

Måloppnåelse knyttet til miljø og klima

Haugesund kommune, 2024



INNHold

Oppdrag.....	3
Sammendrag.....	4
Kommunedirektørens kommentar	8
1 Innledning.....	10
1.1.1 Problemstillinger	10
1.1.2 Metode og gjennomføring.....	11
1.1.3 Rapportens oppbygning og struktur	13
1.1.4 Begrepsavklaring.....	15
2 Revisjonskriterier.....	16
2.1 Utledning av revisjonskriterier.....	16
2.1.1 Nasjonal forpliktelse og forventning til kommunen	16
2.1.2 Planverk for klima-, energi og miljø	16
2.1.3 Rammeverk for organisering.....	19
3 Kommunens klima- og energiarbeid.....	21
3.1 Funn	21
3.1.1 Mål og strategier	21
3.1.2 Organisering og ansvar.....	26
3.2 Vurdering og anbefaling	31
4 Status for måloppnåelse	34
4.1 Funn	34
4.1.1 Status for mål og delmål 2023.....	34
4.2 Vurdering og anbefaling	40
5 Oppfølging, rapportering og effekt	41
5.1 Funn	41
5.1.1 Oppfølging	41
5.1.2 Rapportering.....	44
5.1.3 Effekt.....	46
5.2 Vurdering og anbefaling	48
6 Forbedringsmuligheter	51
6.1 Funn	51
7 Konklusjon og anbefalinger	52
Vedlegg: Sentrale dokumenter og kilder	54

OPPDRA

Bestilling:

Kontrollutvalget i Haugesund kommune bestilte den 07.02.23 forvaltningsrevisjonsprosjektet «Måloppnåelse knyttet til miljø og klima i kommunen».

Formål:

Formålet med prosjektet er å vurdere kommunens oppfølging og rapportering av måloppnåelse knyttet til arbeidet innen miljø- og klimafeltet, samt vurdere og synliggjøre hvilke muligheter for forbedring som ligger her.

Problemstillinger:

- Er kommunens arbeid på klima- og miljøfeltet hensiktsmessig organisert, og i hvilken grad imøtekommes statlige retningslinjer, inkludert SPR-retningslinjene?
- Hvordan følger kommunen opp og rapporterer om måloppnåelse for satte klima- og miljømål, inkludert vedtatte planer og handlingsprogram?
 - Hva er status for måloppnåelse av mål og delmål i 2023?
- Hvordan rapporterer kommunen for effektene av innførte klima- og miljøtiltak?
- Hva er forbedringsmulighetene i kommunens rapporteringspraksis for måloppnåelse knyttet til klima- og miljøarbeidet?

Forvaltningsrevisjonen er utarbeidet av forvaltningsrevisor Hilde Oftedal i samarbeid med forvaltningsrevisor Guro Tjøstheim. Arbeidet og rapport er kvalitetssikret av leder for forvaltningsrevisjon Bjørn Sæbø.

SAMMENDRAG

Om prosjektet

Rogaland Revisjon har fått i oppdraget av kontrollutvalget i Haugesund kommune om å gjennomføre en forvaltningsrevisjon. Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å evaluere kommunens oppfølging og rapportering av måloppnåelse knyttet til miljø- og klimaarbeid, samt å identifisere og synliggjøre potensielle forbedringsområder. Gjennomgangen tar for seg ulike aspekter ved organisering, rapportering og oppfølging av kommunens arbeid innenfor klima-, energi- og miljøområdet. Det er også undersøkt statusen for kommunens fastsatte mål for klima- og energiarbeid, samt identifisert muligheter for forbedring relatert til kommunens rapporteringspraksis på dette området.

Revisjonskriteriene er basert på relevante lover, statlige planretningslinje for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, nasjonale forventninger til kommunal planlegging og aktuelle veiledere fra kommunesektorens interesseorganisasjon og Miljødirektoratet.

Forvaltningsrevisjonen har funnet sted i perioden april 2023 til april 2024.

Hovedinntrykk

Haugesund kommune har et godt utgangspunkt for å lykkes med sitt klima- og energiarbeid, men det er behov for å styrke det systematiske arbeidet og forbedre rapporteringen for å sikre at man når de ambisiøse målene som er satt.

Etter gjennomgangen sitter vi igjen med følgende inntrykk:

- Oppfølging av klima- og energiplanen er høyt oppe på kommunens agenda, både politisk og administrativt.
- I tråd med nasjonale forventninger til kommunal planlegging og statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning har kommunen forpliktet seg til å redusere klimagassutslippet med et mål om 55 prosent reduksjon innen 2030, og være ett lavutslippssamfunn innen 2050.
- Det er positivt at kommunens viser til en sammenheng i plansystemet ved at klimaambisjonene gjenspeiles og følges opp i øvrige planverk.
- Ansvaret for å sikre at kommunen når sine fastsatte mål innen 2030 er ilagt hele organisasjonen da alle har ett ansvar for realiseringen av målene. Videre ser vi at klimamålene i stor grad er basert på realisering av enkelttiltak. Disse tiltakene kan risikere ikke å bli realisert fordi de går på bekostning av andre lovpålagte og driftsmessige oppgaver.
- Organiseringen av klima-, energi og miljøarbeid viser positive trekk og det er mye velvilje i organisasjonen. Organiseringen av dette arbeidet bør i større grad sees på som et organisatorisk omstillingsgrep for å sikre en helhetlig og intern samordning opp mot kommunens klimaambisjoner.

Kommunens klima- og energiarbeid

Haugesund kommune har satt seg mål om å redusere klimagassutslippene med 55 prosent innen 2030, sammenlignet med utslippsnivået i 1990. Målsetningen er nedfelt i kommunedelplanen for klima- og energi (2021-2030) og følges opp gjennom en egen handlingsdel. Handlingsdelen revideres årlig. Vi finner at det er en rød tråd mellom målsetningene fra klima- og energiplanen og hvordan dette forankres og følges opp i andre planer i det kommunale plansystemet. Dette er i tråd med føringene i statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning.

Alle tjenesteområdene i Haugesund kommune skal bidra til å kutte klimagassutslipp i kommunen, men enkelte tjenesteområder og virksomheter i kommunen har oppgaver med særlig påvirkning på kommunens klimagassutslipp. Det er kommunisert i både planverk og gjennom intervjuene at alle har ett ansvar for å sikre at kommunen styres i retning av vedtatte målsetninger, men etter vår vurdering mangler det en overordnet helhetlig tilnærming til hvordan kommunen skal lykkes med dette omstillingsarbeidet. Dagens organisering av klima-, energi- og miljøarbeidet er i all hovedsak knyttet opp mot oppfølging av enkelttiltakene i kommunedelplanen for klima- og energi sin handlingsdel. Det fører til at ansvaret for å nå målsetningen i stor grad er basert på realiseringen av enkelttiltak.

Status for måloppnåelse

Kommunen gjennomfører en rekke klimatiltak, men det er utfordrende for kommunen å vurdere om tiltakene er tilstrekkelige for å nå kommunens klimamål. Sammenlignet med dagens utslippsnivå, må kommunen redusere klimagassutslippene med 65 prosent innen 2030. Det årlige klimaregnskapet- og budsjettet gir en god status på hvorvidt kommunen er i rute med å nå sitt overordnede klimamål. Samtidig er det utfordrende å vurdere hvorvidt kommunen er på rett vei for å oppnå målet om 55 prosent reduksjon innen 2030 da vi ikke kan se at kommunen vurderer sin innsats og prioritering av klimatiltak i lys av delmålene.

Oppfølging, rapportering og effekt

Oppfølgingen av kommunedelplanen for klima og energi, og dens handlingsdel er lagt til kommunens to miljøvernrådsgivere. Miljøvernrådsgiverne har i ansvar å koordinere oppfølgingen og rapporteringen av arbeidet med klima- og energi, mens ansvaret for å følge opp enkelttiltakene i handlingsdelen er delegert ut i organisasjonen. Frem til 2023 var oppfølgingsarbeidet tenkt organisering gjennom en felles tverrfaglig arbeidsgruppe hvor alle i gruppen ble gitt i ansvar å følge opp utvalgte tiltak i handlingsdelen. Dette ble riktignok ikke fullt implementert, og i revidert handlingsdel fra 2023 gis kommunaldirektørene et (fortsatt) ansvar for oppfølging i eget tjenesteområde, men hvor tiltakene nå skal forankres i eksisterende planer og prosesser. Endringen blir å betrakte som en styrke, men det er behov for bedre styringen og organisering av oppfølgingen for å sikre at tiltakene ikke blir nedprioritert grunnet andre lovpålagte og driftsmessige oppgaver.

Det blir også gitt uttrykk for at den økte oppmerksomheten på oppfølgingen av kommunedelplanen for klima og energi gjør at miljøvernrådsgiverne er satt i en situasjon hvor de må nedprioritere oppfølgingen av andre oppgaver som naturlig ligger til stillingen som

miljøvernråd giver, eksempelvis oppfølging av naturmangfoldplanen og bekjempelse av fremmedarter.

Rapportering på oppfølging av arbeidet med klima, energi og miljø kan beskrives som tredelt: politisk, administrativt og gjennom kommunens årsmelding og årsregnskap.

Vi ser at det er etablert en god struktur for den politiske rapporteringen. Bystyret har vedtatt at det skal rapporteres på fremdrift og status for klima- og energiplanen og dens handlingsdel orienteres en gang i halvåret. Denne rapporteringsintervallen er fulgt opp av administrasjonen siden vedtak. Rapporteringen består av oppfølging av handlingsplanen, vurdering av kommunens klimaarbeid og utslippstall fra Miljødirektoratet.

Rapporteringen til bystyret blir beskrevet som motiverende og nødvendig av administrasjonen for å sikre forankring og eierskap til kommunens klimamål. Likevel går det frem av vår gjennomgang at administrasjonens tilnærming til å innhente og utarbeide informasjon til den politiske rapporteringen er i behov av en mer systematisk tilnærming og en tydeligere struktur. Dette handler blant annet om hva det skal rapporteres på, i hvilket omfang og systemer for å rapportere i.

Det rapporteres også årlig i kommunens årsmelding og årsregnskap. Her finner vi at det i årsmeldingen i all hovedsak har vært rapportert om hva miljøvernrådgiverne har utført av oppgaver og aktiviteter det siste året. Fra vårt ståsted mangler en helhetlig presentasjon av kommunens klimaarbeid som viser status for de ulike kategoriene/temaene¹ i kommunedelplanen for klima- og energi.

Systematisk oversikt over status for oppfølging av tiltakene i handlingsdelen har vært noe begrenset, men det arbeides kontinuerlig med forbedringer.

Vi finner at administrasjonens rapporteringspraksis tidvis har vært ustrukturert og ikke fullt integrert i eksisterende rapporteringsprosesser. Behovet for bedre struktur, enklere prosesser og mer systematisk tilnærming blir også påpekt av de intervjuede. På den andre siden finner vi at det er etablert en god praksis for rapportering opp mot politisk ledelse.

Effekten av tiltakene fra handlingsdelen vurderes årlig, men da ut fra en estimering av hva tiltaket kan bidra med av reduksjon når det er gjennomført. Det foreligger ikke i dag en form for rapportering som sier noe om effekten av tiltakene underveis i implementeringsprosessen. Det er viktig at kommunen viderefører et arbeid for å sikre at kommunens ledelse mottar tidsriktig rapportering om fremgangen for arbeidet med de ulike temaene/kategoriene/delmålene. Dette vil gjøre det enklere å vurdere fremdrift og utvikling over tid, og samtidig gis en anledning til å vurdere om tiltakene gir ønsket effekt.

