt og regionalt nivå:

Bergen kommune vil utrede kjøprising basert på blant annet erfaringer fra Stockholm, London og andre europeiske byer, og sammenligne byene mht bosettingsmønster, arbeidsmarked, sosial infrastruktur og kollektivtilbud. (Bystyret i Bergen, sak 71-08 Nasjonal transportplan, forslag fra transportetatene. Høringsuttalelse).

I samsvar med klimaforliket på Stortinget og med tilvisning til belønningsordninga for betre kollektivtransport og mindre bilbruk, går fylkestinget inn for å utgreie kjøprising som eit virkemiddel for å dempe den fremtidige trafikkveksten i Bergensområdet. (Fylkestinget i Hordaland, sak 31/08. Høringsuttalelse til NTP).

³ Bergensprogrammet: http://www.fana.no/bergensprogrammet/_ekstern/Arsmelding_2010_webutgave.pdf

⁴ Fagrapport: http://www.hordaland.no/Global/samferdsel/Filer/k%C3%BB8prising_07%2001%2010.pdf

Utredningen ble utarbeidet av Urbanet Analyse og Norconsult, og drøftet i hvilken grad køprising er et egnet virkemiddel for å nå målene om bedre miljø, lavere klimagassutslipp og økt effektivitet i transportsystemet. Køprising ble i utredningen definert som en avgift for bilkjøring som er høy i rushtiden, når køproblemene er størst, mens det er rimeligere, eller gratis, å kjøre utenom rushtiden. Hensikten er å begrense bilbruken i rushtiden, og dermed redusere køene; altså mer det å fordele enn redusere samlet sett trafikkmengden. Målet er å oppnå bedre fremkommelighet, og å redusere luftforurensningen. Konklusjonen i fagutredningen var:

- Det er stort behov for å redusere køproblemene i Bergensområdet
- Køprising vil gi bedre fremkomst og redusere miljøutslippene
- Bilister som i dag er forsinket vil få en tidsgevinst som er høyere enn køprisingskostnaden
- Et bedre kollektivtilbud vil forsterke effekten av køprising
- Følge- og hentereiser blir i liten grad berørt av køprising
- Flertallet av befolkningen er positive til innføring av køprising i Bergen
- Virksomhetene i Bergensområdet er noe avventende til køprising som virkemiddel
- Satsing på kollektivtransport i Bergen er prioritert.

Utredningen var tenkt som et strategisk beslutningsgrunnlag for å vurdere om køprising er et aktuelt alternativ for Bergen. I rapporten foreslo de to selskapene at det blir satt opp ytterligere tre eller fire innkrevingspunkter. Framlegget ble grunnlagt med at det i dag er relativt mange bilreiser i regionen som det ikke blir krevd bompenger fra. Urbanet har også gjort framlegg om at man går over fra en generell, flat bompengesats til et system med en tilleggsavgift i rushtidstrafikken (køprising). Vi har i dette FoU-prosjektet sett nærmere på køprising i Bergen som et aktuelt, relevant og debattert klimatiltak der Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune og andre aktører har engasjert seg.

Konkretisering av tiltaket gjennom "Klimaplan for Hordaland"

Hordaland fylkeskommune startet arbeidet med en egen klimaplan for Hordaland etter et vedtak i fylkestinget i 2007. Arbeidet startet formelt opp gjennom nedsettingen av en arbeidsgruppe for planarbeidet høsten 2008. Planarbeidet pågikk frem til våren 2010. Vedtaket i 2007 var en bestilling fra fylkestinget om et helhetlig og sammenhengende handlingsprogram for klimatiltak i Hordaland.

Samtidig med at arbeidet med klimaplanen startet opp, fikk fylkeskommunen gjennomført en utredning med tittelen *Hordaland bensin- og dieselfri i 2020*. Utredningen var en bestilling fra fylkestinget. En toneangivende politiker i samband med bestillingen var daværende fylkestingsrepresentant, nå byråd for byutvikling, klima og miljø i Bergen kommune, Filip Rygg. Hordaland fylkeskommune engasjerte Civitas AS med prosjektleder Eivind Selvik til å gjennomføre utredningen. Rapporten fra Civitas AS var, i følge våre informanter i Hordaland fylkeskommune, oppfattet som å være en relativt tung faglig utredning. Denne har i ettertid også fått status som et sentralt bakgrunnsdokument for Hordaland fylkeskommunes klimaplan. Utredningen inneholdt bl.a. en oversikt over en rekke tenkelige kortsiktige og langsiktige tiltak på transportsiden for å redusere klimagassutslipp. Byplanlegging og en mer samordna transport- og arealplan er eksempel på mer langsiktige tiltak, mens en større bruk av biodrivstoff er eksempel på mer kortsiktige tiltak. Andre kortsiktige tiltak gikk direkte på å redusere biltrafikken. Trafikkutfordringene i bergensregionen var særlig nemt.

I samband med fylkestinget sin behandling av utredningen *Hordaland bensin- og dieselfri i 2020*, gjorde fylkestinget vedtak om at det skulle utarbeides en egen helhetlig klimaplan for Hordaland: *Klimaplan for Hordaland (2010-2020)*. Klimaplanen er en regional plan hjemlet i Plan- og bygningsloven. Planen ble bygget opp omkring tre hovedtemaer⁵:

- Utslipp av klimagasser
- Tilpasning til klimaendringer
- Energi

Bakteppet for plandokumentet var i tillegg til de nevnte dokumentene føringer i den nasjonale klimapolitikken og FNs klimapanelts årlige rapporteringer. Det var en viktig ambisjon at planen skulle ta på alvor at menneskeskapte utslipp av klimagasser må reduseres med 50-80 % innen 2050 for at vi skal unngå de mest alvorlige klimaendringene. Klima- og naturressurssjef i Hordaland fylkeskommune, Gudrun Mathisen, legger overfor oss vekt på at man fra den 08.06.2010 hadde et viktig klimapolitisk dokument på plass i Hordaland, og at det her er konkrete formuleringer om å innføre køprising i Bergensregionen:

Menneskeheten står fremfor store utfordringer, og en rettesnor for arbeidet med klimaplanen har hele tiden vært at hordalendingene skal ta sin del av ansvaret!

Fylkesutvalget i Hordaland hadde planen oppe til drøfting før den ble sendt på en bred regional høring. Planen ble deretter lagt frem for en omfattende politisk behandling. Kultur- og ressursutvalget i fylkeskommunen behandlet planen 04.05.2010, Samferdselsutvalget 05.05.10, Opplærings- og helseutvalget 18.05.10, før den ble endelig behandlet og vedtatt i fylkesutvalget 20.05.10 og fylkestinget 08.06.2010.

I klimaplanen ble det lagt inn et eget kapittel (kap. 8.8.1) som omtaler køprising i Bergen spesielt: Her heter det at innføring av soner med restriksjoner på parkering i Bergen har gjort at veksten i biltrafikken til og fra Bergen

⁵ Klimaplanen: [http://www.hordaland.no/Global/regional/klima/Klimaplan %202010-2020 %20endeleg.pdf](http://www.hordaland.no/Global/regional/klima/Klimaplan%202010-2020%20endeleg.pdf)

sentrum har stagnert. Det ble også understreket at Bergen kommune har søkt samferdselsdepartementet om å få innføre såkalte lavutslippssoner. Dette er primært et tiltak for å redusere lokal luftforurensning, men slike soner vil også trolig fungere trafikkregulerende. Kjøprising, eller tidsdifferensiert veipricing som det enkelte steder blir kalt, blir i klimaplanen definert som "eit tiltak som går ut på å auke prisen på et knapphetsgode; vegkapasitet i rushtida". Formålet er bl.a. å få flere til å reise kollektivt. Veipricing innebærer at den som forurenser (i dette tilfellet bilistene) skal betale direkte for kostnadene som blir påført andre (både trafikanter og samfunnet som helhet).

Fylkestinget vedtok gjennom *Klimaplan for Hordaland (2010-2020)* en intensjon om at det på lengre sikt (etter 2014) skal etableres et nytt helhetlig bompengesystem. På kort sikt (fram t.o.m. 2014) gikk man inn for en tidsdifferensiering i takstene i dagens bomstasjoner. Tinget la i sin behandling 08.06.2010 vekt på at dette gir en riktig pricing av de eksterne kostnadene knyttet til vegtrafikk. Fylkestinget la også vekt på at veipricing er utprøvd med positive resultater i byer som London og Stockholm. Et forsøk i Stockholm våren 2006 med tidsdifferensierte bompengetakster reduserte biltrafikken innenfor sentrumsområdet med 22 % og CO₂-utslippene med 14 % i rushtiden. Samtidig ble kollektivtrafikktilbudet styrket i hovedstaden. Dette er et godt eksempel på at myndighetene har kombinert "gulrot" og "pisk" for å få implementert et effektivt miljø- og samferdselspolitisk virkemiddel. Fylkestinget i Hordaland la vekt på at kjøprising er en form for veipricing som vil utløse statlige belønningsmidler til Bergensregionen for bedre kollektivtransport og mindre biltransport i byområder. Vi skal se nærmere på belønningsordningen senere i kapitlet.

Fra prinsippvedtak til handlingsprogram – uten kommunen på laget?

Fylkesrådmannen i Hordaland la i tillegg fagutredningen *Kjøprising i Bergensområdet?* frem for en egen, separat politisk behandling i samferdselsutvalget (08.06.2010) og fylkesutvalget (16.06.2010). Her foreslo fylkesrådmannen at fylkesutvalget skulle gå inn for kjøprising (tidsdifferensierte bompenger) i Bergen. Et viktig element i dette var å få konkretisert tiltakene som kunne bidra til å utløse tilskudd fra den statlige tilskuddsordningen *Belønningsmidler for bedre kollektivtransport og mindre biltransport i byområder*⁶.

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

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

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

I følge våre informanter i Hordaland fylkeskommune var det en utfordring for fylkesrådmannen å utforme et framlegg som både var i tråd med tidligere positive vedtak i fylkeskommunen for kjøprising og som samtidig tok hensyn til den rådende holdningen som han nå var kjent med i Bergen byråd. Fylkesrådmannen visste på dette tidspunktet at ledende politikere ikke ønsket dette tiltaket innført, samtidig som han skulle følge opp to fylkeskommunale vedtak som støttet tiltaket. Løsningen i framlegget til handlingsprogram var å sitere det som fylkespolitikkerne allerede hadde vedtatt. *Klimaplan for Hordaland: Handlingsprogram for 2010-11*⁷ ble endelig vedtatt i fylkestinget i Hordaland fylkeskommune 12.10.2010 med kjøprising i Bergen som eget tiltak.

Høsten 2010 og utover i 2011 pågikk det også forhandlinger mellom Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune om innholdet i det nevnte *Bergensprogrammet*. Her var statlige belønningsmidler til Bergensregionen for bedre kollektivtransport og mindre biltransport i byområder et sentralt element. Det politiske engasjementet for å sikre Bergen kommune slike belønningsmidler skyldtes hovedsaklig den sterke veksten i biltrafikken i Bergen. For perioden 1990-2007 var veksten på over 70 %, og veksten i biltrafikken var 1,5 ganger større enn befolkningsveksten i samme periode. Siden 2005 har trafikkveksten over kommunegrensene og i ytre

⁶ Belønningsordningen: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/tema/kollektivtransport/belonningsordningen.html?id=426204>

⁷ Handlingsprogram 2012: <http://www.hordaland.no/Global/regional/klima/handlingsprogram/Handlingsprogram-2012.pdf>

deler av Bergen vært høyere enn i sentrale deler av Bergen. Nivået på biltrafikk inn mot Bergen sentrum har stabilisert seg i den samme perioden. I Bergen og omegn er det forventet en trafikkvekst på 40 % fra 2006 til 2030 (jf. rapporten *Køprising i Bergen?*). Bergen kommune har som mål å redusere klimagassutslippene med 50 % fra 1990 til 2030. I perioden fra 1991 til 2007 økte de totale klimagassutslippene i Bergen med 17 %. Utslipp fra vegtransport har hatt en vekst på over 40 % i perioden, og står nå for nesten 60 % av de totale klimagassutslippene i Bergen.

Samferdselsdepartementet administrerer den statlige tilskuddsordningen *Belønningsmidler for bedre kollektivtransport og mindre biltransport i byområder*. Etter vedtak i fylkesutvalget i Hordaland 18.02.2010 ble søknad for Bergensområdet om å komme med i den fireårige tildelingen av belønningsmidler sendt til Samferdselsdepartementet. Departementet var tydelig på at innføring av trafikkregulerende tiltak er en absolutt forutsetning for å komme med i den fireårige ordningen for tildeling av belønningsmidler. I Bergen ble det i forkant av søknaden inngått en enighet mellom Tom-Christer Nilsen, som den gang var varaordfører, nå fylkesordfører i Hordaland, og byrådsleder Monica Mæland. De ble i følge våre informanter *"enige om at de ville gjøre noe med bompengene i Bergen"*, men det ble i disse forhandlingene ikke benyttet begrepet *køprising*. De ville arbeide videre med bompengesystemet som et eventuelt virkemiddel utover i belønningsperioden 2011-14. Grunnen til forhandlingene var at Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune i fellesskap måtte komme fram til konkrete tiltak som støttet opp om søknaden som var sendt til Samferdselsdepartementet om belønningsmidler for redusert biltrafikk.

Da Hordaland fylkeskommune høsten 2011 skulle rullere *Klimaplan for Hordaland: Handlingsprogram 2011-12*, kom temaet kjøprising i Bergensområdet igjen opp. Det var blitt hengende som et uprioritert og ikke finansiert tiltak første året, og hvordan fylkeskommunen skulle håndtere dette var på nytt en utfordring for fylkesrådmannen. Våre informanter bekrefter at det også høsten 2011 var flere interne runder på dette i fylkesadministrasjonen, og saken engasjerte i stor grad både samferdsels sjefen, fylkesrådmannen og direktøren for Regionalavdelingen. Målet var å finne en formulering som både kunne gå gjennom i fylkestingets budsjettprosess og samtidig finne en måte å gjennomføre dette på som Bergen kommune ville gå inn for. Fylkesrådmannen var ikke interessert i å legge frem et handlingsprogram som umiddelbart ville få tommelen ned fra fylkesordføreren.

Det som nå ligger som tiltak innenfor dette temaet i handlingsprogrammet for 2012, er tiltak 5.14: "Differensierte bompenger". Dette ble vedtatt i fylkestinget 14.12.2011 som et videreført tiltak i handlingsprogrammet, og det ble fremdeles brukt sitat fra tidligere behandlinger for å forklare hva tiltaket er begrunnet med og hva det inneholder. Det ligger derfor fremdeles som et tiltak i klimaplanen, og det står også presisert i handlingsprogrammet at søknaden om belønningsmidler ble sendt Samferdselsdepartementet med kjøprisingstiltaket som en forutsetning. Ansvaret for tiltaket er i handlingsprogrammet lagt til Samferdselsavdelingen i Hordaland fylkeskommune. Det blir også understreket at samarbeidspartnere i dette tiltaket er Statens Vegvesen, Bergen kommune, Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif), TØI, m.fl. Det står også at kostnader og finansieringsforhold for ordningen er uavklarte, og at man avventer videre steg i tiltaket inntil m.a. Samferdselsdepartementet gir svar på søknaden om belønningsmidler.

I brev av 25.04.2012 fra Samferdselsdepartementet til Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune⁸ blir det vist til avtalen om tilskudd til bedre kollektivtransport og mindre bilbruk ("belønningsordninga") for perioden 2011-2014. Departementet presiserer at ordningen skal bygge opp under målsettingene i Klimaforliket og Soria Moria II-erklæringa. I omtalen av belønningsordningen i Klimaforliket står det bl.a. at *"byområder som ønsker å utprøve veiprising, differensierte bompenger eller andre trafikkregulerende tiltak skal prioriteres"*. På vegne av departementet har Statens Vegvesen, Vegdirektoratet gått gjennom rapporteringen fra Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune og sammenlignet rapporten med den opprinnelige avtalen. Effektmålene i avtalen er at den samlede biltrafikken i bompengeringen i Bergen ikke skal øke i avtaleperioden selv om befolkningen og/eller tallet på arbeidsplasser øker. Biltrafikken inn mot Bergen sentrum skal i perioder med stor andel av arbeidsreiser reduseres med 5 % i 4-årsperioden. Det første målet innebærer at trafikknivået i bomringen i løpet av i 2014 skal være på 2010-nivå. Fra 2010 til 2011 økte den samlede biltrafikken gjennom ringen. I forhold til målene i avtalen er dette en utvikling i feil retning. Trafikken inn til Bergen i rushtiden er derimot noe redusert fra 2010 til 2011, en utvikling i riktig retning sett i forhold til målene i avtalen.

Avtalen la ellers opp til at det senest innen utgangen av 2011 skal fattes vedtak i Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune om bruk av restriktive virkemidler som er egnet til å redusere biltrafikken og øke bruken av alternative transportmidler. Et slikt vedtak er en forutsetning for utbetaling av belønningsmidler i 2012, 2013 og 2014. I samband med vedtakene skal det også foreligge en konkret handlingsplan for hvordan målene for trafikkutviklingen skal nås og hvordan inntektene skal fordeles. De lokalpolitiske vedtakene om restriktive virkemidler ble fattet våren 2012, ikke i 2011 slik avtalen la opp til.

