

Eirik Uthus

Klimabudsjett - et styringsverktøy

Climate Budgeting - a management tool

Masteroppgave i Master of Public Administration

Veileder: Leiv Opstad

Mai 2020

Eirik Uthus

Klimabudsjett - et styringsverktøy

Climate Budgeting - a management tool

Masteroppgave i Master of Public Administration
Veileder: Leiv Opstad
Mai 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for økonomi
NTNU Handelshøyskolen



Kunnskap for en bedre verden

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på studiet Master of Public Administration ved NTNU. For meg har disse to og et halvt årene vært interessante og lærerike. Men også til tider stressende og det har gått noe tid til selvransakelse. Det å kombinere studier med jobb og på tampen en pandemi, har vært til tider utfordrende. Samlinger midt i årsregnskapsavslutning har ikke vært særlig optimalt kan man si, men det har uansett vært mye å lære.

Jeg må i denne oppgaven først takke min arbeidsgiver og min nærmeste leder. Min arbeidsgiver har gitt meg noe økonomisk støtte til å gjennomføre dette og noen betalte permisjonsdager ekstra jeg kunne brukt på studiet. Min nærmeste leder har hatt svært fleksibel holdning til mine forespørsler om å kunne reise til Trondheim og andre steder for å dra på samlinger gjennom studiet, samt å ta litt ekstra fri i forbindelse med oppgaveskriving.

Jeg vil rette en stor takk til informantene som har bidratt til at denne oppgaven er blitt mulig. Jeg har lært mye om de kommunene jeg har snakket med, og jeg har hatt stort utbytte av informasjonen jeg har fått igjennom de samtalene jeg har hatt med informantene

Jeg må også takke min hovedveileder Leiv Opstad for innspill og gode samtaler på Kaffistova. Jeg må også takke min biveileder Hans Ole Rolfsen, som jeg nok burde ha benyttet meg mer av. En liten takk også til Ingjerd som så litt over noen småting for meg.

Jeg må også takke 2018-2020 kullet med MPA-studenter. For en herlig gjeng å reise til Belgia to ganger med. Og i de stunder jeg har slitt med motivasjonen, så har jeg alltid hatt en ny giv etter samlingene med dere.

Til slutt må jeg si tusen takk til Liv. Selv om vi har vært i hver vår del av landet under disse årene, så har du bestandig vært der for å motivere. Tusen takk!

Innholdet i oppgaven står ved forfatters regning.

Oslo, mai 2020

Eirik Uthus

Sammendrag

Flere av kommunene i Norge har valgt å innføre et klimabudsjett som en del i behandlingen av deres ordinære budsjett. Denne oppgaven har valgt å se nærmere på hva et klimabudsjett egentlig er. Dette er gjort ved å ta utgangspunkt i de fire mest folkerike byene i Norge, Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, og se på deres bruk av klimabudsjetter og prøvd å finne svaret på forskningsspørsmålene:

Hva er et klimabudsjett?

Hvordan brukes klimabudsjettet i kommunene?

Hva oppnår kommunen med bruken av klimabudsjettet?

Med utgangspunkt i teori knyttet til hvordan et budsjett virker og mål- og resultatstyring som styringsverktøy, så har denne oppgaven forsøkt å i større grad forstå hvordan et klimabudsjett virker. Dette er forsøkt belyst gjennom et kvalitativt forskningsdesign hvor intervjuer og dokumentstudier har vært innsamlingsmetoden. Denne studien har da sett nærmere på klimabudsjettene til de fire mest folkerike kommunene i Norge og vært i samtaler med de som jobber med det i de byene.

I denne oppgaven er det gjort tre hovedfunn:

- 1) Det er en samlet forståelse i de undersøkte byene om hva et klimabudsjett bør være: Et styringsverktøy for å styre klimagassutslippene i kommunen gjennom å ha styring av tiltak for å nå kommunens mål for kutt i klimagassutslipp.
- 2) De fleste av byene, som er undersøkt har ikke helt tatt i bruk styringsfunksjonen som de har tenkt å ilegge klimabudsjettet i dag, men alle jobber med å få det til budsjett 2021. Bare en av byene som er undersøkt, bruker også klimabudsjettet som et styringsverktøy.
- 3) Med de klimabudsjettene som har vært brukt så langt, har alle oppnådd at de får ut informasjon om hva som må til for å få klimagassutslippene ned og fokus på klimaarbeidet i kommunen.

Abstract

Several of the municipalities in Norway have chosen to input a climate budget in the process of their ordinary budget. This thesis has chosen to examine closer what a climate budget really is. This is done by looking at the four most populated cities in Norway, Oslo, Bergen, Trondheim and Stavanger, and examine their use of climate budgeting to find the answers to the following research questions:

What is a climate budget?

How does the municipalities use their climate budget?

What does the municipalities gain with their use of a climate budget?

With the basis of theory connected to how a budget works and management by objectives and results as a management tool, this thesis have tried to understand how a climate budget works. This is conducted with a qualitative study, where interviews and document studies have been the method for collecting data. This study has taken a closer look at the climate budgets of the four most populated municipalities in Norway, and had conversations with the people that work with the topic in those cities.

This thesis has had three main findings:

- 1) There is a collected understanding in the researched cities of what a climate budget should be: A management tool to manage control of the greenhouse gas emissions in the municipality, through management of measures to reach the municipality's goals for cutting the greenhouse gas emission.
- 2) Most of the cities that are researched, have not really used the management function that they have planned to put into the climate budget so far. But everyone is working to get that done by the 2021 budget. Only one of the researched cities uses the climate budget as a management tool.
- 3) With today's climate budgets, everyone has achieved an output of information on what is needed to reduce the greenhouse gas emissions and a focus on the work that the municipality does on climate change.

Oversikt over figurer i oppgaven

Figur 1	Ouchis situasjonsavhengige styringsmodeller (Ouchi, 1979)
Figur 2	Utslippsmål i 2020 og 2030 for de fire byene, tatt fra byenes klimabudsjetter for 2020.
Figur 3	Klimaregnskapet fra de fire byene i 2018 i tonn CO ₂ -ekvivalenter. Kilde: Miljødirektoratet. Hentet fra https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/klimagassutslipp-kommuner/
Figur 4	Tabell - klimautslipp i de fire store byene fordelt på sektor – målt i tonn CO ₂ -ekvivalentener. Kilde: Miljødirektoratet. Hentet fra https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/klimagassutslipp-kommuner/

Innhold

Forord	I
Sammendrag	II
Abstract	III
Oversikt over figurer i oppgaven	IV
Innhold	V
1. Innledning	1
1.1 Klimabudsjett - historie	1
1.2 Motivasjon for oppgaven	2
1.3 Definisjoner og begrepsforklaringer	3
1.4 Problemstilling og forskningsspørsmål	4
2. Teoretiske aspekt	6
2.1 Bærekraftig utvikling – et bakteppe	6
2.2 Budsjett – et klassisk styringsverktøy	7
2.3 Mål- og resultatstyring	9
2.3.1 Resultatmålinger	10
2.4 Sitasasjonsavhengig styringsmodell	13
2.5 Oppsummering	15
3. Metode og datainnsamling	16
3.1 Ontologi og epistemologi	16
3.2 Positivistisk eller fortolkningsbasert tilnærming	18
3.3 Begrunnelse for mine metodiske valg	19
3.4 Forskningsdesign	19
3.4.1 Dybdeintervju	20
3.4.2 Dokumentundersøkelser	23
3.5 Dataanalyse, kvalitet og etikk	23
3.5.1 Datanalyse	23
3.5.2 Kvalitet og presentasjon	24
3.5.3 Etikk, tolkningsfeil og forskning på egen organisasjon	26
4. Empiri	27
4.1 Kommunene i utvalget	27
4.2 Oslo kommune	29

4.3 Bergen kommune.....	40
4.4 Trondheim kommune	47
4.5 Stavanger kommune	56
5. Analyse og diskusjon	58
5.1 Styringsverktøyet.....	58
5.2 Organisering av klimaarbeidet.....	61
5.3 Kommunens virkemidler i klimaarbeidet	64
5.4 Resultater	65
5.5 Samarbeid med andre samfunnsaktører.....	66
5.6 Oppsummering	67
6. Konklusjon og veien videre	71
6.1 Konklusjon.....	71
6.2 Svakheter ved studien.....	71
6.3 Videre forskning	72
Bibliografi	74
Vedlegg	i
Vedlegg 1 Informasjonsskriv.....	i
Vedlegg 2 Intervjuguide	iv
Vedlegg 3 Spørsmål sendt til Stavanger	vi

1. Innledning

I desember 2015 ble 195 land enige om en global klimaavtale i Paris, Parisavtalen (FN, 2015) Denne avtalen forpliktet landene i å føre en klimapolitikk for å unngå at gjennomsnittstemperaturen på kloden stiger mer enn 2 grader over førindustriell tid, samt gjøre alt som er mulig for å unngå mer enn 1,5 graders oppvarming.

Stortinget har også i 2015 vedta å redusere klimautslippene innenfor landegrensene med 40 % innen 2030, sammenlignet med 1990-nivå. Dette målet er igjen justert til minst 50 % reduksjon i 2030, og opp mot 55 % reduksjon i klimagassutslippene (Klima- og miljødepartementet, 2020)

Høsten 2016 presenterer Oslo kommune verdens første klimabudsjett for styringen av klimaarbeidet i en kommune (Kirkebøen, 2016). Etter det har flere kommuner i Norge og byer i verden over begynner nå å utvikle klimabudsjetter med fokus på reduksjon av klimautslipp.. Men hva er klimabudsjettet egentlig, og hvordan fungerer det?

1.1 Klimabudsjett - historie

Oslo kommune opprettet i 2014 en egen midlertidig etat som het «Klima- og energiprogrammet», som fikk oppgaven med å være tjenesteleverandør for Oslo kommune for å oppfylle Oslos klima- og energimål. Målsetningene for Oslo kommune er en halvering av klimautslippene innen 2030 og at byen er klimanøytral i 2050 (Byrådet Oslo kommune, 2014). All reduksjon er sammenlignet med 1990 nivå. Oslo hadde fra tidligere av et Klima- og energifond, siden 2008, som delte ut støtte til klimatiltak i Oslo kommune. Men nå opprettet kommunen en egen midlertidig etat, som skulle legge grunnlaget for opprettelsen av et kommunalt foretak. Denne etaten hadde i utgangspunktet en tenkt levetid til utgangen av 2015. Ved skiftet av byråd etter valget i 2015, ble denne etaten forlenget til å gjelde i seks måneder til.

Før valget i 2015 innstilte det sittende byrådet på en klima- og energistrategi for Oslo kommune. Denne ble vedtatt, med noen tillegg fra det nye byrådet etter valget, juni 2016. Denne strategien øker ambisjonene til Oslo kommune når det kommer til reduksjon av klimautslipp. Et mål om 50 % reduksjon innen 2020, og 95 % innen 2030 blir innført, sammenlignet med 1990 nivå. (Oslo kommune, 2016) I denne strategien bestemmer man seg

for 16 satsningsområder for å oppnå målet som er satt. Målet bygger på at man i samarbeid med staten får redusert utslippet ved Klemetsrud avfallsforbrenningsanlegg. I og med forsinkelsene der er 2020 målet nå på en reduksjon på 36 % sammenlignet med 1990-nivå.

Klima- og energiprogrammet får i utgangspunktet oppgaven med å forberede og følge opp den vedtatte strategien, men byrådet vedtar kort tid etter å opprette Klimaetaten, som får i hovedoppgave å følge opp strategien, samt enkelte oppgaver som Bymiljøetaten i Oslo kommune hadde tidligere. (Byrådet Oslo kommune, 2016) Som et satsningsområde i Klima- og energistrategien for Oslo kommune kommer også innføringen av et klimabudsjett i forbindelse med behandling av budsjett for 2017. Klimabudsjettet blir med på å gi kommunen en ny form for resultatstyring og definerer tiltak og måltall for virksomhetene i Oslo kommune, som skal bidra til at Oslo når klimamålene sine for 2020 og 2030.

Klimabudsjett ble en ny måte å tenke budsjettering på i offentlig sektor. I klimabudsjettet fikk man nå egne budsjettall på reduksjon av klimagassutslipp, i tillegg til at ulike klimatiltak ble løftet og synliggjort mer. Også finansieringen av nye tiltak som krever ekstrabevilgninger er gjenspeilet klimabudsjettet (Oslo kommune, 2016). Oslo kommune har nå snart styrt etter fire vedtatte klimabudsjetter, fra budsjett 2017 til og med budsjett 2020 (Oslo kommune, 2019). I 2019 var også Oslo kommune europeisk miljøhovedstad, mye takket være arbeidet som er gjort i forbindelse med klima og miljø.

Andre kommuner enn Oslo kommune har også begynt å benytte seg av klimabudsjetter i sine styringsdokumenter. Bergen innførte sitt første klimabudsjett for 2018 (Bergen kommune, 2017), og har hatt dette med årlig i de påfølgende årene. Trondheim fikk også sitt første klimabudsjett for 2018 (Trondheim kommune, 2017). Stavanger fikk sitt første klimabudsjett inn for budsjett 2020 (Stavanger kommune, 2019). Dermed har flere norske storbyer innført klimabudsjettene som styringsverktøy for sine kommuner.

1.2 Motivasjon for oppgaven

Verdenssituasjonen når det kommer til klima er noe som berører oss alle. Spesielt på lengre sikt, og da spesielt de kommende generasjonene. Jeg har ikke fulgt all forskning på området eller lest alle nyhetssaker som gjelder temaet, men da kommunen jeg jobber i, Oslo, fikk et nytt byråd i 2015, så merket jeg også at klima ble mer et lokalt politisk tema enn det som var vanlig i årene før. Dette hadde nok mye med at Miljøpartiet De Grønne kom inn i kontorene

på rådhuset og klima ble en stor del av den politiske plattformen til byrådet. I min jobb merket jeg det nok ikke så veldig med det første, men da budsjettforslaget for 2017 (Oslo kommune, 2016) ble lagt frem så var det et nytt kapittel som også gjorde meg nysgjerrig.

Klimabudsjettet ble et nytt begrep i Oslo, og det viste hva byrådet ønsket å gjøre. For meg som jobbet med budsjett, regnskap og rapportering i en etat i Oslo kommune, så var dette noe nytt og jeg ble først og fremst litt usikker på hvordan dette ville påvirke min arbeidshverdag. Skal etaten her rapportere på noe? Hva ligger i dette klimabudsjettet? Det viste seg for meg at dette gjaldt hele kommunen og det var tiltak her som også etaten jeg jobbet i skulle svare for. Så det ble en liten del av den årlige rapporteringen til rådhuset, selv om det var andre i etaten som håndterte selve rapporteringen på dette punktet.

Med alt dette, så fikk jeg når jeg endelig skulle skrive denne oppgaven lyst til å se nærmere på klimabudsjettet, og hvordan det egentlig fungerer som et verktøy for å styre klimaarbeidet i en kommune med mål om å redusere klimagassutslippene i sin kommune. Når jeg også så at andre storbyer hadde fulgt ganske raskt etter Oslo, så ville jeg også se på de, og sammenligne litt mellom byene hvordan dette verktøyet ble brukt.

Så det er det denne oppgaven skal hjelpe meg å besvare satt på spissen. Hva er et klimabudsjett? Og hvordan brukes det i kommunene?

1.3 Definisjoner og begrepsforklaringer

CCS – står for carbon capture and storage. På norsk er det kjent som karbonfangst. Dette er en metode som fanger karbondioksid fra f.eks. avfallsforbrenning, som er tilfellet for de fleste kommunene der dette er en aktuell problemstilling, og lagrer det i stedet for å slippe det ut i atmosfæren. Dette bidrar med andre ord å redusere klimagassutslippene.

CO₂-ekvivalenter - Måleenhet som brukes for å kunne sammenligne oppvarmingseffekten ulike klimagasser har på atmosfæren. Over en hundreårsperiode vil for eksempel utslipp av en kilo lystgass (N₂O) bidra 298 ganger mer til global oppvarming enn utslipp av en kilo CO₂. Ved å omregne utslipp av ulike klimagasser til samme enhet, tonn CO₂-ekvivalenter, tydeliggjør man hvilke utslipp som bidrar mest til global oppvarming (Stavanger kommune, 2019).

Referansebane – I oppgaven bruker jeg flere ganger begrepet referansebane. En referansebane er et forsøk på å lage et overslag om hvordan klimagassutslippene ville utvikle seg i en fiktiv framtid som neppe vil skje. Den er et overslag med betydelig usikkerhet, og kan kun gjenspeile de faktorene og antakelsene som er tatt med i beregningene. Den bør kun brukes som en indikasjon på hva som kan skje ved fravær av ytterligere klimatiltak og bør ikke brukes som et utgangspunkt for å definere mål for utslippsreduksjoner (CICERO, 2018).

1.4 Problemstilling og forskningsspørsmål

Jeg har i denne oppgaven valgt å fokusere på tre hovedproblemstillinger. I og med at klimabudsjett er et relativt nytt verktøy som brukes i noen kommuner, så må jeg først lære mer om hva et klimabudsjett er. Så den første problemstillingen blir en begrepsavklaring på hva et klimabudsjett er.

1. Hva er et klimabudsjett?

Deretter ønsker jeg videre er å gå nærmere inn på hvordan klimabudsjettet brukes i kommunene jeg skal undersøke. Jeg ønsker å finne ut hvordan målene settes, og om oppfølgingen av aktivitetene til kommunen knyttet til klima. Derfor har laget en hovedproblemstilling med noen underspørsmål som skal hjelpe meg å utdype problemstillingen.

2. Hvordan brukes klimabudsjettet i kommunene?

- I. Hvordan styres kommunens aktiviteter gjennom klimabudsjetter?
- II. Hvordan kommer kommunen opp med tiltak i klimabudsjettet?
- III. Hvordan rapporteres det på måloppnåelse?
- IV. Hvilke følger får manglende måloppnåelse?

Det tredje jeg ønsker å få avklart er hva er det kommunene oppnår av resultater med bruken av et klimabudsjett. Her kan det være interessant å snakke både om forventninger og faktiske resultater. Jeg ønsker også å se om det påvirker til et klimasamarbeid med ulike aktører i samfunnet. Til det siste kan det også være ekstra interessant å se om og hvordan kommunene samarbeider. Derfor har jeg under det tredje hovedproblemstillingen også utarbeidet tre underspørsmål.

3. Hva oppnår kommunen med bruken av klimabudsjettet?

- I. Hva forventes å oppnå med klimabudsjettet?
- II. Hva har man oppnådd med klimabudsjettet?
- III. Bidrar klimabudsjettet til et samarbeid om klima med andre samfunnsaktører?

2. Teoretiske aspekt

I og med at det finnes lite litteratur på klimabudsjett i dag, er denne oppgaven et forsøk på å sette noe lys på tematikken. Men i og med at klimabudsjett ikke er så godt beskrevet i forskningslitteraturen, så har jeg forsøkt å dra noen teorier knyttet til andre kjente verktøyer som brukes i styring, særlig gjenkjennelige i offentlig sektor. I denne delen av oppgaven vil jeg derfor gå igjennom teoriene jeg mener er relevante i å besvare og belyse problemstillingene og de delspørsmålene jeg har stilt. Jeg skal i oppgaven se nærmere på bruken av klimabudsjetter og sammenligne de ulike byene. Det kan være greit å åpne med et kort bakteppe for hvorfor kommunenes klimaarbeid og klimabudsjett kan være viktig. I dette bakteppet tar jeg utgangspunkt i begrepet bærekraftig utvikling. Videre når man skal inn å se nærmere på selve problemstillingen, er det greit å ha noe for seg om hva er det et budsjett tradisjonelt beskriver, spesielt tar jeg med dette utgangspunkt i offentlig budsjett, særlig et kommunalbudsjett. Til slutt drar jeg også inn mål- og resultatstyring som et styringsverktøy. Her legger jeg mest vekt på resultatmålinger, som er en del av dette styringsverktøyet, for å kunne beskrive klimabudsjettet ut fra det også. Til slutt beskriver jeg også Ochis situasjonsavhengige styringsmodell.

2.1 Bærekraftig utvikling – et bakteppe

FN-rapporten «Our Common Future» definerer bærekraftig utvikling som «utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov» (Brundtlandkommisjonen, 1987). De tre dimensjonene som en bærekraftig utvikling består av er sosiale forhold, økonomi og miljø og klima. Det er en balanse mellom disse som avgjør om noe er bærekraftig. Med dette forstås at sosiale ulikheter, økonomisk fattigdom og klimaendringer påvirker hverandre. Hvor FNs ideale er at verden klarer å ta vare på naturen og klimaet som fornybar ressurs, sikre økonomisk trygghet for mennesker og samfunn, samt sikre at alle mennesker får et godt og rettferdig grunnlag for et anstendig liv. Det er dette også FNs bærekraftsmål skal være med på å få til.

FNs bærekraftsmål, har et fokus på hva som skal til for å sikre at utviklingen er bærekraftig. De ulike målene berører alle de tre dimensjonene for bærekraftig utvikling. Det er dermed også flere av FNs bærekraftsmål som kan knyttes til klima, i og med at alle tre dimensjonene henger sammen. Eksempelvis så kan vi se på mål 13, som er å stoppe klimaendringene (FN-sambandet, 2020). Her sier FN at det må handles umiddelbart for å bekjempe

klimaendringene og konsekvensene av dem. For å nå dette målet skisserer FN at det må til kutt i utslipp, lagring av CO₂, satsing på fornybar energi og endring i industri og infrastruktur. I tillegg så er det å tilpasse seg klimarelaterte farer et viktig delmål.

Tanken bak å ha dette bakteppet for oppgaven er at målet med oppgaven er å se på byenes klimabudsjetter som et verktøy for styring av klimaarbeidet. Og det er kanskje nettopp med tanke på en bærekraftig utvikling at denne oppgaven tar for seg nettopp klimabudsjettet som et klimaverktøy. Hvordan dette verktøyet fungerer det som et styringsverktøy for byene og deres bidrag til å redusere klimautslipp, er noe av oppgaven skal se på. Med dette så kan vi si at klimabudsjettet kan være et av kommunenes bidrag til å bedre miljø- og klimadimensjonen.

2.2 Budsjett - et klassisk styringsverktøy

Det første som man kanskje tenker på når ordet klimabudsjett nevnes er det tradisjonelle styringsverktøyet budsjett. I norske kommuner kan vi si at årsbudsjettet er et av de viktigste styringsverktøyene. Det brukes til å sette rammevilkårene for virksomheten og er et verktøy for å prioritere gjennom kanalisering av midler til tiltak og aktiviteter. For norske kommuner er årsbudsjettet også regulert etter kommuneloven, som sier noe om kravene til kommunenes budsjetter (Kommuneloven, 2018). Loven sier at kommunebudsjettet skal vise kommunestyrets prioriteringer, bevilgninger, mål og premisser som budsjettet bygger på. Budsjettet, med økonomiplanen, skal også vise de langsiktige forpliktelsene til kommunen. Årsbudsjettet skal etter loven settes opp i balanse, være realistisk, fullstendig og oversiktlig.

Busch et. al. har beskrevet budsjettet som et sentralt styringsverktøy i offentlig sektor. De sier at budsjettet har flere funksjoner, hvor de har fokusert på fire hovedfunksjoner. (Busch, Johnsen, & Vanebo, 2009).

Styringsfunksjonen

Den første funksjonen er styringsfunksjonen. Styringsfunksjonen til budsjettet kommer ut fra at det er et styringsverktøy for å styre mot de økonomiske målene for virksomheten. Dette kommer i at budsjettet viser prioriteringene til virksomheten, enten satt av politikere på bystyrenivå i dette tilfellet, eller lengre ned i organisasjonen av ledere for enheter. Styringen kommer også ved at budsjettet ofte er sett sammen med produksjons-/effekt mål, hvor budsjettet er forutsetning for å nå disse målene. Budsjettet kan også utformes slik at det gir

incentiver til å jobbe i retning mot enkelte mål. Et eksempel på dette kan være stykkprisfinansiering, som kan sees på som premiering for «høy produksjon» i enkelte utforminger av det.