¹ Temaene i kommunedelplan klima og energi (2021-2030) er: Klimavennlig energi, bygg og anlegg; Mobilitet; Ressursbruk; Innkjøp av varer og tjenester; Klima og natur

Forbedringsmuligheter

Det gis uttrykk for et ønske om å forbedre rapporteringspraksisen knyttet til hvordan administrasjonen skal systematisere sitt arbeid opp mot rapporteringen til bystyret. Forslagene fra de intervjuede inkluderer å etablere et system for skjematisk rapportering, samt å integrere rapporteringen med eksisterende rapporteringsprosesser i organisasjonen, for eksempel tertialrapporteringen. Det vises også til behovet for nasjonale retningslinjer og føringer for rapportering, som kan sikre konsistens og sammenlignbarhet på tvers av kommuner.

Våre anbefalinger

Vi anbefaler kommune å:

- tydeliggjøre roller og ansvar for helhetlig og strategisk klima- og energisatsning.
- vurdere om dagens organisering av klima- og energiarbeidet er tilstrekkelig for å sikre helhetlig og tverrsektoriell oppfølging av vedtatte overordnede klimaambisjoner.
- sikre at det er klart hvordan arbeidet med klima og energi skal prioriteres opp mot andre mål og hensyn.
- konkretisere hvordan kommunen ønsker å fremlegge status for klima- og energiplanens delmål.
- tydeliggjøre forventninger om type rapportering på klima-, energi og miljø i kommunens årsmelding.
- etablere en tydelig ansvarsfordeling og samordningsstruktur som involverer ulike enheter på tvers av organisasjonen for å sikre helhetlig oppfølging og koordinering av innsatsen.
- etablere klare evalueringskriterier og målbare parametere for å vurdere effektene av tiltakene, samt å integrere rapporteringen i eksisterende rapporteringsrutiner og –systemer.
- vurdere behovet for organisatoriske omstillingsgrep for å integrere nye oppgaver knyttet til klimatiltakene på en mer langsiktig og permanent måte.

KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR

Kommunedirektørens kommentar mottatt 26.04.2024:

Som det står i formålet med prosjektet så er hensikten å vurdere kommunens oppfølging og rapportering på måloppnåelse innen klima- og miljøområdet, men minst like interessant er vurderingen av hvilke forbedringsmuligheter som det ligger til rette for her hos oss.

I arbeidet med klima- og energiplanen har det hele tiden vært høye forventninger til å oppnå både klimagassreduksjoner, men også jobbe med de mer indirekte effektene av vårt forbruk av varer og tjenester. Planen ser ikke bare på de interne forholdene og reduksjonspotensialet i kommunens egen organisasjon, selv om revisjonen i hovedsak har fokus på dette, men skal også ivareta utslippene til våre innbyggere og næringsliv. Som det går fram av rapporten krever dette arbeidet en stor grad av koordinering mellom de ulike enhetene i kommunen, men også opp mot eksterne aktører der kommunen kanskje har mindre innvirkning på de store utslippene.

Det etterlyses en mer helhetlig og systematisk tilnærming til rapportering og effektvurdering av tiltakene som er vedtatt i handlingsplanen. Dette vil kanskje tegne opp et enda tydeligere skille mellom de tekniske og målbare tiltakene og de som er av en mer kvalitativ karakter, som plangrep, naturbaserte løsninger eller holdningskampanjer for å redusere privat forbruk for eksempel. Det vil da være en fare for at de kvalitative tiltakene i mindre grad ses på som “effektive” av den grunn at det vanskelig kan måles i kjente parametre.

Alle har ansvar for at vedtatt politikk og handlingsplaner følges opp, dette er ikke noe som en koordinerende rolle kan følge opp alene. Men det er et viktig steg i retning av en bedre organisering og fokus på klimatiltakene i kommunen. Det er helt avgjørende at vedtatte planer og budsjett forankres hos direktørene og at det videre jobbes ned i organisasjonen. Haugesund kommune har nok, som det påpekes i rapporten, en vei å gå når det gjelder organisatorisk tilrettelegging for måloppnåelse og tiltaksoppfølging, men det har også skjedd mye positivt de siste årene. En systematisk og forutsigelig rutine for rapportering, men også innmelding av forslag til nye tiltak, vil nok kunne virke motiverende for mange. Og gjennom positive erfaringer, vil også nye dynamikker mellom fag og ansvarsområder kunne oppstå.

Haugesund kommune har nå ansatt klimakoordinator i 100 % stilling, knyttet utelukkende til oppfølging av kommunens klimaplan. Miljøvernrådsgiverne jobber nå primært med miljøvern og landbruk, og ansvaret for oppfølging av klimaplanen er gitt til klimakoordinator med plansjef som nærmeste leder. Dette skal bidra til tydeligere organisering av oppgaver og ansvar, inkludert økonomisk oppfølging av tiltakene via nærmeste leder og oppover. Det er etablert et internt forum for klima, miljø og bærekraft. Kommunen er for øvrig knyttet til flere klimanettverk i regionen og fylket.

Klimaarbeidet i kommunen krever en systematisk tilnærming, men minst like mye betyr det at vi alle må omstille oss og lære oss å se våre daglige gjøremål med nye og mer klimavåkne øyne. Vi har en spennende tid foran oss!

Kommunedirektøren vil til slutt takke Rogaland revisjon for et nyttig og godt arbeid. Vi tar med oss forbedringsforslagene i rapporten inn i vår videre klimasatsing.

1 INNLEDNING

I møte med klimaendringene, tap av natur og forurensning som skader miljøet og helsen til mennesker har Norge forpliktet seg til å redusere det totale utslippet av klimagasser med minst 55 prosent innen 2030, og være et lavutslippssamfunn i 2050. Dette er en juridisk forpliktelse under Parisavtalen, lovfestet i klimaloven, og skal følges opp gjennom tiltak og rapportering.

Ettersom staten har påtatt seg disse forpliktelsene, må det gjennomføres nasjonale tiltak for å redusere utslippene lokalt. Kommunene spiller her en sentral rolle ettersom de nasjonale utslippsmål er vanskelig å nå uten en målrettet innsats lokalt. Kommunen er i førstelinje for å møte klimautfordringene og har flere roller av betydning for arbeidet med reduksjon av klimagassutslipp. Denne rollen utøves blant annet som myndighetsutøver og lokal planmyndighet, grunneier og bygg- og anleggseier, samfunnsutvikler, innkjøper av varer og tjenester og tjenesteleverandør - enten fordi kommunen er pådriver og tilrettelegger, eller fordi kommunen kan hindre gjennomføringen av tiltak.

Ifølge rapporten «*Klimakur 2030: Tiltak og virkemidler mot 2030*» (2020) har kommunene tilgang på en rekke ulike virkemidler for å redusere geografiske klimagassutslipp, men også utslipp fra egen virksomhet. I rapporten (ibid) vises det at det er et uutnyttet potensialt for å benytte disse virkemidlene i større grad enn det som gjøres i dag. Samtidig identifiseres det en flere utfordringer som kommunene står overfor, inkludert økte kostnader, regulatoriske hindringer og behovet for ressurser som finansiering og kompetanse.

For Haugesund kommunes del er forpliktelsene om å bidra til å redusere klimagassutslippene nedfelt i kommunedelplan for klima- og energi. Kommunen har hatt kommunedelplan for denne tematikken siden 2012 (vedtatt av bystyret 14.03.2012, saksnr. 23/12). Planen er videre revidert og senere avløst av gjeldende kommunedelplan for klima- og energi 2021-2030 (vedtatt av bystyret 01.12.2021, saksnr. 083/21).

Våren 2023 vedtok kontrollutvalget i Haugesund kommunen å gjennomføre en forvaltningsrevisjon for å vurdere kommunen sin oppfølging og rapportering av måloppnåelse knyttet spesifikt til klima- og miljø. Dette inkluderer også å vurdere og synliggjøre hvilke muligheter kommunen har for å gjøre forbedringer.

1.1.1 PROBLEMSTILLINGER

I denne forvaltningsrevisjonen ser vi til Haugesund kommunes planer for å gripe tak i følgende problemstillinger:

- Er kommunens arbeid på klima- og miljøfeltet hensiktsmessig organisert, og i hvilken grad imøtekommes statlige plan retningslinjene for klima-, energiplanlegging og klimatilpasning?

- Hvordan følger kommunen opp og rapporterer om måloppnåelse for satte klima- og miljømål, inkludert vedtatte planer og handlingsprogram?
 - Hva er status for måloppnåelse av mål og delmål i 2023?
- Hvordan rapporterer kommunen for effektene av innførte klima- og miljøtiltak?
- Hva er forbedringsmulighetene i kommunens rapporteringspraksis for måloppnåelse knyttet til klima- og miljøarbeidet?

1.1.2 METODE OG GJENNOMFØRING

Prosjektet er gjennomført i perioden mars 2023 til april 2024.

For å besvare prosjektets problemstillinger har vi etterspurt dokumenter fra Haugesund kommune, innhentet statistiske data fra SSB/Miljødirektoratet og fulgt opp med intervjuer av kommunens administrasjon. Den samlede dokumentasjonen framgår av kildehenvisningen i [vedlegget](#).

Intervju som metode er tatt i bruk for å supplere og bygge opp under informasjon fra skriftlige kilder. I prosjektet er det gjennomført 12 intervjuer, hvor ett av intervjuene er gruppeintervju. Intervjuene er fordelt på følgende fagområder og stillinger i kommunen:

- Kommunedirektør
- Kommunaldirektør for tekniske tjenester
 - Virksomhetsleder for byutvikling
 - Virksomhetsleder for teknisk
 - Avdelingsleder for plan
 - Miljøvernrådgiver
 - Mobilitetsplanlegger
 - Eiendomssjef
- Kommunaldirektør for administrasjon og service
 - Næringssjef
 - Økonomisjef
 - Avdelingsleder innkjøp

Alle intervjureferat er verifisert i henhold til «RSK 001- Standard for forvaltningsrevisjon».

I rapporten gis det en overordnet vurdering av hver problemstilling basert på revisjonens analyse av tilgjengelig dokumentasjon og intervjuer. Tilgjengelig dokumentasjon og intervjuer er vurdert opp mot revisjonskriteriene. Høringsutkast av rapporten har vært sendt til kommunens administrasjon for uttale.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og problemstillingene kvalitet – og kontrollutvalget vedtok i møte 07.02.2023.

Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen tar primært for seg hvordan kommunen arbeider systematisk med å nå vedtatte klima- og miljømål, tilhørende tiltak og rapportering, samt hvordan dette arbeidet er organisert. Prosjektet innebærer ikke en vurdering av innholdet i klima- og energiplanen eller en vurdering av resultatene for konkrete klima- og energitiltak, og i hvilken grad disse bidrar til å oppfylle kommunens mål.

Begrepene klima og miljø brukes ofte om hverandre. For å følge Sintefs² definisjon av begrepene klima og miljø beskriver “*miljø et større bilde*” som kan inkludere “*klima, topografi, naturmangfold*” osv. I prosjektets mandat er det spesifisert at vi skal vurdere kommunens innsats innen miljø- og klimaarbeid. Vi vil snevre dette inn til i hovedsak å rette oppmerksomheten vår mot klima- og energispørsmål siden disse to områdene står sentralt som tiltak i kommunedelplanen Klima- og energiplan 2021-2030. Oppmerksomheten i denne forvaltningsrevisjonen har derfor vært rettet mot kommunens overordnede målsetninger som går frem av «[Klima- og energiplan 2021-2030 – Kommunedelplan for klima- og energi i Haugesund kommune](#)».³ Som et resultat av dette har vi ikke viet like mye oppmerksomhet til oppfølgingen av “Gartnerplanen” (2019-2023) og “Naturmangfoldsplanen” (2018-2026), til tross for at disse planene også er svært relevante for klima, både i et kortsiktig og langsiktige perspektiv.