I det fylkeskommunale vedtaket fra 16.06.2010, som var grunnlaget for belønningsordningen, la fylkesutvalget i Hordaland til grunn at en ordning med tidsdifferensierte bompenger er knyttet til økt statlig medvirkning i finansieringen av den videre utbyggingen av bybanen i Bergen, bl.a. gjennom tilskudd fra belønningsordningen. Samferdselsdepartementet var i brevet tydelige på at dette ikke er fulgt opp, da det ikke er gjort vedtak om tidsdifferensierte bompenger eller rushtidsavgifter, men i stedet en generell økning i bompengetakstene fra 01.01.2013. I den fremlagte tiltaksplanen våren 2012 er økte bompengetakster det sentrale restriktive virkemidlet for å nå målet om redusert biltrafikk innen fristen som var sett i avtalen. Foreløpige vurderinger fra Statens Vegvesen viser at effekten av den foreslåtte økningen av bompengetakstene kan bidra til at den avtalte målsettingen i avtalen kan realiseres, men grunnlaget for beregningene er noe usikre. Departementet bad på

⁸ Brev 25.04.2012: http://www.regjeringen.no/upload/SD/Vedlegg/Transport/Kollektivtransport/belønning2012/bergen_2.pdf

denne bakgrunn direktoratet om å gjøre en ytterligere vurdering av virkningen av den foreslåtte økningen sett i forhold til det avtalte målet. Departementet pekte videre på at ingen av de planlagte innfartsparkeringene er etablert innen 2011, og at grunngivningen for dette mangler.

Med henvisning til disse punktene gjorde Samferdselsdepartementet 25.04.2012 vedtak om å betale ut 90 mill.kr. til Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune på dette tidspunktet, og avvente resterende sum (60 mill.kr.) for utbetaling til det forelå et tilfredsstillende svar i forhold til måloppnåing i avtalen.

Argumenter og motivasjon for å vurdere kjøprising som klimatililtak

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

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

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

Klima- og naturressurssjef i Hordaland fylkeskommune, Gudrun Mathisen, kommenterte i vårt intervju 27.03.2012 dette med begrepsbruken og *den prinsipielle knuten* som har oppstått slik:

Hele denne greia her: Dette er politikk! Noen liker ikke begrepet "kjøprising"... Altså Fremskrittspartiet er vel prinsipielt imot alt som heter bompenger. Høyre er negative til begrepet "kjøprising", men de har gått inn for vedtaket om å heve bompengesatsene generelt i stedet. Men i fylkeskommunen sin klimaplan er det ikke ønskelig å fjerne et allerede vedtatt tiltak, for vi vet at dette med kjøprising i klimasammenheng kan være et viktig og godt tiltak. Vi har tiltaket med videre, men går selvsagt med på å justere ordbruken omkring dette noe. Men; vi vil ha det med. Det er forslag om at det skal hete "miljødifferensierte bompenger"; der bompengene differensieres i forhold til hvor mye bilene forurensar. Dette kan også være et godt tiltak, og politikerne skjønner jo også at de er nødt til å gjennomføre noen restriktive tiltak viss de skal få utløst statlige belønningsmidler fra Samferdselsdepartementet.

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

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

Bergen Næringsråd støtter primært ideen om kjøprising. Dette er et tiltak for å redusere biltrafikken inn og ut av bykjernen, og det vil gi langt mer plass til næringstransport. [...] Det betyr mye å støtte et tiltak som har som mål å redusere antall biler som står fast i kø morgen og kveld. Dette vil igjen redusere mengden eksos som blir sendt ut i byrommet – og det vil ikke minst redusere antallet arbeidstimer som går tapt. [...] Kjøprising får i liten grad konsekvenser for følge- og hentereiser. Barnefamiliene kjører mer bil enn andre, og reiser mer over bomsnittet. På den måten vil kjøprising få følger for barnefamiliene som gruppe. Men analysene viser at følge- og hentereisene ikke blir gjort av den personen i husstanden som passerer bomsnittet i rushtiden. Det ser ut til at den i husstanden som henter og bringer barn i barnehage reiser mer lokalt, i større grad reiser utenom rushtidstopene og/eller bruker andre transportmiddel enn bil.

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

Ja, både det at man har ønsket å vise handlekraft i forhold til belønningsordningen og det at man har et stort behov for å få en bedre finansiering av den videre utbyggingen av bybanen og en del nye veiprosjekter i Bergen. Det er jo slik at den nåværende bompengordningen, de 15 kr. før rabattordninger, gjennomsnittsprisen i dag er vel rundt 9 kr. når vi korrigerer for alle rabattordningene, så er jo de inntektene allerede brukt opp frem til 2025, er det vel. Det er med andre ord ikke en krone til nye tiltak her, og det var en viktig begrunnelse for at man hevet satsene. Og så ble det i tillegg argumentert med at et slikt tiltak ville utløse belønningsmidlene fra staten. Og de første signalene fra Statens Veivesen, som gir råd til Samferdselsdepartementet i denne saken, støtter prisheving her som et virkningsfullt tiltak. De har prognoser som forteller at på grunn av den økningen som vil komme fra 2013, en heving fra 15 til 25 kr. minus rabatter, vil føre til en generell nedgang i trafikken gjennom bompengeringen – og dermed trafikken inn til sentrum.

Belønningsmidler uten køprising som tiltak?

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

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

Byrådslederen kommenterte i Bergens Tidende (02.02.2012) også Samferdsledepartementet sitt innspill om at køprising er å foretrekke fremfor en ordning med miljødifferensierte bompenger slik:

Jeg registrerer at departementet bekrefter at vi ikke kan innføre miljødifferensierte bompenger, og i stedet kommer igjen med køpris. Det blir som å si at dere kan gjøre som dere vil, bare dere gjør som vi sier! Køpris er usosialt og rammer dem som må kjøre i rushtiden for å få dagen til å gå opp. Å innføre dette er uaktuelt. Men det virker som om det har blitt en religion for de rød-grønne. Vi er heller opptatt av å gjøre ting som virker, som reduserer forurensingen uten at det priser folk av veien. Miljødifferensierte bompenger er et slikt tiltak, som vi kan innføre når vi får lov til det.

Det påstås også at Trondheim har hatt suksess med køpris. De gikk i fjor fra kr. 0 til kr. 20 i bompenger/køpris. De opplevde en økning i kollektivreisende på 10,8 %. Vi hadde en vekst i kollektivreisende på 12,5 % i fjor – uten køpris. Trafikken inn til Bergen sentrum har også blitt redusert med 11 prosent de siste fire årene.

Satsing på kollektivtransport er det som virker. Bybanen hadde syv millioner passasjerer i fjor, og denne uken la vi frem en sak om finansieringen av byggetrinn 3 for bybanen. Bergen har brukt over 6 milliarder kroner på de tre trinnene av bybanen. Ikke mange byer kan vise til en sån satsing på kollektivtransport. Hvis man er opptatt av byluft, så må man gjøre det som virker for å nettopp bedre byluften – i stedet har mange hengt seg opp i køpris som om det var en religion.

Samferdselsdepartementet avgjorde 25.04.2012 at fylkeskommunene Vest-Agder og Hordaland ikke hadde oppfylt sine forpliktelser i de fireårige avtalene med staten for å redusere biltrafikken i de store sentra. Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune skulle etter avtalene med staten tildeles 150 mill.kr. for 2012, men fikk i stedet 90 mill. kr. Samferdselsminister Magnhild Meltveit Kleppa la i sin uttale til vedtaket vekt på at Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune tolker seg bort fra avtalen om belønningsmidler. Departementet mener at kravene for å få utbetalt belønningsmidler ikke er oppfylt, og valgte derfor å sette 60 belønningsmillioner for 2012 på vent. Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune fikk samtidig en frist til 01.06.2012 på å ta en runde i bystyret og i fylkeskommunen for å gjøre rede for hvordan de eventuelt vil oppfylle kravene om tiltak for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene.

Nestleder i komité for finans i Bergen kommune, Harald Schjelderup (Ap), kommenterte i vårt intervju 15.05.2012 status når det gjelder køprising som tiltak i Bergen, samt den politiske prosessen som har foregått knyttet til dette temaet:

KrF har en av nøkkelrollene i dette. Partiet er havnet litt i skvis, for de har i sitt partiprogram tatt til orde for tidsdifferensierte bompenger. Men; i byrådsplattformen de har sammen med Høyre og FrP har de måttet gi seg på det punktet.

Harald Schjelderup la ellers vekt på at det akkurat i denne saken kan virke som en klar hindring for å få innført en køprisordning i Bergen at man har innført en kommunal parlamentarismemodell i kommunen samtidig som

fylkeskommunen er styrt gjennom den mer tradisjonelle formannskapsmodellen. Schjelderup utdypet dette med følgende formuleringer:

Det er jo også en faktor her at man i fylkeskommunen har den vanlige formannskapsmodellen, med en fylkesrådmann, man har ikke fylkeskommunal parlamentarisme. Det har jo gjort at KrF på fylket har stått fritt til å følge sitt eget partiprogram, og stemme for kjøprising, mens man i Bergen kommune har vært bundet av byrådsplattformen, der jo Høyre og FRP har vunnet igjennom og – hva skal man si – overkjørt eller fått KrF til å gi seg på dette punktet... Dermed så er KrF i bystyret forpliktet til å stemme imot sitt eget partis overbevisning. Dermed har de sikret flertallet mot kjøprising i Bergen. Og grunnen er rett og slett at Høyre og FRP har vært bastante motstandere av dette.

[...] Det er ingen hemmelighet at det har vært krefter i Høyre som har vært positive til kjøprising. Men der har på en måte byrådslederen sin linje vunnet igjennom i Høyre. Riktignok har Unge Høyre og et miljø rundt Unge Høyre kjørt frem dette med "miljødifferensierte bompenger" – og nettopp dette har nå byrådet besluttet å utrede. Vi mener for så vidt dette med miljødifferensierte bompenger godt kan ha noe for seg, men vi mener også at tidsdifferensieringen antagelig er ennå viktigere, fordi en tidskomponent i dette, som man ikke har i miljødifferensierte bompenger nok er viktig for Bergen.

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

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

Jeg anser det som uaktuelt, ja, jeg anser det som helt urealistisk å tro at det blir innført tidsdifferensierte bompenger i Bergen. Så lenge vi har et borgerlig flertall både i Bergen kommune og på fylket i denne perioden fra 2011 til 2015, så anser jeg det som helt uaktuelt. Det er vel for så vidt bare to ting som kan endre dette; det ene er at de borgerlige partiene mister flertallet enten på fylket eller i Bergen kommune etter 2015, det andre er eventuelt at krefter internt i de borgerlige partiene lokalt og regionalt vil snu. Det var tross alt et svært knapt flertall imot kjøprising på årsmøtet i Bergen Høyre i 2010. Men; slik jeg nå forstår det fra byrådet, vil vi om ikke så lenge få en utredning om det vi kan kalle "miljødifferensierte bompenger", da. Dette innebærer en ordning som differensierer på utslippsmengde fra motorer. Og sånn sett får jo fortsatt den lokale forurensningen, med byluftproblematikken i sentrum, fortsatt være i det politiske søkelyset...

Oppsummering av funn fra caset

Debatten om kjøprising i Bergen har skapt svært tydelige skillelinjer mellom den borgerlige flertallsfløyen i Bergen og de andre politiske partiene med Arbeiderpartiet, SV og Venstre i spissen. På samme måte som f.eks. spørsmålet om eiendomsskatt flere steder har blitt et partipolitisk symbol i politikken, har spørsmålet om kjøprising utviklet seg til å bli et spørsmål om politisk prestisje og begrepsbruk.

Det er en utfordring for kommunene å skape en bred nok politisk forankring for prioriteringer som går ut over de konkrete kommunale ansvarsområdene. Klimatiltak, eller tiltak som i større eller mindre grad har en klimapolitisk begrunnelse, har trolig en lenger vei å gå for å få massiv politisk støtte enn oppgaver som ligger nærmere de kommunale kjerneoppgavene. I debatten om kjøprising i Bergen har vi sett at det nærings- og transportpolitiske elementet i høyeste grad har vært til stede, og dette er særlig fremmet fra Bergen Næringsråd og NHO sentralt.

I tillegg har vi i denne saken sett at det lokale engasjementet er stort på grunn av de akutte utfordringene som Bergen opplever i forhold til byluftskvaliteten vinterstid. Videre har vi sett at et sentralt argument er knyttet til økte kommunale inntekter gjennom økte bompenginntekter. Det er derfor i denne saken langt flere argumenter enn klimaargumentet som blir vektlagt, og vi skulle således tro det ville være lettere å samle politisk oppslutning bak ideen om å innføre en ordning med kjøprising.

Tabell 6 Faktorer som påvirker arbeidet med med køprising i Bergen

Risikofaktor som påvirker tiltaket	Positiv faktor	Negativ faktor	Ikke en faktor	Kommentar
Politisk risiko: Frykt for tapt velgeroppslutning		X		H/FRP: Opptatt av innbyggernes handlefrihet Historisk erfaring: Tidligere medlemmer i FRP ekskl. for å ha støttet avgiftsøkning i Bergen kommune
Lokalpolitisk prioritering		X		Byrådet i Bergen kommune ønsker ikke tiltaket innført Hordaland fylkeskommune sin "Klimaplan for Hordaland 2010-20" og tilhørende handlingsprogram prioriterer tiltaket
Partipolitiske/ideologiske konflikter		X		Ulike flertallskoalisjoner på kommunalt og statlig nivå synliggjør/forsterker en tydelig politisk skillelinje
Mangel på statlige styringssignaler	X			<i>Belønningsmidler for bedre kollektivtransport og mindre biltransport i byområder</i> gir et tydelig statlig signal i favør av tiltaket. Avtalen om belønningsmidler bygger på at køprising er det såkalte restriktive virkemidlet som innføres av Hordaland fylkeskommune/Bergen kommune.
Konflikt mellom kommunalt selvstyre og statlig styring		X		Ulike flertallskoalisjoner på kommunalt og statlig nivå skaper en motsetning, og byrådsleder i Bergen uttaler at den lokale friheten er utfordret.
Økonomisk risiko	X			Ikke en faktor, men økonomisk motivasjon for tiltaket.
Uvisse om tiltaket vil gi klimavinst			X	Nei, det synes ikke å være den direkte klimaeffekten av tiltaket som er det store diskusjonstemaet.
Tilpasning til nasjonal klimapolitikk	X			Man ønsker å bidra til gjennomføringen av den nasjonale klimapolitikken ved å gå inn i belønningsordningen, men man ønsker ikke at dette tiltaket skal være et middel.
Kommunestruktur påvirker tiltaket			X	Dette er ikke opplevd som en hindring for tiltaket.
Lokal klimasårbarhet	X			Aktørene er opptatt av at Bergen kan rammes negativt av klimaendringer.
Teknologisk risiko			X	Ikke en faktor.
Opplevelse av at nasjonal klimapolitikk er relevant for lokal politikktutforming	X			Bergen bystyre opplever et tydelig "handlingspress" som følge av den statlige belønningsordningen.
Lokale interessenmotsetninger		X		Stor partipolitisk uenighet i Bergen bystyre, internt i Bergen Høyre og uenighet mellom Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune.
Kompetanse/kapasitet i kommunene (folkevalgt og/eller administrativt nivå)			X	Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune er store enheter i norsk forvaltning. Stor faglig kapasitet.
Politisk styringsmodell (formannskapsmodellen vs. lokal parlamentarisme)		X		Opplevd som en hindring i denne saken, siden KrF har støttet køprising i fylkestinget, men gått imot saken i bystyret siden det er et eget punkt i H, Frp og KrF sin lokale regjeringsplattform.

Case 3: Interkommunalt samarbeid om avfallssamling og biogassanlegg i Vestfold

Tabell 7 Fakta om biogassamarbeidet i Vestfold

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

Omtale av caset

Ideen om å bygge et biogassanlegg oppstår

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

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

Vi hadde ganske mye jobbing med å dra på signingsferder rundt om i kommunestyrene bortover. Delte litt på den jobben. De som kanskje har jobba mest for, og vært mest entusiastiske, er jo ordføreren i Tønsberg og meg. Som har vært misjonærene på den politiske siden. Nå skal jeg være rett politisk... Men det er ikke så dumt å ha med seg en Høyre-ordfører som skal snakke om den type ting, for å si det som det er" (Intervju med Hillestad, 12.04.2012).

Valg av OPS-modell

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

I november 2010 gikk 12K-styret inn for at de skulle bruke et offentlig-privat samarbeid (OPS) som eierskapsmodell (referat sak 38/10 i 12K).

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

Prosjektet avhengig av fylkeskommunen

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

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

Det går frem av saksfremlegget at fylkeskommunen er usikker på om et krav om biogass kan føre til at de bryter med reglementet for offentlige anskaffelser. Et slikt krav kan innebære at det ikke vil finnes mer enn en mulig leverandør av bussdriften. Når biogass heller ikke er det billigste drivstoffet, er de redde for at de kommer i en situasjon der de ikke kan forsvare kravet om biogass i anbudet. Ifølge Hillestad viste fylkeskommunen også skepsis til å legge til rette for bruken av gass uten at de fikk en garanti for at biogassanlegget ville bli bygget. Hvis ikke ville bussene måtte gå på naturgass.

Fylkestinget valgte imidlertid å fatte et vedtak som var litt annerledes enn det som var foreslått i sakspapirene. De forplikter seg likevel ikke til å kjøpe biogass fra det planlagte anlegget. De vedtar å legge til rette for bruk av biogass i Vestfold, men sier samtidig at prosjektet bør finne flere kjøpere av gassen. Samtidig mener de at sentrale myndigheter bør innføre støtteordninger for bruk av biogass innenfor kollektivtransporten, og at 12K må jobbe for å få dette til. Vedtaket i fylkestinget er altså lite forpliktende overfor biogassprosjektet.