Kontrollfunksjonen

Videre har vi kontrollfunksjonen i budsjettet, gjennom at det politisk settes en ramme for ressursbruk innenfor gitte områder i en periode. Dette gir kontroll over hvor mye som brukes på de ulike områdene, i og med at dette er forpliktende bevilgninger hvor det ikke kan brukes utover det som er bevilget. Budsjettet kan også gi kontroll ved at det kobles opp mot sentrale mål, og budsjettet er i denne sammenhengen et viktig styringsverktøy. Det er ikke slik at forbruket holder seg innen for den vedtatte budsjetttrammen, men gjennom prosesser så kan ledelsen bruke dette til å ta en stilling til avvik. Uforutsette hendelser skjer rett som det her og det er ikke uvanlig at det i større enheter, som i kommuner, foretas budsjettjusteringer i løpet av året.

Den politiske funksjonen

Budsjettet har også en politisk funksjon, spesielt gjennom budsjettprosessen. Ressursfordeling i et budsjett vil være av interesse for flere parter i samfunnet, og det vil være stor interesse hvor det politisk synliggjøres prosesser og handlinger gjennom budsjettforslag. I budsjettet synliggjøres de politiske prioriteringene, dette tydeliggjør politiske konflikten, men prosessen er også med på å skape forente løsninger gjennom budsjettforlik. Dette gi budsjettet en viktig funksjon. De politiske konfliktene er med på å gi legitimitet til et politisk system som fungerer og bidrar også til økt politisk interesse i befolkningen. En slik synliggjøring av politiske prioriteringer, som er tydelige gjennom budsjettet, gir mulighetene til befolkningen å få et inntrykk av politikernes handlinger og om de samsvarer med det som er sagt.

Informasjonsfunksjonen

Den fjerde av de viktige funksjonene Busch et. al. beskriver et budsjett innehar er informasjonsfunksjonen. I og med at et budsjett er et bilde av de politiske prioriteringene, vil det også gi en informativ tilbakemelding til interessentene til virksomheten. Interessentene til en kommune som er avhengige av det tildelte budsjettet, vil ha behov for informasjon for å kunne ivareta interessene. Det er viktig at interessenter holdes orientert om beslutninger knyttet til budsjettet, og informasjonen bør tilpasses deres evne til å sette seg inn i kompliserte

budsjetter. Ved rammebudsjettering, der budsjetter fordeles på underliggende enheter, bør de forutsetninger man har for budsjetteringen synliggjøres. Dette for at en budsjettprosess i underliggende enheter ikke skal være for tidkrevende og konfliktfylte.

Norske kommuner har styrt sin aktivitet gjennom årsbudsjetter i mange år, og de har også etablerte rapporteringsrutinene på budsjettaktiviteten. I denne oppgaven vil jeg kunne relatere mye av klimabudsjettets funksjoner til de ordinære budsjettene funksjoner, i og med at de kommunene som undersøkes i denne oppgaven har klimabudsjettet som et eget kapittel eller et underkapittel i sitt årsbudsjett.

2.3 Mål- og resultatstyring

I og med at vi skal se nøye på klimabudsjettet som et styringsverktøy med mål om å redusere klimagassutslipp, så ønsker jeg ikke bare å sammenligne med det klassiske økonomiske budsjettet, men jeg ønsker også å se litt på det gjennom et perspektiv på mål- og resultatstyring.

Peter F. Drucker utformet det som skulle bli en kjent modell for målstyring i 1958. (Johnsen, 2007) Han beskriver at målstyringen består av tre prosesser: først formuleres målene, så er det en medvirkning med de ansatte i beslutningsprosessene, til slutt er det en tilbakemelding av resultater. Målstyring har med tiden utviklet seg og i norsk sammenheng ser vi at staten bruker mål- og resultatstyring i forvaltningen.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), tidligere Senter for statlig økonomistyring (SFØ), har en veileder som beskriver hva Mål- og resultatstyring er (Senter for statlig økonomistyring, 2010). Denne bygger mål- og resultatstyring opp rundt det årlige styringshjulet og det innebefatter fire prosesser: Sette overordnede mål og strategier, sette styringsparameter, måle resultater og vurdere og til slutt lære og forbedre ut fra informasjon fra resultatene. Lederforankring og dialog, med overordnede myndighet og ansatte, er en forutsetning for gode prosesser.

I mål- og resultatstyring tar man utgangspunkt i en virksomhets overordnede mål og strategier. En kommune kan ha noen overordnede mål, og gjerne utarbeidet strategier for å oppnå de ulike målene. Disse målene og de ulike strategiene vil i mål- og resultatstyring være

det man tar utgangspunkt i når kommunen skal definere hva som skal måles og hva som skal følges opp.

Etter overordnede mål og strategi er bestemt så må det konkretiseres med styringsparametere i virksomheten. Disse skal beskrive i hvordan virksomheten oppnår sine mål og det skal knyttes ønsket resultatnivå til styringsparametere. Disse ønskede resultatene, eller ambisjonsnivået for resultatene som skal nås, kan man se på som resultatmål. Selv om SFØs veileder setter et skille mellom styringsparameter og resultatmål, så behandler jeg resultatmål som styringsparameter i resten av teksten.

Disse resultatmålene har en funksjon som operasjonaliserer hovedmålene, altså beskriver konkrete resultater som skal leveres og som vil bidra til måloppnåelse. Det er da viktig når disse resultatmålene settes opp, at de ikke blir så mange at fokuset forsvinner. Som SFØs veileder sier: «Å følge opp «alt» er ikke styring» (Senter for statlig økonomistyring, 2010). Med dette mener de at resultatmål skal være et utvalg som retter oppmerksomheten mot det som skal prioriteres av virksomhetens ledelse.

Videre er det viktig at de resultatmålene som settes er også har vært mulig å påvirke av de som skal oppnå resultatene. For eksempel, hvis det settes resultatmål for virksomheten som virksomheten selv ikke har bidratt til innspill på, så kan det for ansatte i virksomheten oppleves som irrelevante resultatmål. Dette kan i verste fall få konsekvenser for hvordan virksomheten håndterer det resultatmålet og at man kanskje ikke oppnår den intensjonen som var når indikatoren ble satt. Så for at resultatmålene skal virke relevante for de som måles, så bør de kunne være med på utarbeidelsen av de.

Det er også et poeng at resultatmål skal være pålitelige og verifiserbare. Med pålitelighet må man spørre seg resultatmålet som er satt måler det som er ment å måle, og informasjonen som ligger til grunn for målet må kunne etterprøves, altså verifiseres. En dårlig kvalitet på informasjonen som målingen baserer seg på gjør beslutningsgrunnlaget blir dårlig, og kan i verste fall bidra til å undergrave tilliten til styringen slik at det mister oppslutning. Igjen, de som måles må kjenne seg igjen i det som måles.

2.3.1 Resultatmålinger

Det kan være ulike grunner til å bruke resultatmålinger. Robert Behn beskriver åtte ulike grunner for at ledere i offentlig sektor skal benytte seg av resultatmålinger:

Evaluering av effekten av tiltak til virksomheten basert på utfallet av det man legger inn i tjenesten og eventuelle eksterne hendelser. Dette måles helst opp mot tidligere resultater og er kan ofte sees på med effektivitetsøyne. Fikk virksomhetens aktiviteter ønsket utfall, og hvor mye innsats ble lagt inn. Evaluering av egen leveranse er også en måte å få sammenlignet med andre som leverer lignende leveranser for å se om organisasjonen leverer «best practice». Det er også viktig å evaluere om resultatet ville blitt det samme uten virksomhetens bidrag, i så fall kan ledelsen spørre seg om aktiviteten er nødvendig. Dette forutsetter også at ledelsen har et ønsket resultat for å kunne sammenligne data og måle resultatevnen (Behn, 2003).

Kontrollere at virksomhetens aktiviteter blir gjennomført på ønsket måte. Kontrollen kommer igjennom å regulere/veilede hvordan ansatte gjennomfører enkelte aktiviteter, og resultatene kan være en kontrollmekanisme på at ansatte gjør som ønsket eller bruker midlene som ønsket. Dette forutsetter igjen at ledelsen har etablert standarder for ønsket adferd, slik at det er mulig å måle avvik (Behn, 2003).

Budsjettering av midlene. Resultatene kan brukes til å måle hvor mye man får ut av hver krone, men resultatene kan også gi et pekepinn på hvor det bør allokere mer budsjettmidler i virksomheten for å oppnå ønskede resultater. Her må ledelsen ha en formening om hva som er god, akseptabel eller dårlig utnyttelse av budsjettmidlene (Behn, 2003).

Motivering av ansatte eller omgivelsene. Hvis medarbeidere i en organisasjon kan se at det arbeidet man er med på å gjøre bidrar til at man oppnår visse resultater over tid, så kan det virke motiverende. En leder kan også finne motivasjon i å bli målt på resultatene virksomheten gir av sine eiere. Resultatmålene kan også være med på å motivere til nyskapning for å oppnå det ønskede resultatet. Befolkningen og næringsliv kan også motiveres til å bidra, spesielt hvis resultatene er synlige positive. Ledelsen må ha en formening om hvilke målsetninger som settes for at det skal kunne virke oppnåelig (Behn, 2003).

Synliggjøring av resultater til publikum og politikere. Dette kan gi inntrykk av åpenhet og ikke minst viser det at virksomheten leverer de tjenestene de skal med de ressursene som er gitt. Igjennom synliggjøring av resultater kan også virksomheten vise at de er viktige for omgivelsene til organisasjonen. Dette forutsetter at ledelsen vet hva omgivelsene bryr seg om (Behn, 2003).

Feiring av gode resultater. Gode resultater eller oppnådde mål kan være viktig å feire. Dette kan være et rituellet grep for å styrke ansattes selvfølelse og det kollektive i organisasjonen. For å være sikrere på at feiringen skal motivere bør også ledelsen delta. Det er også slik at ledelsen bør vite hvilke resultatoppnåelser som de ansatte mener er et poeng å feire (Behn, 2003).

Læring i organisasjonen. Resultatmålinger kan gi en læringseffekt. Hvis man bruker en evaluering av resultatmålingene til å gå inn å lære av hvorfor resultatet ikke ble som forventet eller hvorfor resultatet ble mye bedre enn forventet. Ledelsen må kunne se uforutsett utvikling samt forutse vanlig organisatorisk, menneskelig og sosial adferd (Behn, 2003).

Forbedring av virksomhetens aktiviteter. Ved en evaluering og læring så vil resultatmåling kunne hjelpe til å finne ut av hvem og hva som skal til for å gjøre ting bedre. Her må ledelsen ha en forståelse for hva som skal til for at dere handlinger påvirker slik at det som skal forbedres blir forbedret (Behn, 2003).

Resultatmålinger har også sider ved seg som er utsatt for kritikk. Målinger av resultater kan føre til noe perverterende adferd. Perverterende adferd er «aktiviteter som skaper dysfunksjonelle virkninger i byråkratiet, ødelegger incentiver for god profesjonell tjenesteproduksjon og nyskaping, og øker gapet mellom politiske mål og iverksetting» (Johnsen, 2007).

For eksempel i et tilfelle hvor finansieringen baserer seg på resultater, kan man i et stykkprisfinansiert system, hvor finansieringen følger produksjonen av gitte tjenester til en stykkpris pr tjeneste, gi en virksomhet incentiver til å skumme fløten ved å produsere mer av det som gir mest resultater med lavest innsats. Dette gjelder spesielt om en tjeneste er priset for høyt i forhold til hvor komplekst det faktisk er å utføre tjenesten (Johnsen, 2007; Bruijn, 2007). Resultatmåling kan også bli et incentiv til en strategisk oppførsel hvor de aktuelle som blir målt gir en innsats i å sørge for økte resultater i henhold til målekriteriene, uten at det nødvendigvis sier noe om kvaliteten, eller kanskje til og med at det svekker kvaliteten på arbeidet. En strategisk «triksing med tall» for å få opp resultatet (Bruijn, 2007).

Er resultatmålingene til for sammenligninger, så kan dette også føre til at man trikser med tallene (strategisk adferd), eller også at tall som aggregeres og samles på makronivå ikke gjør det enkelt å se faktisk gode resultater på mikronivå. Det kan også være slik at i stedet for å

lære av «best practice» så ender det opp som en dårlig kopi av den andre organisasjonen man har sammenlignet seg med. Strategisk oppførsel og misvisende makrotall er noe som kan skygge over faktiske resultater i vurderingen om man har oppnådd målet. Måloppnåelse kan også være knyttet til problemer ved skumming av fløte og melking av enkle løsninger Dette gir gjerne en positiv måloppnåelse, uten at det nødvendigvis henger sammen med god ressursbruk eller innovasjon i tjenestene (Bruijn, 2007).

Resultatmålingene kan også være med på å svekke tjenesteutøverens profesjonelle innstilling og øke behovet for administrasjon. Resultatmål utformes ofte som indikatorer som er kvantifiserbare eller enkelt formulert av sterke interesser. Profesjonsutøvere som er satt til å vurdere komplekse saksforhold kan oppleve å bli oversett, svekket tillit til ledelse og arbeidsmotivasjon. Dette går utover jobben som gjøres og øker behovet for rapportering og kontroll (Johnsen, 2007).

2.4 Sitasasjonsavhengig styringsmodell

Når man skal velge hvordan hvilken styringsform en organisasjon skal styres ettersom er det så mener Ouchi at organisasjonen bør ha for seg er situasjonen som virksomheten er i for at styringsmekanismene skal fungere. Ouchi har beskrevet tre ulike mekanismer som kan påvirke ansatte i organisasjonene og har laget et rammeverk for å forstå de sosiale normene og informasjonskrav til å styre mekanismene (Ouchi, 1979).

Markedsmekanismen, hvor medarbeidere velger det beste tilbud fra de som er tilgjengelige i markedet. Kontrollen er enkel, da prosessen ikke er viktig, men kontrollen ligger i å se om det beste tilbudet er valgt basert på gitte kriterier. Mekanismen har et sosialt krav der de sosiale normene er gjensidige. Denne mekanismen kan styres av koordinering gjennom priser.

I det offentlige så trekker Johnsen frem at det er mulig å forklare resultatindikatorer i et politisk system som en parallell til markedspriser, uten at det settes et likhetstegn mellom markedsstyring og resultatstyring. Men han beskriver det slik: «Resultatstyringen skaper målinger, sammenligninger og evalueringer som blant annet bidrar til konkurranse og omstilling på lik linje som med prismekanismer» (Johnsen, 2007). Dette gjør det likevel naturlig å se på resultatstyring som en del av Ouchis modell når det er en sektor uten reell markedskonkurranse som skal undersøkes.

Videre peker Ochi på den byråkratiske mekanismen, hvor det er regler, overvåking og oppfølging av de ansatte som er drivere. Kontroll av prosessene er mer i fokus i denne mekanismen. Byråkratiets sosiale krav er gjensidighet og en legitim autoritet og mekanismen styres av regler (Ouchi, 1979).

Til slutt har man klanmekanismene, som er den uformelle sosiale mekanismen, som bygger mye på de sosiale kulturene i organisasjonen. Dette kan være en profesjonsorientert mekanisme eller knyttet til kulturer i enkelte enheter. Kontrollen her gjøres med å forsøke å rekruttere ansatte som identifiserer seg med kulturen og som er lojale til organisasjonens mål. De sosiale kravene i denne mekanismen er også gjensidighet og legitim autoritet, men også delte verdier. Denne kan styres med tradisjoner (Ouchi, 1979).

Ochis matrise baserer seg for styring baserer seg videre på informasjonen som kreves. Informasjonen går på en skala hvor usikkert kunnskapen er på om tiltakene påvirker målet, kausalkunnskapen, og om det er noe tvetydighet run hvor godt kan resultatene måles. Setter man disse to dimensjonene i en god/dårlig skala hvil man få tabellen under som beskriver hvilke styringsformer som kan passe best i de enkelte situasjonene.

	God kausalkunnskap	Dårlig kausalkunnskap
Klare/enkle resultatmål	<p>Resultatstyring og/eller regelstyring</p> <p>Her vet man hva man skal oppnå og hvilken innsats som kreves for å oppnå det. Det er en klar kobling mellom innsats og resultat.</p>	<p>Resultatstyring</p> <p>Man har klar formening om hva man skal oppnå, men det er knyttet usikkerhet til hvordan innsatsen påvirker resultatet.</p>
Uklare resultatmål	<p>Regelstyring</p> <p>Man har ingen klar formening om hvilke konkrete resultater som skal oppnås men har god kunnskap av hva man får igjen av innsatsen.</p>	<p>Profesjonsstyring (eller «klanstyring»)</p> <p>Uklar sammenheng mellom innsats og resultat, samt der er uklart hvilke resultatmål som er satt.</p>

Figur 1 – Ouchis situasjonsavhengige styringsmodeller (Ouchi, 1979).

I denne modellen vil vi se at organisasjonens markedsmekanismer, med fokus på pris/resultat og byråkratimekanismer, med fokus på adferd kan styres av mye av resultatstyring eller regelstyring. Mens klanmekanismene styres av klanstyring/profesjonsstyring. Dette kan vi ta med oss videre når det vi skal se på klimaarbeidet til kommunene.

2.5 Oppsummering

Oppsummert vil det være ulike momenter fra det som er gjennomgått over som jeg vil ta med meg inn i analysearbeidet i denne oppgaven. Med bakteppet om bærekraft, som ligger der som en grunn for å gjøre noe med klimagassutslippene i byene. Det er bruken av delordet «budsjett» i klimabudsjett som er grunnen til å se hva er det med klimabudsjettet som gjør at det kan sies å være et budsjett. Samtidig er det et styringsverktøy for klimaarbeidet til kommunene. Derfor har jeg valgt å ta et kjent styringsverktøy i mål- og resultatstyringen og se på momenter fra den, både med setting av resultatmål og hva er det resultatstyring gir av effekter som kan bidra til kommunens klimaarbeid. Til slutt har jeg sett litt på Ouchis modell og tenkt at dette er jo en beskrivelse av hvor man finner kommunene, de består av profesjonsdrevne ansatte, med politiske målsetninger som kan være klart definerte med god forståelse av kausalitet, men også med målsetninger hvor det blir opp til ansatte i kommunen å finne ut hvordan man skal nå målet som er satt. Så jeg mener det er en kombinasjon av den modellen som treffer kommunene ganske godt i styringsøyemed. Og tankene bak modellen kan også løftes til en mer metadiskusjon om hvordan kommunene skal bruke sine verktøy til å styre interessentene i byen dit de ønsker det når det kommer til klimautslipp.

3. Metode og datainnsamling

Jacobsen (Jacobsen, 2015) sier at en metode er måten forskeren går frem på for å samle inn det som kan kalles data om virkeligheten, empiri. Altså metoden er hjelpemiddelet til å beskrive virkeligheten. Det er da to ulike måter metodens sammenheng med virkeligheten kan vise seg. Den ene måten er at forskerens oppfatninger av virkeligheten vil påvirke forskningsspørsmål og metodevalget. Den andre er når valget av forskningsspørsmål bestemmer metoden, som vil bestemme hvordan virkeligheten fremstår og oppfattes av forskeren. Videre i denne delen vil jeg gå igjennom en del tilnærminger og begreper som er sentralt i vitenskapsteorien før jeg beskriver og begrunner egne valg av metoder brukt i oppgaven.

3.1 Ontologi og epistemologi

For å bygge videre på det over hvor Jacobsen tydeliggjorde sammenhengen mellom forskerens oppfatning av virkeligheten og valg av metode, så må begrepene ontologi og epistemologi utdypes.

Ontologi er i følge Jacobsen (Jacobsen, 2015) læren om hvordan virkeligheten ser ut. Eller som Ringdal skriver (Ringdal, 2013) er ontologi et begrep for ulike syn på virkeligheten. Men synet på virkeligheten kan som sagt være forskjellige, og å finne en samlet forståelse for hvordan verden virkelig er og hvilket syn på virkeligheten som er riktig, er så å si umulig. Et eksempel på ontologisk spørsmål kan være om mennesker velger handlinger ut fra en nytte- og kostnadsvurdering (rasjonelt valg), eller om mennesker lar seg styre mer av normer, følelser og omgivelser.

Epistemologi er da igjen læren om kunnskap, i hvilken grad det er mulig å få sann kunnskap om verden (Jacobsen, 2015). Det beskrives med et skille mellom virkeligheten som den er og slik den oppfattes av forskeren. En subjektiv tilegning av kunnskap av en objektiv virkelighet. Hvor mulig er det å få en sann kunnskap om virkeligheten? Et epistemologisk spørsmål er f.eks. om vår oppfatning av virkeligheten styrt av oppvekst, utdanning eller vår språklige forståelse.

Som tidligere beskrevet blir da metoden teknikken for å tilegne seg kunnskapen om virkeligheten. Også innenfor metodene er det ulike tilnærminger. En vurdering hvilken tilnærming som skal tas er mellom induktiv og deduktiv tilnærming. Jacobsen (Jacobsen,

2015) beskriver induktiv tilnærming som en metode hvor en forsker går fra empiri (virkelighet) til teori. Virkeligheten skal lage et fundament for teorien. Med dette legges det til grunn at forskeren samler inn data med så åpent sinn som mulig. Videre beskrives deduktiv tilnærming at man går fra teori til empiri. Forskeren har en klar teori for seg før datainnsamlingen starter og søket etter empirien styres av de teoretiske antakelsene.

Skillet mellom individualisme og holisme er den neste tilnærmingen. Ringdal (Ringdal, 2013) beskriver individualisme som en tilnærming der perspektivet er nede på mikro- eller individnivå, mens holisme befinner seg på makro- eller samfunnsnivået. Jacobsen utdyper de ulike tilnærmingene (Jacobsen, 2015). Er enkeltmennesket (individet) den viktigste informasjonskilden som forklarer komplekse fenomener ved å se på ulike enkeltindividers meninger og handlinger aggregert. Eller er det et mer komplekst samspill mellom individer og sammenhengen de inngår i som er informasjonskilden til å forstå et fenomen?

Hvor stor avstand skal forskeren ha til fenomenet som undersøkes er det neste spørsmålet til tilnærming. Skal forskeren ha stor avstand til det opplegget som undersøkes slik at forskeren ikke lar seg påvirke av det som studeres? Eller er det et behov om å sette seg inn i situasjonen og det andre mener og tror, slik at det kreves mer nærhet til fenomenet, slik at igjen det åpnes for empati og forståelse? (Jacobsen, 2015)

Til slutt er den metodiske tilnærmingen valget mellom kvantitative eller kvalitative data. Jacobsen (Jacobsen, 2015) beskriver den kvantitative tilnærmingen som en metode hvor den sosiale virkeligheten kan måles ved hjelp av metoder og instrumenter som gir informasjon i form av tall. Opplysninger om sosial virkelighet kan behandles ved hjelp av statistiske metoder. Videre beskriver han at i den kvalitative tilnærmingen har forskeren et utgangspunkt i virkeligheten er for kompleks til å reduseres til tall, og derfor må data være informasjon som samles inn i form av ord. Dette åpner for nyanserikdom. Videre skal vi se på de to tilnærmingene som i følge Jacobsen oppsummerer debatten om hva som er den riktige forståelsen av virkeligheten, den beste måten å forstå hvordan kunnskap tilegnes på og den korrekte måten å samle inn empiri på. Skillet mellom positivistisk og fortolkningsbasert tilnærming.

3.2 Positivistisk eller fortolkningsbasert tilnærming

Positivistisk og fortolkningsbasert tilnærming er begge metodiske tilnærminger som har sine ulike ontologiske og epistemologiske teser.

Positivismen er et tilnærming som tar utgangspunkt i naturvitenskapene, denne tilnærmingen ser på det som er positivt til stede, faktisk eksisterer og da kan erfares direkte. Det er tre teser som står sentralt i positivismen; for det første finnes det en objektiv verden som er regulert av lovmessighet utenfor oss selv. Vi kan studere samfunnet på en nøytral måte og dette kan kartlegges objektivt av forskeren da forskeren er separat fra samfunnet. For det andre, kan vi studere den objektive virkeligheten på en objektiv måte. Virkeligheten kan studeres empirisk med data vi kan se, høre eller føle og hypoteser testes mot disse dataene. For det tredje kan vi opparbeide en samlet kunnskap om den objektive verden. Gjennom at resultater fra ulike undersøkelser kobles og man får en bedre oversikt over de lovmessighetene som styrer samfunnet (Jacobsen, 2015).