I prosjektet først problemstilling heter det: «*Er kommunens arbeid på klima- og miljøfeltet hensiktsmessig organisert, og i hvilken grad imøtekommes statlige retningslinjer, inkludert SPR-retningslinjene?*». Her ser vi behovet for å konkretisere hva som forstås som statlige retningslinjer og SPR i dette prosjektet.

Statlige retningslinjer og SPR-retningslinjene refererer til det samme settet av nasjonale retningslinjer som er utformet for å veilede og regulere kommuners arbeid på klima- og energiområdet. Statlige retningslinjer, gitt mandatets tematikk klima og miljø, har vi derfor valgt å avgrense til å gjelde Statlige planretningslinjer for klima-, energiplanlegging og klimatilpasning (heretter SPR- klima-, energiplanlegging og klimatilpasning). Det innebærer at vi ikke gjør en vurdering av i hvilken grad kommunen imøtekommer andre statlige planretningslinjer³. Problemstillingen er derfor konkretisert til å lyde som følger: «*Er kommunens arbeid på klima- og miljøfeltet hensiktsmessig organisert, og i hvilken grad imøtekommes statlige plan retningslinjene for klima-, energiplanlegging og klimatilpasning?*»

For å svare på spørsmålet om i hvilken grad kommunen etterlever kravene i SPR- klima-, energiplanlegging og klimatilpasning, blir revisjonens funn vurdert opp mot formålet i

² Sintef. [Klima eller miljø?](#)

³ Eksempelvis Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal og transportplanlegging og Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen.

retningslinjene⁴. Dette blir gjort i stedet for å foreta en detaljert gjennomgang av i hvilken grad Haugesunds planer⁵ for klima- og energispørsmål oppfyller kravene i SPR- klima-, energiplanlegging og klimatilpasning. Det ligger utenfor prosjektets rammer.

Mandatets tredje problemstilling, "*Hva er status for måloppnåelse av mål og delmål i 2023?*", kan ikke besvares direkte, da de nyeste tilgjengelige dataene fra Miljødirektoratet er datert tilbake til 2022. For å adressere problemstillingen, må vi derfor basere svaret på kvantitative data fra Miljødirektoratet for 2022. Samtidig vil vurderingen av mål og delmål i 2023 være basert på kvalitative vurderinger fra kommunens administrasjon.

Siste problemstilling «*Hva er forbedringsmulighetene i kommunens rapporteringspraksis for måloppnåelse knyttet til klima- og miljøarbeidet?*» besvares ved å oppsummerer forbedringsmulighetene som ble trukket frem av informantene under intervjuene. De funnene som presenteres her vil naturlig sammenfalle med andre funn som presenteres i rapporten. Vi fokuserer spesielt på å fremheve forbedringsmulighetene som ble nevnt av flere av informanter. Det bør bemerkes at revisjonens forslag til forbedringsmuligheter ikke er en del av dette kapittelet, da disse følger av anbefalingene i rapporten.

1.1.3 RAPPORTENS OPPBYGNING OG STRUKTUR

Kapittel 3 tar for seg kommunens overordnede målsetninger for klima- og miljøarbeidet og hvordan klima- og miljøarbeidet er organisert. Kapittelet tar for seg følgende problemstillinger:

- *Er kommunens arbeid på klima- og miljøfeltet hensiktsmessig organisert?*
- *I hvilken grad imøtekommes statlige plan retningslinjer for klima-, energiplanlegging og klimatilpasning?*
- I tillegg vil også deler av problemstillingen «*Hvordan følger kommunen opp og rapporterer om måloppnåelse for satte klima- og miljømål, inkludert vedtatte planer og handlingsprogram?*». Dette omfatter spesielt de aspektene som vi har tolket til å handle om planer og handlingsprogrammer knyttet til klima- og miljømål integrert i andre

⁴ Formålet med «Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning»: *Kommunene, fylkeskommunene og staten skal gjennom planlegging og øvrig myndighets- og virksomhetsutøvelse stimulere til, og bidra til reduksjon av klimagassutslipp, samt økt miljøvennlig energiomlegging. Planleggingen skal også bidra til at samfunnet forberedes på og tilpasses klimaendringene (klimatilpasning).*

Klimatilpasning og utslippsreduksjoner må sees i sammenheng der det er relevant. Det er viktig å planlegge for løsninger som både reduserer utslippene og reduserer risiko og sårbarhet som følge av klimaendringer.

Formålet med planretningslinjene er å:

- sikre at kommunene og fylkeskommunene prioriterer arbeidet med å redusere klimagassutslipp, og bidra til at klimatilpasning ivaretas som hensyn i planlegging etter plan- og bygningsloven.*
- sikre mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging i kommunene.*
- sikre at kommunene bruker et bredt spekter av sine roller og virkemidler i arbeidet med reduksjon av klimagassutslipp og klimatilpasning, og bidra til avveining og samordning når utslippsreduksjon og klimatilpasning berører eller kommer i konflikt med andre hensyn eller interesser.*

⁵ *Eksempelvis kommunens reguleringsplaner*

strategier og planer i kommunens overordnede plansystem. Årsaken er at dette er nært knyttet til problemstillingen om statlige retningslinjer.

Kapittel 4, som omhandler måloppnåelse, svarer på følgende:

- *Hva er status for måloppnåelse av mål og delmål i 2023?*

Kapittel 5 gjennomgår kommunens oppfølging, rapportering og effekt ved å besvare problemstillingen:

- *Hvordan følger kommunen opp og rapporterer om måloppnåelse for satte klima- og miljømål?*
- *Hvordan rapporterer kommunen om effektene av implementerte klima- og miljøtiltak?*

I rapportens siste kapittel besvares gjenværende spørsmål:

- *Hva er mulighetene for forbedring i kommunens praksis med hensyn til rapportering av måloppnåelse knyttet til klima- og miljøarbeidet?*

1.1.4 BEGREPSAVKLARING

For å sikre felles forståelse av begrepene som omtales i rapporten tydeliggjør vi her følgende termer.

CO²-ekvivalenter

Alle gasser som bidrar til klimaendringer, som for eksempel metan, karbondioksid og fluorgasser har ulik oppvarmingseffekt og levetid i atmosfæren. For å kunne sammenligne dem, regnes de om til CO₂-verdier.

Energi

Energi og energieffektivisering vil si at vi bruker energien mer effektivt og optimalt ut fra behovet. Den mest miljøvennlige energien er den man slipper å produsere. Energieffektivisering av bygninger er et viktig virkemiddel for å redusere energiforbruk og dermed redusere behovet for ny kraft. Energieffektivisering bidrar også til å redusere klimagassutslipp.

Klima

Klima beskriver hvordan forholdene på et sted er. Det er knyttet til vær, men beskriver en lenger periode av generelle trender, ikke bare en kort periode som i et værvær. Klima omfatter blant annet temperatur, mengde nedbør og hyppighet av ekstremvær.⁶

Klimagassutslipp

Fellesbenevnelsen for gasser som slippes ut til luft og som påvirker atmosfæren.

Klimatilpasning

Klimatilpasning innebærer å forstå konsekvensene av at klimaet endrer seg, og iverksette tiltak for å på den ene siden hindre eller redusere skade, og på den andre siden utnytte mulighetene som endringene kan innebære.

Lavutslippssamfunn

Med lavutslippssamfunn menes et samfunn hvor klimagassutslippene, ut fra beste vitenskapelige grunnlag, er redusert for å motvirke skadelige virkninger av global oppvarming. Disse er beskrevet i Parisavtalen 12. desember 2015 artikkel 2 nr. 1 bokstav a.

Miljø

Miljø beskriver et mye større bilde, og er en sammensetning av alle mulige forhold som eksisterer på et sted. Dette kan inkludere klima, topografi, naturmangfoldet, hvordan det er å bo et sted og alt annet som inngår i omgivelsene. Derfor er klimaet en del av miljøet, og klima bidrar til å skape miljø.

⁶ Sintef (ikke datert) [Klima eller miljø?](#)

2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er elementer som inneholder krav eller forventninger, og vil bli brukt til å vurdere funn i de undersøkelser som gjennomføres i prosjektet. Kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området.

Følgende kilder er lagt til grunn for prosjektets revisjonskriterier:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
- Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning , Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Veileder for klimabudsjett som styringsverktøy, KS.

Revisjonskriteriene for denne undersøkelsen presenteres fullstendig i dette kapittelet. Under hver problemstilling (kapittel 3 til 5) gjengis revisjonskriteriene som funnene i undersøkelsen vurderes opp mot. Det er ikke utarbeidet revisjonskriterier for problemstillingen «*Hva er forbedringsmulighetene i kommunens rapporteringspraksis for måloppnåelse knyttet til klima- og miljøarbeidet?*». Vi anser denne problemstillingen for å være beskrivende. Det vil si at vi beskriver det som går frem av intervjuene, uten å vurdere funnene opp mot bestemte kriterier.

2.1 UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

2.1.1 NASJONAL FORPLIKTELSE OG FORVENTNING TIL KOMMUNEN

Norge har under Parisavtalen tatt på seg en forpliktelse om å redusere utslippene av klimagasser med minst 55 prosent innen 2030 ut fra referanseåret 1990. Dette er en juridisk forpliktelse under Parisavtalen og skal følges opp gjennom tiltak og rapportering (jf. lov om klimamål). Ettersom staten har påtatt seg disse forpliktelsene, må det gjennomføres nasjonale tiltak for å redusere utslippene lokalt. Kommunene spiller en sentral rolle ettersom nasjonale utslippsmål er vanskelige å nå uten en målrettet innsats lokalt.

I *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027*(2023) forventes det at fylkeskommunen og kommuner legger FNs bærekraftsmål til grunn for samfunns- og arealplanlegging. Videre forventer regjeringen at fylkeskommuner og kommuner vektlegger arbeidet med å redusere utslipp av klimagasser, inkludert utslipp fra arealbruksendringer, mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging.

2.1.2 PLANVERK FOR KLIMA-, ENERGI OG MILJØ

Det er særlig som planmyndighet at kommunen er tillagt ansvar for bærekraftig utvikling, herunder reduksjoner i klimagassutslipp og tilpasninger til klimaendringer. De tre mest sentrale rammeverkene for kommunenes klimaarbeid er plan- og bygningsloven, statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning og naturmangfoldloven.

For denne forvaltningsrevisjonen vektlegger vi plankravene som går frem av plan- og bygningsloven og statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning.

Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven er et av virkemidlene kommunene har for å påvirke utslipp av klimagasser. Plan- og bygningsloven § 1 slår fast at «*Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner*». Videre stilles det krav til at kommunen i planlegging, etter loven, skal «*ta klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer, herunder gjennom løsninger for energiforsyning, areal og transport*» (plan- og bygningsloven jf. § 3.1.)

Statlige planretningslinjer

Med hjemmel i § 6.2 i plan- og bygningsloven kan Kongen gi statlige planretningslinjer som skal legges til grunn ved statlig, regional og kommunal planlegging etter loven.

Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning har til formål å sikre:

- At kommunen og fylkeskommunen prioriterer arbeidet med å redusere klimagassutslipp, og bidrar til at klimatilpasning ivaretas som hensyn i planlegging etter plan- og bygningsloven.
- Mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging i kommunene.
- At kommunene bruker et bredt spekter av sine roller til avveining og samordning når utslippsreduksjon og klimatilpasning berører eller kommer i konflikt med andre hensyn eller interesser.

Planretningslinjene skal legges til grunn ved all planlegging etter plan- og bygningsloven, og gir føringer som skal bidra til reduksjon av klimagassutslipp, økt miljøvennlig energiomlegging, og bidra til at samfunnet forberedes på å tilpasse seg klimaendringene. Det går frem av statlige planretningslinjer at kommunenes arbeid med klimagassreduksjoner skal være inkludert i kommunenes faste oppgaver som en del av det ordinære planarbeidet og styringssystemene. Videre oppfordres kommunen til å fastsette ambisiøse mål for utslippsreduksjoner.