Private trakk seg ut

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

Det siste selskapet som trakk seg oppgir flere grunner til at de gjorde dette (brev til VESAR, datert 27.02.2012). De mener generelt at det er mye i prosjektet som ikke er avklart, og dette priser de inn som usikkerhet i sine budsjetter. Dette bidrar til at prisen for behandling av råvarer til biogass blir så høy at det blir billigere å sende avfallet til Sverige. Noe av det som gjør prosjektet usikkert er at de opplever at prosjektet er for løst forankret i kommunene. Den enkelte kommunen skal avgjøre om den skal være med i prosjektet først etter at de private aktørene har levert tilbud. Dermed kan kommuner velge å trekke seg viss de for eksempel mener at prisen er for høy. Dette opplever selskapet som en betydelig risiko fordi de kan risikere å legge mye arbeid ned i noe som en eller flere kommuner senere trekker seg fra. De mener også at kontraktsgrunnlaget overlater for mye av risikoen til de private leverandørene. Noe av denne risikoen priset de inn i tilbudet før de trakk seg. Noen av disse risikofaktorene var at Rygg industriområde ikke var ferdig regulert, at fylkeskommunen ikke hadde forpliktet seg til å bruke gass som drivstoff i sine busser og at alle sider av levering av råstoff ikke var klarlagt. De mener også at det er et problem at de ikke i noen særlig grad blir gitt mulighet til å justere behandlingsprisen etter at de har signert kontrakt. De viser til at andre biogassprosjekter i Norge har opplevd uforutsette kostnader som har kommet i ettertid, men i dette tilfellet vil ikke selskapet kunne justere prisen etter det. De viser også til at det er

uenigheter om konkurranseforholdet rundt behandling av matavfall og særlig næringsavfall. Her sikter de antagelig til en uenighet som har oppstått mellom Miljødepartementet og ESA-domstolen om anbudsreglement på søppelbehandling⁹. I samtaler med bedriftene og i intervjuene har vi også fått høre at det kan være vanskelig for bedrifter å få lån til å bygge et biogassanlegg etter denne modellen, og at det kan ha vært en medvirkende årsak til at noen av dem trakk seg. Dette skal ha hatt sammenheng med finanskrisen i Europa.

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

Lokale aktører ønsker bedre rammevilkår

Flere av informantene etterlyser bedre vilkår fra staten for å bygge biogassanlegg. En av disse er Ivar Sørby, bonde og innleid konsulent for Bondelaget. Han foreslår at staten skrur ned avgiftene på biogass i en periode, slik at de som ønsker å bygge slike anlegg får litt drahjelp til å komme i gang. Deretter kan avgiften stige igjen. Flere er inne på samme type virkemiddel. Hillestad, ordfører i Re, snakker om et tiårig avgiftsamneste på biogass. Han mener at det også vil sende et viktig signal om at det er viktig at kommunene satser på miljøtiltak, og ikke minst at de gjør dette i et langsiktig perspektiv. Han mener at slik det er i dag, er dette svært vanskelig:

At du skal bruke penger på noe du ikke ser gevinst av før om noen år, det er ganske krevende i en situasjon hvor økonomien er pressa [...] Det er da det er viktig å drive litt av dette arbeidet på forhånd. At du prøver å få en kultur for det å tenke fremover, og ikke bare nå. Det er egentlig en leders oppgave å prøve å få det til" (Hillestad, 12.04.2012).

Lite entusiasme for klimapolitikk

Hillestad mener at det vanskeligste med å bygge et biogassanlegg i Vestfold er å mobilisere nok entusiasme for at det er viktig å drive med klimapolitikk. Han føler at dette er vanskelig lokalt, og at det blir vanskeligere av at de får lite signaler fra staten om at dette er noe de bør jobbe med. Tydelige økonomiske virkemidler mener han kan være med å hjelpe:

Man har et vedtak i et storting som sier man skal ned så og så mye innen da og da. Og skal landet redusere utslippet sitt så mye, så vet vi jo at kommunene er i landet. Så da må jo det skje der folket bor, og det er jo i en kommune. Følgelig må de aktive og konkrete tinga foregå i kommunen. Og det føler jeg kanskje er liksom litt sånn ullent, for mange. Vi har jo det godt, det går jo så bra. Klimaendring, er det virkelig..? Jaja. Så det blir liksom ikke konkret nok føler jeg. Så føler jeg også at vi får jo ikke allverdens drahjelp da, fra våre overordna myndigheter. Vi må jo liksom koke dette opp stort sett selv. Hadde vi hatt noen økonomiske gulrøtter som var litt mer trøkk i, så tror jeg kanskje vi hadde kommet litt lenger" (Hillestad, 12.04.2012).

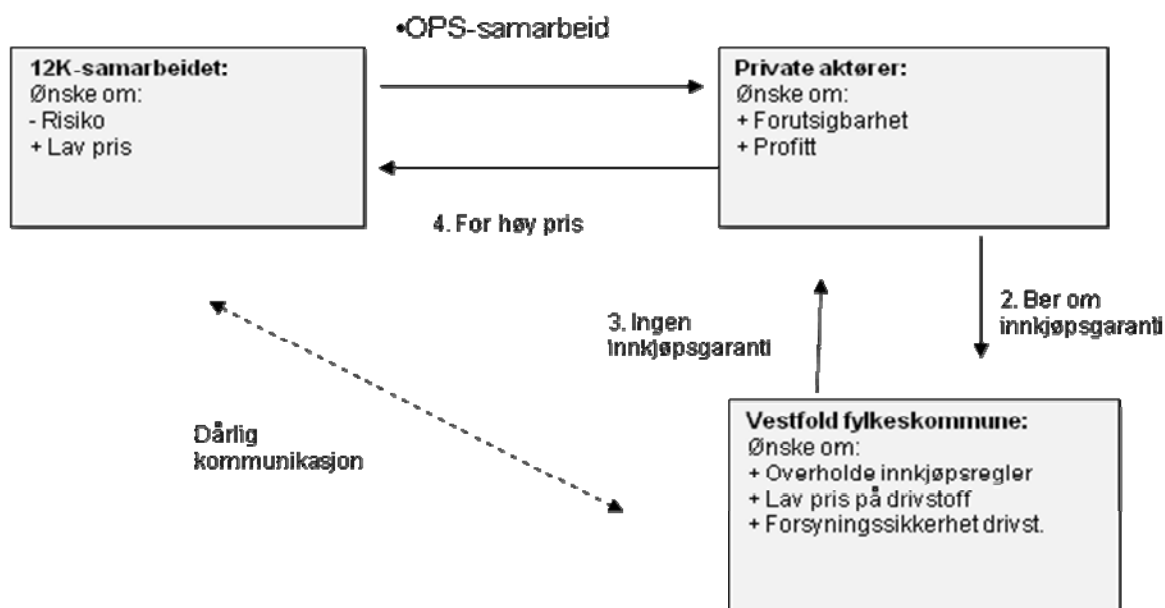
Hillestad mener at klimatiltak ikke blir prioritert når de må konkurrere med andre formål som skal dekkes av kommunebudsjettet:

Siden vi kanskje må bruke av egen lomme for å få det til, så blir jo det noe som må konkurrere med den daglige driften i kommunen. [...] Og da går det utover sånne ting som vi som privatfolk kanskje ikke hadde latt det gå utover, som vedlikehold av offentlige bygg, og det med å tenke på den type ting som vi snakker om nå for eksempel. Det er det jeg sier er en sabla utfordring for en leder å motivere for å bruke penger på ting som ikke du ser resultatet av før det har gått noen år, ikke sant. Du skal ha en stor moral i kommunestyret for å gå inn for sånne ting, mens de skriker etter en hjemmehjelp og så videre. Men hvis du da kan klare å få til en motivasjon for det, da har du kommet langt, og hvis du og kan krydre hverdagen til de som jobber i kommunen, med at de får lov til å prøve og feile". (Hillestad, 12.04.2012).

Oppsummering av funn fra caset

Bakgrunnsdokumentene og intervjuene avdekker flere faktorer som har påvirket prosessen med å bygge et biogassanlegg i Vestfold. I avsnittene under oppsummerer vi det vi oppfatter som de viktigste faktorene. Figuren under oppsummerer hendelsesforløpet.

⁹ <http://e24.no/naeringsliv/esa-gransker-norske-soeppeimonopol/20185481>



Figur 3 Skjematisk modell av hendelsesforløpet i biogassarbeidet i Vestfold

Ønske om å følge opp nasjonal klimapolitikk

Ordføreren i Re, Thorvald Hillestad, mener at kommunenes hovedmotivasjon for å gå inn for biogassprosjektet var et ønske om å bidra til å følge opp den nasjonale klimapolitikken (Intervju med Hillestad, 12.04.2012). Satsingen på biogass kan også tolkes som en oppfølging av kommunenes egne klimaplaner. Det ser altså ut til at kommunene opplever at den nasjonale klimapolitikken er relevant for dem og noe de ønsker å støtte opp under. De mener imidlertid at staten kunne lagt bedre til rette for at kommunene kan satse på ny fornybar energi.

Stort sett vilje til samarbeid

Kommunene i 12K-samarbeidet har samarbeidet i mange år, og fremstår som villige til å samarbeide også om biogassproduksjon. Samarbeidet ser ut til å ha gått bra mellom kommunene etter at kommunene som krevde offentlig-privat samarbeid fikk igjennom denne løsningen tidlig i prosessen (Flere intervjuer). Kommunikasjonen og samarbeidet mellom 12K og VESAR ser også ut til å ha fungert etter hensikten. 12K klarte imidlertid ikke å få til et samarbeid med andre interkommunale samarbeid om å bygge et felles biogassanlegg, noe som har med behandlingstid å gjøre. Dette kommer vi tilbake til senere.

Private aktører mener at de fikk for mye av den økonomiske risikoen

Sett fra de private aktørenes ståsted er problemet i Vestfold relativt enkelt. Fra deres perspektiv er hovedproblemet at 12K-samarbeidet har gått inn for en OPS-modell som legger for mye økonomisk risiko over på de private (Brev til VESAR, 27.02.2012, uformelle samtaler med et annet firma som deltok i konkurransen). Dette opplever de som ekstra vanskelig fordi kommunene har gjort et for dårlig forarbeid, der de ikke har avklart en del problemstillinger som de private mener er nødvendig for å kunne levere et tilbud. Det de først og fremst etterlyser er at kommunene har klart et ferdig regulert område som biogassanlegget kan bygges på, at kommunene ikke kan trekke seg ut av hele samarbeidet etter at de private har levert et tilbud, og at fylkeskommunen garanterer at de vil kjøpe biogassen. Noe av dette kan løses ved at kommunene gjør et grundigere forarbeid, og helst bruker en annen modell enn denne formen for OPS-samarbeid for å bygge og drive anlegget.

OPS-samarbeid er komplisert og lite utprøvd

En av informantene forteller at noen av politikerne gikk tidlig ut og ga garanti innbyggerne at et biogassanlegg ikke skulle finansieres slik at avgiftene skulle stige. Politikerne gikk også langt i valget av en OPS-modell, ved at de valgte en modell med svært mye privat eierskap. Dette er en modell som er lite utprøvd i Norge. Informantene oppgir to grunner til at de valgte en slik modell. Den ene er økonomisk. Ved å velge en OPS-modell ville kommunene unngå større utgifter og økonomisk risiko. Den andre grunnen, som fremstår som minst like viktig, er en ideologisk tro på private løsninger. Høyre og Fremskrittspartiet har mange kommunestyrerepresentanter i Vestfold, og dette er partier som i utgangspunktet er positive til markedsbaserte løsninger og opptatt av å holde et lavt nivå på skatter og avgifter. Denne bidro til at politikerne foretrakk en lite utprøvd modell for offentlig-privat samarbeid. Noen informanter mener det ville vært lettere å velge en modell med sterkere kommunalt eierskap, først og fremst fordi dette er bedre utprøvd. Dette ville gjort det lettere å bygge på andres erfaringer. Når politikere i noen av kommunene tidlig stilte krav om at byggingen av et biogassanlegg ikke skulle føre til økte renovasjonsavgifter, utelukket de samtidig noen modeller for kommunal utbygging og drift av biogassanlegget. Denne tankegangen er en del av et tankesett som har vokst frem siden 1980-tallet og som har formet de offentlige institusjonene. Debatten om mer bruk av private løsninger blir gjerne omtalt som New Public Management, og har preget mye av debatten de siste tiårene om hvordan det offentlige kan løse sine oppgaver. Bruken av private aktører er mye mer akseptert og sett på som mer naturlig enn det var for 30 år siden.

I dette prosjektet skal vi være forsiktige med å ha sterke meninger om hvor vidt løsninger med offentlig regulering er bedre enn private løsninger. Ostrom (1990) er blant de som mener at dette er et svært komplisert spørsmål der svaret på hva som er den beste løsningen gjerne kan variere fra situasjon til situasjon. Vi har ikke i dag noen god nok modell for å komme med et universelt svar på hva som er den beste organisasjonsmodellen. Ostrom mener at flere modeller antakelig kan fungere. Det var imidlertid en del faktorer som måtte være på plass hvis 12K-samarbeidet skulle ha mulighet til å lykkes med en OPS-løsning. Bedriftene skyldte på uavklarte vilkår og at prosjektet var for uforpliktende for kommunene.

Mye tyder på at det ville vært lettere for kommunene å få bygget biogassanlegget i første omgang dersom de hadde gått inn for en modell der kommunene hadde ansvaret for både bygging og drift av anlegget. En viktig årsak til dette er at andre kommuner, ikke minst i Sverige, har erfaringer med en slik modell. Det kan være lettere for en kommune eller et kommunesamarbeid å gå inn for en modell som allerede er utprøvd. Dette betyr ikke nødvendigvis at det er umulig å få bygget biogassanlegget gjennom et OPS-samarbeid. Vi ser imidlertid at prosessen i Vestfold ble svært komplisert, der de måtte hente inn eksterne jurister og andre ekspert for å sikre et godt konkurransegrunnlag. De private aktørene klaget også på den konkrete formen for OPS-samarbeid som ble valgt, fordi de mente at denne modellen la for mye risiko over på de private. Dermed er det grunn til å tro at den konkrete OPS-modellen som de valgte i Vestfold var lite egnet, uten at vi dermed kan konkludere med at alle former for OPS-samarbeid vil være dårlig egnet. Dette er til syvende og sist sterkt knyttet til politisk ideologi.

Dårlig kommunikasjon med fylkeskommunen og uklare konkurransevilkår

Samarbeidet med fylkeskommunen ser ut til å ha fungert dårlig. Kommunene satset hardt på at fylkeskommunen skulle kjøpe gassen, men ble overrasket av at fylkeskommunen ikke ville love å drive bussene på gass. Her ser det ut til at det har vært et kommunikasjonsproblem mellom styringsgruppen i 12K og fylkeskommunen. Selv om styringsgruppen hadde en representant fra fylkeskommunen, er det ikke gitt at han klarer å formidle det som foregår til de andre politikerne og administrasjonen i fylkeskommunen, og skape identitet og forankring blant dem. Med andre ord er det slik at administrasjonen og politikerne i fylkeskommunen har sine egne institusjoner, som det kan være vanskelig for én representant å endre på. Det er mulig at ønsket å etablere biogassprosjektet var dårlig forankret i fylkeskommunen da spørsmålet ble behandlet i fylkestinget. Dette kan i så fall føre til at fylkeskommunen ikke føler seg forpliktet til å strekke seg langt for å bidra til at biogassanlegget blir bygget. Bedre kommunikasjon kunne kanskje gjort fylkeskommunen mindre skeptisk til prosjektet. Det er likevel ikke sikkert, det er også mulig at fylkeskommunen fortsatt ikke ville forplikte seg til å kjøpe biogassen fordi de var redde for å bryte med innkjøpsreglementet. I så fall ville det kommet frem tidligere at fylkeskommunen ikke ville kjøpe biogassen. Da ville de måtte jobbe for å finne løsninger før en eventuell anbudskonkurranse. Vi tolker det slik at det vil være fornuftig å avklare konkurranseregler og se på rammevilkårene for å drive busser som går på gass. Fylkeskommunen ser ut til å være usikre på reglene og redde for negative økonomiske effekter av å gå over til gassbuss. Når dette ikke er avklart i Vestfold, vil problemet i prinsippet også kunne oppstå andre steder.

Tid er en faktor, forvaltning tar tid

Det er mulig at de private aktørene kunne kalkulert med mindre risiko dersom kommunene hadde brukt noe lenger tid på forarbeidet og hvis fylkeskommunen hadde gitt en garanti for avsetning av gassen. Blant annet tar det tid å følge de prosedyrene som skal til for å omregulere et område, i dette tilfellet tomten der de tenkte at biogassanlegget kunne bygges. Det tar også tid for fylkeskommunen å legge om anbudskriterier og i så fall vente til neste anbudsrunde med å innføre dem. 12K kunne ha ventet med å be VESAR om å kjøpe anbudskonkurransen til etter at området som biogassanlegget skulle ligge på var ferdig regulert og etter at fylkeskommunen hadde behandlet spørsmålet om å gå inn som kjøper av biogassen. I stedet kom anbudskonkurransen i gang, de private aktørene prisene dette inn som utgifter, og konkurranseprosessen havarerte. Sett i ettertid ville kommunene antakelig ha vært tjent med å bruke noe lengre tid for å få alle brikker på plass. I dette tilfellet er det også snakk om et interkommunalt samarbeid, der mange kommuner samt fylkeskommunen skal gå gjennom politiske behandlinger. Dette gjør prosessen enda mer tidkrevende enn viss det bare var snakk om en kommune, noe som krever ekstra oppmerksomhet om det å ta seg tid til å gjøre nødvendige beslutninger uten at prosessen går så sakte at alt stopper opp.

Tiden brukt til forarbeid avgjorde også omfanget på prosjektet: 12K-samarbeidet var blant annet i kontakt med Drammensregionen for å høre om de kunne tenke seg å være med på prosjektet, men de konkluderte med at Drammensregionen ville bruke for lang tid på å avgjøre om de skulle være med. Skulle de være med, måtte saken opp i regionrådet der, og det måtte behandles i alle kommunestyrene. Tid ble altså en viktig faktor, der 12K-samarbeidet besluttet at det var viktigere å drive arbeidet fremover enn å få gevinsten av å få med seg Drammensregionen. Eventuelle innvendinger om at biogassanlegget ville vært mer lønnsomt dersom det dekket et større område, må nyanseres ut fra dette. Selv om dette kanskje er riktig i et økonomisk perspektiv, kan det hende at det ville være vanskelig å gjennomføre på det tidspunktet 12K-samarbeidet tok initiativ til å starte arbeidet. En faktor her er tid, der det er mulig at entusiasmen for prosjektet ville bli mindre dersom prosessen trakk ut. En annen faktor er selve samarbeidet. Det er ikke utenkelig at et samarbeid mellom enda flere kommuner kunne ført til at det ble vanskeligere å samarbeide. Problemet med "gratispassasjerer", som vi drøfter i delen av IKAP, er et av problemene som kanskje kunne gjort seg mer gjeldende i en slik situasjon. Det er grunn til å diskutere om interkommunale samarbeid, og ikke minst samarbeid mellom interkommunale samarbeid er en god samarbeidsform i slike tilfeller, og om man også kan tenke seg andre former for organisering for å løse slike oppgaver.