Fortolkningsbasert er i stor grad en reaksjon på positivismen. Denne tilnærmingen mener det er forskjell å studere faktiske fysiske ting og fenomener skapt av samfunnet. Tre teser som står sentralt her er; for det første at virkeligheten endres kontinuerlig. Mennesker og sosiale systemer vil utvikle seg kontinuerlig, og de vil bli formet av teorier og forskning som frembringes, det synes ikke av eksterne lovmessigheter. For det andre finnes det ingen objektiv sosial virkelighet. Det er snarere flere ulike forståelser av virkeligheten og virkelighetsbildet til forskerne vil avhenge av objektet det forskes på. For det tredje er det en forståelse av at virkeligheten kan kun kartlegges ved at man setter seg inn i menneskets fortolkninger og deres mening i sosiale fenomener. Forskeren må komme fram til hvordan virkeligheten oppfattes og må sette seg mer inn i objektens situasjon. Denne tilnærmingen finner tilnærmet det som kan være virkeligheten når flere forskere oppfatter samme fenomen på like måter (Jacobsen, 2015).

Rent metodisk skiller de to tilnærmingene seg med at den positivistiske ofte er deduktiv, individualistisk, avstandsbasert og fokuserer på tall (kvantitativ). Mens den fortolkningsbaserte fokuserer mer på en induktiv, holistisk, nærhetsbasert og mer ordbasert (kvalitativ) tilnærming (Jacobsen, 2015).

3.3 Begrunnelse for mine metodiske valg

Jeg har kanskje kunne sagt at det finnes en objektiv virkelighet av hva et klimabudsjett er, men jeg har i utgangspunktet tenkt at dette er relativt nytt for mange av de kommunene som har innført det, og disse kommunene kan ha ulike forståelser på hva et klimabudsjett er og hvordan det skal brukes. Det blir derfor mer naturlig for meg å sette meg inn i hvordan kommunene fortolker og legger mening i dette fenomenet enn å tro at den objektive virkeligheten er fastsatt i noe som er så lite forsket på. Samtidig så kan man jo anta at det kan utarbeides noen generelle lover som beskriver klimabudsjett en gang i nær fremtid, men det er ikke sikkert at denne oppgaven vil kunne gjøre det. Målet med oppgaven er å utforske de responderende kommunenes virkelighet og forsøke å forklare denne.

I denne oppgaven har jeg lagt meg på en metodisk linje som er nær en fortolkningsbasert tilnærming. Jeg har sett på dette med induktive øyne, hvor målet har ikke vært å studere fenomenet med forventninger basert på tidligere empiriske funn og teorier. Det har ikke vært så mange tidligere empiriske funn og teorier rundt klimabudsjett som fenomenet i utgangspunktet. Så her har jeg heller valgt å forsøke å studere fenomenet gjennom en åpen tilnærming, som kanskje vil ende opp i nye teorier. I denne sammenhengen har det også vært viktig for meg å se på dette i en holistisk kontekst med nærhet til forskningsobjektene da det har vært viktig for meg å forstå hvordan kommunene som jobber med klimabudsjetter forstår og fortolker fenomenet. Og i og med dette er tidlig i klimabudsjettens liv, så er det ikke så enkelt å forske på dette rent statistisk. Det hadde vært mulig å sende et spørreskjema til alle kommunene for å få noen svar som kan danne et grunnlag for å trekke konklusjoner. Jeg tror derimot at denne oppgaven hadde det best som en kvalitativ studie hvor man ser på de kommunene i dybden og beskriver mer funnene med ord.

3.4 Forskningsdesign

Ved en kvalitativ undersøkelse er det fire ulike metoder for innsamling av data som er aktuelle (Jacobsen, 2015):

- Individuelle, åpne intervjuer/dybdeintervju med enkelte informanter om temaet.
- Fokusgruppeintervjuer med drøfting av tema mellom flere informanter hvor den undersøkende observerer eller styrer ordet.

- Observasjon, observasjon av menneskenes handlinger i den sammenhengen man ønsker å undersøke
- Dokumentundersøkelse – benytte kilder av data som andre har satt sammen.

De tre første metodene vil være måter for å hovedsakelig samle inn primærdata, data der den som undersøker selv er den som samler inn dataen til det spesifikke prosjektet (Ringdal, 2013). Dokumentundersøkelser er å regne som bruk av sekundærdata, noe som kan eksempelvis være offentlige dokumentasjon, aviser og statistikk fra tidligere gjennomførte undersøkelser mm. (Ringdal, 2013). I denne oppgaven har jeg tenkt å bruke dybdeintervjuer og dokumentundersøkelser i hovedsak.

3.4.1 Dybdeintervju

Jeg har i oppgaven valgt å gjennomføre dybdeintervjuer. En datasamlingsmetode hvor forsker har en samtale med informanten. Denne datainnsamlingen består av ord og historier, og kan foretas med personlig oppmøte, over telefon eller internett. I denne oppgaven fikk jeg gjennomført noen av intervjuene personlig, mens ett ble over nett og et siste ble et skriftlig spørreskjema.

Jacobsen lister opp tre gode grunner til når intervjuer egner seg (Jacobsen, 2015):

- Når det er få enheter som skal undersøkes. Dette gjelder i dette tilfellet for jeg i dette prosjektet snakket med fire bykommuner og om et enkelt tema.
- Når det er interessant å høre hva enkelte individer sier. I dette tilfellet gjelder dette at jeg ønsket å prate med de i kommunene som jobbet med klimabudsjettet.
- Når det er den enkeltes fortolkning av et fenomen som vi er interessert i. I gjennom intervjuer har jeg kunne høre mer hvordan hver enkelt fortolker et klimabudsjett og arbeidet med klimabudsjettet i kommunen.

Jacobsen skisserer også flere andre fordeler (Jacobsen, 2015). Kvalitative data gir en stor grad av nærhet mellom meg som undersøker og de som blir undersøkt. Dette vil gjenspeiles gjennom at man i intervjuer vil forsøke å få de undersøktes oppfatning. Dette vil videre føre til en større grad av åpenhet, da jeg som forsker heller ikke helt på forhånd vet hva jeg leter etter. Det er de som intervjues om bestemmer informasjonen jeg vil få inn i en slik

undersøkelse. En kvantitativ spørreundersøkelse ville styrt datainnsamlingen inn på de kategorier og den formen spørreskjemaet er formet som. En slik åpenhet vil også gi dataen høy relevans, da de undersøkte definerer forståelsen av et gitt fenomen.

Det er også viktig å være klar over ulempene ved en slik datainnsamling. Disse har Jacobsen også beskrevet (Jacobsen, 2015). Intervjuer (og dokumentanalyser) er ressurskrevende, det vil si det er tidkrevende å samle inn dataene, spesielt intervjuene. Det er også vanskelig å generalisere ut fra metoder som dette, da det ofte er få respondenter i en kvalitativ tilnærming. Spesielt med tanke på at det er ønskelig å ha en håndterlig mengde intervjuerespondenter. Dataen kan også være veldig komplekse. Det er mange ord i et intervju, og ikke like strukturerte som i en spørreundersøkelse. Intervjuene kan gjøre det vanskelig å kategorisere den innsamlede dataen. En intervjusituasjon har nærhet på temaet som positivt, men det kan også være utfordrende å være den som stiller eventuelle kritiske spørsmål når man sitter ansikt til ansikt med en respondent. Den samme nærheten kan også få en undersøkelseeffekt som gjør at respondenten kanskje ikke finner det behagelig å svare på de spørsmålene som en fremmed person stiller. Og en stor fleksibilitet kan også føre til at man ikke får helt den ferdigfølelsen. Kanskje sier noe i det tredje intervjuet noe som gjør at du kanskje burde hørt med de to foregående intervjuobjektene om det samme f.eks.

Intervjuguide

Det er hensiktsmessig å bruke en intervjuguide for å strukturere intervjuene (Tjora, 2017). Jeg utarbeidet en intervjuguide hvor jeg skrev fullt ut spørsmålene jeg tenkte å stille intervjuobjektene, og prøvde å unngå for mye stikkordspreg på hovedspørsmålene, men hadde noen stikkordspregede hjelpespørsmål hvis det var behov for å få utdyping innenfor temaene. Intervjuene ble innledet med en liten organisasjonsgjennomgang for de aktuelle intervjuobjektene der jeg hadde faktiske dialogintervju. Til slutt åpnet jeg for at intervjuobjektene avslutningsvis kunne utdype eller komme med innspill som de følte jeg hadde glemt. Dessverre ble datainnsamlingen til denne oppgaven preget noe av tingenes tilstand slik at jeg ikke fikk testet tiden på intervjuet på forhånd, men jeg hadde noen runder med veiledere på innholdet i guiden. Intervjuet i praksis fant raskt sin form allerede med første informant, og tidsmessig så lå alle intervjuene på samme tid, og innenfor en rimelig tidsomfang.

Utvalget av informanter

Først gikk jeg inn for å velge ut informanter, så ble det gjort en del avgrensninger i forbindelse med hvilke kommuner jeg kunne tenkt meg å hatt med i en undersøkelse. Da jeg konkluderte med at jeg ville fokusere på de fire største byene så var det videre jobben å finne ut hvilke type informanter fra de kommunene jeg ville gjennomføre intervjuer med. Kanskje var jeg interessert i å snakke med politisk ledelse i de ulike kommunene for å høre tankene deres bak hvorfor klimabudsjetter skal brukes, og hva potensialet i klimabudsjettet er. Eller er det bedre å høre med folk i systemet som utarbeider eller rapporterer på de faktiske klimabudsjettene.

Det jeg endte opp med var at jeg faktisk ville snakke med de som hadde mest kunnskap i kommunene om klimabudsjettet som funksjon og jeg sendte en åpen invitasjon til kommunene via mail om å sette meg i kontakt med aktuelle informanter. Jeg fikk tilbakemelding på kontaktpersoner, og avtalte intervju med de fleste av de. Dessverre fikk jeg ikke gjort et ordentlig intervju med representanter fra Stavanger, men de har svart best mulig skriftlig på enkelte av de spørsmålene jeg sendte. Ellers fikk jeg gjennomført intervju med informanter til avtalt tid og sted, hvorav ett ble noe forskjøvet i tid, men det ble gjennomført i god tid til å bearbeide intervjuet til også å være med i denne oppgaven. Informantene som ble intervjuet har alle fått et samtykkeskjema og signert dette. Møtene ble avholdt på møterom hos to av kommunene, mens en måtte vi ta over Skype. Informantene er forsøkt anonymisert i oppgaven, men de er gjort oppmerksomme på, og akseptert, at de kan være gjenkjennelige gjennom deres stilling i de aktuelle kommunene.

I presentasjonen av empirien vil hovedsakelig funnene være basert fra disse informantene og noe dokumentstudier. Jeg har også valgt å trekke ut sitater fra informantene når det har vært interessante poenger. Informantene har da fått nummerering i stedet for navn. Ellers så vil det fremkomme i presentasjonen av data at en kommune stilte med to informanter til intervjuet, og det aksepterte jeg da det nok kunne være av fordel for datagrunnlaget å ha det meste av kompetansen på området. Intervjuet med disse to ble samkjørt og ikke gjort hver for seg. Alle intervjuer ble tatt opp på bånd og transkribert i ettertid. Alle opptak vil bli slettet.

3.4.2 Dokumentundersøkelser

Dokumentundersøkelser er en måte å benytte sekundærkilder til å finne svar på sine forskningsspørsmål. Dokumentene som er undersøkt er offentlige kilder fra kommunale institusjoner som gjør at man kan med god sikkerhet anta at kvaliteten av kildene er gode.

Alle de fire byenes klimabudsjetter er en del av undersøkelsen til denne oppgaven. I og med at Oslo har drevet med klimabudsjetter fra for årene 2017-2020 så har de flest dokumenter man kan se på. Bergen hadde klimabudsjett fra og med 2018, samt i budsjettet for 2019 og i budsjett 2020. Trondheim har også hatt sine klimabudsjetter i perioden 2018-2020. Stavanger er siste by som kom med sin første variant av klimabudsjett i budsjett 2020.

Dokumentgranskningen er i hovedsak begrenset til de klimabudsjetter som er knyttet til de årene der det har vært aktuelt, samt at jeg fikk sett litt på resultater for 2018 fra Miljødirektoratet som ble sluppet på tampen av oppgaveskrivingen våren 2020. Denne mest for å danne et bilde av variasjonen av byene, da resultatene er fordelt på ulike sektorer innenfor kommunegrensen. Studering av disse dokumentene har gitt meg muligheten til å se på variasjonene i klimabudsjettene mellom byene og selvfølgelig utviklingen hos enkelte av byene.

3.5 Dataanalyse, kvalitet og etikk

3.5.1 Datanalyse

Når man sitter igjen med en stor mengde data etter gjennomførte intervjuer og noen dokumentstudier, så ble det viktig å trekke ut essensiell informasjon fra datasettene. I følge Jacobsen så handler kvalitativ analyse om å redusere tekster til mindre bestanddeler, for å sette disse sammen og forstå de i lys av en helhet som dannes. Dette vil sett delene i nytt lys og analysen utvides til en nøye gjennomgang av de enkelte delene (Jacobsen, 2015).

Jacobsen peker videre på fire forhold som analyse av kvalitative data dreier seg om (Jacobsen, 2015):

- Dokumentere

I denne fasen har jeg gått igjennom de intervjuene og dokumentene og beskrevet det materialet jeg har funnet. Dette er i hovedsak gått i å transkribere intervjuer, og forsøkt å satte

de inn i et system. Jeg valgte å se på det gjennom tema for analysen for å se sammenligningen av byene.

- Utforske

Etter at jeg hadde beskrevet dataene gikk jeg igjennom innholdet i dataen slik at jeg i første omgang tok en usystematisk leting og så etter forhold som jeg lett kunne få ut av dataene.

- Systematisere og kategorisere

Den uoversiktlige informasjonen ble delt inn i kategorier. Jeg fokuserte mye på å kategorisere dataen etter styringsverktøyet (klimabudsjettet), organisering av klimaarbeidet i kommunen, kommunens virkemidler i klimaarbeidet, resultater og samarbeid med andre.

- Sammenbinde

Her trekkes forbindelser og sammenhenger mellom kategoriene. Om kommunene sa noe likt om det samme er det av interesse, og jeg lette også etter sammenhenger som påvirker hverandre mellom delene.

I og med at klimabudsjett er lite forsket på så har jeg valgt i denne oppgaven å presentere empirien fra de ulike byene i del 4. Disse er presentert for hver by. Så i del 5 bruker jeg denne empirien til å trekke ut essensen, sammenligne og analysere innenfor de ulike temaene og for å finne svar på de spørsmålene jeg stilte innledningsvis i oppgaven.

Transkriberingen av intervjuene tok sin tid, men det var en fin måte for å ta en første studie og tolkning av det som ble sagt i samtalene med informantene. I presentasjonen av empirien vil det trekkes frem direktesitater fra informantene der jeg ser at det kan være til nytte for å informere mer eller eksemplifisere, samtidig kan det gjøre empirien litt mer levende og i enkelte tilfeller vil man kunne sammenligne eksempler fra de ulike kommunene.

3.5.2 Kvalitet og presentasjon

Innenfor oppgaver som dette er det naturlig å se på kvaliteten gjennom indikatorer som reliabilitet og validitet rundt data som er samlet inn (Ringdal, 2013). Reliabilitet kan også beskrives som hvor pålitelige er dataene, og validitet er en beskrivelse av hvor gyldig det vi beskriver i oppgaven er. Jacobsen beskriver en intern og en ekstern gyldighet (Jacobsen, 2015). Med intern gyldighet må jeg spørre meg om jeg har dekning for de slutninger jeg trekker i oppgaven. Ekstern gyldighet er et spørsmål om hvor generaliserbare resultatene er.

Pålitelighet går mer på om det er trekk ved undersøkelsens måte som kan ha påvirket resultatene, eksempelvis ledende spørsmål eller feilnotering av data (Jacobsen, 2015). Under kommenterer jeg om oppgavens pålitelighet, gyldighet og generaliserbarhet.

Pålitelighet

Når jeg skal drøfte påliteligheten til dataen i oppgaven, må jeg tenke etter om det er noe jeg har gjort i denne undersøkelsen som kan ha påvirket dataen. Jeg har vært alene om oppgaven, så det har ikke vært mulig å kvalitetssikre data med en medstudent, dette kan være at enkelte momenter som burde vært vurdert og stilt spørsmål ved ikke er blitt notert. Utarbeidelse av intervjuguide ble gjort med innspill fra begge veiledere, så her mener jeg det har vært god sikring på at jeg har spurt etter de riktige tingene i datainnsamlingen.

Gyldighet (intern)

Den interne gyldigheten beskriver om de data jeg presenterer er gode nok til å rekke den konklusjonen jeg gjør i oppgaven. Jeg mener at den dataen jeg har kommet fram til i mine undersøkelser er av god nok kvalitet til å svare på de spørsmål jeg har stilt meg i denne oppgaven, dette gjør også at det er mulig å konkludere som jeg gjør. Men tiden har vært knapp i denne masteroppgaven og tiden har også vært preget av en pandemi, samtidig har jeg vært alene med oppgaven, så igjen så har jeg ikke fått tid til å validere alt med andre parter.

Generaliserbare (ekstern gyldighet)

Hvor overførbare er funnene mine til en større andel av de norske kommunene? Det er et av de mest konkrete spørsmålene jeg kan stille meg når det kommer til å drøfte hvor generaliserbar de funnene jeg har gjort er. Til det vil jeg vel kunne konkludere med at noe av det kanskje er overførbart, men ikke alt. Datautvalget er litt lite. Jeg har også valgt å studere de fire største byene i Norge, og de er kanskje ikke sammenlignbare med den «typiske norske kommunen» i utgangspunktet, men resultatene kan gjelde for sammenlignbare storbykommuner som ikke er med i undersøkelsen. I tillegg så er differansen i de kommunene jeg har undersøkt også forskjellige slik at i enkelte tilfeller blir utgangspunktet deres også ulikt. Men noe er nok generaliserbart, men langt fra alt. Og jeg kommer nok mer tilbake til hva som kan gjelde for en større populasjon i drøftingen senere i oppgaven.

3.5.3 Etikk, tolkningsfeil og forskning på egen organisasjon

Ringdal beskriver at informasjon og samtykke er viktig fra informantene (Ringdal, 2013). Denne informasjonen skal være nøytral og informantene skal opplyses at det de er med på er frivillig. Alle som er blitt intervjuet har fått beskjed og godkjent at de er anonyme i undersøkelsen, men at de kan bli gjenkjent i kraft av at de har de stillingene de har i kommunen. Informantene har også fått informasjon om at de kan trekke seg fra prosjektet, ingen har gjort det før oppgaven ble ferdigstilt. Alle intervju er også tatt opp på lydbånd, noe informantene har godkjent, disse blir ikke publisert, og slettes så raskt oppgaven har fått sin sensur. De sitater som er valgt fra informantene er korrekt gjengitt fra lydopptak og brukt i riktige sammenhenger. Forskningsprosjektet er også meldt inn til Norsk senter for forskningsdata (NSD) og fikk godkjenning før datainnsamling var igangsatt.

Til slutt i denne delen av oppgaven må jeg kort reflektere rundt utfordringen som kan oppstå med å være ansatt i en av de kommunene som undersøkes. Jeg har vært bevist min rolle som forsker hele veien i dette prosjektet, og selv om jeg er ansatt i Oslo kommune, og har vært det lenge, så er ikke jobben min veldig relatert til klimaarbeidet eller klimabudsjettet direkte. Det er riktig at jeg jobber med budsjett, regnskap og rapportering for den etaten jeg jobber i, men den klimarapportering som etaten gjør håndteres av en annen ansatt i etaten og er ikke en del av mine daglige oppgaver. Det har ellers ikke vært noen utfordringer med noen nærhet til temaet eller til de som er intervjuet og de kommuner som er undersøkt.

4. Empiri

For å finne svar på hva klimabudsjett er og hvordan storbyene har tatt i bruk klimabudsjett i styringen av de respektive kommunene, så presenterer jeg i dette kapittelet de funn som er gjort gjennom en gjennomgang av de ulike byenes klimabudsjetter, klimastrategier og handlingsplaner, men mest vekt er lagt på informasjon som er funnet gjennom intervjuer med informanter fra de ulike byene. Dessverre fikk jeg ikke gjort et ordentlig intervju med noen fra Stavanger kommune, men kommunen har svart på enkelte av spørsmålene jeg har stilt de skriftlig. I del 5 vil jeg forsøke å oppsummere funnene sett med det teoretiske perspektivet og finne svar på de spørsmålene som jeg stilte meg i starten av oppgaven.

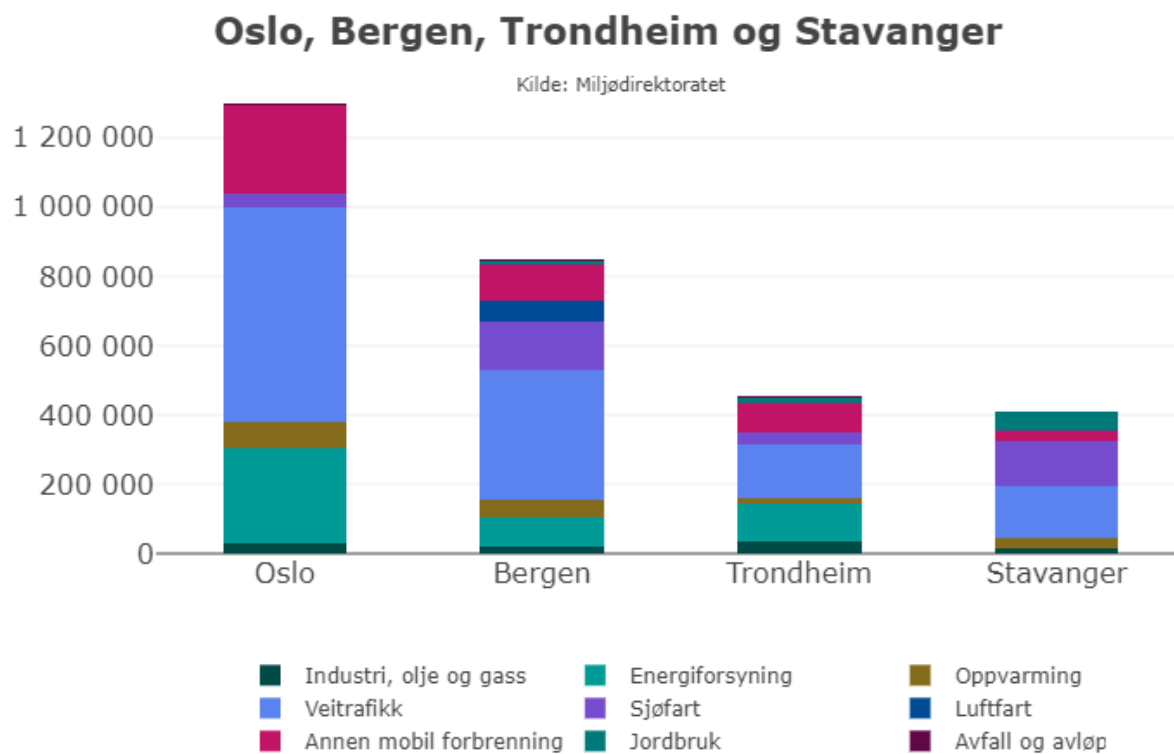
4.1 Kommunene i utvalget

I utvalget har jeg som nevnt tatt for meg de fire mest folkerike kommunene i Norge. Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Innledningsvis ønsker jeg å vise litt forskjellen på byene gjennom å ha bakgrunnsinformasjon om utslippsmålene deres og det ferskeste resultatet for klimautslipp fra Miljødirektoratet for de kommunene.

Kommune	Utslippsmål 2020	Utslippsmål 2030
Oslo	41 % utslippskutt sammenlignet med 2009-nivå.	95 % utslippskutt i 2030 sammenlignet med 2009.
Bergen	30 % utslippskutt sammenlignet med 1991-nivå.	Bergen skal være (100 %) fossilfri i 2030.
Trondheim	10 % utslippskutt i 2020 sammenlignet med 1991.	80 % utslippskutt i 2030 sammenlignet med 1991.
Stavanger	Budsjettet nevner ikke noe konkret mål for reduksjon i 2020, men de er med i en Europeisk ordføreravtale som sier at byene som er med skal redusere med 20% innen 2020, med 1990 som basisår (Stavanger kommune, 2018).	80 % utslippskutt i 2030 sammenlignet med 2015.