Utover planarbeid og styringssystemet foreligger det ikke spesifikke lovkrav til hvordan arbeidet skal organiseres, men det fremgår av planretningslinjene at planer som behandler klima- og energispørsmål bør omfatte et handlingsprogram med en tydelig ansvarsfordeling for oppfølging av klima- og energiplanene.

I [Miljødirektoratets veiledning til planretningslinjene](#), vises det til at handlingsprogrammet må angi hvilke aktører som er ansvarlige for å iverksette klimatiltak og virkemidler. Kommunen bør fastsette hvem, det vil si stilling eller enhet, som har ansvar for gjennomføring og oppfølging av hvert enkelt tiltak. Det bør også være definert hvem som har ansvar for å følge opp gjennomføring og evaluering av handlingsprogrammet som helhet.

Videre går det frem av statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning kapittel 3 at kommunen bør fastsette mål og indikatorer som kan rapporteres på

årlig for å sikre måloppnåelse og gjennomføring. Tydelige mål og handlingsplaner med indikatorer for oppfølging underveis er med på å operasjonalisere tiltakene og gjør rapportering enklere.

Klimabudsjett

Kommunesektorens interesseorganisasjon (KS) har, i samarbeid med Oslo, Trondheim og Bergen kommuner, publisert en veileder for klimabudsjett som styringsverktøy. Veilederen definerer et klimabudsjett som et styringsverktøy for å oppnå klimagassreduksjoner og andre vedtatte klimamål. Formålet med et klimabudsjett er å kartlegge og styre kommunens utslipp av klimagasser samt å planlegge og gjennomføre tiltak for å redusere disse utslippene. På samme måte som et økonomisk budsjett gir oversikt over inntekter og utgifter, gir et klimabudsjett oversikt over kommunens klimagassutslipp og tiltakene som er nødvendige for å oppfylle målsetningen kommunen har satt for reduksjon. I klimabudsjettet er derfor valutaen CO₂-ekvivalenter i stedet for kroner. Gjennom klimabudsjettet får politikerne anledning til å styre hvor utslippskuttene skal tas (hvilken sektor), hvilke tiltak som skal iverksettes, hvem som er ansvarlige, og til hvilken pris.

Veilederen gir flere anbefalinger knyttet til klimabudsjett basert på beste praksis. Et klimabudsjett bør inneholde:

- Definerte systemgrenser for å nå utslippsmål.
- Klimabudsjettet bør eies av samme instans som kommunens handlings- og økonomiplan, men alle enheter i kommunen har også et eget ansvar for å foreslå og gjennomføre tiltak.
- Ansvarlige for klimabudsjettet vurderer, prioriterer og sammenstiller tiltak meldt inn i forbindelse med budsjettprosessen, og utarbeider forslag til klimabudsjett.
- Klimabudsjettet inkluderes i handlings- og økonomiplan.
- Det bør foreligge en plan for hvordan klimatiltakene skal følges opp, og enkelhet bør etterstrebes i valg av indikatorer for resultatoppnåelse

KS anbefaler å presentere resultatindikatorene i klimabudsjettet, slik at det ikke kommer som noen overraskelse hvordan det skal rapporteres på klimatiltakene i rapporteringsrundene på budsjettet. KS viser til at rapportering på resultatindikatorene gir kommunen informasjon om hvorvidt tiltakene gjennomføres som planlagt og om det er andre forhold som kan tenkes å påvirke effekten av tiltaket. Dersom tiltakene ikke ligger an til å bli gjennomført som planlagt, bør man vurdere hvorvidt og eventuelt hvordan det skal følges opp.

Effekt

Miljødirektoratet viser til at evaluering av resultater av klima- og miljøtiltakene og hvordan kommunen ligger an for å nå sine mål bør gjøres regelmessig ([Veileder. Klima- og energiplanlegging](#)). En slik evaluering bør som minimum inngå i den årlige revideringen av handlingsprogrammet. Dersom kommunen har valgt å utarbeide en selvstendig klima- og

energiplan, er det viktig å sikre at resultatoppfølgingen er godt koblet mot kommuneplanens samfunnsdel, arealdel og rutiner for oppfølging av kommuneplanens handlingsdel.

I Miljødirektoratets veileder for klima- og energiplanlegging (ibid) fremheves betydningen av å vurdere om fastsatte mål og handlingsprogrammet har den ønskede effekten på klimagassutslipp og energibruk som ønsket. For å vurdere dette mener Miljødirektoratet at det er viktig å *«følge med på utviklingen av utslipp og energibruk i kommunen og de ulike kilder/sektorer over tid»* og *«systematisk følge opp status for gjennomføring av tiltak og om man når de fastsatte mål i planen.»*

I henhold til veilederen anbefales kommunene å etablere rutiner for å følge opp status for gjennomføring av tiltak og om delmål nås. Det presiseres at metoden for å evaluere effekten av gjennomførte tiltak må tilpasses det enkelte tiltak, gruppe av tiltak eller den enkelte målformuleringen. Indikatorer eller evalueringskriterier for å vurdere effekt av hvert enkelt tiltak, bør være fastsatt allerede i handlingsprogrammet. Ifølge Miljødirektoratets veileder må kommunen vurdere:

- *hvilke tiltak det er mulig å registrere effekten av relativt nøyaktig*
- *hvilke tiltak man kan beregne eller estimere den faktiske effekten av i CO2-ekvivalenter eller kWh*
- *hvilke tiltak som istedenfor skal følges opp med andre resultatindikatorer enn CO2 og kWh*
- *hvilke tiltak som det kun er mulig å vurdere effekten av gjennom en kvalitativ omtale*

Økonomiplan og årsrapport

I kommunens økonomiplan skal det beskrives hvordan mål og strategier skal følges opp (kommuneloven § 14-4). Videre er det krav om at kommunens årsberetning skal rapportere om *"virksomhetens måloppnåelse og andre ikke-økonomiske forhold som er av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen eller innbyggerne"* (kommuneloven § 14-7 c).

2.1.3 RAMMEVERK FOR ORGANISERING

Kommuneloven

I henhold til kommuneloven har kommunedirektøren det overordnede administrative ansvaret for kommunens organisasjon. Kommunedirektøren skal ivareta det løpende arbeidsgiveransvaret, sikre gode egenkontroll, gjennomføre politiske vedtak og påse at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig behandlet.

I henhold til bestemmelsene i kommuneloven § 25-1 forplikter kommunen seg til å etablere internkontroll for administrasjonens virksomhet for å sikre etterlevelse av gjeldende lover og forskrifter. Som del av denne internkontrollen, pålegges kommunedirektøren ansvaret for å utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisatoriske struktur.

Veiledningen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet ([Veileder. Klima- og energiplanlegging](#)) understreker viktigheten av denne beskrivelsen for å tydeliggjøre ansvars- og

rapporteringslinjer internt i kommunen. Dette gjelder både ansvars- og rapporteringslinjer på overordnet nivå for hele kommunen, og ansvars- og rapporteringslinjer innenfor de ulike tjenesteområdene eller virksomhetene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021).

Revisjonskriterier:

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for problemstillingene:

Er kommunens arbeid på klima- og miljøfeltet hensiktsmessig organisert, og i hvilken grad imøtekommes statlige plan retningslinjene for klima-, energiplanlegging og klimatilpasning?	• Kommunen vektlegger arbeidet med å redusere utslipp og har utarbeidet ambisiøse mål for arbeidet med klima og energi. • Klima- og energiarbeidet er integrert i kommunenes faste oppgaver, og som en del av det ordinære planarbeidet og styringssystemene. • Det foreligger en tydelig organisering med ansvarsfordeling og forankring av arbeidsoppgaver som sikrer oppfølging av klima- og energiarbeidet.
Hvordan følger kommunen opp og rapporterer om måloppnåelse for satte klima- og miljømål, inkludert vedtatte planer og handlingsprogram? Hva er status for måloppnåelse av mål og delmål i 2023? Hvordan rapporterer kommunen for effektene av innførte klima- og miljøtiltak?	• Etablert systemer og rutiner bidrar til å sikre oppfølging av fastsatte klima- og miljømål. • Kommunen følger med på utviklingen av utslipp og energibruk i kommunen og de ulike kilder/sektorer over tid og etablert evalueringskriterier for å vurdere tiltakenes effekt på utviklingen. • Kommunen har redusert klimagassutslippene sammenlignet med referanseåret 1990, og er i rute mht. å nå målet om et utslippskutt på 55 prosent innen 2030 og bli et lavutslippssamfunn i 2050.

3 KOMMUNENS KLIMA- OG ENERGIARBEID

I dette kapittelet vil vi undersøke om kommunens arbeid på klima- og energifeltet er hensiktsmessig organisert. Vi ser også på i hvilken grad kommunen imøtekommer statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning og hvordan andre planer innenfor denne tematikken følges opp.

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for problemstillingen:

- Kommunen vektlegger arbeidet med å redusere utslipp og har utarbeidet ambisiøse mål for arbeidet med klima og energi.
- Klima- og energiarbeidet er integrert i kommunenes faste oppgaver, og som en del av det ordinære planarbeidet og styringssystemene.
- Det foreligger en tydelig organisering med ansvarsfordeling og forankring av arbeidsoppgaver som sikrer oppfølging av klima- og energiarbeidet.

3.1 FUNN

3.1.1 MÅL OG STRATEGIER

I vår gjennomgang har vi identifisert følgende overordnede planer, som inneholder mål og strategier som er retningsgivende for kommunens arbeid på klima-, energi og miljøområdet:

- Kommuneplanens samfunnsdel
- Kommuneplanens arealdel
- Kommunedelplan for klima og energi

Kommuneplanens samfunnsdel

Haugesund kommunes strategiske styringsverktøy er *Kommuneplanens samfunnsdel 2014-2030*. Det går frem av vedtatt *Budsjett 2024 og økonomiplan 2024-2027* at all utvikling i Haugesund styres gjennom fastsatte mål fra denne planen. Planen angir retningen for utvikling av Haugesund og legger til grunn en visjon om å «utvikle Haugesund til en by hvor det er godt å leve for innbyggerne, en by for hele Haugalandet og en by som er en konkurransedyktig aktør mellom Stavanger og Bergen», samt at det skal vektlegges en «bymessig utviklingsstrategi med mennesket og miljøet i sentrum». Visjonen er videre konkretisert i fem satsningsområder: *Byliv for alle; Å bo; Å jobbe; Å leve; Å bevege seg*

Innenfor hver av de fem satsningsområdene er det angitt delmål og strategier som skal bidra til klima- og miljøvennlig utvikling. Ett utdrag av disse strategiene er:

- *planlegge arealbruk og transportløsninger slik at utslippene av klimagasser i Haugesund i 2020 er redusert til et nivå som er 20 % lavere enn 1990,*

- *tilrettelegge for utvikling av tiltak innen miljø og klima*
- *bevare og utvikle naturmangfoldet i kommunene*
- *prioritere boligbygging ved fortetting av allerede etablerte boligområde, for å bevare natur- og grøntarealer*
- *legge til rette for flere sentrumsnære boliger og hindre byspredning*
- *være pådriver for et konstruktivt samarbeid med nabokommuner og fylkeskommuner slik at alle drar i samme retning når det gjelder lokalisering av boligområder, arbeidsplasser og handel*

Kilde: Kommuneplanens samfunnsdel 2014-2030, Haugesund kommune.

Kommuneplanens arealdel

Flere av samfunnsdelens satsningsområder, delmål og strategier legger føringer for det pågående arbeidet med revidering av kommuneplanens arealdel, deriblant kommunens innsats innen klima, energieffektivisering og miljø.