Tabell 8 Faktorer som påvirker arbeidet med biogassanlegget i Vestfold

Faktor som påvirker utfallet	Positiv faktor	Negativ faktor	Ikke en faktor	Kommentar
Politisk risiko / frykt for tapt velgeroppslutning		X		Politikerne er opptatt av å love innbyggerne at renovasjonsgebyret ikke skal stige. De fremhever også ideologiske grunner til å velge et OPS-samarbeid.
Lokalpolitisk prioritering			X	Planene om et biogassanlegg ser ikke ut til å stå i sterk konflikt med andre hensyn. I hovedsak er det enighet om å bygge anlegget.
Partipolitiske/ ideologiske konflikter		X		Konflikter har ikke direkte hindret prosjektet, men sterke krav om offentlig-privat samarbeid gjorde at prosjektet måtte følge en slik modell for at alle kommunene skulle bli med.
Mangel på statlige styringssignaler		X		Det er en oppfatning i Vestfold at staten ikke fremstår som interessert nok i biogassprosjekter så lenge de ikke legger bedre til rette økonomisk.
Motstridende statlige styringssignaler			X	Vi ser ikke noen motstridende signaler som direkte påvirker gjennomføringen av prosjektet.
Konflikt mellom kommunalt sjølvstyre og statleg styring			X	Både kommunene og staten går inn for tiltaket. Prosessen er mer preget av et ønske om å samarbeide enn en konflikt om hvem som skal bestemme.
Økonomisk risiko		X		Politikerne opplever en økonomisk risiko for kommunen ved å bygge et biogassanlegg. Når det velger et OPS-samarbeid, opplever også de private at den økonomiske risikoen blir for stor. Fylkeskommunen opplever en økonomisk risiko ved å gå over til gass i bussene.
Usikkerhet om tiltaket vil gi klimagevinst			X	Det ser ikke ut til at prosessen er preget av diskusjoner om tiltaket har en klimagevinst. Kommunene viser vilje til å følge opp den nasjonale satsingen på alternative energikilder.
Tilpasning til nasjonal klimapolitikk	X			Ønsket om å følge opp nasjonal klimapolitikk blir oppgitt som hovedmotivasjon for å gå inn i prosjektet både for kommunene og bøndene.
Lokal klimasårbarhet			X	Usikkert hvor bekymret aktørene er for å bli rammet av klimaendringer, men de viser vilje til å gjøre klimatiltak.
Teknologisk risiko			X	I liten grad, tilsvarende anlegg er bygget og er i drift andre steder.
Lokale interessemotsetninger			X	12K har stor interesse av at fylkeskommunen skal kjøpe biogassen.
Kompetanse i kommunene (folkevalgt og/eller administrativt nivå)		X		Gjelder særlig OPS-samarbeidet. Dette er en lite utprøvd modell, og kommunene måtte hente inn ekspertise utenfra. Noe lav bevissthet om at manglende avklaringer ville bli priset inn som utgifter hos de private aktørene.
Kapasitet i kommunene (folkevalgt og/eller administrativt)			X	Fremstår ikke som et viktig problem.
Kommunestruktur			X	Tiltaket krever samarbeid mellom mange kommuner. Samarbeidet krever konsensus og forhandlinger.

Ulik kultur blant de som samarbeider skaper problemer		X		Det kan se ut som kommunene har gått inn i OPS-samarbeidet uten å sette seg godt nok inn i hva de private aktørene legger vekt på.
Dårlig kommunikasjon mellom de ulike aktørene.		X		Skepsis i fylkeskommunen til å bruke biogass kan skyldes at politikerne på fylkestinget og ansatte i fylkeskommunen var lite involvert i planleggingen.

Case 4: Næringshage og biogassanlegg i Steigen kommune

Tabell 9 Fakta om utviklinga av næringshage og biogassanlegg i Steigen

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

Omtale av caset

Ideen oppstår

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

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

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

Ønsket om vekst skaper en viss støtte

Omtalen av et mulig biogassanlegg og andre muligheter for å bygge ut alternativ energiproduksjon, bærer preg av at Steigen kommune føler behov for å snu nedgang til vekst. Diskusjonen antyder at det kanskje finnes muligheter for økt næringsaktivitet på dette feltet. Forslaget i klimaplanen tar utgangspunkt i at det er planlagt et nytt smoltanlegg for laks og ørret i Steigen. Oppdrettsselskapet Mainstream, som kanskje vil bygge anlegget, ønsker i så fall å bygge et småkraftverk som skal forsyne anlegget med energi. På dette tidspunktet er verken utbyggingen av smoltanlegget eller småkraftverket ferdig utredet og godkjent. Klima- og energiplanen legger vekt på at det kan

finnes muligheter for å utnytte disse planene til ytterligere økt næringsaktivitet, ved å knytte smoltanlegget og småkraftverket til anlegg som kan utnytte andre ressurser, blant annet bioenergiproduksjon og algedyrking. I et vedlegg til klima- og energiplanen blir det beskrevet noen muligheter for hvordan dette kan gjøres. For det første blir det påpekt at smoltanlegget ville trenge å varme opp vann i perioder, og at dette kan foregå med gass. Samtidig blir det antydnet at det kan være gode forhold for biogassproduksjon i området. Blant annet vil et stort smoltanlegg gi store mengder avfallstoffer som kan forurense sjøen, men slike stoffer kan også brukes som næring blant annet til algeproduksjon. Alger kan brukes til flere ulike formål, blant annet til å produsere energi. Videre kommenterer planen at Steigen er en jordbrukskommune, noe som gir mye husdyrgjødsel. Husdyrgjødsel kan brukes til å produsere biogass, og ifølge planen kan det være muligheter for å knytte et biogassanlegg til smoltanlegget og å bruke både algedyrking og husdyrgjødsel som råstoff til gassproduksjonen.

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

Fra forprosjekt til gradvis oppbremsing

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

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

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

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

Svak forankring blant politikerne

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

Nei, den er nok ikke det, den har ikke noen høy profil for å si det sånn. Det må jeg bare innrømme. Det er ikke noe vi tenker så mye på, faktisk. Jeg vet jo vi burde det, men [...] jeg vet ikke i hvilken sammenheng det skulle være at

vi skulle ha så stor innflytelse på det her. Vi sysler jo med ting som vi tenker ikke direkte berører de spørsmålene egentlig. Vi sliter med å klare å få kommuneøkonomien til å gå ihop. Det er jo det daglige slitet etter å ikke havne i ROBEK-lista. Jeg sitter akkurat og skriver en mail nå til folk som må ha orienteringsmøter om kutt i budsjettet, i årets budsjett da. [...] Klima kommer nok langt bak i tankeverdenen vår (Intervju med Schrøder, 20.04.2012).

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

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

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

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

Ja, skal vi få skikk på det der, så må det komme direktiver ovenifra, tenker jeg. Så det må vel bli... Det må komme fra staten, at de pålegger oss å iverksette ulike tiltak. I forhold til biltrafikk, og hvordan... Vi må kjøre med de bilene som er til salgs og bruke den bensinen som er, med de utslippene som kommer derfra. Og vi kan nok ikke..., sånn som vi bor her er det neppe lønnsomt å sette opp flere busser og lage et større kollektivtrafikktilbud, i denne spredtbygde kommunen. Ellers er det privatbedrifter man er nødt til å ha, skal dette her fungere (Intervju med Schrøder, 20.04.2012).

Tekniske hindringer

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

Både ordfører Schrøder og Knut Sivertsen i Steigen bondelag forteller at en samlokalisering av disse råvarene i et stort biogassanlegg vil føre til at husdyrgjødselen vil måtte transporteres over store avstander. Dette opplever de som et viktig problem. Hovedproblemet er at viss biogassanlegget skal ligge i nærheten av smoltanlegget, vil det ligge et godt stykke unna de viktigste jordbruksområdene i den geografisk spredte kommunen. Størrelse på anlegget og plassering henger sammen, og i Steigen er det ikke avklart hvordan disse praktiske løsningene eventuelt skal være.

Et annet problem er ifølge informantene at det ikke er klart hva all gassen skal brukes til. Utredningen fra Bioforsk anslår at et stort biogassanlegg slik det er foreslått i Steigen vil produsere mye mer biogass enn det som er behovet for smoltanlegget.

Ordfører Schrøder og næringssjef Løken mener også at det er et problem at spesielt noe av det som er foreslått i Steigen er lite utviklet teknologi. Dette gjelder særlig ideen om å kombinere biogassproduksjon med algedyrking.

Stram økonomi gjør det vanskelig å ta initiativ til nye investeringer

Når Schrøder forteller at kommunen har lite fokus på klimaspørsmål, sier han også at det kommunen er mest opptatt av er å få endene til å møtes. Han forteller at ikke bare kommunen som organisasjon, men også viktige deler av næringslivet strever med økonomien. Schrøder, som også er bonde, forteller at landbruksnæringsen sliter:

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

Sivertsen i bondelaget mener også at en av grunnene til at det stopper opp er dårlig økonomi i landbruket:

Den her økonomien på gårdene de siste tjue åra har vært såpass dårlig at det har ikke vært noe [...] kapital til drifta, langt mindre til å gjøre innovative tiltak. Det har ikke vært noe plass til noe eksperimentering sånn at... det har gjort også sikkert [at] det har vært vanskelig å [få til] (Intervju med Sivertsen, 13.04.2012).

Mangel på investorer

Snorre Jonassen, administrerende direktør i oppdrettselskapet Mainstream, mener at den største barrieren for å bygge et biogassanlegg i Steigen er at de ikke har noen investorer. Han tror at kommunen har hatt litt for store

forhåpninger om at Mainstream skulle ta investeringene. Mainstream konsentrerer seg imidlertid om fiskeoppdrett, og anser det ikke som naturlig å gå dypt inn i en biogassatsing. Ifølge Jonassen legger Mainstream gjerne til rette for ny næringsaktivitet i kommunen om de kan det, ved for eksempel å tilby råstoff til et biogassanlegg, men de som skal drive anlegget må være profesjonelle på biogassproduksjon.

Han forteller at Mainstream har to former for motivasjon for å involvere seg i et biogassanlegg. Det ene er at de vil bidra til næringsutvikling i kommunen, det andre er omdømmebygging. Smoltanlegg slipper ut næringsalter og avfallstoffer i havet, og hvis dette i stedet kan brukes til produksjon av fornybar energi, viser selskapet vilje til å gjøre noe med problemet. Jonassen sier at han mener at kritikken av utslippene er overdrevet, men at det er bra for omdømmet hvis de viser vilje til å gå kritikken i møte. Det ser altså ut til at det ligger et uutnyttet potensial i å bruke avfall fra oppdrettsnæringen til produksjon av bioenergi.

Oppsummering av funn fra caset

Vilje til å følge opp kravet om klimaplan

Steigen og de andre kommunene i Nord-Salten viste vilje til å følge opp det nasjonale kravet om at alle kommuner skulle lage en klimaplan. En person ble ansatt for å lage planutkastet, og kommunen deltok på flere møter der de fikk informasjon fra fylkeskommunen om å lage klimaplaner. Dataene tilsier likevel at klimamotivasjonen ikke sto sterkt, de laget planen fordi de fikk pålegg om det og støtte til det.

Manglende følelse av at klimapolitikken er relevant for Steigen

Steigen kommune opplever økonomisk tilbakegang. Dette preger også politikken. Samtidig er kommunen spredtbygd, og relativt få innbyggere bor på et stort område. Økonomien, størrelsen og spredtbygdheten gjør at politikkerne i Steigen føler at det er vanskelig å få til klimatiltak. Det at kommunen har få innbyggere og lite utslippintensiv industri gjør også at politikkerne i Steigen føler at de bidrar lite til den globale oppvarmingen. Dermed opplever de at den nasjonale klimapolitikken er lite relevant for Steigen. Når de har liten tro på at klimatiltak i Steigen vil gi noen særlig effekt, er klimapolitikk i svært liten grad en motivasjon for å bygge ut biogassanlegget. Da sitter de igjen med andre former for motivasjon, først og fremst ønsket om næringsutvikling og omdømmebygging.

Manglende kapasitet i kommunen

Representantene for kommunen legger vekt på at Steigen er en kommune i tilbakegang, og at det meste av deres oppmerksomhet er rettet mot å holde budsjettet i balanse og skape arbeidsplasser. Andre oppgaver som ikke er lovpålagte blir nedprioritert. Informantene ser også dette i sammenheng med at det er få ansatte i kommunen. Hver person har derfor mange ulike oppgaver, og prioriterer det som er lovpålagt og som kan bidra til næringsutvikling. Uten at vi kan konkludere i dette prosjektet hvor mye kunnskap de har om klimaendringer i Steigen kommune, kan det være grunn til å tro at kommunestrukturen ikke hjelper dem til å få gode kunnskaper om temaet. De mener selv at de ikke har tid til å jobbe med det og at bevisstheten rundt det er lav. Bevisstheten er også lav blant politikkerne, som i likhet med administrasjonen konsentrerer seg om det de opplever som mer presserende oppgaver.

Ønsket om næringsutvikling bidrar til en positiv innstilling

Selv om Steigen kommune ikke har klimaendringer langt fremme i bevisstheten, har de hatt flere andre grunner til å ønske å engasjere seg for et biogassanlegg. Først og fremst ser de på dette som en mulighet til å bidra til næringsutvikling og nye arbeidsplasser. Også næringslivet i kommunen er positiv til å bidra til nye næringer. Oppdrettsselskapet ønsker ikke selv å bygge et biogassanlegg, men er positive til å være involvert i et prosjekt som kan skape nye næringer. Omdømmebygging er også viktig. Oppdrettsselskapet ønsker å vise at de er opptatt av miljø og at de ønsker å løse miljøproblemer de føler seg beskyldt for å skape. Selv om selskapet selv mener at denne kritikken ikke stemmer, mener de det er bedre for selskapets rykte om de går kritikken i møte og samtidig bidrar til næringsutvikling. Også Steigen kommune ser ut til å se en viss verdi i å fremstå som et lokalsamfunn med mye ressurser og nye ideer.

Mangel på investorer

I og med at planleggingen av biogassanlegget ikke har kommet langt, er det mange ubesvarte spørsmål. Ifølge Bioforsk er det et stort potensial for å bygge både flisfyringsanlegg, biogassanlegg og anlegg for algeproduksjon i Steigen, men de som eventuelt vil bygge dette må først få lage en del utredninger om hvordan dette kan gjøres. Et sentralt problem er at prosjektet ikke har noen investorer som vil gå inn og investere i anlegget. Ifølge direktøren i oppdrettsselskapet håpet kommunen opprinnelig at de ville gå inn med midler, men selskapet mener at et slikt anlegg har lite å gjøre med det de driver med. De mener dette er en helt ny næring som trenger å bli drevet av et selskap som kan mer om biogass. Direktøren i oppdrettsselskapet tror at dette er den viktigste faktoren for å få realisert et slikt anlegg. Oppdrettsselskapet selv har få incentiver til å skulle bygge et slikt anlegg. Det har heller ikke bondelaget, som alt strever økonomisk, og ikke kan se at et biogassanlegg kan være økonomisk drivbart for bøndene.

Teknologisk risiko

Det ser ut til å være litt ulike oppfatninger om hvor moden teknologien er for det foreslåtte biogassanlegget og tilknytningen til et anlegg for algedyrking. Næringssjefen i kommunen legger vekt på at det er mye teknologi som ikke er utviklet på dette området, og at dette krever investeringer utenfra. Her er han på linje med rapporten fra Bioforsk. Slik teknologiutvikling blir for stort for en liten kommune. Direktøren for oppdrettsselskapet er mer optimistisk, og peker på at selv om denne teknologien ikke er mye brukt i Norge, er den tatt i bruk i andre land.

Det vil uansett være behov for flere avklaringer av hvordan et slikt prosjekt kan gjennomføres i Steigen. Det trengs først og fremst teknologiske og økonomiske avklaringer for selve anlegget, men som vi så i Vestfold, er det også viktig å gjøre en grundig analyse av hvordan arbeidet skal organiseres. Da blir det også et spørsmål om en større offentlig aktør enn Steigen kommune må gå inn å ta ansvaret for tilrettelegging, siden Steigen har liten kapasitet til å gjøre det selv.

Mangel på statlige styringssignaler

Ordføreren i Steigen snakker om at kommunen har lite bevissthet om klimaendringer og at de nedprioriterer det til fordel for det de opplever som viktigere oppgaver. Han tror at den eneste måten Steigen vil begynne å prioritere klimapolitikk på, er viss staten kommer inn å gir kommunene klare pålegg og retningslinjer.

Oppsummering: behov for selvoppholdelse

Steigen er en kommune i tilbakegang, og et viktig stikkord for denne kommunen er selvoppholdelse. Politikerne og administrasjonen i kommunen er først og fremst opptatt av å opprettholde tjenestetilbudet i en kommune med spredt bebyggelse og dårlig økonomi, og å bidra til å snu den negative befolkningsutviklingen ved å legge til rette for næringsutvikling. Informantene i Steigen ser ikke ut til å mene at de bidrar særlig mye til klimagassutslippene, noe som også blir nevnt i klimaplanen. Samtidig ser ingen ut til å være svært bekymret for at de skal bli direkte rammet av konsekvenser av klimaendringene. Dermed er Steigen i en situasjon der noen oppgaver som ikke har med klima og gjøre svært viktig, mens klimaproblemet fremstår som lite relevant. Både politisk og administrativt er klimaengasjementet i hverdagen bortimot helt fraværende.