Figur 2 Utslippsmål i 2020 og 2030 for de fire byene, tatt fra byenes respektive klimabudsjetter for 2020.

Under er resultatene for klimautslipp i 2018 som ble lagt ut av Miljødirektoratet 23. april i 2020 (Miljødirektoratet, 2020). Under har er en grafisk og en tabellarisk sammenligning av resultatene fra de fire undersøkte byene. I 2018 styrte Oslo etter sitt andre klimabudsjett, mens Bergen og Trondheim var i gang å bruke sine første klimabudsjetter.



Figur 3 – Klimaregnskapet fra de fire byene i 2018 i tonn CO₂-ekvivalenter. Kilde: Miljødirektoratet.

Resultatet kan også være interessant i å se tabellarisk fordelt på sektor for å tydeligere hvilke sektorer klimautslippene er fordelt på. Denne tabellen gir også en god indikasjon på noen av ulikhetene i byene.

Sektor	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger
Industri, olje og gass	29 684,2	20 634,9	37 295,3	13 575,9
Energiforsyning	274 845,5	86 814,1	106 287,7	1,1
Oppvarming	77 087,8	48 108,7	14 385,5	29 281,4
Veitrafikk	615 924,2	371 997,3	156 087,2	154 129,4
Sjøfart	40 027,6	144 250,7	34 943,0	127 015,3
Luftfart	0,2	56 808,8	5,9	1,1
Annen mobil forbrenning	256 241,6	107 126,8	83 675,2	31 933,9
Jordbruk	0,0	6 838,1	15 011,7	53 945,4

Avfall og avløp	6 903,9	6 293,5	8 246,4	400,4
Totalt	1 300 715,0	848 872,9	455 937,9	410 283,9

Figur 4 – tabell klimautslipp i de fire store byene fordelt på sektor – målt i tonn CO₂-ekvivalenter. Kilde: Miljødirektoratet.

4.2 Oslo kommune

Oslo kommune begynte med klimabudsjett for budsjett 2017 (Oslo kommune, 2016). Oslo kommune er styrt etter den parlamentariske modellen.

Styringsverktøyet

Oslo kommune har klimabudsjettet som et verktøy til å følge opp leveransen på klimamålene ute i de kommunale virksomhetene. Informant 1 forklarer hvordan Oslo kommune har innført klimabudsjettet i sine styringsverktøy:

Jeg tenker overordnet at klimabudsjettet er et styringssystem. En måte å sikre at man får gjennomført klimatiltak. Og man har tatt en etablert struktur som alle kommunale virksomheter er vant til å forholde seg til og satt klimatiltakene inn der. Dermed så har man det etablerte styringssystemet som man bruker, budsjettet, til å bestemme hvilke tiltak som skal gjennomføres, tidsplan og hvor store midler som skal brukes på det. Og så har man det etablerte oppfølgings og rapporteringssystemet også.

Gjennom å knytte klimaarbeidet opp mot et etablert styringssystem som budsjett, knytter Oslo kommune også da klimaarbeidet opp mot en etablert rapporteringsstruktur i kommunen. Oslo kommune har rapportering på budsjettet tre ganger i året, og i forbindelse med dette får også Klimaetaten inn rapportering fra etatene som har hovedansvar eller delansvar for et tiltak. Klimaetaten sammenstiller rapporteringen for hele kommunen og vurderer hvordan det går med klimatiltaket og om det da er behov for ytterligere innsats.

I det allerede etablerte styringssystemet, så ligger det også et system for virksomhetene å fremme forslag på tiltak. Dette er også overførbart til klimabudsjettet. Der er Klimaetaten en veileder og bistår etater med å kartlegge mulige tiltak på klimaområdet. Tiltakene kan være av en art som gir direkte reduksjon men også tiltak som gir forutsetninger for en reduksjon av klimagassutslipp. Informant 1 utdyper dette:

Så kommer disse tilleggsforslagene inn, og da gjør vi en vurdering av hvor stor effekt de vil ha. Da er det ikke nødvendigvis sånn at det er så viktig at det er så og så mange tonn. Det kan også være forutsettende tiltak. Så en hurtigladestasjon for elbil eller for utenlandsferjene i havna, gir ikke i seg selv en reduksjon som du kan regne på direkte, men det er viktig for å få den overgangen til elektriske kjøretøy og båter.

Klimabudsjettet er for Oslo kommunes et styringsverktøy for å iverksette tiltak og så er det et sted hvor man kan se helheten i kommunens klimaarbeid. Oslo kommune har valgt å sette grenser for klimautslipp ved kommunegrensene, så de indirekte utslippene, utslipp som kommer fra nabokommuner, andre deler av landet eller internasjonalt, vil ikke være synlige i et klimabudsjett for Oslo kommune. Klimaetaten har et oppdrag gående hvor de ser på hvordan Oslo kommune kan se på indirekte utslipp. Klimaetaten ser også på om de kan forbedre en metodikk på å beregne effekten av de andre delene av det ordinære budsjettet. Det er tiltak og andre ting, som vedtak eller bevilgninger, som kan ha klimaeffekt, som ikke står i klimabudsjettet. Eksemplifisert av informant 1:

Det kan typisk være hvis du gjør en stor utbygging, som primært gjøres av helt andre hensyn, så kan det generere mer trafikk, det kan generere utslipp i utbyggingsfasen og slikt.

Klimabudsjettet til Oslo kommune går inn i en styringsstruktur hvor det blir å regne som en handlingsplan med veldig tett oppfølging. Oslo kommune har en overordnet klimastrategi som viser store veivalg for å komme til de klimamålene som Oslo kommune har satt seg. Klimabudsjettet har kanalisert inn de fleste tingene som ligger i strategien, men det er også ting som ligger i klimastrategien som nødvendigvis ikke er synlig i klimabudsjettet. Det går på indirekte utslipp og kommunens klimatilpasninger.

Organisering av klimaarbeidet

Oslo kommune er kommunen som var først ute med klimabudsjett. Deres første klimabudsjett ble lagt fram av det sittende byrådet på høsten 2016 og gjaldt for året 2017 (Oslo kommune, 2016). Klimabudsjettet ble årlig en del av Sak 1, budsjettforslaget for Oslo kommune, allerede da. I Oslo er det i dag Klimaetaten som utarbeider forslag til klimabudsjett for byrådsavdelingene. Klimaetaten ble etablert i 2016 ut fra en midlertidig etat, Klima- og energiprogrammet, som ble etablert i 2014. I 2016 samlet Oslo klima- og energifondet og

ENØK-fondet i en etat, som også har en kommunikasjonsavdeling og en fagavdeling. Det er i fagavdelingen det utarbeides underlag for Oslo kommunes klimastrategi og de kartlegger og konkretiserer tiltak for å nå målene i klimastrategien.

Klimaetaten har derfor en rolle som pådriver for å nå Oslo kommunes klimamål. Det betyr at de ikke bare følger opp og jobber ut fra de etablerte oppdrag og tradisjonelle styringslinjene, men de jobber også på tvers i kommunen for å bidra til at andre etater også leverer på klimamålene. Klimabudsjettet er en av metodene som brukes i denne oppfølgingen.

Oslos klimabudsjett forteller hvilke kommunale virksomheter som har hovedansvar, eller delansvar for å gjennomføre de klimatiltakene som ligger i budsjettet. Denne virksomheten må også rapportere på gjennomføringen. En politisk plassering av ansvaret gjennom budsjettet bidrar til at budsjettet har en solid politisk forankring og er tydelig på oppgavefordelingen og gjør rapporteringslinjene klare. Informant 1 beskriver dette som en effektiv plassering av ansvar:

Det er jo noe av det jeg synes, kan kanskje ikke kalle det det «vakreste» i budsjettssammenheng, men det som er mest effektivt med klimabudsjettet som styringssystem er at i det du vedtar budsjettet, så vedtar du også hvem som har hovedansvar i å gjennomføre tiltaket. Og da må den virksomheten, kommunale etaten eller kommunale foretaket, rapportere på gjennomføringen. Da er det helt tydelig på hvem som skal gjøre det.

Utarbeidelse av tiltak, som skjer nede på etatene, er ikke så enkelt som at det sentralt gis et måltall på utslippskutt av en prosentvis størrelse for så å gjøre det opp til etaten å finne tiltakene som løser det. Oslo kommune har det som kan oppleves som ambisiøse mål, hvor ikke alle tiltak som gir veien til målet er kommet opp enda. Det kan være tiltak som Klimaetaten kjenner til som ikke de andre etatene kjenner til, eller tiltak som Klimaetaten ikke kjenner til som etatene kjenner til. Det kan også være tiltak som først kommer om fem år som Oslo kommune ikke kjenner til i dag. Derfor er utarbeidelsen av tiltak et kontinuerlig arbeid i Oslo kommune, hvor utfordringen ligger i å organisere dette godt. Utarbeidelsen av tiltak skjer i tett samarbeid mellom Klimaetaten og de ulike virksomhetene. Hvor utredninger blir gjort i samarbeid og samråd med berørte etater.

Oslo kommune har i klimaarbeidet også benyttet seg av ekstern kompetanse. Disse benyttes der kommunen ikke har hatt kapasitet eller kunnskap og er med på å legge grunnlag for fremtidige klimabudsjetter. Informant 1 kommer med et eksempel på bruk av eksterne konsulenter:

Det finnes jo en god del langdistansebusser og turbusser i Oslo som de (Ruter, selskapet som er ansvarlig for kollektivtrafikk i Oslo og gamle Akershus) ikke driver. Så det har vi akkurat hatt en utredning på, som Multiconsult gjorde for oss. Da handlet det først om å finne ut hva de turistbussene driver med, hva er typisk kjøremønster, hvor kjører de, hvor mye kjører de, hvor mye kjører de med passasjerer, hvor mye kjører de uten passasjerer. Og hva er mulige tiltak her. Da må vi som etat jobbe sammen med BYM (Bymiljøetaten), PBE (Plan- og bygningsetaten) og andre med å konkretisere tiltakene i neste omgang, og kanskje også opp i mot nasjonale myndigheter for å få det nødvendige handlingsrommet.

Når det kommer til valg av tiltak som skal inn i klimabudsjettet og følges opp, så er det en politisk beslutning . Klimaetaten spiller tiltakene inn til sin byrådsavdeling, som spiller det videre til politikerne. Etaten kommer opp med mest mulig og de best mulige tiltakene, og så må politikerne velge mellom tiltak, og hvor hardt de vil skru til på enkelte av tiltakene. Bevilgningene til klimatiltakene ligger i samme budsjettet som klimabudsjettet er en del av, men bevilgningene ligger ikke i det samme kapittelet i budsjettet som klimabudsjettet. Foreslås det tiltak som vil gi utgifter utover det som er i budsjettet, kan virksomhetene si at dette løses innenfor egen ramme. Men skal det gjøres noe som er litt utover det vanlige, så vil det måtte legges inn som en økt kostnad i budsjettet. I 2020 budsjettet har f.eks. Oslo lagt inn et økt driftstilskudd til Ruter for økonomiplanperioden, som også synliggjøres i klimabudsjettet (Oslo kommune, 2019).

Selv om klimabudsjettet er den samlede oversikten over klimatiltakene til kommunen, så har man andre tiltak som ikke er en del av klimabudsjettet. Spesielt går disse på klimatilpasninger. Overvannshåndtering er et eksempel på dette. Der har man en egen handlingsplan som har egen oppfølging. Det jobbes også med klimavurdering av plansaker.

Det gjøres ikke i dag en samfunnsøkonomisk kost-nytte vurdering av klimatiltakene, da dette er for komplisert. Mange av klimatiltakene kan også ha andre positive bieffekter, og de er det vanskelig å beregne effekten av uten å bygge opp et enormt byråkrati rundt det. Det er ikke

sikkert det er nødvendig å kjenne til beregningen av disse effektene heller, men det kan være greit for politikerne å vite at disse effektene finnes, slik at de kan ta en vurdering, og om mulig prioritere klimatiltak som også har store andre bieffekter. Eksempler på slike bieffekter av informant 1:

Når vi har disse utslippsfrie anleggsmaskinene utenfor her, så gir jo det mye mindre støy, bedre arbeidsmiljø, det gir mye mindre lokal forurensning. Ingen av disse effektene er tatt med i regnestykket, her regner man bare at det er en merkostnad pga. klimaet... Hvis du kjører biodiesel, så har du få slike lokale effekter, men ellers, alt som handler om elektrifisering, redusert energiforbruk, alle slike ting, har andre positive effekter. Får du folk til å sykle, så er det egentlig helseeffekten som er den store økonomiske gevinsten. Ikke liksom noen få reduserte tonn CO2.

Klimatiltakenes største negative bieffekt for andre mål er nok kostnaden. Det er en utfordring å utforme krav i anskaffelser slik at du dytter markedet i den ønskede retningen, men samtidig så skal kommunen sikre seg nok tilbydere. Men informant 1 viser til Oslo kommunes erfaringer med bygg- og anleggsbransjen:

Når det kom nye krav nå til bygg- og anleggsplasser, med en gradvis innstramming, så har det vært dialogmøter med bransjen. Det har vært en åpen prosess, som jeg nok tenker at kan bidra til at man unngår en del av de negative effektene.

Det har også vært en del som har opplevd negative effekter knyttet til fjerning av parkeringsplasser, innføring av betaling på parkering andre steder og lignende. Det vil være enkelttilfeller hvor Oslo kommune vurderer om de skal gjøre analyser knyttet til det. Men erfaringen til Oslo er at det ofte er slik at det som oppfattes som negativt for noen er noe som oppfattes positivt av andre.

Alle tiltak som ligger i klimabudsjettet blir lagt inn i etatenes tildelingsbrev, og dette må rapporteres på i løpet av året. Det som nevnt en særskilt rapportering i forbindelse med budsjettreporteringen, som går tre ganger i året, hvor det også er en rapportering på klimabudsjettet. Rapporteringen går sammen med den øvrige budsjettreporteringen til byrådsavdelingen og til Klimaetaten. Klimaetaten sammenstiller rapporteringen fra de ulike etatene og virksomhetene, og ser også på vurderingene fra virksomhetene. Klimaetaten får også en samlet vurdering fra hver enkelt byrådsavdeling, på deres underliggende etaters

rapportering. Rapporteringen går igjennom og Klimaetaten gjør en vurdering av hvordan kommunen ligger an. På noen enkelttiltak er det ofte en etat som rapporterer på det og det blir statusen på det tiltaket. På andre tiltak, som for eksempel på utskifting av kommunens egne kjøretøy, rapporterer mange ulike etater. Det er denne sammenstillingen som Klimaetaten setter sammen for at kommunen skal få et overordnet blikk. Og når alle tiltakene i budsjettet er samlet i en vurdering kan kommunen se hvor hvordan de ligger an på de ulike områdene i klimabudsjettet. Klimaetaten har også kontakt med virksomhetene på alle vesentlige tiltak underveis. Slik at når rapportene kommer så er det i utgangspunktet ikke noen overraskelser for etaten. Informant 1:

Det bereder grunnen, gjør det enklere å vurdere tiltak når vi får den skriftlige vurderingen.

Det at klimabudsjettet er en del av det ordinære budsjettet så blir konsekvensene ved manglende måloppnåelse også håndtert på samme måte. Tiltakene er etats- og virksomhetsledelsens ansvar, og det blir fulgt opp av de ansvarlige byrådsavdelingene. Når Klimaetaten har gitt sin vurdering så blir det opp til politikere og byrådsavdelingene å velge hvordan de vil gjøre det. De to hovedsporene å følge prognosene opp på er:

- Det går ned tydelige føringer til den aktuelle virksomheten som er ansvarlig, eller flere som er involvert, om at her må man sette inn mer ressurser.
- Det går en beskjed til Klimaetaten, eventuelt flere, om at rådhuset ser det går dårlig, eller at kommunen henger etter på enkelte mål som en helhet. Beskjeden er da at det må utredes nye tiltak for å få det til.

Oslo kommune justerte i 2018 målet for 2020 fra utgangspunktet de satte i 2016 fra 50 % i forhold til 2019, til 36 % reduksjon grunnet at forutsetningen om CCS på Klemetsrud i samarbeid med staten ikke gikk som forutsatt (Oslo kommune, 2018). Det er også i løpet av årene siden Oslo startet med klimabudsjett, gjort store endringer på den statlige utslippsstatistikken. Inkludert i den nye statistikken er også sjøfart og luftfart. Denne endringen påvirket tallene for hele utslippsserien. Dette gjorde at Oslo i klimabudsjettet for 2020 endret referanseår fra 1990 til 2009 og har et reduksjonsmål på 41 % sammenlignet med 2009 i 2020, og 52 % reduksjon i slutten av økonomiplanperioden i 2023 (Oslo kommune, 2019).

De nasjonale utslippstallene gir en utfordring i budsjettarbeidet i og med at de er beheftet med usikkerheter. Men Miljødirektoratet utvikler beregningene videre og med utviklingen gjør det også at tallene på utslipp endrer seg for hele tidsperioder. Det gjør at det kan være lite gunstig å se på absolutte utslippstall i tonn, og man kan i viss grad bruke prosent. Dette fordi hvis man sier at man skal kutte 50 000 tonn fra det ene året til det neste, kan man oppleve at beregningsmodellen er endret og de absolutte tallverdiene også er endret. Derfor er det riktigere å se på trendene, at det går riktig vei. Men Oslo kommune opplever de nasjonale beregningene som bedre. Nå er det i større grad tatt hensyn til lokale forhold knyttet til fordeling av trafikkutslippene. Informant 1:

Det ville vært fryktelig urettferdig om en liten bensinstasjon i en kommune i Østerdalen skulle ta ansvaret for alle de som kjører riksvei 3. Så det er litt slik i Oslo også. Nå har man en modell som tar inn køståing og som tar inn lokale elbil andeler, så du får mer presise tall på lokalt nivå.

Kommunens virkemidler i klimaarbeidet

Handlingsrommet for en kommune er områder Oslo kommune har sett en del på. Først er det enkleste å se på tiltak som man kan foreta seg innenfor egen drift. Det være seg innen egen organisasjon, kommunens egne kjøretøy og bygninger. Det Oslo også har sett på er handlingsrommet på klima innenfor anskaffelser. Det kan være mulig at Oslo kommune ikke har utnyttet dette handlingsrommet godt nok enda, da det har vært knyttet usikkerheter til regelverk og hva som er mulig å anskaffe. Men det kan være mye som kan gjøres, hvis kommunen kombinerer de virkemidlene den har som anskaffelser i samarbeid med offensive bedrifter og virksomheter. Informant 1:

Vi bruker mye tid på å informere virksomhetene om hva kommunen planlegger og stiller av krav, hva vi har av mål. Hva vi kommer til å stille som krav fremover. Så ser vi det at det gir næringslivet muligheten til å omstille seg og så tilby løsninger som kommunen etterspør. Men også til å holde tritt og kanskje også gå lengre enn kommunen.

Så kommunens anskaffelser og krav til disse kan være med på å utvikle næringen til å tilpasse seg klimakrav fra det offentlige, og i noen tilfeller også gå lengre enn det kommunen krever.

Utenfor driften så har kommunen også muligheter gjennom plan- og bygningsloven og arealplanleggingen. Det å bruke reguleringsmyndighetene kan være et virkemiddel som kan bidra til utslippskutt på lengre sikt. Ellers har kommunen også bomringen som et viktig klimatiltak. Det er bomringen som gir størst utslippsreduksjoner i Oslo. Bomringen i Oslo gir overgang fra privatbilisme til kollektiv og finansierer kollektivtrafikk og sykkelveiutbygging. Bomringen i Oslo gir også et incentiv til å bruke elbil for de som velger å kjøre. Oslo kommune har nå en elbilandel gjennom bomringen på 25 %. Oslo kommune har også muligheter som veimyndighet, skiltmyndighet og de stiller krav til drosjeløyver. Det at Oslo kommune også er en fylkeskommune er en fordel der sier Informant 1:

Vi har jo både kollektivtrafikk og veiansvar på forskjellige nivåer. Vi har mer myndighet enn en vanlig kommune. Sånn sett så kan jeg si vi er privilegert.

Det er ikke slik at det er en-til-en samsvar mellom mål og virkemidler kommunene har. Det kan virke som at staten ikke er like offensiv og ambisiøs og det er på mange områder mer effektivt når kommunale virkemidler spiller sammen med statlige. Et godt eksempel på dette er elbil-politikken. I den kan man se at hvis staten støtter opp under det kommunene gjør så vil det gå raskere. Informant 1 vil gjerne at staten skal bruke kommunene mer:

Man bør la kommunene gå foran og teste ut å stille strengere krav, for eksempel opprette nullutslippssoner med tanke på klima, slik man ikke får gjort i dag. Heller tenke på at kommunene kan være et laboratorium for å høste erfaringer for det som i neste omgang kan bli nasjonal politikk.

Oslo opplevde at dette for eksempel fungerte med Klima- og energifondet. Der opprettet Oslo en støtteordning for infrastruktur til elbillading i borrettslag, som nå har kommet inn i Granavolden plattformen til regjeringen (Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, 2019).

Resultater

Forventningene til hva Oslo kommune kan oppnå med klimabudsjettet er å ha et effektivt styringssystem og at kommunen gjennomfører de vedtatte tiltakene. Foreløpig er det ikke vedtatt tilstrekkelige tiltak for å nå målene i Oslo og det er knyttet en usikkerhet til måloppnåelsen når man har en del kvantifiserbare tiltak, men også mange tiltak Oslo ikke kunne kvantifisere. Informant 1:

Så vis alt slår til og går kjempe bra så kan vi nå målet. Men i og med at så stor andel ikke er kvantifisert så er det en usikkerhet knyttet til det, til måloppnåelsen der.

Det Oslo kommune har oppnådd så langt med klimabudsjettet, er at kommunen har fått en systematisk tilnærming av utslippskutt av klimagassutslipp. Det har også medført en bevisstgjøring i kommunens virksomheter. Bevisstgjøring på at klima er et høyt prioritert område, hvor det kan være lurt å legge inn forslag til nye tiltak og virkemidler, men det er også med på å ansvarliggjøre virksomhetene. Og så har kommunen fått gjennomført en del tiltak, på det som oppleves som en effektiv måte.

Men utfordringen med klimabudsjettet er at sammenhengen mellom tiltak og resultater i utslippsstatistikken er komplisert. Informant 1:

Når vi stiller krav i anskaffelser, eller vil øke satsene i bomringen, så er det klart det at du kan se mange resultater på bakken. Men det er ikke gitt at det er en-til-en hvordan utslippsstatistikken blir for det er så veldig mange andre faktorer som spiller inn.

I tillegg kommer ikke statens statistikk før to år etter året klimabudsjettetåret. Men den utfordringen med sene resultater har Oslo kommune møtt med å bygge opp et sett med indikatorer som skal vise hvordan kommunen ligger an på en del områder. De kan bruke trafikkinformasjon gjennom bomringen, hvor de ser hvor mange som kjører og hvilken teknologi de bruker. Men når de legger opp alle bomsnittene, så har de ikke noen sammenligningsgrunnlag bakover i tid. Oslo innhenter også tall på fyringsolje og salg av bensin og avgiftsfri diesel fra SSB. Men den statistikken har vist seg å være noe usikker. Informant 1:

Men de månedstallene har vist seg å ha veldig stor usikkerhet. Og når vi får årstallene, så er de igjen såpass vesensforskjell fra månedstallene, at det kan ikke skyldes en avrunding fra måned til måned, det er andre ting som er justert. Og så kommer da Miljødirektoratet, som har en mer avansert modell igjen til å fordele, som kanskje ser annerledes ut igjen.

Oslo kommune opplever derfor at det er en utfordring å ha gode indikatorer på en del områder og det er derfor enklere å måle konkret gjennomføring av et tiltak, enn å måle antall tonn CO2

som er spart i etterkant. Men på en del tiltak er det enklere. På utskifting av kommunens egen kjøretøypark, så kan de enkelt beregne hvor mye det sparer.