Planforslaget til kommunens nye arealdel, som var til offentlig ettersyn høsten 2023, følger opp og viderefører flere av strategiene fra samfunnsdelen om bærekraftig by- og samfunnsutvikling.

Videre er det også store arealer, som i nåværende kommuneplan er avsatt til fremtidige boligformål, endret tilbake til landbruks- natur- og friluft-formål (LNF) i planforslaget. Ifølge kommunens egne nettsider vil dette grepet reduserer kommunens fotavtrykk for utbyggingsformål med 2,37 prosent. Tilbakeføring av arealformålet gis følgende omtale i forslag til ny kommuneplans arealdel: «De største arealendringene i rulleringen er at de fleste framtidige boligområder i KPA 2015 er tatt ut og tilbakeført til LNF-formål, i tråd med overordnede føringer for klima og miljø, natur og en bærekraftig byutvikling. Arealgrepet fremmer fortetting innenfra og ut og vil bidra til å hindre byspredning og en bilbasert byutvikling.» (jf. forslag til kommuneplanens arealdel 2023- 2030, planbeskrivelse):

Her ser vi en direkte kobling til utarbeidelsen av kommuneplanens arealdel og Kommunedelplan for klima og energi (2021), hvor det i sistnevnte presiseres følgende: «Gjennom revidering av kommuneplanens arealdel skal arealer som ikke er bærekraftige tas ut av boligreserven.»

Videre går det også frem av planforslaget at klimahensyn tas ved å konsentrere bolig og handel til tettsteder og knutepunkter for kollektivtrafikk.

Planer for klima, energi og miljø

I kommunens plansystem finner vi vedtatte planer for miljø, klima, energi og klimatilpasning gjennom:

- kommunedelplanen for klima og energi (2021-2030),
- kommunedelplan for overvann (2022-2023),
- temaplan for naturmangfold (2018-2026)

I disse planene er det inkludert mål relatert til arealnøytralitet, bevaring av karbonrike områder, samt bestemmelser knyttet til blågrønn faktor og naturbaserte løsninger i overvannshåndteringen.

Kommunedelplan for klima og energi

Kommunens overordnede målsetninger for klimaarbeidet er konkretisert i kommunens klimaplan «*Kommunedelplan for klima og energi*». Planen ble vedtatt i bystyret 01.12.2021. Planen er tuftet på en visjon om at «*Haugesund skal være et regionalt forbilde i arbeidet med å stoppe verdens klima- og naturkrise gjennom en bærekraftig byutvikling og ambisiøse, seriøse og konkrete mål og tiltak*».

Dette følges opp om ved at kommunen, gjennom kommunedelplanen, har satt seg som mål å redusere klimagassutslippet med minimum 55 prosent i forhold til 1990-nivå innen 2030, og skal være et lavutslippssamfunn innen 2050. I vedtatt *Budsjett 2024 og økonomiplan 2024-2027* leser vi at denne målsetningen er i henhold til nasjonale krav og beskrives videre som et «*ambisiøst mål med tanke på de investeringer og driftsendringer dette vil innebære for kommunen.*»

Videre trekkes det frem i planen at kommunen bærer et betydelig ansvar i innsatsen for å redusere klimagassutslippene. Kommunen bekler her flere roller i dette arbeidet, blant annet som sentral planmyndighet, innkjøper, utbygger, samt eier og forvalter av infrastruktur, bygninger og veier. Disse varierte rollene gir kommunen robuste forutsetninger for aktivt å bidra til en bærekraftig samfunnsutvikling. For å sikre suksess fremheves kommunens rolle som pådriver og tilrettelegger, sentral i styringen mot klimamålene. Det trekkes også frem i planen at målene må ha lokal forankring og følges nøye opp.

I arbeidet med å rettlede kommunesamfunnet og organisasjonen mot de overordnede målsetningene blir det i planen fremhevet fem sentrale temaer. Disse temaene ledsages av tilhørende strategier og til sammen 26 delmål som kommunen skal prioritere i sin innsats. Delmålene utgjør konkrete steg som er identifisert av kommunen som nødvendige for å styre utviklingen i retning av de overordnede målsetningene. Dette støttes opp om i *Budsjett 2024 og økonomiplan 2024-2027* hvor det går frem at «*Delmål, med tiltak, er å anse som nødvendige å gjennomføre dersom Haugesund kommune skal klare å overholde den fremskrevne utslippsreduksjonen frem mot 2030.*»

Som vedlegg til *Kommunedelplanen for klima og energi* er det utarbeidet en *handlingsdel*. Hensikten med *handlingsdelen*, slik det går frem av innholdet, er å synliggjøre hvordan kommunen skal arbeide helhetlig og systematisk for å nå sine fastsatte klimamål. Gjennomgått dokumentasjon viser at kommunens handlingsdel er revidert første gang i 2022/2023 og andre gang i 2023/2024, i etterkant av at den ble vedtatt i 2021.

Opprinnelig bestod handlingsdelen av 101 tiltak. I den nylig reviderte handlingsdelen (revidert 2023, vedtatt i bystyret 07.02.2024, sak 005/24) er tiltakene gjennomgått og revidert. I saksfremlegget til bystyret (jf. 005/24) forklares gjennomgangen, vurderingen og reduksjonen av tiltakene ved at man har fjernet tiltak som allerede er gjennomført, samt tiltak som er vurdert til å være utilstrekkelige. I tillegg er flere tiltak blitt justert for å gjøre dem mer tydelige og målbare, mens andre tiltak er blitt fragmentert for å gjøre dem mer håndgripelige.

Tabellen under gir oversikt over kategori/tema, delmål og antall tiltak fra handlingsdelen (jf. tabell 1). Gjennomgått dokumentasjon tyder på at de fem overordnede temaene er valgt på bakgrunn av hva som er de største utslippskildene i Haugesund kommune og hva som er det mest kostnadseffektive tiltakene for reduksjon av CO₂ i atmosfæren. Det går frem av saksfremlegget (bystyre, saksnr. 005/24) at: «tiltakene er vurdert etter potensial for klimagassreduksjon og kostnader som lav/middels/høy. Tilsvarende kostnader er vurdert etter lav/middels/høy. Det vil være store forskjeller i hvorvidt kostnader vurderes som sum av investeringskostnader og driftskostnader (LCC), samfunnsøkonomiske kostnader og kostnader for kommunen vs. andre aktører.»

Tabell 1. Tema, delmål og tiltak for reduksjon av klimagassutslipp

Tema	Delmål	Tiltak
Klimavennlig energi, bygg og anlegg	Framtidige bygg og anlegg skal gradvis baseres på sirkulær tankegang, materialer med lave klimagassutslipp i verdikjeden og et generelt lavt ressurs- og energifotavtrykk.	23
	Prioritere rehabilitering og gjenbruk av eksisterende bygningsmasse fremfor nybygg og innkjøp av nye materialer i kommunale bygg.	
	Kommunens nybygg skal i snitt kunne produsere fornybar energi tilsvarende 70 prosent av eget forbruk. Kravet økes fra 2030 til 80 prosent av eget forbruk.	
	Utslipps- og fossilfrie bygge- og anleggsplasser.	
	Energieffektivisering av formålsbygg med 60 prosent i forhold til tall for 2020.	
	Fase ut all bruk av fossil energi i bygg- og fjernvarmesektoren innen 2025.	
Mobilitet	Reduksjon i personbiltrafikk. Veksten i persontrafikk i Haugesund skal tas gjennom sykkel, gange og kollektiv.	31
	Øke bruken av sykkel og gange med 50 prosent på reiser under en kilometer, øke med 40 prosent på reiser under tre kilometer og 25 prosent for reiser under fem kilometer.	
	Redusere klimagassutslipp fra veitrafikk med 50 prosent innen 2030.	
	Haugesund kommune skal ha fossilfrie kjøretøy og anleggsmaskiner.	
	Skip i havn skal fra 2030 være utslippsfrie.	
	Haugesund skal disponere sine arealer på en slik måte at flest mulig kan nyte godt av en kortreist hverdag	
Ressursbruk	Redusere klimafotavtrykket til innkjøpt mat.	26
	Stimulerer til mer lokal matproduksjon.	
	Redusere matsvinn med 50 prosent innen 2030.	
	60 prosent materialgjenvinning på husholdningsavfall og næringsavfall innen 2030.	
	Veksten i mengden avfall skal være vesentlig lavere enn den økonomiske veksten (BNP).	
	Halvere antall kjøreturer for å hente avfall innen 2030.	
Innkjøp av varer og tjenester	Redusere klimasporet fra innkjøp av forbruksvarer med 50 prosent innen 2030.	11
	Redusere klimasporet fra innkjøp av materiell med 40 prosent innen 2030.	
	Sette klimakrav i alle innkjøp og anbud.	
	Sette klimakrav som aktiv eier i selskaper.	
Klima og natur	Forberede og tilpasse kommunen på klimaendringene.	16
	Ivareta karbon- og artsrike arealer på land og i sjø.	

Ivareta dyrka mark.
Skogforvaltning i Haugesund skal være bærekraftig og bidra til økt karbonopptak.

Kilde: Kommunedelplan for klima og energi- Handlingsdel, Haugesund kommune

I tillegg til årlig revidering av handlingsdelen legges det fram et årlig klimabudsjett og -tilsvarende klimaregnskap. Vi blir fortalt at hensikten med klimabudsjettet og -regnskapet er å synliggjøre klimagassutslippene fra kommunens aktivitet og hvilke tiltak som må til for å redusere utslipp. I forkant av budsjettarbeidet tidlig høst gis politikerne en orientering om klimaregnskapet og status for arbeidet. Dette gjøres for å gi politikerne et bilde av situasjonen før de skal vedta budsjettet og økonomiplanen. Det årlige klimabudsjettet integreres i kommunens ordinære budsjett- og økonomiplan for å vise status på mål og tiltak, samt vise til hvor behovet er for fremtidige investeringsbehov om en skal styre i retning av de ambisiøse klimamålene. Klimabudsjettet og regnskapet vil bli mer omtalt under problemstillingen som tar for seg rapportering, status og effekt av kommunens klimaarbeid som går frem av [kapittel 5](#).

Kobling til plansystemet

Kommunens årlige budsjett- og økonomiplan viser hvordan klima- og energiplanen er integrert og forankret i kommunens plansystem, samt hvordan planens målsetninger prioriteres med ressurser og økonomiske midler. Riktignok ser vi ikke av budsjett- og økonomiplanen at det er en systematikk som tilsier at hvert tjenesteområde beskriver hvordan de skal angripe disse utfordringene i den neste fireårsperioden.

Videre ser vi av gjennomgått dokumentasjon, og av hva som har kommet frem i intervjuene, at det er et utbredt interkommunalt samarbeid for å sikre oppfølging av kommunens ambisjoner for bygg- og anleggssektoren i anskaffelsesstrategier, samfunnsdeler samt klima- og energiplaner. Dette samarbeidet legger føringene for fremtidige valg og prioriteringer. Våren 2023 vedtok også formannskapet (sak 025/23) en interkommunal klima- og miljøstrategi for bygg og anlegg. Strategien er blitt til via et samarbeid mellom Karmøy, Tysvær og Haugesund kommuner hvor det er enighet om å stille klima- og miljøkrav i bygg- og anleggsanskaffelser for å påvirke markedet mot lavutslippssamfunnet. Samarbeidet vil også bidra til redusert miljø- og klimabelastning i fremtidige byggeprosjekter. Lokale leverandører ble gitt anledning til å medvirke i utarbeidelsen av strategien ved at den ble presentert på en leverandørkonferanse høsten 2022.