Dette står i en viss grad i kontrast til det inntrykket man kan få av å lese klimaplanen for Nord-Salten. Denne fremstår som relativt ambisiøs og kan skape en forventning om at Steigen og nabokommunene har relativt store ambisjoner i klimapolitikken. Informantene i Steigen forteller at politikerne var lite involvert, og at de vedtok en plan som de hadde liten kjennskap til og få ambisjoner om å følge opp. Deretter havnet planen i en skuff. Grunnen til at klimaplanen fremstår som relativt ambisiøs, er nok først og fremst at den ble skrevet av noen få personer som hadde som oppgave å lage planutkastet. Disse hadde et klimaengasjement, og ønsket å lage en ambisiøs plan for Steigen, men innholdet i planen var i stor grad ukjent for politikerne. Selv om politikerne vedtok planen, følte de lite tilhørighet til innholdet i den. Da er det kanskje ikke så overraskende at de ikke tar egne initiativ for å følge den opp. Slik sett har plandokumentet i seg selv lav verdi, og innholdet i planen er løst fra resten av kommunens arbeid. Dette at klimaplanen er et eget dokument som er adskilt fra resten av kommunepolitikken, gjør det sannsynligvis lettere for kommunen å legge klimapolitikken til side. Et sentralt spørsmål i Steigen blir hvordan en kommune i tilbakegang kan jobbe med klimapolitikk, og hvordan man kan unngå at klimaplaner blir et symbolsk dokument som ikke er underbygd av politisk vilje.

Et annet problem som delvis er beslektet med dette er at Steigen kommune har lite kapasitet til å jobbe med klimapolitikk. Samtidig som dårlig økonomi og behovet for næringsutvikling dominerer politikk og administrasjon i Steigen, har kommunen få ansatte til å ta seg av mange oppgaver. Næringssjefen i kommunen forteller at de ansatte har svært mange arbeidsoppgaver, og at de må prioritere å jobbe med de oppgavene de mener er helt nødvendige og prioritere mellom resten. Da taper klimapolitikken i konkurransen om oppmerksomheten. Dette var ett av problemene som nasjonale myndigheter prøvde å løse på 90-tallet ved å gi øremerkede midler til kommunene til å ansette egne miljøvernledere. Da kommunene måtte finansiere dette selv la mange kommuner ned denne stillingen, og Steigen er en av kommunene som ikke har noen ansatte med særlig ansvar for å følge opp klimapolitikken.

Tabell 10 Faktorer som påvirker arbeidet med biogassanlegget i Steigen

Faktor som påvirker utfallet	Positiv faktor	Negativ faktor	Ikke en faktor	Kommentar
Politisk risiko / frykt for tapt velgeroppslutning			X	Ideen er ikke konkretisert, og i liten grad diskutert politisk. Derfor har det så langt ikke vært noen politisk risiko.
Lokalpolitisk prioritering		X		Klimahensyn er generelt lavt prioritert i Steigen. Oppmerksomheten rundt biogassprosjektet er derfor lav. Stor oppmerksomhet om vekstfremmende tiltak kan utgjøre en barriere.
Partipolitiske/ ideologiske konflikter			X	Ingen har stilt seg negative til å bygge et biogassanlegg. Ideen er for lite konkret til at det blir konflikter rundt realiseringen av anlegget.
Mangel på statlige styringssignaler		X		Alle kommuner må ha en klimaplan, men innhold i planen og oppfølgingen stilles det få krav til. Dette kan sies å legitimere Steigens følelse av at klimapolitikk ikke er så relevant for dem.
Motstridende statlige styringssignaler			X	Ikke registrert på et så tidlig stadium i prosessen.
Konflikt mellom kommunalt			X	Ingen synlige konflikter. Det er i stor grad

sjølvstyre og statleg styring				opp til kommunene selv om de skal legge til rette for bygging av biogassanlegget.
Økonomisk risiko		X		Dyrere å etablere nye energibærere enn de godt etablerte (eks. vannkraft). Lite vilje til å ta økonomisk risiko når kommunen og viktig næringsliv har dårlig økonomi.
Usikkerhet om tiltaket vil gi klimagevinst		X		Politikerne i Steigen fremstår å ha lite motivasjon til å jobbe med klimatiltak.
Tilpasning til nasjonal klimapolitikk			X	Steigen laget en klimaplan sammen med nabokommunene, etter instruks fra staten. De har imidlertid gjennomført svært lite klimapolitikk i praksis.
Lokal klimasårbarhet		X		Politikere i Steigen uttrykker ikke bekymring for å bli rammet av klimaendringene.
Teknologisk risiko		X		Steigen ser en klar teknologisk risiko, der kommunene vil være svært avhengige av andre for teknologiutvikling.
Opplevelse av om nasjonal klimapolitikk er relevant for lokal politikktutforming		X		Klimapolitikken oppleves som lite relevant i Steigen. Kommunen er mest opptatt av å jobbe mot dårlig økonomi og tilbakegang i næringslivet.
Lokale interessemotsetninger			X	Politikerne er positive til et biogassanlegg viss det kan skape arbeidsplasser. Ellers er engasjementet lavt.
Kompetanse i kommunene (folkevalgt og/eller administrativt nivå)		X		Dette spiller en rolle ved at kommunen ikke selv har nok kompetanse om biogassanlegg eller hvilken rolle de kan spille i klimapolitikken.
Kapasitet i kommunene (folkevalgt og/eller administrativt)		X		Ansatte i kommunen opplever at de ikke har tid til å prioritere arbeid med biogassanlegget. Hver ansatt har mange ulike oppgaver, og økonomi, velferdstilbud og næringsutvikling er hovedprioritet.
Kommunestruktur			X	Fremstår ikke som veldig relevant i denne sammenhengen. Kanskje kunne en større kommuneorganisasjon lettere hatt kapasitet til å jobbe med klimaspørsmål.

Oppsummering: Kan kommunene lykkes?

Dette kapittelet oppsummerer funnene i caseanalysene, og bruker det til å komme frem til noen konkrete råd og diskusjoner om hva som kan gjøre det lettere for kommunene å gjennomføre flere sektoroverskridende klimatiltak. Kapittelet er strukturert på følgende måte:

- Noen felles problemstillinger i caseanalysene
- Noen fokusområder for kommunale klimaprosesser
- Råd som KS kan gi til kommunene
- Råd om overordnede strukturelle problemstillinger som kan diskuteres
- Råd om en metode for kartlegging av barrierer

I det videre gjennomgår vi suksessivt hver av disse punktene.

Noen felles problemstillinger hentet fra caseanalysene

I alle de fire tilfellene uttrykker alle de involverte aktørene et sterkt ønske om *samarbeid* for å få til klimatiltaket, og de er tilsynelatende enige om intensjonene i samarbeidet. I alle casene opplever de i imidlertid problemer når de skal begynne å konkretisere hvordan tiltaket skal gjennomføres i praksis. Vi kan foreslå noen konkrete tiltak som kan bidra til å gjøre det lettere å gjennomføre den typen klimaarbeid som vi har studert. Blant annet ser vi at noen økonomiske virkemidler og klargjøringer kunne lettet arbeidet for kommunene. Dette skal vi komme nærmere inn på. Vi vil likevel hevde at det i alle tilfellene også finnes noen grunnleggende organisatoriske og institusjonelle problemer, og at det er nødvendig å sette seg inn i hva disse går ut på hvis vi skal kunne vurdere hvor i årsaksrekken det er nødvendig å sette inn tiltak for å få flere tverrsektorielle klimatiltak i kommunene til å lykkes. Dette er underliggende faktorer som påvirker samarbeidet i sektoroverskridende klimatiltak.

Det vi ser, er at hvordan kommunesektoren handler er helt avgjørende for resultatet. De private aktørene i våre case har slik vi ser det handlet slik vi kan forvente at de gjør, som aktører som først og fremst søker profit og forutsigbarhet i et marked. Slik sett har ikke de private gjort noe overraskende eller noe som direkte hindrer et samarbeid. I de tilfellene private har vært involvert er det mer snakk om at kommunene i større grad faktisk kunne forutsett hva de ville være opptatt av, og tatt hensyn til det når de skulle løse oppgaven. Det interessante da er hvordan kommunene handler, og hvordan det kan legges til rette for at de samarbeider bedre med andre om klimatiltak.

I det innledende kapittelet om institusjonell analyse beskrev vi hvordan aktørenes handlinger og tenkemåter er formet av - og skjer innenfor - den institusjonelle konteksten de er en del av. En ansatt i kommuneadministrasjonen vil for eksempel føle tilhørighet til denne og handle ut fra den logikken og de sosiale kodene som finnes der. Det samme vil en ansatt i en annen kommuneadministrasjon gjøre. De sosiale kodene kan likne, men viss begge handler ut fra en logikk som sier at kommunen skal konkurrere om arbeidsplasser med kommunene rundt, har vi en interessekonflikt. Denne institusjonelle logikken kan vi i sin tur forstå som produsert av skatteregler som gir kommunene inntekter ut gjennom skatt som blir ilignet på innbyggere og eiendom. Regler og forståelsesrammer, og dermed logikken som former administrasjonens handlinger vil i sin tur være annerledes enn den logikken vi finner blant politikere i kommunen, blant administrasjon og politikere i fylkeskommunen og for eksempel i ulike deler av staten. Organisering, verdier og forståingsrammer er i sum avgjørende for hvilke grupperinger vi får og hvilke logikker som oppstår. Dette er helt avgjørende for å forstå noen av de grunnleggende utfordringene som vi ser, blant annet i interkommunale samarbeid og samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner. Dynamikken i samarbeidet vil i stor grad være påvirket av hvordan samarbeidet er organisert.

Vi kommer da lett inn på noen organisatoriske utfordringer som i og for seg er "gammelt nytt" for kommunene. Vi mener likevel det er avgjørende å ta også "gamle innsikter" med i diskusjonen for å få et mest mulig helhetlig bilde av hva som faktisk må til for å ta bort faktorer som i dag hindrer lokale klimatiltak. Etter at vi har beskrevet noen av disse sentrale utfordringene kan vi diskutere på hvilket nivå vi må sette inn virkemidler for å lykkes i å innføre flere lokale klimatiltak. Da kan vi diskutere hva kommunene selv kan gjøre for å lette samarbeidet med andre aktører, og hvordan andre forvaltningsnivåer også kan legge bedre til rette. Vi kommer inn på spørsmålet om hvordan det er mulig å forbedre de samarbeidsformene vi studerer, men vi vil også drøfte om det er grunn til å diskutere om det finnes andre samarbeidsformer som ville være mer effektive for å løse visse oppgaver innenfor klimapolitikken. Noen sentrale spørsmål vi stiller er da:

- Hvordan fungerer organisasjonsformen og samarbeidet som er opprettet for å gjennomføre klimatiltaket? Hvilke logikker finnes? Er organiseringen hensiktsmessig?
- Hvordan kan organiseringen eventuelt bli mer hensiktsmessig, og finnes det andre måter å organisere seg på som kunne fungert bedre?
- Hvordan kan kommunene selv og andre forvaltningsnivåer legge bedre til rette for samarbeid om å gjennomføre klimatiltak?

Da vi valgte ut case å studere, gjorde vi oss flid med å finne eksempler på genuine klimatiltak, det vil si tiltak som virkelig var motivert av et ønske om å redusere klimagassutslippene. Vi var klar over at en del klimatiltak nok først og fremst er motivert av andre interesser, og at klima i en del tilfeller blir brukt som et tilleggsargument. Vi valgte ut tiltakene i samtaler med KS.

I ettertid ser vi at vi ikke klarte å finne gode eksempler på tiltak som faktisk utelukkende hadde klima som motivasjon, men i alle casene ble klima oppgitt som ett av de viktigste argumentene for å gjennomføre tiltakene. Et viktig funn fra caseanalysene er imidlertid at klima fremstår som en svakere motivasjon enn det man først kunne få inntrykk av. Selv om klima ofte blir nevnt, er det i stor grad andre faktorer som motiverer aktørene når det kommer til stykket. Som vi kommer til å diskutere nærmere, er det slik at nettopp når interesser, verdier og motivasjon ikke bare handler om klima, kan sluttresultatet gå flere veier. Dette er også en sentral årsak til samarbeidsproblemer: Det bunner først og fremst i at motivasjonen til å gjøre klimatiltak ikke er den sterkeste motivasjonen blant én eller flere av de involverte organisasjonene og aktørene. Spørsmålet om hva som motiverer aktørene er avgjørende for å komme frem til forslag til løsninger.

Samarbeid er ofte ikke kjernen i problemet

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

Lavt klimaengasjement lokalt

Ingen av kommunene vi har studert ser ut til å ha klima som hovedmotivasjon for å gjennomføre de aktuelle tiltakene. For alle kommunene er det stort sett andre faktorer enn klima som får dem til å utrede og etter hvert gå inn for å gjennomføre tiltaket. Vi opplever likevel at kommunene har en klimasamvittighet, men andre drivkrefter og saker avgjør de faktiske prioriteringene. Ordfører Hillestad i Re kommune sier vel å merke at klimahensyn var hovedmotivasjonen for biogassprosjektet i Vestfold, men han sier også at klimaengasjementet i kommunene generelt er lavt. Dermed er det grunn til å tro at andre faktorer, kanskje først og fremst økonomiske, spiller en viktig rolle. Hillestad kommenterer at svake statlige styringssignaler bidrar til engasjementet holder seg lavt.

Interkommunale samarbeid blir ofte lite ambisiøse på grunn av kompromisser

12K-samarbeidet opplever noen av de samme samarbeidsproblemene som vi har sett i Trondheimsregionen. Temaet er et annet, men de har til felles at samarbeidet må inngå kompromisser fordi noen kommuner stiller absolutte krav om å få ivarett egne interesser. I Vestfold er dette et krav om å bruke en ideologisk bestemt modell for samarbeid, mens i Trondheimsregionen er det snakk om et mer pragmatisk og tverrpolitisk ønske om å ivareta et behov innenfor den enkelte kommunen. Selv om kravene er forskjellige, er samarbeidsutfordringene relativt like. Problemet i begge tilfeller er at kommunesamarbeidet ikke er juridisk bindende, og at enkeltkommuner må få gjennom sine krav for at ikke hele samarbeidet skal velte eller at det blir færre kommuner som samarbeider. Dette kan føre til uønskede konsekvenser for samarbeidet. I Vestfold hevder noen at de måtte gå inn for en modell som ikke var egnet til å løse oppgaven. De viser til at det finnes langt mer erfaring med andre modeller. I Trondheimsregionen førte det til at ambisjonene ble lavere enn det mange opprinnelig håpet på. En av informantene kaller interkommunalt samarbeid for *staurbæring*¹⁰, og tror at et slikt samarbeid bare må akseptere at alt tar lang tid og at de må jobbe jevnt og trutt med gradvis å dra mer i samme retning.

Denne konflikten mellom fellesinteresser og egeninteresser minner om problemstillinger som er godt beskrevet i samfunnsvitenskapelig litteratur. Mancur Olson skriver i en kjent bok, *The Logic of Collective Action*, om at det er vanskelig å få individer til å samarbeide for å oppnå felles goder (Olson, 1971). Olson kritiserer den store optimismen han opplevde rundt seg, der mange lente seg på en gruppeteori som hevdet at individer med felles interesser frivillig ville samarbeide for å fremme disse interessene. Olson mente på sin side at med mindre det var snakk om en veldig liten gruppe, ville ikke rasjonelle individer velge å handle på en måte som fremmet deres felles interesser eller gruppeinteresser. Poenget til Olson var at en person som ikke kan holdes utenfor det felles godet i det øyeblikket godet er oppnådd, har få insentiver til å bidra til fellesgodet. Det mest rasjonelle for en enkeltperson i dette tilfellet vil være å opptre som en "gratispassasjer", som følger sine egeninteresser og samtidig får glede av det godet som fellesskapet har sørget for. Dermed har ikke aktørene insentiver til å legge vekk sine egeninteresser til fordel for felles interesser i situasjoner der disse står i motsetning til hverandre. Dette kan ødelegge hele samarbeidet. Viss alle deltakerne i gruppen bestemmer seg for å være "gratispassasjerer", vil de ikke klare å oppnå det felles godet. Fristelsen til å være gratispassasjer kan føre til at alle ender opp med et resultat de ikke ønsket seg. Et annet utfall kan være at noen går inn for å samarbeide mens andre velger å være gratispassasjerer, noe som kan føre til at resultatet blir dårligere for gruppen enn viss alle hadde samarbeidet. På

¹⁰ Å få til samarbeid i regjeringen var etter kvart like vanskelig som å bære staur, uttalte tidl. statsm. Per Borten, og viste til at det sprikte i alle retninger.

denne måten kan det som i og for seg er rasjonelle handlinger hos hvert av individene føre til et resultat som kanskje ikke kan kalles rasjonelt.

Situasjonen i Trondheimsregionen kan på flere måter sammenlignes med problemet med "gratispassasjerer" slik Olson beskriver det. Alle kommunene i regionen har i utgangspunktet interesse av å samarbeide om en felles arealplan. En slik felles plan kan gi kommunene flere fordeler. Som Granmo påpeker kan det gi dem et konkurransefortrinn ved at de kan gå sammen om å markedsføre seg overfor næringslivet. Samarbeidet kan også hjelpe dem til å finne gode næringsarealer samtidig som dette går mindre utover andre interesser enn det kanskje ville gjort dersom kommunene arbeidet hver for seg. Dette gjelder ikke minst hensynet til jordvern, som ifølge Fylkesmannen har vært for dårlig ivaretatt tidligere. Ved å samarbeide kan kommunene velge blant områder i hele regionen for å finne de områdene som er best egnet til næringsformål og som tar minst mulig av dyrket mark. Felles arealplanlegging hjelper også kommunene til å planlegge for å redusere transportavstander, noe som ofte krever at de tenker på tvers av kommunegrenser. IKAP hjelper dem på denne måten til å oppfylle egne og nasjonale mål.