Når det kommer til grunner for manglende måloppnåelse så kan det skyldes at Oslo kommune har bommet på noen store trender. Det kan være at de har bommet på utviklingen i befolkningen, økonomien eller den teknologiske utviklingen. Mange av tiltakene til kommunen er basert på at de har tilgjengelig teknologi, men det er vanskelig å beregne når ny teknologi blir allemannseie og tatt i bruk av folk. Informant 1:

Det kan man i en økonomisk modell beregne veldig rasjonelt og effektivt. Men av og til er det virkeligheten ganske annerledes. Selv om det lønner seg å kjøpe en elektrisk varebil for mange, så er det ikke nødvendigvis slik at hvis du alltid har kjørt en fossilbil og kanskje akkurat den modellen du har lyst på ikke finnes i elektrisk. Eller du har et verksted tilgjengelig med tilgjengelige deler til en bilpark, og du har mekanikere som er vant til å skru på slike biler. Det er tusen av slike årsaker, som er veldig vanskelig å beregne.

Klimatiltak krever ikke bare teknologiske endringer, men også andre måter å gjøre ting på. Det kan for eksempel være at folk må endre måten du reiser til og fra jobb på, atferdsendringer i befolkningen. Det er kommunale virksomheter som må jobbe på tvers på en måte som de aldri har gjort før. Det er mange aktører som må finne nye måter å jobbe på. Og det kan ta tid. Forskjellige ting må prøves ut for å få erfaringer med hvilke metoder som fungerer best. Informant 1:

Og Klimabudsjetten er på mange måter en nyvinning i måten å jobbe på, samtidig som man utnytter et eksisterende system, og det er noe av det som gjør at det fungerer så bra i mitt hode, eller at det kunne blitt rullet ut så raskt. Hvis ikke ville vi jo holde på med på tegnebrettet enda.

For Oslo er også klimabudsjetten en måte å vise internasjonalt at byen ligger langt fremme og at det er en moderne by. Informant 1:

Oslo har en sterk merkevare, og det er å være miljøhovedstad i 2019 har bidratt til å styrke den merkevaren. Og det er jo ting man ikke kan regne seg frem til effekten av, men som selvfølgelig kan være viktig på mange måter for Oslo.

Samarbeid med andre samfunnsaktører

Oslo kommune har ikke jobbet med staten om utformingen av klimabudsjettet, men de har jobbet tett med Miljødirektoratet om utviklingen av statistikken rundt klima. Det har vært viktig for kommunen å få god statistikk, og kjenne til den slik at kommunen kjenner til eventuelle svakheter i beregningsmetodene. I tillegg til å samarbeide med Miljødirektoratet på statistikken, har Oslo kommune fått støtte til prosjekt for veiledning i arbeid med klimabudsjett, hvor kommunen også samarbeider med andre kommuner. Det er også slik at Klimaetaten avdekker behov for regelverksendringer eller klargjøringer for staten, men det vil være byrådsavdelingen som håndterer og følger dette opp.

I tillegg til å samarbeide med andre kommuner om utarbeidelse av en veileder, så har de diskutert klimabudsjettet mye gjennom Storbysamarbeidet med de store byene i Norge. Ellers har de mye direktekontakt, informasjonsutveksling og skrevet brev sammen med andre kommuner til Miljødirektoratet om statistikken og de behovene de har sett der.

Oslo kommune er også en del av en samarbeidsorganisasjon som heter «Næring for klima». I denne diskuteres mulige tiltak og virkemidler, og næringslivet kommer med innspill. Der kan kommunen møte de drøyt hundre virksomhetene som er medlem, samt ha åpne møter for alle som er interesserte. Kommunikasjon ut mot befolkning og næringsliv er viktig, og Klimaetaten har en egen kommunikasjonsavdeling. Klimaetatens kommunikasjonsavdeling styrer blant annet klimaoslo.no, som er en informasjonskanal til befolkningen (Klimaetaten, Oslo kommune, 2020). Ellers ble det i arbeidet med klimastrategien gjennomført en offentlig høring, åpne høringsmøter og tematiske møter med næringsliv, miljøorganisasjoner og andre interesserte.

Oslo kommune har også, i samarbeid med CICERO, fått utarbeidet en referansebane (CICERO, 2018) hvor de prøver å ta høyde for utviklingene i samfunnet i metoden for å finne ut tiltakseffektene. Da får de inn hvordan befolkningsvekst og eventuell økonomiske nedgangstider kan være med på å påvirke effekter av tiltakene. Informant 1 avslutter med:

Det er metodisk sett et godt skritt videre, fra bare å beregne isolerte tiltakseffekter, til å se på tiltakseffekt opp i mot hva som ellers vil skje. Et godt skritt videre.

4.3 Bergen kommune

Bergen kommune begynte med klimabudsjett for budsjett 2018 (Bergen kommune, 2017).

Bergen kommune er styrt etter den parlamentariske modellen.

Styringsverktøyet

Klimabudsjettet for Bergen kommune er en liste over tiltakene som er innenfor Bergen kommune. Med det mener man ikke i driften av Bergen kommune, men i bysituasjonen Bergen. Der er nasjonale, fylkeskommunale eller kommunale tiltak inkludert i klimabudsjettet. Deretter er det frister på når tiltakene skal gjennomføres og det står hvem som gjennomfører tiltakene. Gjennom klimabudsjettet får Bergen konkretisert sitt klimaarbeid, og med det menes konkretisert hvordan klimamålene skal nås. Selv om Bergen hadde ambisiøse strategidokumenter med flere tiltak før klimabudsjettet, gjorde oppstillingen av tiltakene i klimabudsjettet det mer synlig i organisasjonen at det var mulig å gjøre det. Klimabudsjettet har også en pedagogisk verdi, ved å kunne vise politikere, ansatte og innbyggere at det ikke er bare hårete mål, men også at det er mulig å nå målene. Informant 2:

Jeg mener jo på den måten, at vi får tydeliggjort effekten av klimaarbeidet vårt, i tillegg til at vi har jo en nokså hårete målsetting for reduksjon av klimautslipp og gjennom det klimabudsjettet så viser vi at det i alle fall er teoretisk mulig å nå det målet vi hadde til 2020.

Bergen jobber med å kunne bruke klimabudsjettet mer som et styringsverktøy. De har en utfordring med å få til god rapportering fra de forskjellige enhetene ut fra tiltak. Problemstillingen ligger gjerne i hvordan man skal måle effekt. Den to års ventetiden på utslippsstatistikken fra Miljødirektoratet gjør det utfordrende. Dette er noe de kan få noe kontroll på med indikatorarbeid, men det har ikke Bergen gjort i stor grad knyttet til klimabudsjettet. De indikatorene Bergen har hatt hittil er mer knyttet opp mot klimastrategien.

Klimabudsjettet i dag er en oppsamling av alle klimatiltak Bergen kunne tallfeste. Det er også tiltak der som ligger der inne uten effekt og kostnader for de ligger inne for å illustrere at de er viktige for klimaarbeidet, selv om kommunen ikke vet om de blir vedtatt. Det begrunnes i at det er flere av tiltakene i klimabudsjettet er det ikke kommunen selv som rår over. Informant 2:

Det kan være en ting vi går vekk i fra når vi skal prøve å konkretisere det klimabudsjettet år for år. Så vil jeg jo tro at man går vekk fra å legge inn ting for å illustrere.

Organisering av klimaarbeidet

Arbeidet med klimabudsjettet i Bergen kommune ligger under Klimaseksjonen, som er en seksjon under Byrådsavdeling for Klima, miljø og byutvikling. Det er fattet et vedtak om at seksjonen skal omorganiseres til en egen etat, Klimaetaten

Kommunens egen drift er ikke en del av klimabudsjettet til Bergen, dette bygger på at Bergen kommunes klimaregnskap står anslagsvis for 1 % av utslippet i Bergen by. Dette betyr ikke at Bergen ikke jobber med klimatiltak i egen virksomhet, kommunen har også skifte til en mer miljøvennlig bilpark som mål. Bergen har ikke sett på denne endringen som et tiltak som er en del av klimabudsjettet hvor fokuset er utslippene som reflekteres i miljødirektoratets statistikk. Men byggeaktiviteten til kommunen er med på å påvirke målene rundt dieselbruk på byggeplasser, selv om kommunens byggeaktivitet ikke er isolert i et eget mål.

Selv om enkelte klimatiltak kan være fordyrende er det et ønske i det politiske flertallet i kommunen at klima- og miljøhensyn skal tas i alle politiske saker. Derfor oppleves det som stor aksept å fremme saker med hvor klimaavveinginger kan bidra til å eventuelt gjøre et byggeprosjekt dyrere, selv om det ikke nødvendigvis betyr at de blir vedtatt. Informant 2:

Det er ikke ubegrenset med penger, men det er i alle fall en viss aksept for at ting blir fordyrende. Og så går det jo an, i noen prosjekter, i piloteringsprosjekter, så er det jo noen støttemidler man kan søke på og benytte seg av.

Vestland fylke har lagt inn en ambisjon om at de skal bli utslippsfrie og når Bergen nå skal rullere sin klimastrategi så kan det være at det politiske målet i Bergen blir det samme. Da ser Bergen for seg at å bruke klimabudsjettet til et slags selekteringsverktøy kanskje ikke har den største verdien, da de uansett må gjøre alt. Men å styre den årlige aktiviteten kan det brukes til, selv om alle tiltak i strategien må gjennomføres på sikt.

Målet for å bli fossilfri by i 2030 inkluderer både havn og flyplass. Dette var ikke inkludert i utslippstillene fra staten da målet ble vedtatt, men etter dette ble inkludert i statistikken fra

Miljødirektoratet ble også reduksjon av utslipp i tilknytting til havn og flyplass inkludert som en del av målet.

I Bergen kommune er det byrådsavdeling for finans som har ansvaret for klimabudsjettet. Klimaseksjonen utarbeider alt det faglige grunnlaget for klimabudsjettet. Ved at byrådsavdeling for finans har ansvaret og at det knyttes opp med handlings- og økonomiplanen hvert år, så har den sikret forankring høyt i systemet. Informant 2 om forankring:

Det er et politisk vedtak, som gjorde at vi begynte med det, og for hvert år så ser vi at det er større interesse for det.... I alle sammenhenger der det er snakk om kommunebudsjett eller handlings- og økonomiplanen, så løftes også klimabudsjettet frem. Det er noe som både politikere og andre i kommunen er stolte av at vi har fått til og ønsker å bruke.

De fleste av tiltakene som er Bergen kommunes i klimabudsjettet er hentet fra kommunens klimastrategi, «Grønn strategi». I gjennom denne strategien var allerede tiltakene allokerte til forskjellige enheter som har ansvaret for å gjennomføre (Bergen kommune, 2016). Klimabudsjettet har ikke endret på dette.

Bergen er ikke der at de budsjetterer på klima pr år over en sånn fireårsperiode i en handlingsplan. Frem til nå har de bare listet opp alle de tiltakene som man har og sagt at de gjennomføres i det året man lager budsjett for. Men det er ikke nødvendigvis helt slik det har fungert i virkeligheten. Informant 2:

Vi har snekra det litt sammen frem til 2020, og nå er vi i 2020, så nå har vi et stort arbeid som ligger foran oss, blant annet med revidering av Grønn strategi og innhenting ... eller oppgradering av kunnskapsgrunnlaget, slik at vi kan utarbeide gode/realistiske tiltak frem mot 2030. Og forhåpentligvis i den prosessen da, så kommer vi til å bli bedre på å sette tiltak i faktiske år, fremfor slik som de har vært «bundla» sammen frem til nå.

Klimatiltakene frem til nå har hatt en god forankring i Grønn strategi, og det er tenkt at denne strategien skal rulleres hvert fjerde år. Bergen er også der at de ikke har fått etablert alle tiltakene som skal til for å komme hel i mål. Videre utarbeiding av tiltak og etablering av disse er en prioritet for Klimaseksjonen. Det å finne samsvar mellom målsetningene og de

tiltakene som skal gjennomføres. Det er også den pågående omorganiseringsprosessen for å etablere en klimaetat som tar noe av fokuset i skrivende stund. Det er også slik at fagetatene kommer opp med tiltak innenfor sine områder. Eksempelvis tiltak som går på veitrafikk jobbes med i Bymiljøetaten. Og økonomiske budsjettinnspill på klimatiltak følger den ordinære budsjettprosessen.

Når det kommer til rapportering på klimabudsjettet er det ikke i dag et rapporteringsregime annet enn at det skrives noe om klimabudsjettet i årsmeldinger. Det ligger mange tiltak i klimabudsjettet som det rapporteres på annet vis, men det er ingen rapporteringsfunksjon direkte knyttet til klimabudsjettet. Tiltakene rapporteres på i den ordinære rapporteringslinjen. Bergen jobber med å få til et system for rapportering på klimabudsjettet. Utfordringene ligger i å finne ut hvordan det skal rapporteres på noe hvor en ikke har resultatene. Diskusjonene går da blant annet på om det skal baseres på indikatorer. Bergen bruker egen programvare til bruk for å rapportere på handlings- og økonomiplanen, og leverandøren deres har begynt å se på å innarbeide en rapporteringsmodul på klimabudsjett i samarbeid med Bergen kommune.

Det er utfordrende å sette prognoser med statistikk som kommer sent, også for Bergen, men de har også noen indikatorer som brukes, eksempelvis sykkelpasseringer, passeringer gjennom bomringen og noen som går på luftkvalitet. Selv om det er vanskelig å vite helt hvordan kommunen ligger an, så vet de f.eks. at forbudet mot fyringsolje som trådte i kraft fra 1. januar 2020 kommer til å ha en effekt på et eller annet tidspunkt. Bergen har også fått inn CICERO til å bistå de i å utarbeide en referansebane som viser utslippsfremskrivninger, slik som CICERO også utarbeidet for Oslo. Dette vil bidra til å få en viss pekepinn fremover uten tiltak og en pekepinn på hvordan tiltakene i tiltakspakken slår inn, og hva som må gjøres for komme lengre ned. Siden statistikken har en tidsforsinkelse på nesten to år, så har Bergen også sett behovet å forsøke og lage egne framskrivninger.

De første årene med klimabudsjett har hatt et fokus på 2020 målet og holdt det samme målet for 2020 alle årene uten noe behov for å justere det underveis. I sin politiske plattform har det sittende byrådet lagt inn et mål for bystyreperioden om å redusere personbiltrafikk med 30 % (Byrådet i Bergen, 2019). Denne målsetningen er ikke vedtatt politisk i bystyret når denne oppgaven skrives, men det sier noe om byrådets ambisjon som kan ende opp med å bli vedtatt når ny «Grønn strategi» skal vedtas senere i 2020.

Kommunens virkemidler i klimaarbeidet

Som et virkemiddel i klimaarbeidet har Bergen brukt bompenger ved å innføre rushtidsavgift og miljødifferansierte bompengesystemer. Det er også lagt på begrensninger av parkeringsplasser i bykjernen og etablert innfartsparkeringer.

Videre ser også Bergen på hvordan det er mulig å bruke plan- og bygningsloven som et klimaverktøy. Her har de et samarbeid med Oslo kommune, og har søkt klimasatsmidler på et prosjekt. Det ligger en del handlingsrom for kommunene i kommuneplanens arealdel og plan- og bygningsloven, men det er en diskusjon på om man har lovhjemmel til å bruke plan- og bygningsloven aktivt i klimaarbeidet. Men Bergen kommune har i ny arealdel til kommunen, et krav om klimagassberegninger knyttet til en del utbygginger. Det er et skritt på veien, men selv om de innhenter klimagassberegninger, så har vi ikke lovhjemmel til å bruke de til noe.

Informant 2:

Jeg tror det ligger et potensiale i det på sikt. Men vi er jo avhengige av selvfølgelig nasjonale lovendringer eller presiseringer.

Det er Vestland fylkeskommune som har ansvaret for kollektivtrafikken i Bergen.

Fylkeskommunen har også et mål om å være utslippsfri i 2030.

Bergen jobber med å utarbeide et lignende kriteriesett som Oslo har for sine byggeplasser når det kommer til anskaffelser. Der jobbes det med å innarbeide mer og mer målsetninger på klima og miljø inn i kontrakter med entreprenører. Etter planen skal dette kriteriesettet være ferdig til rett over sommeren 2020.

Resultater

I Bergen er forventningen knyttet til klimabudsjettet at det skal kunne vise at målene for klima er oppnåelige og hvilke tiltak som må gjennomføres for å nå målene. Når Bergen etter hvert får endret strukturen på klimabudsjettet slik at man kan følge det opp bedre så ligger det en forventning i at det effektiviserer klimaarbeidet og man får oversikt over hvem som gjør hva, og muligens en struktur hvor det ligger noen konsekvenser for de som ikke gjennomfører tiltakene. Samtidig blir det lettere å synliggjøre hva man bruker penger på. I og med at Klimaetaten nå skal etableres, så vil det være naturlig å tro at de også får ansvaret for å utarbeide klimabudsjettene fremover. Informant 2 om muligheten i å være egen etat:

Jeg tror jo at man nokså sikkert kan si at vi kommer til å få mer ressurser som skal jobbe dedikert med klimabudsjett. Og det er litt av problemet vårt nå er at vi er en liten seksjon med veldig mange oppgaver, det er også en grunn til at klimabudsjettet ikke fungerer akkurat som vi hadde ønsket.

Så lang har Bergen kommune gjennom klimabudsjettet fått bevisstgjøring internt og eksternt rundt klimaarbeidet og en forankring i kommunens byrådsavdelinger, da tabeller i budsjett dokumenter kan være mer tilgjengelige enn omfattende strategier. I tillegg har klimabudsjettarbeidet bidratt til at Bergen har fått jobbet mer med effektmåling av tiltakene i Grønn strategi, slik at man kan si at tiltak og mål henger sammen.

Årsaker til at man ikke når klimamålet kan være i et punkt mellom politisk myndighet og økonomisk mulighet, teknologisk utvikling og endringsvillighet i adferden hos innbyggere og virksomheter. Informant 2:

Vi tror jo vi kan nå det hvis alle gjør sin del av jobben

Samarbeid med andre samfunnsaktører

Bergen har ikke et stort samarbeid opp mot staten på klimaarbeidet, men de bidrar om staten skulle ønske informasjon og lignende. Det er et sterkere samarbeid med Vestland fylkeskommune og de andre storbykommunene. Bergen er med i Storbynettverket, hvor det deles erfaringer rundt klimabudsjettering. De er også med inn i samarbeid med byer når de blir invitert med, et eksempel på det er når Oslo søkte på det nevnte klimasatsprosjekt de ville ha Bergen med på som gjelder kommuneplanens arealdel.

Bergens samarbeid med Vestland fylke, tidligere Hordaland fylke, på klimaarbeidet har gått på klimasatsprosjekter og felles initiativ for utslippsfrie byggeplasser. Før fylkessammenslåingen var også den geografiske lokaliseringen av Bergens klimaseksjon og Hordalands klimaavdeling så nær hverandre at de hadde månedlige lunsjmøter. Bergen og Vestland har fortsatt klimaprosjekter på gang, men klimaavdelingen til Vestland har flyttet på seg rent fysisk, så den nesten daglige kontakten er ikke der akkurat nå.

Kommunen prøver å være proaktive ovenfor innbyggerne sine på klimafronten. De har en kommunikasjonsmedarbeider som informerer innbyggerne gjennom relevante kanaler og så er det aktiviteter som f.eks. reparasjonsverksted. Det er et eksempel på de tiltakene som skal få

innbyggere til å indirekte redusere sinne utslipp eller endre sine vaner til det mer klimavennlige. Kommunen er også med på arrangementer som støtter opp om klimaarbeidet, enten som arrangør, medarrangør eller støttegiver.

Et vesentlig samarbeid med næringslivet om klima skjer mye igjennom Klimapartnere Vestland, der flere aktører med. Kommunen holder også en lav kontakterskel og søker samarbeid med næringslivet der de kan. Næringsseksjonen og Klimaseksjonen i Bergen, deler også kontorlokaler, så det blir tett samarbeid igjennom det. Informant 2 utdyper:

Det er ofte at de har noen støtteordninger som ligger i næringsseksjonen, deres mandat er at de skal drive med grønn næringsutvikling, så av og til er det prosjekter som kommer i skjæringspunktet der vi også bidrar med noe støtte for eksempel. Og de videreformidler kontakt til oss hvis det er ting som er relevante.

4.4 Trondheim kommune

Trondheim kommune begynte med klimabudsjett for budsjettåret 2018 (Trondheim kommune, 2017). Trondheim er styrt etter formannskapsmodellen.

Styringsverktøyet

Klimabudsjettet, for Trondheim kommune er et styringsverktøy for å kunne styre utslippene der Trondheim forventer at det fungerer så godt som et styringsverktøy at de klarer å få ned utslippene, fordi de satte i gang tiltak innenfor de riktige områdene, nok til at kommunen oppnår klimamålene.

Informant 3:

Hun Lise fra Hamar sa det vel så fint at «det er et verktøy som skal styre utslippene på lik linje som at du har et budsjett for å styre pengebruken».

Trondheim kommune har avgrenset klimabudsjettet til de direkte klimautslippene, men de utelukker ikke andre tiltak, f.eks. tiltak på energieffektivisering. Tiltakene knyttes opp mot et utslippsregnskap, og tidligere ble klimatiltakene til Trondheim knyttet opp mot en egen klimatiltaksplan, men nå er det da synliggjort i eget budsjettkapittel gjennom klimabudsjettet. Trondheim har 10 innenfor klima- og energihandlingsplanen (Trondheim kommune, 2017) men det er kun fire de direkte følger opp gjennom klimabudsjettet (Trondheim kommune, 2019). De andre målene i handlingsplanen blir fulgt opp av andre styringsverktøy. Klimabudsjettet skal være med på å samle det tverrsektorielle klimaarbeidet i Trondheim kommunes viktigste styringsdokument som er budsjettet. Informant 3:

Det hjelper oss forhåpentligvis på å få fokuset over på hva som er de store utslippssektorene, og hvilke tiltak er det viktig å gjøre innenfor de ulike sektorene. De som vil gi størst mulig reduksjon i forhold til de målene som er satt politisk.

Klimabudsjettet har ikke vært brukt så mye til styring av aktivitet direkte frem til 2020. Klimabudsjettet har hatt en prognose for klimautslipp mot 2030 og hva som må til for å nå målene, men tiltakene har vært i et eget handlingsprogram som det henvises til i budsjettet. Dette handlingsprogrammet går ut 2020 og det rapporteres fire ganger i året til politikerne. I

handlingsprogrammet har det vært tydelighet på tiltak og hvem som er ansvarlig for tiltakene, og rapportering på disse. Informant 3:

Så er det sikkert varierende grad hvordan man klarer å ansvarliggjøre de ulike enhetene.

Organisering av klimaarbeidet

Frem til 2020 har Trondheims klima- og energihandlingsplan hatt en egen prosjektleder som har ligget under miljøenheten og blitt styrt derfra. Dette ble endret for 2020 og prosjektlederen ble løftet opp til avdelingsleder for klima. Avdelingen ligger under Miljøenheten, som er en del under byutviklingsdirektøren. I tillegg til dette har finansdirektøren en egen sektorøkonom som følger opp byutviklingssektoren og da klima- og miljørelaterte programmer og prosjekter.

Trondheim jobber med integrering av klimabudsjettet i den ordinære budsjettprosessen for handlings- og økonomiplanen for 2021-2024 handlings- og økonomiplan. Dette har tidligere vært to ulike parallelle løp. Klimabudsjettprosessen eies nå av finansdirektøren og miljøenheten er en faglig instans i denne prosessen. Formannskapsmodellen gjør at politikerne får behandlet budsjettforslaget først på høsten.

I denne prosessen arbeides det med å få tiltakene inn i budsjettkapitlene, med en ansvarsfordeling. Det er åpnet for enhetene og tjenesteområdene i kommunen å melde inn tiltak. Hvor Miljøenheten skal være til stede på en de enhetene som sitter på virkemiddelapparatet for å kunne fasilitere og gjøre enhetene i stand til å spille inn tiltak. Det har også vært prosesser i kommunedirektørens ledergruppe på klimabudsjettet, hvor alle de respektive fagdirektørene sitter. Det er med på å sikre en bredere forankring i ledelsen i kommunen, og ikke slik at det bare er finans alene som har klimabudsjettet på dagsorden.

Trondheim kommune er også inne i en prosess hvor det skal budsjetteres ut fra FN's bærekraftsmål. Dette skal også kobles mot klimabudsjettet på en hensiktsmessig måte. Det er også koblinger til bærekraftsmålene i budsjett 2020 (Trondheim kommune, 2019).