I reviderte «Eierskapsmelding 2022» (Bystyresak 060/23) tar kommunen grep ved å stille forventninger til sine egne selskaper med hensyn til bærekraft, klima og miljø. Det henvises til Klima- og energiplanen (2021-2030) som bakgrunn for at kommunen forventer at selskapene:

- *setter mål og iverksetter tiltak for reduksjon i klimagassutslipp på kort og lang sikt i tråd med Paris-avtalens mål*
- *setter mål og iverksetter tiltak for reduksjon av negativ påvirkning på naturmangfold og økosystemer, og rapportere om måloppnåelse*

Vi har hittil ikke gått nærmere inn på hvordan arbeidet med å sikre koblingen mellom klima- og energiplanen opp mot klima-, energi- og miljøhensyn i reguleringsplanleggingen. Imidlertid viser vi til tidligere i dette kapittelet, der det er tydelig at det eksisterer en kobling mellom delmålene og tiltakene i kommunedelplanen for klima- og energi hvor områdeplanen for Fagerheim ble opphevet juni 2023 og foreslås å føres tilbake til landbruks-, natur og friluftsområde i kommende kommuneplanprosess. For dette ble kommunen tildelt nasjonal jordvernpris⁷ i 2023. I tillegg til oppheving av områdeplanen på Fagerheim, så foreslås det videre i forslag til ny kommuneplans arealdel at alt fremtidig boligareal som ikke er realisert tilbakeføres til LNF. Til dette skriver kommunen: «*Dette er et veldig viktig klimagrep, men som er vanskelig å kvantifisere med de beregningsmetodene vi har i dag*»

3.1.2 ORGANISERING OG ANSVAR

Som nevnt innledningsvis har kommunen hatt en kommunedelplan for klima- og energi siden 2012. I forbindelse med utarbeidelse av gjeldende kommunedelplan for klima og energi 2021-2030 ble det utarbeidet et planprogram (Planprogram, Klima- og energiplan, 2017) hvor hensikten med å revidere gjeldende plan var at: «*formålet ikke utelukkende er å etablere ny politikk, men heller å aktualisere og strukturere kommunens arbeid innen dette temaet.*»

Politisk

Bystyret i Haugesund kommune vedtok i juni 2019 å ta klimaendringene på alvor og erkjente følgende: «*Bystyret i Haugesund erkjenner at vi har en klima- og naturkrise i verden, og forplikter seg med dette til en ekstraordinær innsats for klima, miljø og naturmangfold. Dette skal komme til syne i form av ambisiøse, seriøse og konkrete mål og tiltak, blant annet i rulleringen av klima- og energiplan.*» Som tidligere nevnt vedtok bystyret forslag til kommunedelplan for klima og energi og dens handlingsdel, i møte 01.12.2021. Samtlige vi har intervjuet forteller at ambisjonene, i form av målsetninger og oppfølging, er godt forankret politisk.

Administrativt

Haugesund kommune er organisert med en tradisjonell hierarkisk struktur med fire ledernivåer. Det øverste ledernivået består av kommunedirektør og fem direktører med ansvar for hvert sitt tjenesteområde. Direktørene rapporterer fra sine tjenesteområder til kommunedirektøren. Sammen utgjør de kommunedirektørens ledergruppe hvor de skal arbeide for en overordnet,

⁷ Jordvernprisen er et tiltak for å styrke jordvernet. Prisen skal bidra til å øke oppmerksomheten om jordvernet særlig i kommunene og fylkeskommunene, og skal oppmuntre til gode ideer, tiltak, planer og strategier. Prisen deles ut annethvert år til en kommune eller fylkeskommune. Kilde: <https://www.haugesund.kommune.no/aktuelt/haugesund-fikk-nasjonal-jordvernpris.20462.aspx>

enhetlig og tydelige ledelse av kommunen. Dette går frem av kommunens dokument «Plattform for ledelse».

De fem tjenesteområdene er videre bygget opp av virksomheter. Antall virksomheter variere i de ulike tjenesteområdene. Virksomhetene ledes av virksomhetsledere som rapportere til direktørene i tjenesteområde.

Vi blir fortalt at det er kommunedirektøren som har det overordnede ansvaret for kommunens klima- og miljøarbeid. Dette bekrefter også kommunedirektøren i sitt intervju. I intervjuet går det frem at klima- og miljøambisjonene er et av fire strategiske satsningsområder i kommunedirektørens ledergruppe. Klima og miljø som et satsningsområde erkjennes som et svar på klimakrisen, hvor lederne ser seg selv som drivkrefter for å bidra til løsninger og sikre at dette følges opp i hele organisasjonen.

Kommunedirektøren forteller videre at de strategiske satsningsområdene, inkludert klima og miljø, regelmessig står på dagsordenen og er blant annet tema under de halvårslige samlingene for kommunens 250 ledere. Dette bidrar til å rette søkelyset på de vedtatte målsetningene fra klima- og energiplanen, sier kommunedirektøren.

I et saksfremlegg til bystyret (jf, saksnr. 094/22) refereres det til disse ledersamlingene og viktigheten av å knytte lederne til arbeidet med å forankre klima- og energiplanen i organisasjonen. Det blir forklart at hensikten med å inkludere målsetningene fra klima- og energiplanen inn i disse ledersamlingene er med en intensjon om at alle ledere og ansatte i kommunen skal være kjent med planen. De skal kjenne til planens gjennomføring og ha mulighet for å komme med innspill til endringer ved den årlige revideringen av handlingsdelen. Det blir også presisert i intervju at «ansvaret for å følge opp om de vedtatte ambisjonene ligger til alle».

Flere av de intervjuede gir videre uttrykk for at klima og miljø også er sentrale temaer i ledermøtene i de ulike tjenesteområdene og at de kjenner sitt ansvar. Til dette sier en av de intervjuede: «Klima- og miljø skal tenkes i alt vi gjør – tror alle har dette i ryggmargen – på samme måte som bærekraft skal henge sammen med alt vi gjør»

Tjenesteområde Teknisk

Vi blir fortalt at selv om kommunedirektøren har det overordnede ansvaret for kommunens klima- og energiarbeid, så ligger ansvaret for planlegging og oppfølgingen til tjenesteområde Teknisk.

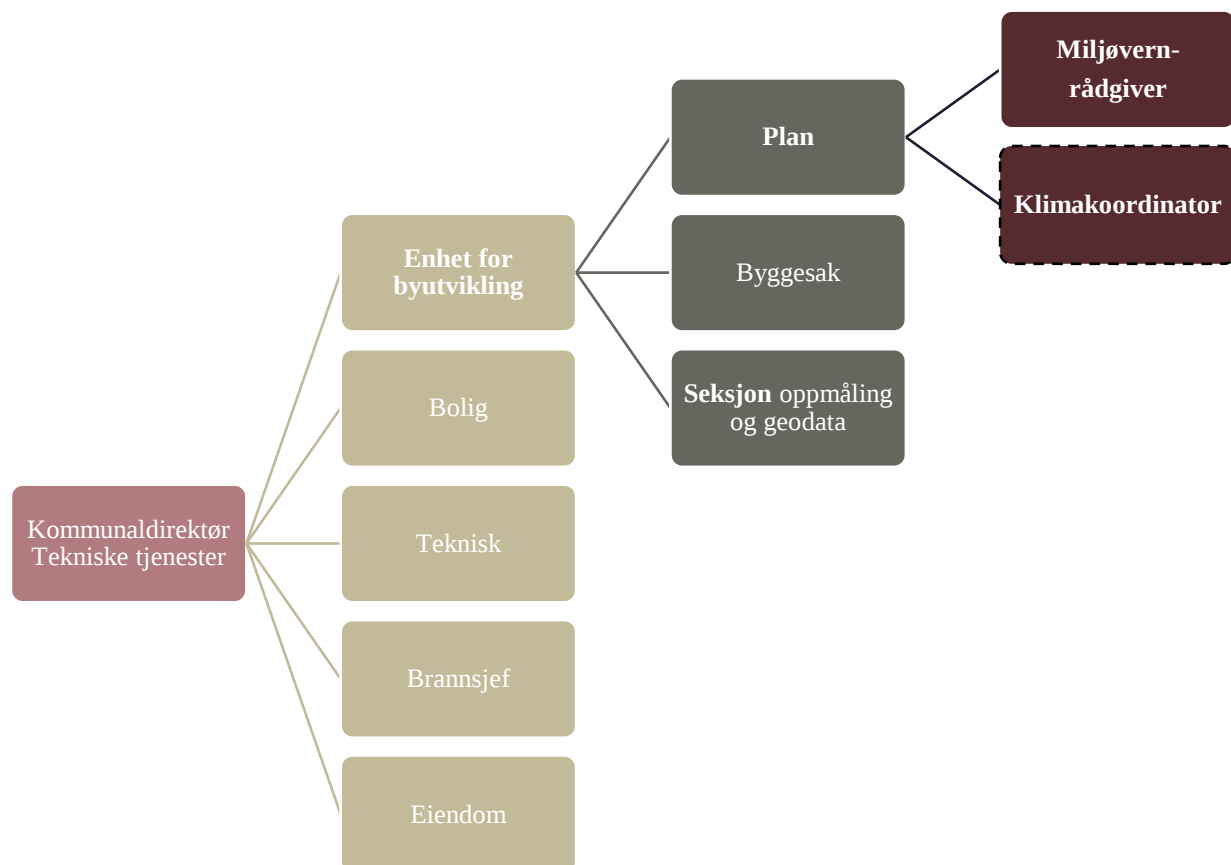
Tjenesteområde Teknisk har ansvar for at kommunen har en helhetlig klima-, miljø-, energi- og byutviklingspolitikk. Dette ivaretas av virksomhetsområdene Enhet for byutvikling; Teknisk enhet; Eiendom; Bolig; Brann og redning.

Videre er Enhet for byutvikling gitt i hovedoppgave å ivareta ansvaret som omfatter kommunens planlegging og oppfølging innenfor arealforvaltning, byggesaker, kulturminnevern, samferdsel,

kartinformasjon og eiendomsoppmåling. Organiseringen av virksomhetsområde Enhet for byutvikling er vist i Figur 1.

Enhetens hovedoppgaver er fordelt på tre avdelinger; plan, byggesak og geodata. I tillegg til forvaltning skal enheten bidra til «økt kunnskap om hvordan samfunnet påvirkes av de ulike valgene som skal tas for videre utvikling, både på tvers i organisasjonen og ut mot befolkningen» (jf. Budsjett 2024 og økonomiplanen 2024-2027).

Figur 1. Organisasjonskart for Enhet for byutvikling.



Kilde: Haugesund kommune

Enhet for byutvikling, planavdelingen og miljøvernrådgiverne

På kommunens nettsider går det frem at *Enhet for byutvikling* også har ansvar for natur- og miljøvern, herunder naturmangfold, vannmiljø, vilt. Vi leser av *Budsjett 2024 og økonomiplanen 2024-2027* og får opplyst i intervjuene, at Enhet for byutvikling også ivaretar ansvaret for oppfølgingen av kommunens klima- og energiplan.

I intervjuene blir det informert om at kommunens miljøvernrådgivning, landbruksforvaltning og oppfølging av kommunens klima- og energiplan håndteres av to miljøvernrådgivere som tilhører planavdelingen i Enheten for Byutvikling (jf. figur 1). Miljøvernrådgiverne er ansvarlige for fagområdene knyttet til kommunens klima-, energi- og miljøsatsing, som bekreftet under intervjuene med plansjefen.

Kommunens miljøfyrtårnsertifisering var tidligere en del av miljøvernrådgivernes oppgaver, men er nå flyttet til Eiendom og føles opp av virksomhetens bærekraftskoordinator.