Samtidig har regionalt samarbeid en politisk kostnad. Det å ta hensyn til fellesinteresser kan gå på bekostning av kommunenes egne interesser. Vedtakene i IKAP er naturlig nok en avveining av ulike interesser opp mot hverandre, der noen interesser må tape i konkurransen med andre. De vinnende og tapende interessene kan være ulikt fordelt mellom kommunene. Når for eksempel IKAP velger å legge et stort næringsområde i et skogsområde i en kommune for å spare dyrket mark i en annen, kan innbyggere i kommunen som skal huse næringsarealet oppleve at de får mange ulemper og få fordeler i sin kommune. Kanskje er lokalpolitikere i mange tilfeller mer lojale mot de helt lokale interessene til innbyggerne som har valgt dem enn til regionale planer.

Samarbeid mellom interkommunale samarbeid tungrodd og krevende

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

Behov for selvoppholdelse

For to av casene er en helt sentral problemstilling at kommunene først og fremst føler behov for å prioritere sin egen selvoppholdelse. Dette er Steigen og kommunene i Trondheimsregionen. I Steigen er samfunnet truet av nedgang i folketall og dårlig økonomi. I Trondheimsregionen ser også noen av kommunene behov for å prioritere noen tiltak veldig sterkt for å sikre tilflytting og vekst. Denne selvoppholdelsen trumfer andre interesser, og må kombineres med de regionale interessene i planen.

Også denne problemstillingen er langt fra ny. Allerede i 1975 skrev Harald Ekker at kommuner med negativ befolkningsutvikling og problemer med næringsutvikling gjør en svak innsats i planleggingsarbeidet (Ekker, 1975). Han viste hvordan slike kommuner var lite motivert til å drive med generalplanlegging. Et av problemene var at de ulike aktørene hadde ulike forventninger til generalplanleggingen. Utbyggingsavdelingen hos Fylkesmannen ønsket å bruke generalplanen til å kontrollere at kommunene fulgte opp nasjonale målsetninger. Noen av disse målsetningene hadde med arealbruk å gjøre, slik som vern av dyrket mark, bedring av trafikksikkerheten og hindring av forurensning og andre miljøtiltak. Ekker skrev at det var mulig at kommunene ikke opplevde disse spørsmålene som like vanskelige, og at de derfor forholdt seg passive til slik planlegging. For små kommuner var den sentrale målsetningen å opprettholde bosetningen. Representantene fra kommunene i Ekkers analyse mente derfor at det viktigste målet med generalplanen var å legge til rette for ny næringsaktivitet, og å bruke det lokale ressursgrunnlaget og offentlig hjelp og støtte til å oppmuntre private initiativ. Problemene med arealbruk og utbygging oppfattet kommunene som relativt små og håndterbare. De mente at planene burde være fleksible og ha et relativt kort tidsperspektiv slik at de kunne tilpasses endrede betingelser. Politikerne mente av samme grunn at langsiktige planer ble urealistiske. Dette førte også til at kommunene mente at det var vanskelig å bruke langtidsbudsjettering som virkemiddel for styring og kontroll. Med andre ord ønsket staten og kommunene å bruke generalplanleggingen til ulike formål. Ekker foreslo blant annet å koble generalplanleggingen sterkere til distriktsutbygging på lokalt nivå, blant annet for å øke kommunenes interesse for slik planlegging. Han påpekte at mange kommuner ikke ville ha mulighet til å drive planlegging som tilfredsstiller kravene, og mente derfor at planleggingen burde tilpasses bedre til kommunenes situasjon. En nærliggende konklusjon ut fra disse innsiktene er at dersom klimatiltak blir knyttet tettere til næringsutvikling og oppretting av arbeidsplasser lokalt, er det større sjanse for at kommunene viser interesse for å gjennomføre dem. Behov for å markere ideologi og unngå politiske kostnader

I de to andre casene; Vestfold og Bergen, er politikere mer opptatt av å unngå for sterke politiske kostnader. I Vestfold er politikere i noen av kommunene svært opptatt av å markere sin politiske tilhørighet, og vise velgerne at de har handlekraft og vilje til å følge sin ideologi ved å legge bedre til rette for å involvere private i å løse kommunale oppgaver. I Bergen er det en lignende situasjon, der enkelte kommunepolitikere tilsynelatende

utelukkende av ideologiske grunner ikke ønsker å gå inn for kørprising, blant annet fordi dette legger for store restriksjoner på folks bevegelsesmønster og handlefrihet.

Elinor Ostrom (1990) skriver i en bok om forvaltning av felles naturressurser at selv når alle vet hva som er problemet, klarer de ikke å bli enige om hvordan de skal løse det. Politikere vil typisk foreslå et nytt lovverk, selv om det eksisterende lovverket ikke har blitt skikkelig fulgt opp. Andre vil mene at løsningen er privatisering. Forskere er ikke mer enige enn politikere om hva som er de beste løsningene. Ostrom hevder på sin side at verken staten eller markedet klarer å få enkeltpersoner til å samarbeide om en god og langsiktig bruk av naturressursene. Hun mener at vi foreløpig ikke har gode nok verktøy eller modeller til å forstå hele bredden av problemer knyttet til forvaltning av naturressurser. Da forstår vi heller ikke hvorfor noen løsninger ser ut til å fungere i noen tilfeller mens de andre ganger ikke virker. Ostrom påpeker at institusjoner sjelden er enten helt private eller helt offentlige. Mange vellykkede institusjoner er en blanding av begge deler.

Ostrom skriver videre om hvordan ulike akademikere har argumentert for at situasjonen er svart/hvit. Mange argumenter enten for en sterk statlig kontroll eller for at privatisering og bruk av markedsmekanismer er den eneste fornuftige løsningen. Det er imidlertid ikke mulig at begge sider har rett i at de har den beste løsningen. Ostrom mener at begge sider uttaler seg for bastant. Hun mener i stedet at det finnes mange løsninger, og at det ikke er mulig enkelt å finne frem til en optimal løsning med få kostnader. Det å få på plass et godt institusjonelt rammeverk er vanskelig, det tar tid og det skaper konflikter. Denne prosessen er avhengig av god kunnskap om situasjonen der tiltaket skal gjennomføres og en bred forståelse for hvilke regler som finnes for hva som er kulturelt akseptabelt. Abstrakte modeller er ikke nok, de må passe til den konkrete situasjonen og de som deltar må forstå hvordan de skal få modellen til å passe inn i den aktuelle situasjonen. Mens mange teorier handler om at aktørene blir "fanget" i en situasjon der de ikke har noe valg, mener Ostrom at de involverte personene har ulikt handlingsrom fra gang til gang. Hun argumenter for å studere erfaringer fra konkrete case for å bidra til en generell teori om kollektiv handling. En slik teori vil kanskje identifisere de viktigste faktorene som styrker eller svekker individenes evne til å løse problemer. Selv trekker hun fram utvikling av gjensidig tillit gjennom samarbeid over tid og klare grenser rundt et tiltak slik at det er samsvar mellom hvem som bidrar og hvem som høster fordeler, som et par viktige faktorer i denne sammenheng (Ostrom 1991). Våre informanter fra IKAP caset tyder på at aktørene der til en viss grad har opplevd dette, noe som kan gi grunn til en viss optimisme i forhold til framtidig samarbeid.

Manglende institusjonalisering av samarbeid

Både i IKAP og i Vestfold fylkeskommune ser det ut til at den politiske behandlingen har vært preget av at aktørene føler manglende tilhørighet til prosjektsamarbeidet. Når det gjelder IKAP, ser vi at enkelte kommunestyre gjør vedtak som går på tvers av det som ble bestemt i behandlingen av IKAP. I Vestfold klarte 12K med mye arbeid å få med seg alle kommunene i samarbeidet, vel og merke på visse vilkår, mens fylkeskommunen valgte å gjøre et vedtak der de ikke forplikter seg til å kjøpe biogassen. Problemet med manglende tilhørighet til interkommunale samarbeid er velkjent. Problemet for slike samarbeid er at hver kommune møter med en eller to representanter som skal representere hele den kommunen de tilhører. Disse representantene får gjerne en følelse av tilhørighet til det interkommunale samarbeidet og sakene som blir behandlet der. Vi kan si at samarbeidet og måten det skjer på har blitt institusjonalisert i den gruppen som deltar, men tilliten til de andre aktørene og til at samarbeidet vil gi gjensidige fordeler får ikke gode nok vilkår til å bli utviklet.

Det er derfor en utfordring å involvere resten av aktørene i kommunene i disse prosessene. De deltar ikke på møter og blir ikke sosialisert inn i samarbeidet på samme måte. Deres hverdag foregår i den kommunen de jobber i eller sitter i kommunestyre for. De er derfor sosialisert inn i det institusjonelle feltet de tilhører i administrasjonen eller politikken. Vi kan derfor forvente at de først og fremst handler etter den logikken som dominerer der de er. Dette kan bidra til at kommuner ikke følger interkommunale planer selv om de har vedtatt å gjøre det. Organisasjonsform er dermed vesentlig for samarbeidet, og det kan være grunn til å vurdere om interkommunale samarbeid er den beste måten å drive frem klimatiltak som forutsetter samarbeid på tvers av kommunegrensene med mindre modellen for interkommunalt samarbeid endres.

Usikkerhet om konkurranseregler

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

Svake statlige styringssignaler

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

Staten ved Miljøverndepartementet – etter hvert Enova - har gjennom flere år oppmuntret kommunene til å etablere egen lokal tilpasset klima- og energipolitikk. I 1999 ble det bl.a. opprettet en tilskuddsordning for

kommuner og fylker som ønsket å lage klima- og energiutredninger, tiltaksplaner og gjennomføre tiltak. Mer enn 40 kommuner og flere fylker fikk tilskudd, utredet spørsmålene, laget forslag til planer og vedtok politisk klimatiltsaks- og handlingsplaner. Etter at Enova innførte en tilsvarende ordning for alle landets kommuner, og laget veiledere i hvordan gjennomføre lokale klimaplaner, har omfanget av kommunal (og fylkeskommunal) klimaplanlegging økt dramatisk, og i dag har så godt som alle kommuner og fylkeskommuner vedtatt (eller er i ferd med å vedta) slike planer. Kommunene opplever likevel at det er vanskelig å gjennomføre vedtatte planer fordi de selv ikke råder over vesentlige virkemidler (økonomiske ressurser m.m.), eller at statlige sektormål på andre områder kommer i konflikt og "overprøver" målet om reduksjon i klimagassutslipp. Disse funnene er dokumentert i flere utredninger (Selvig, 2000; Aall m.fl., 2003; Westskog og Vevatne, 2005) og ved direkte tilbakemeldinger fra kommunene i våre case. Imidlertid er det ikke opplagt hva som er årsakene og hvilke endringer som kan gjøres for å bedre situasjonen og gi kommunene større handlingsrom. Én åpenbar barriere er at staten ikke har formulert klare resultatkrav til kommunene. Mens det er klare krav til at kommunene og fylkeskommunene skal lage klimaplaner, er det ikke klare krav til *resultatet* av de samme planene. Det er for eksempel ikke formulert en overordnet forventning om hvor mye kommunen skal bidra med når det gjelder konkrete utslippsreduksjoner (slik det er gjort for enkelte økonomiske sektorer). Det gjør at kommunene lett kan vise til at de er i et klimapolitisk vakuum, i alle fall sammenlignet med andre politikkområder der staten har formulert klare resultatkrav (for eksempel innen barnehage med forventninger om barnehageplass for alle).

Barrierereduserende faktorer

Vi har under forsøkt å samle og kategorisere våre hovedfunnene i følgende ikke-gjensidig utelukkende fokusområder for at lokale tverrsektorielle klimatiltsaks, der kommunenivået utgjør en sentral aktør, skal kunne lykkes bedre. Disse kan kalles *barrierereduserende faktorer*.

Tabell 11 Fokusområder for kommunale klimaprosesser og -tiltak

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

Forankring

Forankring innebærer langt på vei det same som en både organisatorisk og idémessig institusjonalisering av det aktuelle tiltaket i eierorganisasjonene. Forankring i kommuneorganisasjonen er en av de største utfordringene for å få gjennomført lokale klimatiltsaks. I vår analyse ser vi dette både i de to casene i Steigen og Bergen, og ikke minst i de to casene i Trondheimsregionen og Vestfold. At kommunene som inngår i interkommunale samarbeid er forskjellige, og til dels har ulike behov, utfordringer og agendaer, bidrar til å forsterke denne utfordringen. Det pekes i den forbindelse på at ordførerviljen gjerne er større enn viljen i kommunestyrene. Kommunestyrene har i større grad en lokal agenda, og det er ikke alltid lett å ha et regionalt eller interkommunalt perspektiv på lokale vedtak. Det pekes i våre intervjuer på at "vanlige kommunestyremedlemmer" eller de som ikke jobber konkret med klimatiltsaksene, ikke får det samme forholdet til samarbeidsorganisasjonen og enkeltsakene det der jobbes med.

Selv om samarbeidene vi ser nærmere på også har satt av administrative ressurser til å følge opp arbeidet, virker det som om sekretariatsressursene har hatt forventninger om at medlemsrepresentantene i de interkommunale samarbeidsorganene har sørget for informasjon tilbake mot egen kommune, uten at dette har vært systematisk gjennomført. Vi råder derfor til at det i interkommunale samarbeidsorganer blir tydelig fokusert på et bedre samspill og en klarere forankring, f.eks. ved at både ordførerne, andre politikere og de administrative ressursene som er involverte i prosjektene blir flinkere til å orientere tilbake i de respektive kommunestyrene og "nedover" i kommuneadministrasjonen.

I sin evaluering av Samarbeidsrådet for Nedre Romerike peker Brandtzæg og Sanda (2008) på viktigheten av forankring som et stadig aktuelt fokusområde. Følgende sitat belyser hvordan et kommunestyremedlem opplever manglende informasjon omkring et interkommunalt samarbeidsprosjekt (Brandtzæg og Sanda 2008:62-63):

Skal man forankre noe, må man vise seg – papir hjelper ikke – du må være der selv – være stolt og veive med

armene. Det er vanskelig å få mange til å snakke godt om noe de ikke har føling med!

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

Forpliktelse

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

Fordeling

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

Forventning

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

Forsakelse

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

Foredle

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

Forvaltning

Kan vi tenke oss flere nytenkende lokale *forvaltningsmodeller* for å få satt lokale klimatiltak ut i livet? I Trondheimsregionen ser vi at kommunale egeninteresser reduserer klimaambisjonene i den interkommunale planleggingen. Steigen kommune har få insentiver til å drive med klimapolitikk. I Vestfold ser det ut til at de kan få til et biogassamarbeid, men Vista analyse stiller spørsmål ved om det ikke kunne være mer effektivt om Vestfoldregionen også samarbeidet med regionene rundt. Samarbeid mellom interkommunale samarbeid kan imidlertid være tidkrevende og tungrodd. Disse eksemplene viser på ulike måter at det er behov for en aktiv forvaltning. Det er grunn til å diskutere om flere statlige krav og en mer aktiv fylkeskommune og Fylkesmann kan gjøre klimapolitikken mer ambisiøs.

Nylig har Norges forskningsråd satt innovasjon i offentlig virksomhet på dagsorden, der mye av innovasjonsarbeidet og debatten knyttet til dette begrepet tidligere har vært knyttet til privat virksomhet. I denne nye og utvidede innovasjonsdebatten blir det blant annet vist til klimautfordringen som en viktig motivasjon for få til innovasjoner i offentlig virksomhet. Vannressursforvaltning gir ett eksempel på en innovasjon innen offentlig forvaltning gjennom kravet fra EU om å legge til grunn nedbørsfelt som operativ region for forvaltning av vannressurser.

Uansett framveksten av innovative forslag på dette feltet er trolig en avgjørende faktor hvorvidt kommunesektoren kan få en formell plass i de pågående internasjonale klimaforhandlingene. Ulike land, bl.a. Sverige, har valgt å inkludere representanter fra kommunesektoren i sine landdelegasjoner – men fortsatt er kommunene ikke inkludert som en formell part. Det kunne de vært ut fra et resonnement at iverksetting av mange klimatiltak må skje lokalt, eventuelt gjennom justeringer og lokale tilpasninger. Selv med en rendyrket nasjonal iverksetting av klimapolitikken gjennom nasjonale reguleringer og avgifter vil kommunene likevel ha en viktig rolle i å sørge for

oppslutning om klimapolitikken i og med at kommunene utgjør førstelinetjenesten – i betydningen det konkrete kontaktpunktet – mellom offentlig virksomhet og innbyggerne. Initiativ for å utvikle radikalt nye lokale forvaltningsmodeller på klimaområdet bør derfor ta utgangspunkt i en flernivå (fra det lokale til det globale) forvaltningstankegang.

De temaene vi har omtalt over – forankre, forplikte, foredle, forvente, forsake, foredle og forvaltningsmodeller - er alle svært store tema/fokusområder, men vi ser spor av alt dette i våre case. Faktisk er de underliggende bak veldig mange av problemene. Derfor er det naturlig å påpeke at de finnes. Vi ønsker å ha disse i bakhodet når vi i det følgende går til de konkrete rådene.

Råd som KS kan gi til kommunene

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

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

Under utdypes vi disse rådene.

1) Inkluder klimaplanene og handlingsprogrammer i det ordinære plan- og budsjettarbeidet

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

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

I et samarbeid mellom ulike aktører er det selvsagt viktig at alle trekker i samme retning. Det kan likevel ofte være slik at man tar for gitt at alle involverte aktører har samme motivasjon og samme mål. Dette så vi blant annet i Vestfold, der 12K-samarbeidet ble overrasket av at fylkeskommunen – etter at samarbeidet var startet – vedtok at de ikke ville binde seg til å kjøpe biogassen, noe 12K-samarbeidet hadde basert prosjektet på.