Når det kommer til å knytte penger til klimatiltakene så jobber Trondheim som nevnt med å integrere budsjettprosessene gjennom den nye ordningen på klimabudsjett. Det forventes da at diskusjonen om at noen av klimatiltakene vil føre til merkostnader. Kommunen har hatt

diskusjoner om egne pottar dedikert til klimatiltakene, ellers vil man risikere at tiltakene taper i konkurransen om midlene når det kommer reformer i skole, lovpålagte oppgaver som eldre og barnehage. På investeringssiden har kommunen benyttet seg av Kommunalbankens «grønne lån». Dette er lån som gir lavere rentekostnader på investeringer som oppfyller klimakriteriene til Kommunalbanken (Kommunalbanken, 2020). Selv om rentedifferansen ikke har vært veldig stor så er det potensiale på å hente ut større beløp i store investeringer. Informant 3 forklarer:

Det er kanskje fem millioner på et stort lån å spare. Det vi har sagt der er at de sparte rentekostnadene kan man bruke på å argumentere for tilsvarende høyere investering. Hvis du da tenker utbyggingsprosjekter i ny skole, så har vi i teorien fem millioner ekstra vi kan legge inn i klimatiltak.

Selv om det er et tydelig skille mellom investeringer og drift i kommunaløkonomien, så ser Trondheim at det er sparte driftskostnader på sikt om man investerer klimavennlig. Her må kommunen bare være flinkere til å synliggjøre de besparelsene for å forsvare de økte investeringene. Det jobbes også med å utarbeide en egen investeringspott i kommunen for mindre investeringer på klima. Disse skal være mulig å dra nytte av i løpet av året. Informant 3 forklarer tanken bak forslaget til investeringspott:

Mye av det vi gjør innenfor klima og miljø er jo nybrottsarbeid og teknologiutvikling, den biten der. Og hvis man fort må vente 1,5 år for å få penger til området, er fort toget gått, så man er avhengig av litt mer fleksible finansieringsløsninger.

Hovedregelen innenfor budsjettet til Trondheim kommune nå er at alt skal løses innenfor eksisterende rammer. Derfor jobber kommunen med å få en oversikt over alle klimatiltak som gjøres i kommunen opp mot pengebruken. Hittil har prosessen ligget ute hos enhetene, og tiltakene løst innen for deres egen ramme, og kommunen har ikke hatt en totaloversikt over kostnadene av tiltakene. Det er jo også slik at politikerne vil gjerne vite hva kommunen bruker på klima og hvilke resultater det fører til, slik at de kan f.eks. spørre om hvor mye utslippsreduksjon man kan få med fem millioner ekstra. Dette er et område det er utfordrende for kommunen å få en totaloversikt på.

I noen tilfeller kan det være at valgte klimatiltak kan slå negativt ut mot andre mål for kommunen. Eksempelvis er utskiftningen av kjøretøypark. Utskiftningen gjelder i første

runde lette kjøretøy, da det er utfordringer knyttet til manglende tilbud i markeder på tyngre kjøretøy og anleggsmaskiner. I tillegg til dette har Trondheim innført en dispensasjonsordning på tiltaket på ulike grunner som tilsier at utskiftingen ikke er fullt gjennomførbart. Politisk er det besluttet egen finansiering til merkostnaden det vil være å gå over på el. for enkelte kjøretøy.

En annen potensiell målkonflikt er utslippsmålet krever drastisk reduksjon i utslipp fra personbiltransporten, samtidig som de fleste byområdene har nullvekstmål i trafikken. Altså ingen vekst i personbiltrafikken. I transportmodellsammenheng er el-bilen billigere å kjøre, og i modellene så ser man at hvis man får så vil folk kjøre elbil, for det er enkelt. Så her kan kommunen få utfordringer med nullvekstmålet når elbilfordelene gjør det enklere å kjøre bil. Trondheim prøver å håndtere denne utfordringen i klimaplanen, ved å opprettholde nullvekstmålet og få resterende trafikk på reduksjonskjøretøy. Informant 3 eksemplifiserer enda mer:

Klimamålet vårt har en antakelse om at skal vi nå klimamålet innen 2030, så må vi ha så og så høy elbil-andel. Jo høyere elbil-andel jo raskere føre det til mindre inntekter i bomringen igjen. Så de slår hverandre litt i hjel.

Manglende måloppnåelse hos tiltakseiere på klima behandles likt som alle andre ting som en enhet skal gjøre. Hvis leveranser utestår og ikke følges opp så kan det løftes opp på direktørnivå for en beslutning der.

Mens Trondheim er inne i en prosessen om å utvikle nye tiltak til klimabudsjettet vil det være med på å tvinge fram nye diskusjoner. Informant 4 og 3 avslutter:

Informant 4: Det blir interessant nå som vi er inne i den nye prosessen å integrere klimabudsjett og klima, for det vil jo tvinge frem noen diskusjoner. Både i organisasjonen, men også hos ledelsen og også politikerne kanskje. Og vi må forklare politikere hvis vi velger bort tiltak.

Informant 3: ..hvilke konsekvenser de har.

Høsten 2019 vedtok et nyvalgt bystyre at det er klimakrise og valgte å sette et mål for bystyreperioden med å få utslippene ned med 30% i forhold til 1990 innen utgangen av bystyreperioden (2023) (Trondheim kommune, 2019 II).

Kommunens virkemidler i klimaarbeidet

Når det kommer til virkemiddeldiskusjonen er det mye Trondheim kommune kan gjøre i egen virksomhet som signalprosjekter og «feie for egen dør». Et enkelt eksempel er utbygging av tjenestebilene til klimavennlige alternativet. Men et større virkemiddel er innkjøpsmakten, hvor kommunen innenfor visse sektorer kan ha stor innflytelse og påvirkning. Trondheim har store utslipp fra anleggsmaskiner, og med innkjøpsmakt kan de påvirke for å få redusert utslipp, men ikke bare for Trondheim kommune sin del, men også ellers i markedet. Spesielt ved at kommunens leverandører i bygg- og anleggsbransjen også er leverandører for andre. Informant 4 nevner et eksempel:

Fikk høre i dag at Søbstad(entreprenør), hadde kjøpt store utslippsfrie maskiner. Som direkte fremgår at det virker. Så det er egen virksomhet, det er innkjøpsmakten.

Videre eksempel fra informant 3:

Vi har gjort et anslag på annen mobil forbrenning, så kan man godt tenke seg at kommunens egen virksomhet innenfor denne sektoren står for 10 % av utslippene, mens når du begynner å snakke om bevegelser i markedet og hvordan du kan påvirke det når du sitter på den 10 % og kan begynne å stille krav. Så vil jo det få ganske store ringeffekter på sikt.

De to nevnte eksemplene på egne kjøretøy og anleggsplasser er tatt inn som spesifikke føringer i budsjettinstruksen for utarbeidelse av budsjett 2021. Alle nyinnkjøp og nye leasingavtaler på lette kjøretøy i 2021 skal være fossil-/utslippsfri. Og det skal også stilles krav om fossilfrie anleggsplasser, med fordel til entreprenørene som kan gå for nullutslipp. Dette gir en konkurransefordel i anbudsprosessen og blir løftet frem i budsjettet som et synlighetsgrep.

Kommunen har også en påvirkning knyttet til planmyndighet ved å legge til rette for fortetning og sette av arealer til nullutslippsinfrastruktur. I denne sammenhengen er også Trondheim interessert å finne mer ut i hva handlingsrommet på planområdet er. I tillegg så er utbygging av ladeinfrastruktur for elbiler et virkemiddel for å få folk til å gå over til å bruke elbil.

Trondheim som kommune har også en del restriktive tiltak som kan brukes.

Parkeringspolitikken er et virkemiddel. I tillegg er Trondheim en del av miljøpakken, med stat fylkeskommune, og der er bompengesystemet et virkemiddel. Til sammen har handlingsplanen 85 tiltak, hvor Trondheim som kommune rår over mange. (Trondheim kommune, 2017) Antallet årlige tiltak blir muligens redusert i forbindelse med årlige klimabudsjetter.

Trondheim kommune har også noen områder der virkemidlene ikke er på plass. Der må de jobbe sammen med andre kommuner for å få på plass de virkemidlene de trenger. Trondheim har sammen med de andre storbyene jobbet med en felles uttalelse rettet mot staten når det kommer til anleggsmaskiner. I Trondheim finnes også et stort utslippspunkt i et anlegg for avfallsbrenning. Dette anlegget er ikke eid av kommunen selv og kommunen må være mer en pådriver, bruke nettverk, bygge kompetanse og samarbeide med forskningsmiljøene knyttet til å påvirke dette. Informant 3 utdyper:

Det er kanskje en forskjell at de andre kommunene eier de forbrenningsanleggene selv, men det gjør ikke Trondheim kommune lenger. Der har vi i beste fall en påvirkningsmulighet. Den delen står også for ganske store andeler av utslippet også, Hvis man ikke klarer å få grep på det, vil man rett og slett ikke nå målene.

Utfordringen med å se samsvaret mellom målene man skal nå og virkemidlene kommunen rår over oppleves likt i Trondheim som andre storbyer. Det er mange usikkerhetsmomenter når en kommune sitter og beregner potensiell effekt av de ulike tiltakene og utslippsstatistikken fra Miljødirektoratet kommer to år på etterskudd. Kommunen er derfor avhengig av å ha gode indikatorer som det er mulig å ta en kontroll mot underveis. Trondheim jobber stadig med å utvikle bedre indikatorer for å en bedre pekepinn for styringen. Eksempel fra informant 4:

Vi har el-bilandelen i bilparken som en proxy-indikatorer for utslipp fra transport. Og jeg sjekket nå, og el-bil andelen mot prognosen (for 2019) så traff vi. Slike type indikatorer trenger man, vi får ikke resultat for utslipp i 2020, hvor målet om 10 % reduksjon, før i 2022.

For trafikksektoren kan kommunen ta ut statistikk gjennom antallet bomplasseringer fordelt på andel kjøretøy. Samt gjennomføre tellinger på gående og syklende, og bilsalg, både brukt og nybilsalg. Men en utfordring kommuner som Trondheim har, er at det er mye statistikk som

SSB produserer som legges på fylkesnivå. Et eksempel er salgstallene for avgiftsfri diesel, hvor statistikken er for fylket.

I Trondheim er kollektivtransporten styrt av fylket med virksomheten AtB. Det er et viktig virkemiddel for å få ned utslippene i transportsektoren som ikke Trondheim har direkte kontroll over. I tillegg til dette er miljøpakken, hvor også kollektivsatsningen ligger inne, viktig for arbeidet. Miljøpakken var i utgangspunktet et trepartssamarbeid mellom Trondheim kommune, staten og Trøndelag fylkeskommune. Dette er nå utvidet til tre ytterligere kommuner med Stjørdal, Malvik og Melhus. Dette samarbeidet rår over en del av virkemidlene som Trondheim kommune ikke har direkte styring på men som er en del av miljøpakken. Disse tiltakene kan kommunen påvirke gjennom dette samarbeidet.

Klima er et av de temaene som er sektorovergripende for en kommune og det kan bli utfordringer knyttet til pengediskusjonen. Samtidig har kommunen en rekke lovpålagte tjenester, reformer og andre ting å gjøre, så handlingsrommet rent økonomisk er ikke veldig stort. Informant 3:

Utsiktene innenfor eldreomsorg og demografi tilsier at det ikke blir bedre økonomi for kommunene fremover. Da må man finne nye og mer smarte måter å jobbe på.

Resultater

Trondheim kommune har med på de tre årene fått ned klimautslippene, og de har fått satt et større fokus på klima. Organisasjonen Trondheim kommune har blitt mer oppmerksom på klimaarbeidet og finansdirektøren har i løpet av de siste årene opprettet egen sektorøkonom som skal ha grep om dette temaet. Informant 4:

At vi har lagt fram et eget kapittel i budsjettet med figurer over utslipp og prognoser knyttet opp mot målet, man ser for eksempel utslipp fra avfallsforbrenningen var et skjult tema for noen år siden. Men nå begynner det å komme spørsmål fra politikere om dette stadig oftere. Antageligvis delvis fordi at man har fått noen figurer som viser at det er et gap i 2030 hvis ikke får på plass CCS.

Utfordringen med å vente to år på resultater fra Miljødirektoratet må også i Trondheim løses med å lage gode indikatorer, samt at det oppleves at noen tiltak ikke kommer godt nok fram i den statlige statistikken da den kan være nasjonal. Det er da også utfordrende å vurdere hvor

mye man skal overprøve nasjonale resultater basert på lokale kunnskaper. Faktorer som kan gjøre det vanskeligere å nå klimamålene i 2023 og 2030 for Trondheim er om ikke utskiftningen av kjøretøyparken skjer raskt nok, at bevegelsene innenfor bygg- og anleggsvirksomheten ikke går raskt nok og for 2030, at forbrenningsanlegget som er lokalisert innenfor kommunegrensen ikke får CCS.

Samarbeid med andre samfunnsaktører

Trondheim kommune har et samarbeid med staten og fylkeskommunen gjennom miljøpakken der de ulike partene er likeverdige. I tillegg til det så har arbeidet opp mot Miljødirektoratet for å få bedre statistikk, der har Trondheim vært representert i ulike arbeidsgrupper. I tillegg til dette er de også med å utarbeider en veileder i klimabudsjett, som er et prosjekt med finansiering fra staten. En måte å arbeide opp mot staten på som Trondheim jobbet med, sammen med andre storkommuner, var en erklæring på fossile utslipp på bygg- og anleggsplasser. Erklæringen ble rettet mot bygg- og anleggsbransjen, men også mot staten. Denne erklæringen var ikke bystyrebehandlet i skrivende stund. Det er også et spørsmål om hvilken rolle kommunene skal ta på seg i forhold til å påvirke staten i å bruke virkemidlene de sitter på, med avgifter o.l. Informant 4:

Alle utslippsreduksjoner må skje ett sted, pr definisjon, hvis man ser bort i fra offshore, så skjer tiltakene i en kommune. Så på et eller annet tidspunkt i løpet av 2020-tallet vil det bli en sterkere forankring mellom de nasjonale virkemidlene og gjennomføring i kommunen.

Trondheim samarbeider med de andre storbyene i Storbynettverket. Nettverket har et prosjekt gående som også er en klimaveileder, men den skal se nærmere på klimabudsjettene i de ulike storbyene. Der er eksterne konsulenter hentet inn for å gjøre en evaluering av de ulike kommunene.

Et annet grensesnitt som påvirker Trondheim er det opp mot fylkeskommunen. Trøndelag fylkeskommune jobber med å få et klimabudsjett klart på plass til budsjett 2021, men det er usikkert hvordan innretningen på deres klimabudsjett blir. Informant 3:

Hva skal være deres (fylkeskommunens) «scope» for å si det på den måten. Skal det være alle kommunene i fylket plusset sammen. Eller skal det være den virksomheten

som fylkeskommunen rår over, som kollektiv, videregående skoler, båttransport og tannlegekontorene?

Ut mot befolkningen jobber Trondheim kommune etter en kommunikasjonsstrategi som legger vekt på å gjøre ting «litt smartere». Trondheim kommune har en ressurs som jobber med saker de prøver å få ut igjennom sosiale medier. Informant 4:

Med litt mindre fokus på CCS og tusen tonn CO2, men litt mer sånn hverdagslige ting som berører folk. Både de store og små klimatiltak som kan gjøre en forskjell, og til sammen gjøre oss litt smartere. Ikke sammenlignet med andre, men sammenlignet med hvordan vi var tidligere.

Trondheim kommune gjennomfører en årlig undersøkelse opp mot befolkningen for å se i hvilken grad Trondheim kommune har støtte for klimamålene sine og hvilke grep er befolkningen villige til å ta i hverdagen. Kommunens erfaring så lang er at et stort flertall er engasjert og synes det er viktig at Trondheim kommune jobber med klima i Trondheim. Det er også vært diskutert, i samarbeid samarbeidsfora med andre kommuner, at en del av de klimatiltakene som berører befolkningen også er sosiale tiltak. Dette kan eksempelvis gjelde gjenbruksstasjoner. Det å gjøre det mer tilgjengelig å kjøpe brukt eller låne utstyr på bibliotekene rundt omkring. Dette kan være tiltak som treffer det sosiale aspektet med tanke på sosiale ulikheter, noe som igjen kan gjøre tiltakene lettere å selge inn til befolkningen.

Trondheim kommune prøver også å ta nytte av at de er en universitetsby med NTNU liggende i byen. Kommunen deltar i FMEer (Forskningssenter for miljøvennlig energi) som NTNU er vertskap for, og Trondheim deltar, gjennom NTNU, i EUs Horizon 2020-programmet «CityxChange». Ganske nylig har Trondheim kommune etablert en ressursgruppe for å gjennomføre klimaplanen. Denne gruppen består av et utvalg representanter for både forskningsmiljøene og næringslivet. Gruppen møtes tre til fire ganger i året, og diskuterer klimaplanen i store trekk, og hvordan kommunen kan løse enkelte ting. Ellers jobber Trondheim kommune med næringslivet gjennom Klimapartnere Trøndelag og i ulike nettverk og klynger, f.eks. Fornybarklyngen.

4.5 Stavanger kommune

Stavanger kommune har for budsjettåret 2020 et delkapittel i budsjettet sitt som er klimabudsjett for budsjettåret 2020 (Stavanger kommune, 2019). I tillegg til dette ordnet det seg ikke med muntlig intervju, men de fikk tilsendt spørsmålene på mail og har svart skriftlig tilbake på de spørsmål der de hadde svar. Stavanger kommune er i startfasen med oppbyggingen av styringsverktøyet og sier de vil ha det første ordentlige klimabudsjettet på plass for budsjett 2021. Stavanger styres etter formannskapsmodellen.

Stavanger kommune beskriver klimabudsjettet som et styringsverktøy som viser hvordan tiltak skal prioriteres for å nå målene vedtatt i klimaplanen. Budsjettet skal gi en sammenstilling av informasjon, og gir en oversikt over vedtatte mål, utslippsstatus i kommunen, forventet utvikling i utlipp fremover (referansebane/utslippsframskriving), nødvendige kutt for å nå målet (utslippsramme), samt effekt- og kostnadsvurdering av planlagte tiltak. Målet med klimabudsjettet er da å få et styringsverktøy som gir bedre styring og oversikt over klimatiltakene og en bredere involvering i klimaarbeidet internt i kommunen.

Dagens klimaarbeid styres av kommunens klima- og miljøhandlingsplan 2018 – 2030, som inneholder tiltak med ansvarsfordeling (Stavanger kommune, 2018). Tiltakene har en rekke med indikatorer som følges opp. Handlingsplanen følges opp av en intern gruppe som har to statusmøter i løpet av året. I kommunestyret behandles en årlig statusrapport på handlingsplanen. Når måloppnåelse skal vurderes så ligger også her Miljødirektoratets klimagassregnskap for kommunen til grunn.

Stavanger kommune siterer Miljødirektoratets rapport «Klimakur 2030», når de lister opp kommunens virkemidler i klimaarbeidet. Dette står i rapporten (Miljødirektoratet, 2020):

- «Innkjøpsmakt gjennom strategisk etterspørsel i innkjøp kan kommunene bidra betydelig til innovasjon og bruk av klimaløsninger.
- Samfunnsplanlegging og arealplanlegging etter plan- og bygningsloven er et svært viktig, langsiktig virkemiddel. Loven pålegger kommunene å ta klimahensyn i planleggingen. Plan- og bygningsloven gir kommunen virkemidler for å redusere klimagassutslipp, blant annet gjennom å konsentrere utbygging, sette restriksjoner på bilbruk og parkering, tilrettelegge for kollektivtransport-, gående- og syklende, sette krav om ladestasjoner, og ivareta karbonrike arealer som skog og myr.

- Samfunnsutviklerrollen innebærer at kommunene virker som tilretteleggere og pådrivere. Kommunene kan legge til rette for medvirkningsprosesser i lokalsamfunnet, bidra til nettverk og samarbeid mellom lokale aktører, eller drive annet informasjons- og koordineringsarbeid.
- Fysisk tilrettelegging for at innbyggere og næringsliv kan ta klimavennlige valg i hverdagen, spesielt innen transport, for eksempel utbygging og drift av gang- og sykkelveier, parkeringspolitikk, bompenger og tilrettelegging av lademuligheter.»

Stavanger deltar også flere nettverk for å jobbe med klimaarbeidet. Disse er både av politisk- og administrativ art. Eksempler er Storbynettverk og EU-prosjekter. Lokalt gir de tilskudd til lokale klima- og miljøtiltak gjennom et klima- og miljøfond som ble opprettet i 2018.

5. Analyse og diskusjon

I denne delen av oppgaven kommer jeg til å gå igjennom de funnene jeg har gjort og forhåpentligvis vil jeg kunne generalisere mer rundt de funnene ved å se de litt opp mot teori og i sammenheng. Med dette vil jeg også kunne forsøke å svare på de spørsmålene jeg stilte innledningsvis i oppgaven. Strukturen av analysen under vil følge de kategoriene jeg har sortert empirien i og så ser om jeg får svare ut de underspørsmålene jeg stilte meg til slutt.

5.1 Styringsverktøyet

Det første spørsmålet jeg stilte meg da jeg tok utgangspunkt til denne oppgaven var om den kunne være med på å definere et spørsmål på hva et klimabudsjett er. I og med at selve ordet «klimabudsjett» kan leses som et budsjett for klimaet, så kan vi sammenligne det med de funksjoner som et budsjett tradisjonelt har. Dette også fordi at byene har valgt å legge klimabudsjettet som et delkapittel i det ordinære budsjettet.

Plasseringen av klimabudsjettet i det som er det klassiske kommunale styringshierarkiet, i budsjettet, gir først og fremst et signal. Kommuneloven (Kommuneloven, 2018) har en klar beskrivelse av kravene til det ordinære kommunalbudsjetten og beskriver hvor bindene det faktisk er for politisk og administrativ ledelse. Loven beskriver bindene bevilgninger og disponering av midler gjennom budsjettet, men det å ta klima som et eget overordnet kapittel, og ikke «begrave» det i sektorvise kapittel i budsjettdokumentet er en tydeliggjøring av viktigheten med arbeidet. Det er med å tydeliggjøre målsettingen til kommunen. Dette med synliggjøring og bevisstgjøring av hvor prioritert dette arbeidet er også noe de ulike informantene har fortalt er en av de viktige tingene med klimabudsjettet. Det er også her, i budsjettforslagene, klimabudsjettet får noe av de samme funksjonen som Busch et. al. beskrev et ordinært budsjett får.

I første omgang får klimabudsjettet den politiske funksjonen. Denne ble beskrevet som en synliggjøring av politiske prosesser og handlinger (Busch, Johnsen, & Vanebo, 2009). Ved å legge klimabudsjettet som et del av det ordinære budsjettet så er det med på å synliggjøre hva som gjøres i klimaarbeidet over hele kommunen, og at det har en høy politisk prioritering. Samtidig følger vi videre tanken om informasjonsfunksjonen til et budsjett. Hvor alle de klimabudsjettene som er laget i de fire kommunene som er undersøkt har en funksjon som oppsummerer en status på klimautslippene i kommunene og hvordan kommunens klimaarbeid

ligger an. I tillegg så har klimabudsjettene en funksjon som forteller hvilke kutt som må til for å nå det endelige målet i 2030 for disse byene. Denne funksjonen er spesielt synlig i de kommunene som har hatt klimabudsjetter i noen år nå.

Men som Busch et. al. beskriver budsjettet, så har det også to funksjoner til, en styringsfunksjon og en kontrollfunksjon (Busch, Johnsen, & Vanebo, 2009). Knytter vi dette opp til hvordan klimabudsjettene i dag er utformet så vil nok mye av sammenligningen til et konkret budsjett være litt annerledes. Dette utgangspunktet er litt forskjellig mellom de fire kommunene som er undersøkt, men vi kan ta utgangspunkt i det informantene har sagt og klimabudsjettene for 2020 til de ulike kommunene.