Stillingen som miljøvernrådgiver beskrives av plansjefen som selvstendige stillinger med spesifikke ansvarsområder i henhold til eget regelverk. Vi er ikke blitt forelagt en helhetlig beskrivelse av oppgavene knyttet til stillingen, men blir fortalt i intervju at stillingen omfatter et bredt spekter av ansvarsområder.

Ansvar og oppfølging

Oppgavene som nevnes i intervjuene er blant annet naturforvaltning, oppfølging av naturmangfoldsplanen, ansvar for landbrukssaker, involvering og oppfølging av plan- og byggesakssaker og -prosesser, rådgiving, veiledning i oppstartsmøter, søknad om tilskudd og koordinering av oppfølgingsarbeidet av klima- og energiplanen. I tillegg inngår ansvaret for praktisk gjennomføring av utvalgte klima- og miljøtiltak. Mange av tiltakene krever også bidrag fra og samarbeid med en rekke andre avdelinger/seksjoner i kommunen, samt eksterne aktører. I intervjuene opplyses det at miljøvernrådgiverne også bistår andre enheter i kommunen med klimatiltak, og at de administrerer eksterne tilskuddsmidler til klimatiltak som andre enheter i kommunen kan søke på.

Flere av de intervjuede beskriver miljøvernrådgiverne som synlige i organisasjonen, pådrivere for kommunens utslippsreduksjoner og tilgjengelige for råd og veiledning på tvers av tjenesteområder. Det omtales som positivt av flere at de inviterer seg selv inn i ulike arenaer for å bidra til en organisasjonsutvikling hvor alle tenker klima og miljø i alt de gjør. Her blir det også trukket frem at det har skjedd en holdningsendring i kommunen og da spesielt i løpet av de siste ti årene. Tidligere var holdningene at klima- og miljø kun var noe som miljørådgiverne drev med, mens det nå er mer på dagsorden i hele organisasjonen. Det vises til at evnen til å arbeide planmessig, basert på fakta og grundig kunnskapsgrunnlag, har vært en av bidragsytterne til holdningsendringen og at arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel i sin tid (2014) bidro til starten på en slik holdningsendring.

Selv om flere bekrefter holdningsendring og omtaler dette som positivt, så er arbeidet med klima, energi og klima samtidig et arbeid som i stor grad beskrives som å måtte *«dytte på alle andre for å ta ansvar for oppfølging av planen»*. Det blir også nevnt at ikke nødvendigvis hele organisasjonen går like mye i takt ved at det ikke er like utbredt kjennskap og kulturendring innenfor alle direktørområdene.

Under intervjuene kom det også fram at miljøvernrådgiverne nå fokuserer mer på klima enn det som opprinnelig var forespeilet til stillingen. Det blir fortalt at deres hovedkompetanse ligger innen landbruk og naturforvaltning, men på grunn av økte politiske prioriteringer⁸ rettet mot klima, har fagområdene landbruk og naturforvaltning blitt nedprioritert. Dette synspunktet støttes også av flere av de andre intervjuede. Det blir fortalt av noen at det økte klimafokuset går på bekostning av kommunens naturforvaltning, og at konsekvensene av dette er irreversible, spesielt sett opp mot bekjempelsen av fremmedarter. Intensjonen med å ha to miljøvernrådgivere var

⁸ Kommunestyreperioden 2019-2023

nettopp å styrke miljøaspektet, mens miljøaspektet ble igjen redusert når klimamidlene skulle følges opp: *«Ressurser og kapasitet er høyt på satsningen av klima, men har ført til at miljø/naturvern har lidd».*

Det uttrykkes videre en stadig økende forventning til kommunens klimaarbeid fra politisk hold, og at det derfor er særs viktig at de ulike delene av kommunen har en større forståelse for at klimapolitikken også angår dem. Vi blir fortalt at de er i ferd med å opprette en ny stilling som kommunens klimakoordinator. Her er intensjonen at klimakoordinatoren vil ha en betydelig større rolle i oppfølgingen av klima- og energiplanen.

Flere gir uttrykk for at dagens organisering av klima- og miljøarbeidet ikke gir mulighet til å utnytte dens strategiske posisjon, som de opplever å ha, fullt ut. Andre trekker frem at det kan være utfordrende å drive strategisk overordnet samfunnsplanlegging ut fra dagens organisatoriske plassering av ansvaret for klima-, energi og miljø. Dette forklares med at dagens organisering, med alle ledernivåene (jf. figur 1) over, kan føre til forsinkelser og uklarheter i beslutninger og prioriteringer relatert til klima og miljø. Det går også frem av intervjuene at en organisering som hadde plassert miljøvernrådsgiverne direkte under byutviklingssjefen (virksomhetsleder for byutvikling) ville gitt miljøvernrådsgiverne en bedre posisjonering og innflytelse for å koordinere og følge opp klima- og energiplanen. Eksempelvis fremkommer det i noen av intervjuene at næringslivets involvering i planen og handlingsdelen ikke har vært tilstrekkelig vurdert, til tross for at mye av tiltakenes effekt ligger innenfor næringslivets domene. Det reises også spørsmål om hvorvidt administrasjonen er synlig og til stede på de strategiske arenaer der næringslivets målkonflikter i forhold til samfunnsutviklingen og klimagassreduksjon diskuteres. Gitt kommunens egen beskrivelse av sin rolle som først og fremst en tilrettelegger og pådriver for miljøendringer, forventes det at kommunen også engasjerer seg der strategiske beslutninger tas.

Det legges til av plansjefen at dagens linjeorganisering likevel ikke hindrer miljøvernrådsgiverne fra å ta direkte kontakt med kommunaldirektørene for de ulike tjenestoområdene for å sikre fremdrift og utvikling, og at miljøvernrådsgiverne er gode på å invitere seg selv inn i møter. Byutviklingssjefen mener at ansvar og mandat ikke trenger å være avhengig av hvor man er organisatorisk plassert, men at det er viktig å tydeliggjøre hvilket ansvar og mandat som tilligger oppfølgingen av klima- energi og miljø.

Videre er vi ikke gjort kjent med at det er lagt frem noen eksplisitte føringer på hvordan kommunen som organisasjon skal ta fatt på omstillingsarbeidet som målsetningen i klima- og energiplanen fordrer. Flere har gitt uttrykk for at deler av organisasjonen allerede kjenner på begrensede ressurser og kapasitet, og så kommer forpliktelsene om å følge opp klima- og energiplanen i tillegg, uten at det er ekstra midler knyttet til dette eller at det er frafall av andre oppgaver. Her henvises det til at enkelte tiltak er av en slik art at de fordrer at virksomhetene løser oppdraget sitt på en annen måte i fremtiden, men at den langsiktige oppfølging av tiltak kommer i konflikt med ordinære drifts- og lovpålagte oppgaver.

Planen understreker også behovet for å utnytte alle tilgjengelige virkemidler og å samarbeide med ulike samfunnsaktører. Det er etablert et administrativt nettverkssamarbeid med nærliggende

kommuner for erfaringsutveksling og felles kompetanseutvikling innen klima-, energi- og miljørelaterte temaer. Videre er kommunen en del av Bærekraftsnettverket, organisert av KS, som gir tilgang til nødvendig informasjon for bærekraftig planlegging og utvikling, med fokus på innbyggernes livskvalitet, inkludering, innovasjon, handel, tjenestelevering og økonomi.

3.2 VURDERING OG ANBEFALING

Vurdering

I denne delen svarer vi ut problemstillingene relatert til om kommunens arbeid på klima- og miljøfeltet er hensiktsmessig organisert og i hvilken grad kommunen imøtekommer statlige plan retningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning.

Vi er av den oppfatning at Haugesund kommune har tydelig forpliktet seg til en ambisiøs agenda for klima- og energiarbeid, som reflekteres i deres overordnede styringsdokumenter. Den politiske viljeserklæringen fra bystyret i 2019, hvor de erkjente klimakrisen og forpliktet seg til en ekstraordinær innsats, gir en klar retning og setter en tydelig standard for kommunens klima- og energiarbeid. Bystyret har gjennom kommunedelplanen for klima og energi vedtatt målsetning for kommunens reduksjon av klimautslipp, med tilhørende handlingsdel.

Kommunedelplanen for klima og energi er en spesifikk og detaljert plan med målsetning om å redusere klimagassutslipp med minimum 55 prosent innen 2030 og å bli et lavutslippssamfunn innen 2050. Dette er i tråd med statlige planretningslinje for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning om at kommunen skal ha ambisiøse mål for utslippsreduksjoner. Kommunens ambisiøse mål for utslippsreduksjon er videre konkretisert i en egen handlingsdel som inneholder en rekke tiltak for å nå målene.

Kommunedelplanens handlingsdel skal, i tråd med lovkrav og i lys av det som går frem av innholdet i handlingsdelen, revideres en gang i året. Dokumentasjonen som er gjennomgått viser at kommunens handlingsdel er revidert første gang i 2022 og andre gang i 2023. Dette kommer vi også tilbake til i [kapittel fem Oppfølging, rapportering og effekt](#).

Videre finner vi i vår gjennomgang at kommunen har flere planer innen området som er relevante for kommunens innsats på klima-, energi og miljø. Vi har ikke gått nærmere inn i alle disse planene, men ser at det gir ett positivt inntrykk om vilje og evne til å prioritere innsatsen for å redusere klimagassutslipp innenfor områder som er sentrale i dette arbeidet. Blant annet ser vi at *Kommuneplanens samfunnsdel* fra 2014, og flere år før ambisjonene om utslippsreduksjon på minimum 55 prosent innen 2030, at samfunnsdelen innehar en visjon om å utvikle Haugesund til en bærekraftig by, hvor «*livskvalitet for innbyggerne og hensyn til miljøet står i sentrum*», er fremtredende. Planens fem satsningsområdene gir en helhetlig tilnærming som også inneholder mål og strategier for klima-, energi og miljøvennlige tiltak. Vi er av den oppfatning at kommunedelplanen for klima og energi og det pågående arbeidet med revidering av kommuneplanens arealdel konkretiserer samfunnsdelen visjon og satsningsområder. Eksempelvis ser vi av høringsforslaget for den nye arealdelen en forpliktelse til bærekraftig by- og samfunnsutvikling gjennom å tilbakeføre areal tiltenkt bolig til landbruks-, natur- og

friluftsmål. Dette reflekterer en målrettet innsats samt en anerkjennelse av betydningen av hva reduksjon av arealinngrep har på klimagassutslippene.

Vi finner også at kommunens ambisjoner for å redusere klimagassutslipp er forankret i kommunens eierskapsmelding, anskaffelsesstrategi og interkommunal klima- og miljøstrategi for bygg og anlegg. Det vurderes som positivt at kommunen har evnet å sikre sammenheng med øvrig planverk og systematisk oppfølging av planens målsetninger som del av det ordinære planarbeidet og styringssystemene i kommune.

Statlige planretningslinjer legger videre ingen føringer for hvordan kommunene skal organisere arbeidet med å redusere kommunenes klimagassutslipp, men henviser til at arbeidet skal være inkludert i kommunenes faste oppgaver og som del av det ordinære planarbeidet og styringssystemene. Videre omtaler planretningslinjene at planer som behandler klima- og energispørsmål bør omfatte en handlingsdel med en tydelig ansvarsfordeling for oppfølging av klima- og energiplanen. Det bør også være definert hvem som har ansvar for å følge opp gjennomføring og evaluering av handlingsprogrammet som helhet. I det foregående presentasjonene av funnene har vi i all hovedsak konsentrert oss om hvordan arbeidet med klima, energi og miljø er organisert i kommunen, mens vi i [kapittel fem Oppfølging, rapportering og effekt](#), vil gå mer inn på hvordan det arbeides med å følge opp den vedtatte klima- og energiplanen.