Dette kan være en særlig utfordring i interkommunale samarbeid, der en eller noen få representanter fra hver kommune eller fylkeskommune stiller på vegne av hele kommuneorganisasjonen. I en slik situasjon er det lett for at resten av administrasjonen og politikerne ikke er inneforstått med vedtakene i det interkommunale samarbeidet, eller ikke føler seg forpliktet til å prioritere dem fremfor andre interesser. Et interkommunalt samarbeid krever derfor et grundig forarbeid til hver sak, der kommunestyrene og administrasjonen blir godt informert og tar del i prosessene. Manglende avklaring på dette punktet kan skape unødvendig frustrasjon, og være tidkrevende og kostbart å rette opp i etterkant.

3) Sjekk grunner til å velge en modell fremfor en annen

Når kommunen eller kommunesamarbeidet skal gå i gang med et klimaprojekt, kan det ofte være mye å lære fra kommuner som har gjort det samme tiltaket tidligere. I valget av gjennomføringsmodell er det ofte fornuftig å velge en modell som er godt utprøvd allerede. Undersøk hvorfor andre har valgt denne modellen, og fordeler og ulemper med ulike modeller. Her er det mulig å trekke lærdommer fra biogassprosjektet i Vestfold. Kommunene valgte en såkalt OPS-modell, delvis av ideologiske grunner og delvis for å unngå økonomisk risiko. Modellen viste seg imidlertid å ikke fungere, fordi risikoen ble for stor for de private aktørene og fordi kommunene manglet erfaringet erfaring med denne modellen, og heller ikke fant fram til relevante erfaringer hos andre. Analysene fra Vista og flere av informantene i Vestfold understreker at det er velkjent at modeller med mer kommunalt eierskap er lettere å få til, fordi kommunene har mulighet til å påvirke en del elementer som gjør det dyrt for private aktører å bygge og drive et biogassanlegg. Det kan være dyrt for kommunene å gå gjennom en prosess slik de gjorde i Vestfold, der de først brukte ressurser på å utrede en OPS-modell, for så å gå tilbake til en modell med mer offentlig eierskap. Grundige vurderinger i starten kan redusere faren for å måtte gå slike omveier.

4) Ved offentlig-privat samarbeid, ta høyde for næringslivets logikk

Næringslivsaktører opererer som regel etter en forutsigbar logikk, der to av de viktigste målene er ønsket om forutsigbarhet i markedet og ønsket om maksimal profitt. I samarbeid der private er involvert, er det viktig å ta

hensyn til at næringslivet rimeligvis vil følge denne logikken. Tenk derfor gjennom om det planlagte prosjektet sikrer de private å nå disse målene. Gjør ikke prosjektet det, er det sannsynlig at de private trekker seg ut.

5) Velg en samarbeidsmodell som gir de private gode nok rammevilkår

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

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

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

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

Brandtzæg og Sanda (2008:66) presenterer i sin evaluering av Samarbeidsrådet for Nedre Romerike en sjekkliste for vellykket kommunesamarbeid som vi her ønsker å videreutvikle og formidle ut fra våre erfaringer i denne casestudien. Brandtzæg og Sanda peker bl.a. på at en viktig forutsetning for et vellykket kommunesamarbeid er at man tar utgangspunkt i en naturlig samarbeidsregion. En naturlig samarbeidsregion kan gjerne kjennetegnes av at man har et felles bo- og arbeidsmarked. Dette kan være et godt utgangspunkt, men minst like viktig mener vi det er å jobbe for å utvikle en felles identitet mellom de samarbeidende kommunene knyttet til temaet samarbeidet handler om. Brandtzæg og Sanda peker videre på at for at et kommunesamarbeid skal fungere godt, er det nødvendig at det formelle grunnlaget er i orden. Våre egne erfaringer viser at vedtekter, kjøregregler, viljeserklæring og handlingsplaner er basisdokumenter som det er viktig å ha på plass, spesielt for å ha et grunnlag å falle tilbake på dersom samarbeidet skulle butte i mot.

Våre egne erfaringer viser at sanksjonsmuligheter også kan være en avgjørende faktor. Det er vanskelig å se for seg at et interkommunalt samarbeid kan ha sanksjonsmyndighet som går "over" medlemskommunene, men man kan tenke seg et samarbeid med fylkeskommunen om at de gjennom sin arealplan kan etablere en form for sanksjonsmekanisme. Det kan skje ved at fylkesarealplanen uttrykker det samme som interkommunalt utarbeidede planer, slik at hvis enkeltkommuner som deltar i det samme samarbeidet ønsker å fravike intensjonene i den interkommunale planen, kan fylkeskommunen bruke innsigelsesinstrumentet i plan- og bygningsloven (ved at et slikt fravik da vil bryte med fylkesarealplanen) – og dermed opptre som sanksjonsmyndighet på vegne det interkommunale samarbeidet.

I de fleste kommunesamarbeidene er politisk forankring en utfordring. Generelt er det en vanlig oppfatning blant kommunestyremedlemmer at "dette er noe ordførerne stiller med og som vi kjenner lite til". Spørsmålet blir da hvordan man skal skaffe politisk forankring og støtte i egen kommune for de beslutninger som fattes av det fåtall kommunestyrerepresentanter som er engasjert i samarbeidsprosjektet. Tiltak som andre kommuner har iverksatt for å forsøke å bøte på disse utfordringene er bl.a. involvering av flere politikere enn ordfører i operative samarbeidsorganer. Det kan også være et poeng å legge opp til representantskapsmøter eller stormøter en eller flere ganger i året for alle formannskapene for å orientere om utviklingen i det interkommunale samarbeidsprosjektet.

Det er også viktig å forankre prosjektet ved å bygge formålstjenlige relasjoner mellom kommuneadministrasjonene, gjerne gjennom etablering av uformelle nettverk. Et fagsamarbeid på administrativt nivå viser seg generelt sett å være viktig for suksess i kommunesamarbeid.

Dersom samarbeid mellom kommuner skal oppleves som vellykket, er det trolig også viktig å legge vekt på at alle resultater, både kortsiktige og langsiktige, som kan relateres til samarbeidsprosjektet, markedsføres som fellesresultater: "Dette oppnådde vi fordi vi sto sammen!" Informasjon og synliggjøring av de resultatene som oppnås er nødvendig for å skape oppslutning, engasjement og interesse for samarbeidet. I forbindelse med våre intervjuer ble det gitt uttrykk for at det er viktig at folk snakker godt om samarbeidet for at det skal lykkes, men at det er vanskelig å snakke godt om noe man ikke kjenner særlig godt til. Her har de interkommunale samarbeidsprosjektene vi har studert en utfordring å gripe fatt i, og dette gjelder trolig flere steder der lokale klimatilta ikke er de mest omtalte, prioriterte eller forankrede man har.

9) Vær modige, gå foran!

En viktig erfaring fra en rekke studier av det kommunale miljøvernarbeidet er at selv om bildet generelt av og til kan gi inntrykk av at kommune-Norge ikke utnytter det eksisterende handlingsrommet fullt ut på miljø- og klimaområdet, så finnes det eksempler på foregangskommuner som både utnytter det eksisterende handlingsrommet godt og som går ut over dette og tiltar seg roller utenom. Eksempler på dette er kommuner som prøver å utvikle klimatilta rettet inn mot endring av nordmenns forbruk (for eksempel Stavanger og Sogn og Fjordane fylkeskommune), selv om den nasjonale klimapolitikken ikke har en slik innretning (dette siste kommer klarest til uttrykk i forordet til Lavutslippsutvalget, der utvalget eksplisitt sier at de har valgt å ikke utrede slike tiltak).

Erfaringer fra casestudiene våre viser at klima ikke er langt fremme i bevisstheten hos flertallet av de involverte aktørene. I tre av casene uttrykker politikerne en klar vilje til å gjennomføre klimatilta, men andre behov kommer

foran i prioriteringene. Ulike studier tyder også på at befolkningen generelt er positive til klimatiltak, men lett prioriterer det ned dersom de opplever at tiltakene kan påvirke deres eget handlemønster, livsstil og tilgang på velferdstjenester eller viss de ser at tiltaket bare vil ramme "noen" (dem selv) og ikke "alle". Flertallet har også en tendens til å være konservative, og skeptiske til nye og ukjente løsninger som de ikke er sikre på at ikke påvirker dagliglivet deres negativt. Politikere har flere roller, og en av dem er å ta initiativ og gå foran i å finne løsninger.

Gjennom historien har mange politiske saker og nyvinninger blitt møtt med skepsis i første omgang, for senere å bli tatt som en selvfølge. Klimapolitikk kan fortsatt regnes som noe relativt nytt i kommunene, og nye typer tiltak kan lett møte denne formen for skepsis. Dette blir lett forsterket av at effekten av klimaendringene føles fjerne i tid og rom. Mange lokale klimatiltak har imidlertid også andre effekter som kan være positive lokalt, og viljen til å drive klimapolitikk involverer også spørsmål om ideologi og etikk.

I utredningen fra Vestlandsforskning til Miljøverndepartementet vist til under punktet over, tok vi også til orde for et tredje innsatsområde (i tillegg til å styrke utnyttelsen av det eksisterende og å utvide handlingsrommet); nemlig virkemidler for å bygge opp om kommuner som ønsker å innta rollen som aktør eller foregangskommuner. Tiltaket Framtidens byer kan sees på i en slik sammenheng. Det å videreføre denne typen virkemidler, via statlige midler og/eller midler fra KS er viktig. Men skal slike tiltak få en mer varig virkning, i betydningen å bane vei for at andre kommuner skal følge etter, er det avgjørende at det knyttes et gjensidig forpliktende samarbeid mellom stat og kommune til slike "foregangskommuneprosjekter". Dette har ofte ikke vært tilfelle. Dermed svekkes lett motivasjon for kommuner å ta byrden med å gå foran og "brøyte løype", hvis ikke dette skal kunne føre til for eksempel innføring av nye eller justering av eksisterende tiltak og virkemidler. I motsatt fall kan denne formen for tiltak virke mot sin hensikt, ved at de kan tjene som en sovepute. Harriet Bulkley (2007, s 27) formulerer dette dilemmaet på følgende måte¹¹:

islands of 'best practice' [that] are surrounded by a sea of 'business-as-usual'...[may] serve as a 'lightening rod' to distract attention from a passive national policy

Det kan derfor ligge en fare i å legge slik til rette at enkeltkommuner kommer for langt foran andre kommuner og staten, slik at situasjonen blir – med en lett omskriving av den opprinnelige Freia melkesjokoladereklamen: Ingen over, ingen ved siden av og ingen etter. Det er med andre ord viktig å sørge for at avstanden "bakover" ikke blir for lang hvis foregangskommuner også skal dra andre med seg etter hvert.

Råd som KS kan gi til staten

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

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

Under utdyper vi disse diskusjonene.

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

Hva ligger i begrepet lokalt handlingsrom og hva er det som eventuelt begrenser det lokale handlingsrommet? Spørsmålet kan besvares ved å ta utgangspunkt i tre aspekter, omtalt bl.a. i NOU 2005:06 Samspill og tillit:

- Handlingsrommet: hva kommunene prinsipielt kan foreta seg
- Handlingsmulighetene: hva man rent praktisk kan gjøre
- Handlingsevne: evnen (politisk, økonomisk, administrativt, sosialt og teknisk) til å følge opp de mål man har satt seg.

Handlingsrommet er det kommunene kan foreta seg. Dette bygger på prinsippet om negativt avgrenset myndighetsområde. Videre må handlingsrommet relateres til kommunenes handlingsmuligheter, som især avgrenses av statlig lovgivning. Lovgivningen kan eksplisitt angi hva kommunene skal gjøre eller eventuelt ikke skal gjøre. Til slutt må handlingsrommet defineres ut fra de virkemidler kommunene har til disposisjon. Da snakker vi om handlingsevne.

Handlingsrommet er tett koblet til kommunenes negativt avgrensede oppgaveansvar og representerer i utgangspunktet et stort handlingsrom for kommunene. Imidlertid er det ikke gitt at et stort handlingsrom fører til et høyt aktivitetsnivå. Et stort handlingsrom åpner for at kommunene kan velge minimalistiske løsninger både hva gjelder oppgavene og omfanget. Det er ikke rommets størrelse som er det sentrale, men snarere friheten til å

¹¹ Bulkley, Harriet. 2000. Down to Earth local government and greenhouse policy in Australia. *Australian Geographer* 31: 289-308.

”møblere” rommet. Et stort handlingsrom er koblet til kommunenes muligheter til å velge hva de skal gjøre og ikke kommunenes mulighet til å kontrollere og ha innflytelse over et omfattende oppgavespekter gitt dem av staten.

I en tidligere utredning for Miljøverndepartementet har Vestlandsforskning drøftet statlige virkemidler for å styrke det lokale miljøvernarbeidet. Her skilte vi mellom tiltak for å styrke utnyttelsen av det eksisterende og for å utvide handlingsrommet. I forhold til det første foreslås følgende generelle virkemidler, som altså skal kunne styrke kommunene i å ta i bruk det handlingsrommet som finnes i dag på miljøområdet generelt – altså styrke handlingsevnen:

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

Selv om forslagene over er rettet inn mot miljøtiltak generelt, har de også gyldighet for klimatiltak mer spesifikt. Dette er altså forslag til statlige tiltak, og kan slik sett brukes som utgangspunkt for kommunesektorens dialog med staten i behovet for nye klimatiltak som kan sikre at kommunene kan ta i bruk dagens handlingsrom.

2) Legge til rette for at flere kommuner følger opp sine klimaplaner

Kommunene er pålagt å utarbeide egne klimaplaner og følge opp disse med en handlingsdel. I den statlige planretningslinjen for klima- og energiplanlegging i kommunene, står det nærmere beskrevet hva planen bør inneholde. Her står det blant annet at kommunene skal lage tydelige mål og tiltak, og et handlingsprogram ”med en tydelig ansvarsfordeling for oppfølging av klima- og energiplanene” (Miljøverndepartementet, 2009). Planretningslinjen slår fast at kommunene skal følge opp planen i tråd med plan- og bygningslovens regler om revisjon av handlingsdelen i kommuneplaner. Kommunene er altså pålagt å ikke bare lage en klimaplan, men også å ha en strategi for oppfølging av planen.

Våre casestudier forteller oss likevel at ikke alle kommuner følger opp pålegget om å ha en strategi for å følge opp sin egen klimaplan. Dette er tydeligst i Steigen kommune, der de innrømmer å ha lagt bort planen etter at den ble vedtatt. I våre caseanalyser ser vi også at enkelte kommuner har sett på klimaplanen som selve ”målet” i seg selv heller enn som et verktøy for å gjennomføre klimapolitikk. De sier seg fornøyd når planen er laget, og følger den i liten grad opp.

Slik vi tolker det, går kravet om å inkludere klimatiltak godt inn i en tradisjon der staten har behov for å pålegge kommunene å bidra til å oppfylle statlige mål. Pålegget om å lage en klimaplan ligner også på plikten kommunene har til å lage en rekke andre planer og utredninger, slik som kommuneplanens arealdel og kravet om at alle kommuner skal gjøre en risiko- og sårbarhetsanalyse. Samtidig kan vi si at kommunene har i alle fall en viss grad av selvstyre, fordi Stortinget så langt har valgt ikke å definere hvilken klimapolitikk kommunene skal føre. Det er i stor grad opp til kommunene selv å tilpasse klimapolitikken til lokale forhold og prioritere hvilke klimatiltak de vil gå inn for, selv om de også må oppfylle ulike sektorspesifikke krav. Det fremstår derfor ikke i seg selv som et urimelig krav til kommunene at kommunale klimaplaner i langt større grad bør følges opp gjennom at kommunene selv lager konkrete handlingsprogram for hvordan de skal følge opp visjoner og mål. En nødvendig del av dette er at kommunene må inkludere klimamålene i overordnede handlingsprogram og i de kommunale budsjettprosessene.

Nye, lovpålagte oppgaver for kommunene tar ofte lang tid å gjennomføre, blant annet fordi kommunene har andre prioriteringer enn de som staten legger til grunn for oppgaven. Dette gjelder også i klimaplanleggingen. Vi må kanskje til en viss grad akseptere at det tar tid å innføre nye politikkområder, samtidig som det er grunn til å arbeide videre med hvordan kommunene kan bidra til å gjennomføre flere klimatiltak så raskt som mulig. I de tilfellene der det er mulig å knytte klimatiltak til utvikling av lokalt næringsliv og arbeidsplasser, vil særlig små kommuner være langt mer interessert i å gjennomføre tiltak. Kommunene vil etter alt å dømme være svært interessert i å gjennomføre slike tiltak dersom de får konkret og støtte til det. Dette taler for at staten bør se på hvordan de kan legge til rette for bedre hjelp og mer finansiering av lokale klimatiltak, også tiltak som involverer ulike sektorer og aktører, slik som i Steigen.

3) Regional orientering av tiltakene

Klimatiltak forutsetter ofte samarbeid på tvers av kommunegrensene, slik at det kan bli et hinder å skulle tenke innefor kommunegrensene når tiltakene skal planlegges. I de interkommunale samarbeidene vi har studert, ser det ut til å være to hovedproblemer. For det første ser vi at fordeling av goder og byrder blir et problem. For det andre er interkommunale samarbeid på mange måter tidkrevende og tungrodd. Når det gjelder fordeling av goder og byrder, er det viktig å huske på at samarbeidene har minst to mål: De skal som regel først og fremst sørge for vekst og god samfunnsutvikling, og deretter bidra til en god klimapolitikk. Når det gjelder klima, vil kommunene ofte oppleve at de oppnår få goder ved å gjennomføre tiltakene. Dette har med selve klimaproblemet å gjøre. Klimaendringer er et globalt problem, og effektene av dem ligger et godt stykke frem i tid. Det er også mulig at effektene vil merkes best et annet sted i verden. Flere samfunnsforskere har påpekt at det er vanskelig for

politikere å ta avgjørelser i saker som oppleves som fjerne i tid og rom. Derimot kan kommunene oppleve at klimatiltak kan påføre dem byrder, for eksempel ved at de ikke kan plassere boliger så spredt som de selv ønsker.