Stavanger har så vidt kommet i gang med sitt verktøy, og der ligger det en forventning til at klimabudsjettet vil ha en annen funksjon for 2021. Men når det er sagt synliggjør de i delkapitlene de investeringer som kan knyttet til klimabudsjett og klima- og miljøhandlingsplanen (Stavanger kommune, 2019). Dette er jo investeringstiltak som skal bidra med å oppfylle målene på klima og miljø, men selve klimabudsjettet knytter ikke noe i dag om forventninger til hva tiltakene har av klimaeffekt. De forteller heller ikke noe om de årlige utslippskutt som ønskes oppnådd.

Bergen har valgt i sitt klimabudsjett å liste opp alle klimatiltak som skjer innenfor Bergen kommune. Med de har ikke bare beskrevet egne kommunale tiltak, men også tiltak som er finansiert og styres av andre aktører, som fylkeskommunen. De tiltak som er mulig å beregne forventede utslippskutt innen utgangen av 2020 er beregnet og de synliggjør den kommunale kostnaden på enkelte av tiltakene. Gjennom klimabudsjettet synliggjøres alle tiltak kommunen gjennomfører, også flere tiltak som er igangsatt tidligere år, og som vil ha en effekt for 2020. De har en beregnet effekt av tiltakene som gir en total utslippsreduksjon i 2020 sett mot 2015 tall. (Bergen kommune, 2019).

Trondheim har også en egen klima- og energihandlingsplan, og henviser til denne i klimabudsjettet der de har trukket ut tiltak fra handlingsplanen som er sentrale for økonomiplanperioden. Klimabudsjettet viser også en prognose frem mot 2030 og hva som må til for å nå det. Klimabudsjettet for 2020 inneholder også en status for indikatorene som Trondheim styrer etter fem mot 2023, men også en tabell med årlig utslippsreduksjon i 2020 med en risikovurdering på oppnåelse. I sitt arbeid med å tilpasse budsjettet til FNs

bærekraftsmål, så har de også listet opp hvilke av bærekraftsmålene som klimabudsjettet bidrar til å nå (Trondheim kommune, 2019).

Oslos klimabudsjett har i tillegg til informasjon om mål og status, en liste over tiltak, både tiltak med beregnet effekt, og tiltak uten beregnet effekt, men som må gjennomføres for å øke sannsynligheten for måloppnåelse om klimakutt. Tiltakene som det er beregnet effekt på har en beregnet effekt for det gjeldende budsjettåret (2020) og 2023. Alle tiltakene har også plassert ansvar. Her er også nye bevilgninger knyttet til klimaarbeidet synliggjort (Oslo kommune, 2019).

De fire kommunene jeg har sett på har ulike tilnærminger til klimabudsjett. De byene som har hatt klimabudsjetter i noen år, har også hatt en utvikling og endring i klimabudsjettene over de årene som de har styrt etter. Og dette er vel en konsekvens av at klimabudsjett har vært nybrottsarbeid så langt, og de fleste av kommunene sier at klimabudsjettet fortsatt er på leting etter sin form. Både Bergen og Trondheim sier at klimabudsjettet så langt ikke har vært brukt mye til styring, og Stavanger har så vidt kommet i gang med klimabudsjett. Alle tre håper at de skal ha et bedre styringsverktøy i klimabudsjettet for budsjett 2021. Samtlige av informantene jeg har snakket med har vært enige om hva et klimabudsjett skal være, et styringsverktøy for å følge opp leveransen på klimatiltakene i kommunen og samtidig sikre en bred intern involvering i kommunens klimaarbeid.

I en mål- og resultatstyring er det også viktig å ha fokus i styringen, med dette menes at å følge opp «alt» kanskje ikke er styring. Parameterne som skal brukes aktivt til å følge opp, må være et håndterbart antall (Senter for statlig økonomistyring, 2010). Der Trondheim har klimabudsjett som trekker ut enkelte momenter fra en handlingsplan som har fokus for det kommende året, så har Bergen lagt seg på en linje hvor alt fra handlingsplanen legges inn i en liste hvert år. Det gjør at man i Bergens klimabudsjettet for 2020 kan se tiltak som ble vedtatt og igangsatt i 2018 (Bergen kommune, 2019). Dette er med på å minimere styringspotensialet i klimabudsjettet, for mengden tiltak vil være «alt» som må gjennomføres, til og med ting som er gjennomført og igangsatt tilbake i tid. Klimabudsjettet vil ikke da ha noen effekt som et verktøy for prioritering av tiltak.

Rapporteringsstrukturen og eventuell mangel på måloppnåelse får, ved en god integrering av klimabudsjettet inn i det ordinære budsjettprosessen, muligens en bedre struktur. Det gjør at rapporteringen følger ordinær tertialrapporteringer som gjøres ellers i kommunen på økonomi.

Dette vil også medføre at konsekvensene på manglende måloppnåelse fra underenhetene vil være de samme som ved styringen av de andre målene i budsjettet. Den varierende bruken av klimabudsjettet i de kommunene som er studert, gjør at også rapporteringsbehovet har vært litt varierende. Noen rapporterer på en handlingsplan fire ganger i året, en gang i halvåret eller årlig, mens de som bruker klimabudsjettet mer aktivt rapporterer direkte på de prioriterte tiltakene i klimabudsjettet. Ulik politisk organisering av kommunene virker også som det påvirker litt hvor orientert sittende posisjon ønsker å være. I en formannskapsmodell er det mer naturlig at politikere blir orientert samlet i formannskap-/bystyremøter. I en parlamentarisk modell, kan det være mer normalt at byråden med ansvar for klimabudsjettet er mer orientert om progresjonen underveis i året. Det siste avhenger selvfølgelig hvor ofte byråden selv ønsker å oppdateres om status på de enkelte tiltakene.

Så det kan virke som styringsfunksjonen til klimabudsjettene i dag har et forbedringspotensial jevnt over, men Oslo virker som de har fått et verktøy som det faktisk styres etter. Med dette må vi da huske at Oslo har latt klimabudsjettet fungere som en handlingsplan for klimastrategien, mens de andre har egne klima- og miljøhandlingsplaner som styrer aktiviteten, og som blir referert til i klimabudsjettet.

Når det kommer til om klimabudsjettet har en eventuell kontrollfunksjon så tror jeg at dette er utfordrende for samtlige kommuner. Det er mulig å si noe om mulig måloppnåelse hvis tiltak blir eller ikke blir gjennomført som tenkt, eller at kurven på enkelte indikatorer peker i feil vei. Nå har flere av kommunene også en referansebane for utslippene, som gjør det enklere å styre etter og kanskje kontrollere mot. Men i motsetning til et ordinært budsjett, hvor det er mulig å kontrollere forbruk underveis i året, så vil ikke klimaregnskapet være klart før to år etter gjennomførte tiltak. En to års ventetid på resultatet, gjør det vanskelig å kontrollere om aktiviteten styrt gjennom det budsjettet har vært den riktige aktiviteten eller god nok.

5.2 Organisering av klimaarbeidet

Det er en del ulik organisering av klimaarbeidet i de fire byene, selv om man kan finne likheter. Noe av ulikhetene ligger jo også i at byene har noe ulik politisk struktur. Trondheim og Stavanger bruker formannskapsmodellen. Bergen og Oslo styres etter en parlamentarisk modell. Dette kan gjøre noe med fokuset på klimaarbeidet i kommunen når det kommer til politisk oppfølging uten at denne oppgaven har gransket det dypere. I Oslo har man valgt å opprette en egen etat som skal følge opp klimaarbeidet som skjer på tvers i kommunen. En

egen klimaetat ser det også ut til at de får i Bergen om ikke alt for lenge. Disse etatene svarer direkte til administrativ og politisk ledelse for innenfor sin sektor. Mens i Trondheim ligger Klimaavdelingen under Miljøenheten, som ligger under byutviklingsdirektøren. I Stavanger ligger klimabudsjettarbeidet i fagenheten for miljø under Miljø og renovasjon, som ligger under direktør for bymiljø og utbygging.

For både Bergen og Trondheim har det skjedd eller skal det skje organisatoriske endringer i nyere tid, som gjør at klimaarbeidet får en annen posisjon i kommunen. Og omstruktureringen av klimabudsjettprosessen i Trondheim kan være et tilfelle som gjør at man kanskje får et annet fokus på oppfølgingen av klimaarbeidet, nå som ansvaret er knyttet til finansdirektøren og det er en del av en ordinær budsjettprosess for budsjett 2021.

Hvis man tar utgangspunkt i Ouchis styringsmodell (Ouchi, 1979) som et utgangspunkt til hvordan kommunene bør organisere selve strukturen rundt klimaarbeidet så er det kan det kanskje være greit å se med henblikk til hans fire kvadranter og hvordan gjennomføre klimabudsjettarbeidet ut fra det. I klimabudsjettene så er målet stort sett er kjent, klimautslippene skal ned. Det er et «enkelt» resultatmål, selv om det kanskje ikke er så enkelt å beregne resultatene fra alle tiltakene som settes i gang. Men et klart resultatmål, som de kommunene har, gjør at det kanskje ikke egner seg i å kjøre ren profesjonsstyring for å få gjort noe med klimautslippene. Og ut fra kommunene som er studert, så blir også klimaarbeidet veldig overordnet, og målet er forholdsvis klart uansett. Hvis man i tillegg kan knytte årsaken til klimautslipp så har man også kravet om kausalitetsforståelse i Ouchis modell (Ouchi, 1979). Selv om jeg i studiet har sett at ja, man vet hvor klimautslippene kommer, så er det ikke alltid man vet om tiltakene får den ønskede effekten, da ikke alle tiltak som settes i gang kan beregnes, og de legges inn som et tiltak som bidrar til større sannsynlighet for å realisere målet.

Så en organisering av klimaarbeidet i kommunen sannsynligvis bør legges på et nivå med resultatstyring, for man vet hva man ønsker å oppnå. Men man vet noe klart hvilke innsatser som kan kobles til resultatet, så noe regelstyring kan det også være. I de undersøkte byene gjør man en kombinasjon av resultatstyring og regelstyring. Det utarbeides føringer på hvordan kommunen skal gjennomføre konkurranser ved byggeprosjekter på at klimavennlige løsninger skal kreves mer. Og det gjennomføres sentrale krav til hvordan kommunens egen bilpark skal se ut i forhold til utslipp. Slik får man styrt adferden til sin egen organisasjon når det kommer til klima. Men det er også mye resultatstyrt aktivitet i klimaarbeidet rundt om

kring i kommunene som er undersøkt, som synliggjøres ved at noen av kommunene også ber virksomhetene i kommunen komme med konkrete innspill til tiltak i utarbeidelse av klimabudsjettene. Det at organisasjonen får bidra inn i arbeidet med tiltak er også noe som kan kobles til hvordan mål- og resultatstyring bør praktiseres, med inkludering av de som skal måles og holdes ansvarlige for resultatene. Dette bidrar til å sikre at mål og tiltak oppleves som relevante og vil påvirke innsatsen til de som jobber med gjennomføringen av tiltaket (Senter for statlig økonomistyring, 2010).

Momentene rundt det å dra med de ulike enhetene inn i arbeidet med å utarbeide tiltak er også noe Trondheim og Oslo peker sterkt på som et mål med arbeidet rundt klimabudsjett. Klimaetaten i Oslo er ikke bare noen som lager og følger opp klimabudsjettet for Oslo kommune, men de er også et verktøy for de andre etatene til å bruke til hjelp i å utarbeide tiltakene. Det samme ser man at Trondheim også er i gang med ved hjelp av å integrere utarbeidelsen av klimabudsjettet med i den ordinære budsjettprosessen for hele kommunen, og hvor Miljøenheten skal fungere som en fasilitator hvis enhetene har utfordringer når det kommer til utarbeidelsen av tiltak.

Ved at man har en sidestilt klimaenhet som kan være med på å utvikle tiltak og som legger frem forslag til klimabudsjett, så kan det hende man unngår noen av utfordringene resultatmålinger kan ha ved at enhetene selv setter måltall som kan føre til «skumming av fløten» for å få økt finansiering eller en triksing med måltallet for å sette seg i godt lys for det er enkelt å oppnå (Bruijn, 2007). Kommunene har i disse enhetene en faginstans som kan stille spørsmål ved de tiltakene som settes om de er ambisiøse nok. I tillegg med en fagenhet som kan se overordnet på arbeidet så har man også en enhet som kan komme opp med korrigerende tiltak eller annen oppfølging. Hvis man ser at enkelte deler av organisasjonen sannsynligvis ikke når årets mål, så kan man kanskje korrigere en annen plass i organisasjonen.

En «sentralisering» av klimaarbeidet i en egen rapportering vil også gjøre det enklere å synliggjøre resultatene til politikere og publikum. På lik linje med en samlet rapportering på kommunens økonomi, vil man ikke være nødt til å grave seg ned i de ulike etaters rapportering for å rapportering på deres klimatiltak og for å se hvor godt kommunen ligger an. Det kan også gi mulighet til kommunen å se samlet på hva som er mulig å gjennomføre i organisasjonen i løpet av et år, og hvor nye økonomiske bevilgninger til klimatiltak bør settes inn.

5.3 Kommunens virkemidler i klimaarbeidet

Gjennom undersøkelsen har de ulike kommunene presentert at de har noen virkemidler for å sette i gang tiltak, men også at de ser på mulighetene for nye tiltak. Det pekes også mye på samspillet mellom statlige tiltak og kommunale tiltak, for å kunne få best effekt av tiltakene.

Kommunene har begynt å se på innkjøpsmakten de besitter for å bidra til innovasjon og bruk av klimaløsninger. Gjennom sin rolle som planmyndighet har også kommunene mulighet til å legge til rette for klimavennlige løsninger på lengre sikt. Ellers er veitrafikale tiltak som bompenger, lademuligheter og mer gang- og sykkelvei alle tiltak som kan bidra til at folk velger andre muligheter enn fossilbiler i trafikken.

Et viktig tiltak, som de fleste kommunene ikke styrer, er kollektivtilbudet. Dette er fylkeskommunalt ansvar, og i denne undersøkelsen så har vi Oslo som unntak som opererer som både kommune og fylkeskommune. Når man også ser på utslippsresultatene til de ulike kommunene så ser man også at det er områder som kommunen ikke direkte rår over som påvirker deres utslippsstatistikk. Godt eksempel på dette er Bergen flyplass, Flesland, som ligger innenfor kommunegrensen til Bergen, men som eies av statlige Avinor. Dette gjør også resultatmålinger innenfor klimaarbeid kan gjøre det vanskelig. Bergen har jo i sitt klimabudsjett listet opp alle tiltak som er aktive i byen i sitt klimabudsjett, det vil si, også tiltak som ligger utenfor kommunens kontroll. Dette gjør kanskje tiltaket nytteløst å ha med i forhold til styring av kommunens aktivitet, men det kan være viktig at kommunen følger det opp på annen måte for å være en pådriver.

Vi ser også gjennom utslippsstatistikken at mangfoldet i bykommunene som er undersøkt gjør at ulike tiltak må vurderes for hver kommune. Den nevnte flyplassen er det kun Bergen som har, mens Stavanger er en mye større landbrukskommune enn de andre byene er. Samtidig så ser man på utslippene at Stavanger sannsynligvis har sin avfallsforbrenning i en annen kommune, da de nesten ikke har utslipp der sammenlignet med de tre andre byene. Men alle byene har størst utslipp på veitrafikken, så her kan man også se mer sammenlignbare tiltak er igangsatt med bompenger som det beste eksemplet.

Kommunene løfter gjerne frem at de kommunale virkemidlene fungerer best når det er i samspill med de statlige virkemidlene. Oslo løftet særlig frem det med at kommunene gjerne må brukes mer som et «laboratorium» for staten. Hvor virkemidler blir testet lokalt i enkelte

kommuner først for så å settes ut nasjonalt om det gir resultater. Det er mulig både for staten og kommunene på denne måten å lære noe av resultatmålingene, hvis mulighetene for å gjennomføre noen av tiltakene får grønt lys av staten.

Ellers så peker også noen av kommunene på at de lovpålagte oppgavene krever ofte sitt av økonomiske ressurser. Det kan for en kommune være utfordrende å løse klimakuttene innenfor de rammene som er gitt. Men resultatmålinger på klimaarbeidet kan gi kommunene en sammenlignings- og læringsgrunnlag (Behn, 2003). Slike grunnlag kan være med på å gi kommunene innspill til nye virkemidler og tiltak som er testet i andre kommuner med god effekt. Samt at staten kan også se etter hvert at tiltak som virker godt kan bli et statlig virkemiddel.

5.4 Resultater

Kommunenes resultater i forbindelse med bruken av klimabudsjettene kan kanskje ikke diskuteres konkret opp mot faktiske resultater som er kommet fra Miljødirektoratet. Jeg kunne kanskje gå inn å se på de resultatene som kom i slutten av april 2020 og se på måloppnåelsen til Oslo i den sammenhengen, men det er vanskelig å henge mye på de andre kommunene ut fra det som er kommet i og med deres korte bruk av klimabudsjetter da. Samtidig kom resultatene litt sent i oppgaveskrivingen, så det ville vært nødvendig for meg å tatt en grundigere gjennomgang med kommunene for å forstå de faktiske tallene selv. Så den sammenligningen mellom faktiske oppnådde utslippskutt og måloppnåelse er ikke det oppgaven her har fokusert mest på når jeg snakker med kommunene om resultater. Jeg har fokusert mer på forventningene til klimabudsjettet og om man har oppnådd konkrete ting som kanskje ikke direkte er utslippskutt p.t, men potensielt senere. Det som kan sies er at alle byene har opplevd nedgang de siste årene, også uten klimabudsjetter. Men skulle man ha sammenlignet resultatet for 2018, med resultatet for 2017, så er det kun Trondheim som har en nedgang fra 2017 til 2018 (Miljødirektoratet, 2020).

Selv om det er tidlig å si om det faktisk er arbeidet med klimabudsjettet som gir utslippskutt, så er det enstemmig fra Oslo, Bergen og Trondheim at klimabudsjettet har bidratt til et større fokus på klima i og utenfor organisasjonen. Det har gjort organisasjonene mer bevisst på at klima er et høyt prioritert område. I Oslo særlig oppleves det også at man får gjennomført tiltak på en effektiv måte, samt ansvarliggjort virksomhetene som skal gjennomføre tiltakene.

Det å gjøre resultatmålinger av klimaarbeidet gjennom et klimabudsjett kan faktisk gjøre det at kommunen får evaluert effekten av de tiltakene som settes inn, men også prioritere aktiviteter og lettere kontrollere at de ønskede tiltakene blir iverksatt. Man løfter klimaarbeidet og gjør det mer synlig i styringsøyemed. Det er med andre ord flere av fordelene som Behn nevner i forbindelse med resultatmåling (Behn, 2003) man kan få til ved et godt klimabudsjett for styring.

Men utfordringen til å få det beste styringsverktøyet er også knyttet til at de faktiske resultatene kommer to år etter at året de styrer i. Resultatene for 2020 vil ikke være klare før våren 2022. Dette gjør at kommunene, for å få de beste ut av et klimabudsjett, må utvikle gode indikatorer som kan følges opp i løpet av året og det at de fleste av de undersøkte kommunene har fått eller får utarbeidet en referansebane for klimagassutslipp i deres kommune gjør det også enklere å forstå hvor sannsynlig det er for at deres tiltak får en effekt og hvor stor sannsynlig effekt det gir. Denne referansebanen kan gi kommunene bedre grunnlag for å prioritere tiltak og utarbeide indikatorer for styring.

5.5 Samarbeid med andre samfunnsaktører

Kommunene er også avhengige av et godt samarbeid når det kommer til måloppnåelse. Det er befolkningen som står for store deler av klimautslippene i de store byene da trafikk er høyeste utslippssektor for alle byene. I tillegg så beskriver flere av kommunene at fokus på endring av adferd i befolkningen når det kommer til blant annet gjenbruk og trafikk er det som må til for å nå klimamålene. Og dette gjør resultatmåling også komplisert. Her må man kommunene da komme opp med de tiltakene som skal til for at befolkningen opptrer som de ønsker. Hvis man igjen løfter tankene bak Ochis modell til å gjelde for ikke bare organisasjonen, men tenker hva skal til for å styre adferden til befolkningen dit man ønsker. Så er det kanskje en kombinasjon med gulerøtter og pisk som må til. En kombinasjon av regelstyring ved regulering av biltrafikk, bompenger eller statlige regler som gir incentiver til å skifte biltype, men også gulerøtter med tilskuddsordninger for klimatilpasninger, støtte til ladestasjoner i borettslag og andre motiverende grep som påvirker befolkningen til den ønskede adferden for at kommunen oppnår klimamålene sine.

Flere av kommunene som er undersøkt har også kommunikasjonspersonale tilknyttet til klimaenheten, som har som oppgave å nå ut med arbeidet til befolkningen og næringslivet. En kommunikasjon av resultatene utad gjør at dette har et potensiale for å synliggjøring av

positive resultater, ferie gode resultater og muligens motivere befolkning og næringsliv til å bidra. (Behn, 2003). God informasjon på hvordan befolkning eller næringsliv kan bli mer klimavennlig er kanskje en nøkkel i å få den ønskede atferdsendringen også. Oslo fikk særlig feiret sitt arbeid gjennom å være europeisk miljøhovedstad i 2019.

Alle kommunene er i sitt klimaarbeid avhengige av andre aktører, om det er staten, særlig representert ved Miljødirektoratet, eller fylkeskommunen for noen av de undersøkte kommunene, eller nabokommuner og de andre storbykommunene. For å få bedret datakvaliteten på resultatene, peker Oslo særlig på dialog med Miljødirektoratet, det er de som står for dataene som brukes i resultatene som skal oppnås gjennom klimabudsjettene. Forståelse for hva de dataene inneholder er en nøkkel for kommunene for å forstå hvordan måloppnåelsen skal bli best mulig. Her kan det også være viktige at storbyene står sammen i deres nettverk for at staten jobber for best mulig data, og kanskje også trykke litt på for å få ønskede muligheter til enten lokale forsøk, lokale reguleringsmuligheter eller nasjonale reguleringer som kan bidra i klimaarbeidet. Læring av hverandre er også en nøkkel her, og der har jo noen av kommunene også fått tilskudd til å utarbeide en veileder for klimabudsjettering som andre kommuner kan ta i bruk i sitt klimaarbeid.

Til slutt så er et samarbeid med omgivelsene for å nå klimamålene, som Trondheim kommune beskriver i sitt klimabudsjett, ett av de FNs bærekraftsmål (Trondheim kommune, 2019).

5.6 Oppsummering

I denne delen forsøker jeg å oppsummere diskusjonen ved å svare på de spørsmålene jeg stilte meg innledningsvis i oppgaven.

1. Hva er et klimabudsjett?

Jeg tror med sikkerhet at vi kan si at intensjonen bak hva et klimabudsjett skal være er alle byene i undersøkelsen enige om: Et styringsverktøy for å følge opp leveranse på klimamål i kommunen og som dermed bidrar til å få ned utslippene innenfor kommunegrensen gjennom de tiltakene som er satt i gang. Mine observasjoner i denne undersøkelsen tilsier at ikke alle byene er helt der de ønsker å være i dag når det kommer til klimabudsjettets funksjon. Men det gjøres en del arbeid i de byene jeg har undersøkt, som har et mål om å forbedre deres klimabudsjettet til et bedre styringsverktøy.

2. Hvordan brukes klimabudsjettet i kommunene?

Svaret på dette oppsummeres etter de fire underspørsmålene.

I. Hvordan styres kommunens aktiviteter gjennom klimabudsjetter?

I de undersøkelsene som er gjort vil jeg nok si at Oslo ligger mest frampå nå det gjelder å styre aktivitet gjennom klimabudsjettet. Kommunen har en strategi som følges, mens de årlige tiltakene og styringen av disse skjer gjennom klimabudsjettet og rapportering på det som står der. Trondheim, Bergen og Stavanger styrer mer sin klimaaktivitet gjennom en handlingsplan og klimabudsjettet først og fremst viser hvor mye som må kuttes i klimautslipp for årene for å nå det endelige målet, ellers styres aktiviteten mye gjennom handlingsplanen. Trondheim har prioriterte aktiviteter fra handlingsplanen som er gjeldende for det kommende året i sitt klimabudsjett, mens Bergen lister opp alle handlingene i handlingsplanen. Stavanger refererer også til sin handlingsplan i klimabudsjettet.

II. Hvordan kommer kommunen opp med tiltak i klimabudsjettet?

De fleste kommunene bruker de ulike underenhetene til å komme opp med tiltak. Så langt har Oslo vært den eneste i de klimabudsjetter som er gjeldende som har hatt en Klimaetat som har bistått enhetene i å komme opp med klimatiltak, men også i Trondheim har Miljøenheten begynt å gi bistand i forbindelse med budsjettprosessen for budsjett 2021. Plasseringen av ansvaret for klimabudsjettet hos finansdirektøren i Trondheim f.eks. gjør at prosessen rundt klimabudsjettet har fått en mer overordnet struktur i kommunen. Men i og med at flere av kommunene styres mye av en klimahandlingsplan, så har så langt tiltakene vært en kopiering fra handlingsplanen eller en referering til handlingsplanen.

III. Hvordan rapporteres det på måloppnåelse?

Igjen så er tiltakene knyttet til handlingsplanene i flere av kommunene, så de rapporterer når det rapporteres på selve handlingsplanen. Men årets aktivitet innenfor klima beskrives også i årsberetninger/årsrapporter hos de kommunene, men rapporteringen på aktivitetene i handlingsplanen foregår i hovedsak gjennom rapporter på handlingsplaner. I Oslo er rapporteringen på måloppnåelse i klimabudsjettet en del av den ordinære budsjettreporteringen i løpet av året.

IV. Hvilke følger får manglende måloppnåelse?

Kommunene svarer ganske likt. Det meste av manglende måloppnåelse blir håndtert i linjen. Altså det går opp til sektoransvarlig ledelse som manglende måloppnåelse på andre områder. Siden Klimaetaten i Oslo er innom rapportering på måloppnåelse i klimabudsjettet der, så har de også en overordnet oversikt som gjør at de kan se på om det er mulig å «redde» måltallet for Oslo kommune gjennom at noen andre enheter presterer bedre på måloppnåelse hvis noen andre svikter. Samt de kan være med på å vurdere nye tiltak som skal til for å eventuelt nå målet. Men i bunn og grunn er det linjerapportering som også fører til linjestyring på manglende måloppnåelse.

Hvordan brukes klimabudsjettet i kommunene?

Det er litt vanskelig å slå alle kommunene i en smekk når bruken skal beskrives. Men Oslo, Bergen og Trondheim har til felles er at de bruker klimabudsjettet inn i budsjettsaken for å tydeliggjøre at dette arbeidet er viktig for kommunen, samt skape en bevissthet i organisasjonen, blant politikere og omgivelsene. Det er et ønske om å gjøre det mer til et styringsverktøy for Bergen, Trondheim og Stavanger. Men i dag er det ikke etter klimabudsjettet klimaarbeidet styres i hovedsak. Oslo er ligger nok mer på den linjen som de andre kommunene ønsker å komme hvor det faktisk brukes til å prioritere og styre de årlige tiltakene for å oppnå en måloppnåelse om utslippskutt.

3. Hva oppnår kommunen med bruken av klimabudsjettet?

Svaret på dette oppsummeres etter de tre underspørsmålene.

I. Hva forventes å oppnå med klimabudsjettet?

Kommunene jeg har undersøkt forventer alle at klimabudsjettet skal være et styringsverktøy som skal bidra til å plassere tiltak i organisasjonen og gjennomføre de slik at kommunen får den ønskede måloppnåelsen på klimagassutslipp.

II. Hva har man oppnådd med klimabudsjettet?

Så langt har klimabudsjettene i de fleste kommunene vært et bidrag til å synliggjøre klimaarbeidet, gi organisasjonen en bevissthet om at klimaarbeidet er viktig og at det er prioritert politisk og administrativt. Det er også vært en informasjon til befolkning og andre

aktører i byen om hvilke klimatiltak som er planlagt og gjennomføres. Oslo er den eneste byen som har fått brukt det til direkte styring av klimaarbeidet.

III. Bidrar klimabudsjettet til et samarbeid om klima til andre samfunnsaktører?

Klimabudsjettet i seg selv gir kanskje ikke større samarbeid, men det bevist gjør tiltak som krever at man informerer befolkningen, drar med seg næringsliv og påvirker staten.

Storbysamarbeidet kan brukes i utviklingen av klimabudsjettet som verktøy. Og for å få et godt grunnlag til å styre må kommunene jobbe med forskningsinstitusjoner, næringsliv, befolkning, stat, nabokommuner og i noen tilfeller fylkeskommune. Dette for å jobbe med datagrunnlaget til å optimalisere styringen gjennom klimabudsjettet, samt at det må noen samarbeid til for å komme i mål.

Hva oppnår kommunen med bruken av klimabudsjetter?

Når alle storbyene har jobbet mer med klimabudsjettene sine, så tror jeg at de vil få et bedre styringsverktøy for klimaarbeidet sitt. De er ikke helt der i 2020, men målet for de fleste er å ha et bedre verktøy i budsjett 2021. Da kan klimabudsjettet kanskje bli noe mer enn informasjon om klimautslipp og hva som må til for å få klimautslippene ned, da blir det også et verktøy for å styre kommunen i den retningen som er ønsket.

6. Konklusjon og veien videre

6.1 Konklusjon

I denne masteroppgaven har jeg sett på fire kommuners klimabudsjetter og hvordan disse kommunene har tatt de i bruk. Jeg har hatt et fokus på om klimabudsjettet har fungert som et styringsverktøy for kommunene, slik som et ordinært budsjett fungerer. Jeg har valgt å se på klimabudsjettene i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. De fire mest folkerike byene i Norge, som alle har et klimabudsjett.

Det som har kommet frem da studien har gått mer inn i klimabudsjettene til de fire kommunene er at de stort sett ikke fungerer som styringsverktøy i dag. Oslo er unntaket. Og det kan være at jeg som student, med erfaring fra Oslo også hadde sett for meg at to av de andre byene var på et lignende nivå når det kom til å kunne styre klimaarbeidet ved hjelp av klimabudsjettet. Dette har gjort oppgaven utfordrende å skrive, spesielt med tanke på at det ble vanskelig å knytte teorien direkte opp mot faktiske klimabudsjetter, men mer tanken bak klimabudsjettet.

Det er helt klart at alle kommunene ser at klimabudsjettet potensielt kan være et nyttig styringsverktøy, men da må det bearbeides noe hos de kommunene som kanskje ikke har brukt det til mer en informasjon og referering til handlingsplaner. Dette betyr ikke at kommunene ikke har hatt styring på sitt klimaarbeid, det har bare skjedd gjennom andre verktøy, og klimabudsjettet har vært mer til informasjon om hvor kommunen står, hvor kommunen bør være, og hva som skal til for å komme dit. Og litt synliggjøring av pengebruk på noen av tiltakene.

Klimaarbeidet i kommunene er inne i et spennende år, flere handlingsplaner og strategier skal fornyes i 2020. Og mange av disse kommunene satte for noen år sitt første måltall for klimaarbeidet med en reduksjon av klimagassutslipp på et visst nivå i 2020. Det er nå bare å vente spent, på i første omgang budsjettforslagene for 2021 for å se om det har vært noen utvikling i klimabudsjettet som verktøy, og så i 2022, når Miljødirektoratet slipper klimaregnskapene for 2020, for å se om den første milepælen med klimakutt i 2020 er nådd.

6.2 Svakheter ved studien

Denne studien kunne nok ha blitt sterkere knyttet mot styringsteori om enkelte av de byene jeg studerte hadde hatt mer modne klimabudsjetter, og i det legger jeg at de ble brukt mer til

styring. Selv om noen har hatt klimabudsjett et par år, så var det vanskelig å studere de som styrende verktøy, noe jeg hadde basert mye av oppgaven på i utgangspunktet. Og tiden, samt situasjonen rundt pandemien gjorde det vanskelig å snu og vende på oppgavens innhold/problemstilling.

Det kan også være at jeg burde luke ut Stavanger som en del av datamaterialet helt. De er veldig i oppstartsfasen, og jeg ikke fikk organisert et ordentlig intervju med de med større muligheter for oppfølgingsspørsmål. Slik kan nok studien i hovedtrekk være på de tre andre byene i undersøkelsen mer enn Stavanger, selv om noen av innspillene jeg fikk fra byen er med på å understreke mye av det som de andre byene har sagt.

I ettertid lurer jeg også på om jeg burde tatt for meg et casestudie om Oslos klimabudsjett konkret. Slik kunne jeg gått mer i dybden på et konkret tilfelle og undersøkt forholdet til klimabudsjett i en organisasjon mye mer enn det jeg fikk til med denne oppgaven og muligens gitt meg muligheten til bedre anvendelse av valgt teori. Dette kan kanskje være en oppgave som skraper litt på overflaten av det som er spennende med klimabudsjetter og forhåpentligvis gi inspirasjon til flere å undersøke mer.

6.3 Videre forskning

Det er mye mer å ta tak i innenfor klimabudsjettet etter jeg har skrevet denne oppgaven. Jeg skal gå inn på noen forskningsprosjekter som kunne vært en interessant oppfølging her.

Et prosjekt som går litt mer i dybden på styringen av klimaarbeidet til en av kommunene. Her kunne det vært mulig å få input fra hele linjen, fra politisk ledelse ned til ansatte ute i de ulike virksomhetene. I et større prosjekt så har det også kunne vært mulig å se på de eksterne interessentene til kommunen og på deres forhold til klimabudsjettet.

To temaer som kan være litt større forskningsprosjekter som kom opp i diskusjonene jeg hadde med informantene mine er for det første et studie av indirekte utslipp. Det er en del tiltak, vedtak eller bevilgninger som kan ha klimaeffekt som ikke dukker opp i klimabudsjettene. Det kan være en stor utbygging som gjøres av enkelte hensyn, og så viser det seg at det generer mer trafikk eller store utslipp i utbyggingsfasen. Så et forskningsprosjekt som finner metodikk på å beregne klimaeffekt på de andre delene av kommunebudsjettet.

Det andre er en samfunnsøkonomisk vurdering av kost-nytte av klimatiltakene. Mange av tiltakene har også positive bi-effekter som det kan være vanskelig beregne effekten av. Mer bruk av sykkel kan bidra til bedre folkehelse, eller utslippsfrie anleggsmaskiner kan bidra til mindre støy i anleggsarbeid som skjer i tett befolkede områder. Disse tilleggseffektene kan være et enormt forskningsprosjekt å finne ut av. Klimatiltak som i tillegg har flere slike positive bieffekter kan jo være tiltak som blir lettere for politikere å prioritere.

Et oppfølgingsstudie av klimabudsjettene og kommunenes resultater i 2023, når resultatet for 2021, da de sier at klimabudsjettene skal være mer styringsverktøy. Selvfølgelig så er også oppfølgingsprosjekt i 2025, resultatene fra inneværende kommuneperiode er klare og 2032, når vi ser faktisk om målene til kommunene er oppnådd, mulige langsiktige forskningsprosjekter. Jeg tror nok at kommunene har kommet mye lengre i utviklingen av klimabudsjettet innen da.

Til slutt ville jeg ha tatt en titt på Hamar kommune. Det var en kommune som kom opp fra flere av respondentene som sa at de var gode i klimabudsjettarbeidet. Så det kan også være et eget lite casestudie.

Bibliografi

- Behn, R. D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, ss. 586-606.
- Bergen kommune. (2016). *Grønn strategi - Klima- og energihandlingsplan for Bergen*. Hentet fra https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00315/Gr_nn_strategi_for__315189a.pdf
- Bergen kommune. (2017). *Klimabudsjett 2018*. Hentet fra <http://publisering.framsikt.net/bergen/hp2018innstilling1/#/info/summary/399-cn>
- Bergen kommune. (2019). *Klimabudsjett 2020*. Hentet fra <https://pub.framsikt.net/2020/bergen/bm-2020-hop20-23/#/generic/summary/climatesummary>
- Bruijn, H. (2007). *Managing Performance in the Public Sector* (2. utg.). Abingdon: Routledge.
- Brundtlandkommisjonen. (1987). *Our Common Future*. FN.
- Busch, T., Johnsen, E., & Vanebo, J. (2009). *Økonomistyring i det offentlige* (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Byrådet i Bergen. (2019). *Bergen - en god by for alle*. Hentet fra https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00352/Politisk_plattform__352995a.pdf
- Byrådet Oslo kommune. (2014). *Byrådssak 1064/14 Organisering av klima- og energiarbeidet i Oslo kommune*.
- Byrådet Oslo kommune. (2016). Byrådssak 1074/16 Opprettelse av Klimaetaten og budsjett for Klimaetaten og Klima- og energiprogrammet 2016.
- CICERO. (2018). *Referansebane og framskrivning for Oslos klimagassutslipp mot 2030*. Hentet fra <https://cicero.oslo.no/no/publications/internal/2878>
- FN. (2015). *Parisavtalen*. Hentet fra <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/Miljoe-og-klima/Parisavtalen>
- FN-sambandet. (2020, januar 28). *FNs bærekraftsmål*. Hentet fra <https://www.fn.no/Om-FN/FNs-baerekraftsmaal>
- Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti. (2019). *Granavolden-plattformen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/>
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Oslo: Cappelen Damm akademisk.

- Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Kirkebøen, S. E. (2016, september 28). *Oslo legger frem klimabudsjett*. Hentet fra Aftenposten: <https://www.aftenposten.no/osloby/i/j7K6n/Oslo-legger-frem-klimabudsjett>
- Klima- og miljødepartementet. (2020, februar). *Norge forsterker klimamålet for 2030 til minst 50 prosent og opp mot 55 prosent*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-forsterker-klimamalet-for-2030-til-minst-50-prosent-og-opp-mot-55-prosent/id2689679/>
- Klimaetaten, Oslo kommune. (2020). *KlimaOslo*. Hentet fra <https://www.klimaoslo.no/>
- Kommunalbanken. (2020). *Grønne lån*. Hentet fra <https://www.kbn.com/kunde/gronne-lan/>
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2018-06-22-83)*. (2018). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>
- Miljødirektoratet. (2020). *Klimakur 2030: Tiltak og virkemidler mot 2030*. Hentet fra <https://www.miljodirektoratet.no/klimakur>
- Miljødirektoratet. (2020, April 23). *Klimaregnskap 2018: Se tallene for din kommune*. Hentet fra <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2020/april-2020/klimagassregnskap-2018-se-tallene-for-din-kommune/>
- Oslo kommune. (2016). *Klima- og energistrategi for Oslo*.
- Oslo kommune. (2016). *Klimabudsjett 2017*. Hentet 2019 fra <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/budsjett-regnskap-og-rapportering/tidligere-ars-budsjetter-og-regnskap/budsjett-og-regnskap-2017/byradets-budsjettforslag-2017-og-okonomiplan-2017-2020/?del=2>
- Oslo kommune. (2018). *Klimabudsjett 2019*. Hentet fra https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13296077-1537960109/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Budsjett%20C%20regnskap%20og%20rapportering/Budsjett%202019/Budsjettforslag%202019/unzipped_krnl_fileid_295883/PDFS_Budsjett-2019.2.pdf
- Oslo kommune. (2019). *Klimabudsjett 2020*. Hentet 2019 fra <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/budsjett-regnskap-og-rapportering/budsjettforslag-2020-og-okonomiplan-2020-2023/?del=2>
- Ouchi, W. G. (1979, September). A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms. *Management Science*, Vol 25, Nr 9, ss. 833-848.
- Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

- Senter for statlig økonomistyring. (2010). *Resultatmåling - Mål- og resultatstyring i staten - veileder*. Hentet fra <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/MRS/Mal-og-resultatstyring-i-staten.pdf>
- Stavanger kommune. (2018). *Klima- og miljøplan 2018-2030*. Hentet fra <https://www.stavanger.kommune.no/siteassets/renovasjon-klima-og-miljo/miljo-og-klima/klima--og-miljoplan-2018-2030.pdf>
- Stavanger kommune. (2019). *Klimabudsjett 2020*. Hentet fra <https://hop2020.stavanger.kommune.no/3-okonomiske-rammebetingelser-og-prioriteringer/#3-4-klimabudsjett>
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder - i praksis* (3. utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Trondheim kommune. (2017). *Handlingsprogram: Energi og klima 2017-2020*. Hentet fra <https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/10-byutvikling/miljoenheten/klima-og-energi/handlingsprogram-energi-og-klima-2017-2020-130618.pdf>
- Trondheim kommune. (2017). *Klimabudsjett 2018*. Hentet fra <https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/budsjett2018-2021/3-klimabudsjett>
- Trondheim kommune. (2019 II, November 21). *Møteprotokoll - Møte i bystyret den 21.11.2019*. Hentet fra <https://innsyn.trondheim.kommune.no/application/getMoteDokument?dokid=10019468782-1-21903743>
- Trondheim kommune. (2019). *Klimabudsjett 2020*. Hentet fra <https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/hop2020-2023/3-klimabudsjett>

Vedlegg

Vedlegg 1 Informasjonsskriv

Vil du delta i forskningsprosjektet

« Klimabudsjett - komparativt studie av de fire største byene »

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å sammenligne fire bykommuners bruk av klimabudsjett. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Målet med oppgaven er å se nærmere på bykommunenes bruk av klimabudsjett og sammenligne mellom byene. Dette gjøres ved å se på de vedtatte klimabudsjettene i de ulike bykommunene, og intervju med aktuelle medarbeidere i de samme kommunene.

Aktuelle spørsmål det sees på er: Hvordan klimabudsjettene brukes og hva oppnår kommunene med hjelp av klimabudsjettet? Hva er målet, hvorfor er det målet valg, og en sammenligning av kommunenes ulike mål. Til slutt er det også ønskelig å se på forholdet stat og kommune knyttet til klima og klimabudsjett.

Dette er en masteroppgave i en Master i offentlig ledelse på NTNU.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Utvalget består av kontaktpersoner i de fire byene, Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Kommunene er kontaktet direkte og bedt om å gi en kontaktperson, hvor prosjektet er henvist til deg.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du er med på et intervju. Det vil ta deg ca. 60-90 minutter. Intervjuet vil inneholde ulike spørsmål rundt kommunens klimabudsjett. Lyden av intervjuet vil bli tatt opp for å kunne gå tilbake til kilden bedre under oppgaveskriving.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert.

Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Student og veileder vil ha tilgang til intervjuopptaket under perioden prosjektet pågår.

Deltakeren vil kunne gjenkjennes i publikasjon ved navn og stilling.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 30.05.2020. Alle opptak vil slettes etter prosjektets slutt.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) ved veileder Leiv Opstad, på epost (leiv.opstad@ntnu.no) eller telefon: 73 55 99 65
- Vårt personvernombud: Thomas Helgesen
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Leiv Opstad
veileder

Eirik Uthus
student

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Klimabudsjett - komparativt studie av de fire største byene*» og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i *intervju*
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes og identifiseres gjennom min stilling.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 30.05.2020

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 2 Intervjuguide

Intervjuguide

Problemstilling:

I problemstillingen i denne oppgaven ønsker jeg å finne ut av tre ting:

- Hva er et klimabudsjett?
- Hvordan brukes klimabudsjettet blant kommunene
- Hva oppnår kommunen med klimabudsjettet?

Bakgrunnen for oppgaven: Flere og flere kommuner innfører klimabudsjetter i sin styring av kommunen. Oslo var først ute, men flere kommuner kommer etter. Det er med dette bakteppet at oppgaven skal se mer på noen sammenlignbare kommuner, herunder fire bykommuner, og hvordan de bruker klimabudsjettet og hva de eventuelt får ut av det. De aktuelle bykommunene er Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger.

Spørsmål

1. Hva er klimabudsjettet?
 - Hva legges i begrepet klimabudsjett?
 - Hvordan er klimabudsjett som metode et bidrag til å løse klimautfordringene?
2. Hvordan brukes klimabudsjettet?
 - Hvordan har kommunen tatt i bruk klimabudsjettet?
 - i. Hvordan brukes klimabudsjettet til styring av kommunens aktivitet?
 - ii. Hvordan er arbeidet med å gjennomføre tiltakene i klimabudsjettet organisert?
 - iii. Hvordan er klimabudsjettet forankret i organisasjonen?
 - Hvordan kommer kommunen opp med tiltakene/indikatorene?
 - i. Hvilke virkemidler rår kommunen over i klimaarbeidet?
 - ii. Er det samsvar mellom klimamålene og virkemidlene?
 1. Har man nok kunnskap om virkningen av tiltak?
 - iii. Hvordan velger man tiltak?

1. Hvordan har man eventuelt brukt statistikk for å komme opp med tiltak?
 - iv. Hvordan knytter man eventuelt klimatiltak opp mot tallbudsjettet?
 - v. Hvordan håndteres klimatiltak som ikke er i klimabudsjettet?
 - vi. Er det gjort analyser på om klimatiltakene vil slå ut negativt på andre mål kommunen har ansvaret for?
 - Hvordan rapporteres det og hva rapporteres?
 - i. Hvordan brukes prognosene man får underveis?
 1. Justeres kursen/endres målene underveis?
 - Hva er konsekvensene for manglende måloppnåelse hos den enkelte tiltakseier?
3. Hva oppnår kommunen med klimabudsjettet?
- Hva forventer kommunen å oppnå med klimabudsjettet?
 - Hva har man oppnådd så langt med klimabudsjettet?
 - i. Direkte resultater – faktiske kutt i utslipp.
 - ii. Andre resultater? (Atferdsendring i organisasjonen/befolkningen? Får temaet på dagsorden og i fokus?)
 - iii. Resultatene fra Miljødirektoratet har en to års ventetid.
 - Hva kan være årsaken til at man eventuelt ikke oppnår målene?
 - i. Tiltakene for svake?
 - ii. Manglende Kunnskap?
 - iii. Høy ambisjon?
 - Hvordan jobber man med andre samfunnsaktører i arbeidet med klimabudsjett?
 - i. Staten
 - ii. Andre kommuner
 - iii. Befolkningen
 - iv. Næringsliv/organisasjoner

Vedlegg 3 Spørsmål sendt til Stavanger

Klimabudsjettet - Spørsmål til Stavanger kommune

Problemstilling:

I problemstillingen i denne oppgaven ønsker jeg å finne ut av tre ting:

- Hva er et klimabudsjett?
- Hvordan brukes klimabudsjettet blant kommunene
- Hva oppnår kommunen med klimabudsjettet?

Bakgrunnen for oppgaven: Flere og flere kommuner innfører klimabudsjetter i sin styring av kommunen. Oslo var først ute, men flere kommuner kommer etter. Det er med dette bakteppet at oppgaven skal se mer på noen sammenlignbare kommuner, herunder fire bykommuner, og hvordan de bruker klimabudsjettet og hva de eventuelt får ut av det. De aktuelle bykommunene er Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger.

Spørsmål:	Svar:
1. Hva er klimabudsjettet? - Hva legger kommunen i begrepet klimabudsjett?	
2. Hvordan er klimabudsjett som metode et bidrag til å løse klimautfordringene?	
3. Hvordan har kommunen tatt i bruk klimabudsjettet? a. Hvordan brukes klimabudsjettet til styring av kommunens aktivitet? b. Hvordan er arbeidet med å gjennomføre tiltakene i klimabudsjettet? c. Hvordan er klimabudsjettet forankret i organisasjonen?	
4. Hvordan kommer kommunen opp med tiltakene/indikatorne?	
5. Hvilke virkemidler rår kommunen over i klimaarbeidet?	
6. Er det samsvar mellom klimamålene og virkemidlene?	
7. Hvordan velger kommunen tiltak i klimabudsjettet?	
8. Hvordan knytter man eventuelt klimatiltak opp mot tallbudsjettet (drift-/investering)?	
9. Hvordan følger kommunen opp klimatiltak som ikke er i klimabudsjettet?	
10. Er det gjort analyser på om klimatiltakene vil slå negativt ut på andre mål kommunen har ansvaret for?	
11. Hvordan rapporteres det og hva rapporteres?	
12. Hvordan brukes prognosene man får	

underveis?	
13. Hva er konsekvensene for manglende måloppnåelse hos den enkelte enhet?	
14. Hva forventer kommunen å oppnå med klimabudsjettet?	
15. Hva har man oppnådd så langt med klimabudsjettet?	
16. Hva kan være årsaken til at man eventuelt ikke oppnår målene?	
17. Hvordan jobber man med andre samfunnsaktører i arbeidet med klimabudsjettet? a. Staten? b. Andre kommuner? c. Befolkningen? d. Næringsliv/organisasjoner?	

Takk for hjelpen

Mvh

Eirik