Det at det er tidkrevende å jobbe med interkommunale samarbeid er i og for seg kjent gjennom en andre studier. Det er likevel viktig å påpeke at problemet er relevant også i denne sammenhengen, fordi det er viktig å gjøre noe med kjernen av dette problemet hvis vi skal få en effektiv gjennomføring av tverrsektorielle klimatiltak som også forutsetter samarbeid over kommunegrensene. I de interkommunale samarbeidene vi har studert prøver de å jobbe regionalt, men fordi de interkommunale planene ikke er juridisk bindende, vinner lokale interesser likevel frem. Dermed blir planene mindre ambisiøse enn de kunne ha vært. Det finnes flere mulig måter å løse dette på:

Én måte kunne være å styrke det interkommunale samarbeid. Her kan vi tenke oss at kommunene satser på interkommunale samarbeid, men går inn for at vedtakene blir mer forpliktende. Her er det mulig å bruke sjekklisten som vi omtalte under rådene til kommunene.

En annen måte kunne være å gi mer makt til fylkeskommunen: Det er også mulig å tolke fremveksten av interkommunale selskaper som en konsekvens av at det regionale forvaltningsnivået har lite beslutningsmakt. Da oppstår det et behov for å lage nye sammenslutninger for å løse regionale oppgaver. En måte å motvirke dette på er å gi mer beslutningsmakt til fylkeskommunen.

4) Behov for tydeligere signaler fra staten om kommunenes rolle i klimapolitikken

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

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

I våre caseanalyser ser vi en viss frustrasjon blant kommunene over det de opplever som motstridende styringssignaler fra staten. Dette kommer frem i flere intervjuer, og dessuten svært eksplisitt i plandokumentet for IKAP. Kommunene viser til at staten er svært sektorinndelt, og at ulike departementer og andre offentlige organer ofte stiller krav til kommunene som motsir hverandre. Kommunene må prioritere mellom de ulike målene, og etterlyser retningslinjer fra staten om hvordan de skal prioritere når ulike mål står mot hverandre. De opplever at de i stor grad må gjøre disse prioriteringene selv, men at de da lett blir møtt med innsigelser fra Fylkesmannen. I tillegg ser vi at det interkommunale arealplansamarbeidet bærer preg av at kommunene føler behov for å fremme næringsutvikling og vekst i sin kommune. Noen av disse interessene går på tvers av det som ville være best i et klimaperspektiv. Blant annet ønsker flere av kommunene fortsatt å legge til rette for spredt eneboligbygging, fordi de mener at det å tilby slike boliger gjør dem attraktive for tilflytting. Dette målet bryter imidlertid ofte med klimapolitikkens behov for å fortette ut fra en antakelse at dette vil bidra til å redusere reiseavstander og dermed redusere klimagassutslipp fra persontransport.

Problemet som kommunene beskriver her, er heller ikke nytt. "Den sektoriserede staten" og kommunenes rolle i å samordne lokalt det staten ikke har klart å samordne nasjonalt er et tema som flere har forsket på og som er vel beskrevet, også innenfor forskning på miljøpolitikken (for eksempel evaluering av Miljøpakkeordningene, Miljøbyprogrammet og Transportplanarbeidet i de 10 største byene på 1990-tallet). Staten er ikke én samlet, enhetlig og dominerende aktør. Det er ofte en svak integrasjon mellom ulike myndighetsorganer (Østerud m.fl., 2003; Grendstad m.fl., 2006:13). De tenker og handler forskjellig, og ofte er kommunikasjonen mellom dem dårlig. Dette fører blant annet til konflikter mellom Miljøverndepartementet og ulike sektordepartementer i en rekke miljøsaker (se f.eks. Skjærseth, 2004). Fordi miljø- og klimapolitikken er sektorovergrepene, har hvert departement ansvar for klimatiltak innenfor sin sektor. For kommunene kan ansvaret fremstå som pulverisert og uoversiktlig.

Når kommunene ikke får klare signaler om hvordan de skal prioritere mellom ulike interesser, er det sannsynlig at klimainteressene vil tape i kampen sektorinteresser slik disse kommer til uttrykk både nasjonalt og lokalt. Det er også uklart hvordan de blir prioritert i forhold til andre statlige målsetninger. Kommunene etterlyser flere klare signaler om hvordan de skal prioritere.

6) Behov for økt kompetanse og kapasitet i kommunene

I våre case kan det se ut til at det er svært stor kapasitets- og kompetanseforskjell mellom de store (by-)kommunene og de andre kommunene. Dette er en gjenganger i de mange analysene av det kommunale miljøvernarbeidet i Norge som har vært helt siden før MIK-programmet i 1988. Mangelen på kompetanse og kapasitet på miljøområdet i kommunene var da også årsaken til at MIK programmet – og den etterfølgende MIK-reformen – ble innført.

Hva gjør at kommunene fortsatt klager over manglende kapasitet og kompetanse på miljøområdet, mer enn 20 år etter at en reform som skulle rette på dette problemet ble innført (og fulgt opp i 1997 med at de øremerkede

overføringene fra reformperioden ble innarbeidet i rammeoverføringene til kommunene)? En tolkning er at dette bare er et uttrykk for manglende prioritering; prioriteres miljø og klima høyt nok fins det ressurser til å skaffe seg både kompetanse og kapasitet. Mot dette kan sies at mangelen på kompetanse og kapasitet ikke er avgrenset til miljø og klimaområdet; også innenfor andre samfunnsutviklingsområder – som kommuneplanlegging, næringsutvikling og kulturarbeid – gir kommunene uttrykk for den samme mangelen. Spørsmålet er derfor kanskje heller om kapasitet og kompetanse til samfunnsutvikling, til forskjell fra tjenesteproduksjon, er for svak. Og som en oppfølging av dette; kanskje er det mer realistisk å se for seg tiltak for å integrere klimakunnskap i den eksisterende kompetansen og kapasiteten på samfunnsutviklingsområdet enn å se for seg for eksempel at staten gjeninnfører øremerkede overføringer til en stilling som kommunal miljøvern- (eller klima) ansvarlig. På den andre siden; gitt at klimautfordringene vil øke så mye som klimaforskerne spår – så kan man da se for seg et fremtidig scenario der hoveddelen av dagens (for små) ressurser til samfunnsutvikling i kommunene må arbeide ene og alene med klimaomstillinger lokalt. Det er kanskje heller ikke et veldig realistisk alternativ.

Vi synes det er vanskelig ut fra et rent faglig ståsted å tilrå den ene eller andre modellen omtalt over, ut over å påpeke at det er en åpenbar mangel på både kapasitet og kompetanse på klimaområdet i mange norske kommuner – og at dette problemet er særlig presserende for de små og mellomstore kommunene.

Råd om en metode for kartlegging av barrierer

En av hovedkonklusjonene fra vårt prosjekt er at det ofte er mangel på drivere, ikke forekomsten av barrierer, som står i veien for at tverrsektorielle klimatiltak blir gjennomført eller i det hele tatt kommer på dagsorden. Det er derfor kanskje viktigere å ha fokus på å få på plass de viktige driverne i klimapolitikken. Men dette dreier seg ofte om tiltak som må gjøres på nasjonalt nivå, eksempelvis i form av avgifter, nye lovebestemmelser eller igangsetting av normative kampanjer. På det lokale nivået kan det derfor likevel være hensiktsmessig å konsentrere seg om å analysere barrierer.

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

- 1) Hva gjelder barrierene?
- 2) Hvilke aktører kan barrierene knyttes til?
- 3) Hvor opptrer barrierene?
- 4) Opptrer barrierene enkeltvis eller koblet til andre barrierer?

Under går vi kort gjennom hver av disse punktene. For en mer utførlig drøfting viser vi til innledningskapittelet.

1) Hva gjelder barrierene?

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

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

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

2) Hvilke aktører kan barrierene knyttes til?

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

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

For alle disse nivåene kan vi skille mellom uklare mål, uklare virkemidler og trivielle hindringer. Eksempelvis kan det være at innbyggerne i en kommune er enig i et gitt mål (for eksempel om å redusere utslipp fra persontransport), men uenig i hvordan kommunen bør gjøre dette. Den samme uenigheten trenger ikke gjenspeile seg i kommunestyret. I Bergenscasen så vi for eksempel at det var en stor ideologisk uenighet om kjøping, mens aktørene utenfor kommuneorganisasjonen (i alle fall næringsrådet) slutter opp om bruken av dette virkemiddelet.

3) Hvor opptrer barrierene?

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

- Juridiske barrierer (hvordan tilstedeværelse eller fravær av lovbestemmelser og reguleringer virker)

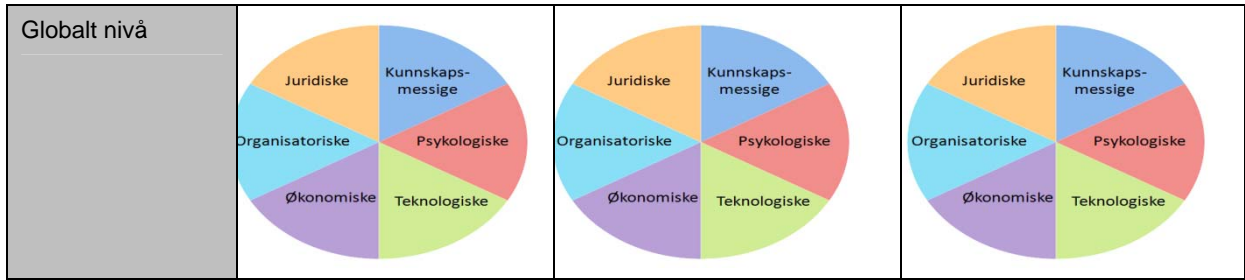
- Organisatoriske barrierer (hvordan virksomheter og organisasjoner er organisert)
- Kunnskapsmessige barrierer (forekomst og tilgang på kunnskap)
- Teknologiske barrierer (forekomst og tilgang på teknologi)
- Økonomiske barrierer (hvilke priser, avgifter, skatter osv som er i funksjon og hvilken betalingsevne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

4) *Opptre barrierene enkeltvis eller koblet til andre barrierer?*

Det som står i veien for gjennomføring av et ønsket tiltak, eller hindre at et spørsmål i det hele tatt kommer på dagsorden, kan ofte være sammensatt. Og gitt at man står overfor flere enn én type hindring, kan det ofte være at de ulike hindringene er koblet sammen og (derfor) kan virke sammen. Bak en barriere om teknologiske barrierer kan det ligge organisatoriske forhold (at organisasjonen ikke har tilstrekkelig kompetanse til å finne fram til den rette teknologien), som igjen kanskje kan bunne i en manglende politisk prioritering av det aktuelle temaet (manglende vilje til å sette av nok administrative ressurser). Hvor kan man da sette inn tiltak for å løse opp barrierene? Investere i en annen type teknologi, øke den administrative kompetansen eller ta opp spørsmålet om det aktuelle temaet faktisk blir vurdert som politisk viktig? Begynner man i gal ende (for eksempel å investere i en annen teknologi) er det slett ikke sikkert at problemet blir løst, i betydningen at det ønskede tiltaket blir gjennomført. De ulike dimensjonene vi har beskrevet over gir et grunnlag for å konstruere en "kart" som barrierene kan plasseres inn i, og eventuelle forbindelseslinjer kan vises. Tabellen under kan tjenes som et hjelpemiddel til å tegne et slikt kart.

Tabell 12 Forslag til oppsett for lokal kartlegging av barrierer

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



Det første man må gjøre er i identifisere barrierene. Så må man vurdere i hvilken grad (og i tilfelle, med "hvem") barrierene er koblet sammen. Slike sammenhenger kan så illustreres som vist under (vist helt skjematisk).

Tabell 13 Eksempel på teikning av et barrierekart



Litteratur og kilder

Referanser

- Aall, C., Lafferty, W., Bjørnæs, T. (1999): *Kartlegging av hindringer i prosjekt Bærekraftige lokalsamfunn: hovedrapport*. Rapport 99:01. Oslo: Statens forurensingstilsyn- TA 1607.
- Aardal, B. (1993): Energi og miljø. Nye stridsspørsmål i møte med gamle strukturer. Institutt for samfunnsforskning, rapport 1993:15.
- Baklien, Bergljot (2000). Evalueringsforskning for og om forvaltningen. Evaluering av offentlig virksomhet. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).
- Beck, U. (1998): *World Risk Society*, Cambridge: Polity Press
- Brandtzæg, Bent A. og Karl G. Sanda (2008): Evaluering av Samarbeidsrådet for Nedre Romerike. Arbeidsrapport nr. 17-08. Telemarksforskning, Bø.
- Bresseres, Hans og Valentina Dinica (2007). The implementation of renewable energy politics: Theoretical considerations and experiences from Spain, Netherlands and UK. University of Twente.
- Bukve, Oddbjørn (2012). Lokal og regional styring. Eit institusjonelt perspektiv. Oslo: Samlaget.
- Ekker, Harald (1975). Hvem skal bruke generalplanen – og hva skal den brukes til? Plan og arbeid (2).
- Etzioni, A. (1991): *A responsive society : collected essays on guiding deliberate social change*. San Francisco: Jossey-Bass Publ..
- Kjellberg, Fransisco og Marit Reitan (1995). Studiet av offentlig politikk- en innføring. Oslo: Tano.
- Kvale, Steinar (2001). Det kvalitative forskningsintervju. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag.
- Lane, Jan-Erik (2000): *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. 3. utgave. London: Sage.
- Naustdalslid, Jon og Sissel Hovik (1994). Lokalt Miljøvern, TANO, Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).
- NOU 18 (2006). Et klimavennlig Norge. Miljøverndepartementet. Oslo.
- Olson, Mancur (1965). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Ostrom, Ellinor (1990). *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Painuly, Jyoti P. og Jürgen V. Fenhann (2002). *Implementation of Renewable Energy Technologies - Opportunities and Barriers*. UNEP Collaborating Centre on Energy and Environment, National laboratory.
- Perrow, C. (1984): *Normal Accidents: Living with High Risk Technologies*. Princeton university press
- Pressman, Jeffrey L. og Aaron Wildavsky (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkley: University of California Press.
- Rasch, Bjørn Erik (red.) (1993). *Symbolpolitikk og parlamentarisk styring*.
- Schumpeter, Joseph (1934). *The Theory of Economic Development*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Skogseid, I. (2007) *Information Infrastructure and Rural Innovation Systems: A study of the dynamics of local adaptation of ICT*. Doctor scient. Dissertation Oslo: Dep. of Informatics, Faculty of Mathematics and Natural Science, University of Oslo, Norway.
- St.meld. 34 (1990–91). Om miljøvern i kommunene. Miljøverndepartementet.
- Thompson, J. (1980): *Hur organsiationar fungerer* . Prisma, Stockholm.
- Winter, Søren (1994). Implementering og effektivitet. Systime A/S, Århus.
- Yin, Robert K. (2003). *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks, Calif., Sage.

Informanter i prosjektet – samlet oversikt

- Telefonintervju med Oddgeir Myklebust, seniorrådgiver hos fylkesmannen i Sør-Trøndelag og tidligere prosjektleder for IKAP, 16.03.2012.
- Telefonintervju med Terje Bremnes Granmo, ordfører i Malvik kommune, 21.03.2012.
- Telefonintervju med Rolv Brovold, kommuneplanlegger i Malvik kommune, 21.03.2012.
- Telefonintervju med Trygve Bragstad, Trondheim næringsforening, 28.03.2012.
- Telefonintervju med Thovald Hillestad, ordfører i Re kommune, 12.04.2012.
- Telefonintervju med Knut Osnes, prosjektleder for biogassprosjektet i Vestfold, 11.04.2012.

Telefonintervju med Ivar Sørby, bonde og konsulent innleid av Vestfold bondelag, 24.04.2012.

Telefonintervju med Asle Schrøder, ordfører i Steigen kommune, 20.04.2012.

Telefonintervju med Per Løken, nærings sjef i Steigen kommune, 13.04.2012.

Telefonintervju med Odd Svein Hjertø, tidligere tilsatt i Steigen kommune med ansvar for å skrive utkast til klimaplan, 13.04.2012.

Telefonintervju med Snorre Jonassen, administrerende direktør i oppdrettsselskapet Mainstream, 30.04.2012.

Telefonintervju med Knut Sivertsen, tidligere leder av Steigen bondelag, 13.04.2012.

Personlig intervju med kommunikasjonssjef og ansvarlig for samferdselsspørsmål i Bergen Næringsråd, Atle Kvamme, Bergen, 24.04.2012.

Telefonintervju med klima- og naturressurssjef i Hordaland fylkeskommune, Gudrun Mathisen, 27.03.2012.

Telefonintervju med seksjonsleder ved transportplanavdelinga i Hordaland fylkeskommune, Thorbjørn Aarethun, 26.04.2012.

Telefonintervju med nestleder i finanskomiteen i Bergen bystyre, Harald Schjelderup (Ap), 15.05.2012.

Webadresser

Bergen kommune: <https://www.bergen.kommune.no/>

Bergen; framtidens byer: <https://www.bergen.kommune.no/aktuelt/tema/framtidensbyer>

IKAP – Interkommunal arealplan: <http://trondheimsregionen.no/prosjekter/ikap>

Samferdselsdepartementet: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd.html?id=791>

Samferdselsdepartementet sin side om belønningsordningen:

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

Steigen kommune: <http://www.steigen.kommune.no/>

Trondheimsregionen: <http://www.trondheimsregionen.no/>

12-kommunesamarbeidet i Vestfold: <http://vestfold-energiforum.no/Energiforum/Internett/~media/E14C2FF516024F4097C2CCB0C9FE1525.ashx>