Det vi leser av planprogrammet til *Kommunedelplanen klima- og energi* er at mye av hensikten med revideringen av kommunedelplanen var nettopp å rette søkelyset på hvordan kommunen skal arbeide innenfor dette temaet. Gjennom intervjuene får vi en oppfatning om at alle tjenesteområder og virksomheter i Haugesund kommune har i ansvar å bidra til å redusere klimagassutslipp. Enkelte tjenesteområder og virksomheter har riktignok en større rolle i dette arbeidet gjennom at de i det daglige har ansvar for oppgaver som er sentrale for å redusere klimagassutslipp. Planavdelingen under tjenesteområde Teknisk har også videre en sentral rolle i oppfølgingen av klima- og energiplanen. I gjennomgangen tjenesteområdet ikke kunnet vise til at det er utarbeidet et mandat eller skriftlig rutine for når og i hvilke prosesser miljørådgiverne i avdelingen skal involveres i andre virksomheter og tjenesteområders klimaarbeid.

Vårt inntrykk er at det helhetlige og strategiske ansvaret for kommunens fremgang i å redusere klimagassutslipp med 55 prosent innen 2030 er i størst grad basert på realisering av klimatiltakene. Realisering av klimatiltakene hviler i stor grad på miljørådgiverne og deres evne til å påvirke og drive fram tiltakene. Dette antyder at miljørådgivernes egeninnsats og kapasitet til å fremme framdrift er avgjørende for kommunens progresjon innen klimaarbeidet, snarere enn en strategisk systematisk tilnærming som stimulerer til endring på tvers av alle tjenesteområdene i kommune. Det er også et dilemma at det økte søkelyset på klima kan komme på bekostning av andre miljøområder som naturforvaltning, noe som kan ha uheldige konsekvenser. Den opprinnelige intensjonen med å styrke miljøperspektivet i organisasjonen kan dermed utfordres når ressursene i stedet prioriteres mot klimaarbeidet. Vi mener også at mangelen på en strategisk og systematisk tilnærming kan utgjøre en risiko for at kommunens klima-, energi og miljøkompetanse ikke blir fullt utnyttet i relevante prosesser. Det kan også føre til at prioriteringer gjøres basert på etterspørsel snarere enn der behovet er størst.

Samlet sett viser organiseringen av klima- og miljøarbeidet i Haugesund kommune positive trekk, men det er også klare områder hvor forbedringer kan gjøres for å sikre en mer helhetlig og strategisk innretning på kommunens klima, energi og miljøarbeid. Det er avgjørende for å håndtere utfordringene knyttet til ressurser og kapasitet at ansvarsfordelingen tydeliggjøres for å sikre at organisasjonen er godt rustet i møte med klima- og energiambisjonene.

Anbefaling

Vi anbefaler kommunen å:

- tydeliggjøre roller og ansvar for helhetlig og strategisk klima-, energi og miljøsatsing
- vurdere om dagens organisering av klima-, energi- og miljøarbeidet er tilstrekkelig for å sikre helhetlig og tverrsektoriell oppfølging av vedtatte overordnede klimaambisjoner
- sikre at det er klart hvordan arbeidet med klima, energi og miljø skal prioriteres opp mot andre mål og hensyn.

4 STATUS FOR MÅLOPPNÅELSE

Dette kapittelet tar for seg kommunens status for måloppnåelse av mål og delmål i 2023.

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for problemstillingene:

- Kommunen har redusert klimagassutslippene sammenlignet med referanseåret 1990, og er i rute mht. å nå målet om et utslippskutt på 55 prosent innen 2030 og bli et lavutslippssamfunn i 2050

4.1 FUNN

4.1.1 STATUS FOR MÅL OG DELMÅL 2023

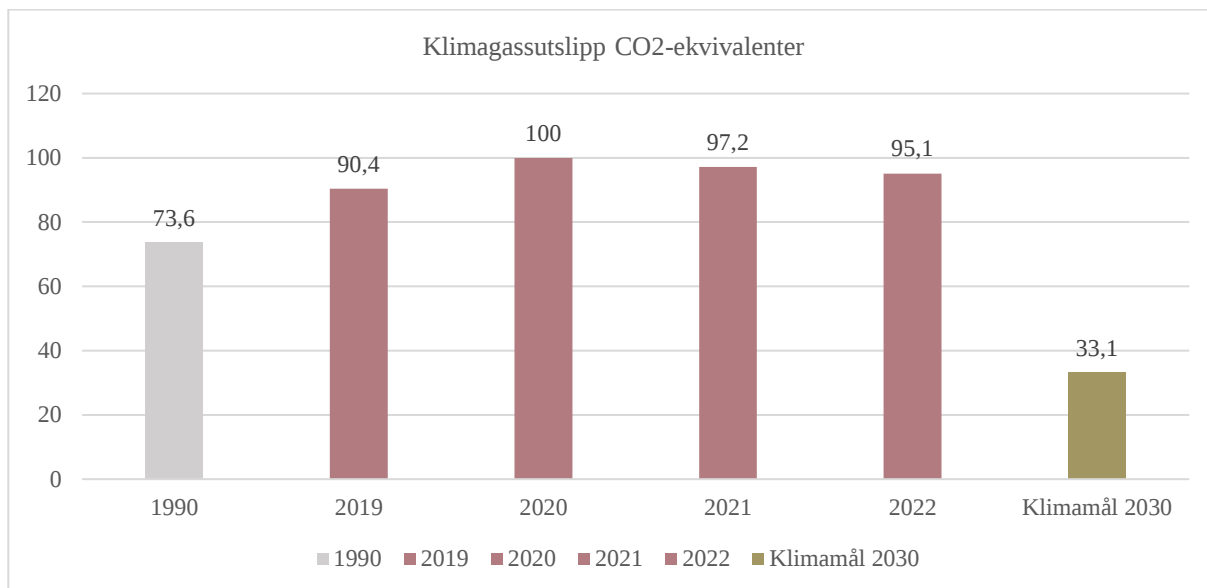
Historiske utslippsnivå og dagens utslippsnivå viser kommunens behov for å iverksette tiltak for å nå målet om å redusere klimagassutslippene. I likhet med mange andre kommuner har Haugesund satt sine klimamål med utgangspunkt i nivå for utslipp i 1990⁹. I klima- og energiplanen er det fastsatt et overordnet mål om at klimagassutslippene skal være 55 prosent lavere i 2030, sammenlignet 1990 (jf. tabell 2). Dette innebærer at kommunens mål for 2030 er et utslipp på maksimalt 33,1 ktCO₂- ekvivalenter¹⁰. I referanseåret 1990 var de geografiske utslippene, ifølge klima- og energiplanen, på 73,6 ktCO₂- ekvivalenter

For å lykkes med å redusere klimagassutslippene må kommunen «i årene fremover [...] iverksette klima- og energitiltak som reduserer utslipp med totalt 57,28 ktCO₂- ekvivalenter innen 2030» (jf. klima- og energiplanen).

⁹ Utfordringer med den statistiske metoden som 1990-nivået er basert på gjør at de seneste utslippstallene fra 2021 ikke er mulig å sammenligne direkte med tallene for 1991. Dette skyldes endringer i hvilke utslippskilder som er inkludert i statistikken. En får derfor ikke vist til en statistikk som viser den reelle utvikling i utslippene på kommunenivå for hele tidsperioden i sammenhengende (Kilde: SSB)

¹⁰ ktCO₂- ekvivalenter betyr kilotonn utslipp av klimagassen karbondioksid. Ekvivalenter er en enhet som brukes i klimagassregnskap.

Tabell 2. Utslipp av klimagasser i Haugesund, referansemål og klimamål.



Kilde: Miljødirektoratet

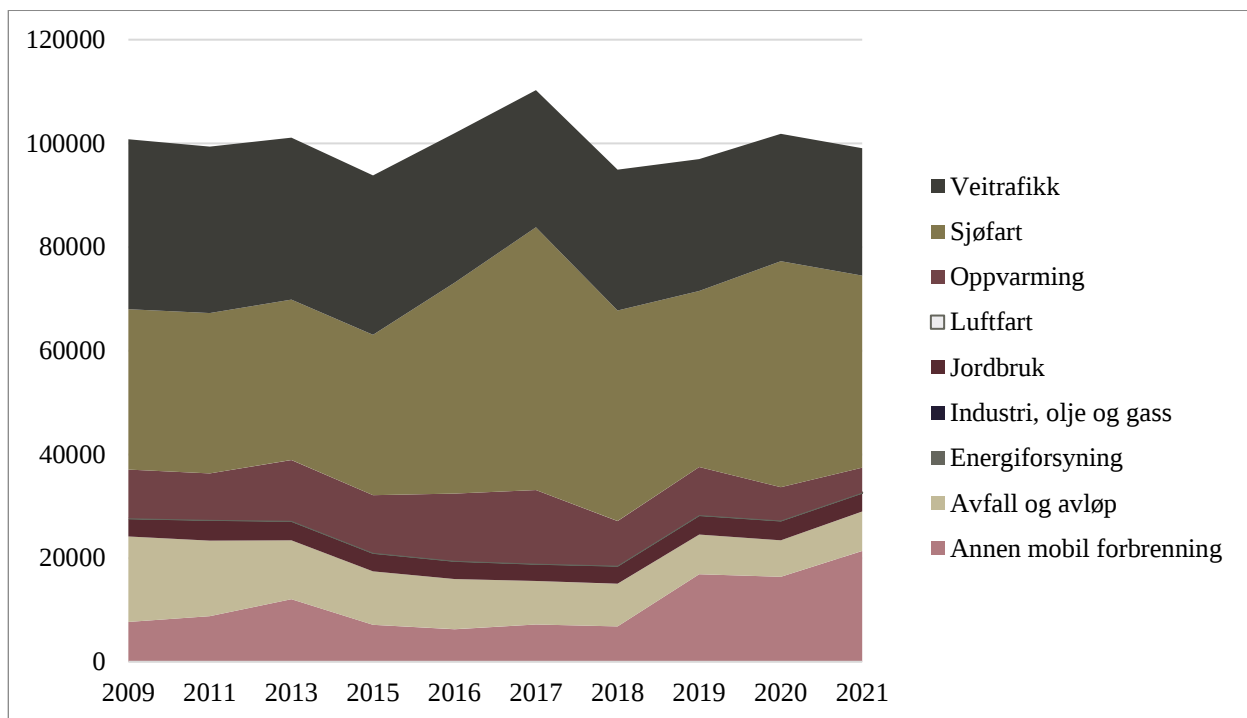
De nyeste oppdaterte utslippstallene per juni 2023 viser at utslippene i Haugesund i 2022¹¹ var på 995,1 ktCO₂-ekvivalenter, ifølge fra Miljødirektoratet (jf. tabell 2). Utslippene i 2022 er dermed redusert med 2,1 ktCO₂-ekvivalenter sammenlignet med 2021, en nedgang på 2,1 prosent. Selv om det har vært en nedgang sammenlignet med 2020, viser utslippstallene for 2022 en økning på 21,5 ktCO₂-ekvivalenter sammenlignet med nivået fra 1990. Dette tilsvarer en økning på 39,2 prosent. Til sammenligning har klimagassutslippet nasjonalt blitt redusert med 4,7 prosent i samme periode¹². Samtidig viser statistikken fra Miljødirektoratet at det i Haugesund kommune er redusert klimagassutslippene for andre år på rad om en ser det opp mot 2020 hvor utslippet var 100 ktCO₂-ekvivalenter.

Videre ser vi av tabell 3 at det er veitrafikk og sjøtransport som står for de største utslippene i Haugesund.

¹¹ Oppdatert tall fra miljødirektoratet publisert 23.06.2023

¹² SSB (2023) [Utslipp til luft](#)

Tabell 3 Det totale klimagassutslippet, fordelt på sektor, i perioden 2009-2022 for Haugesund kommune.



Kilde: Miljødirektoratet

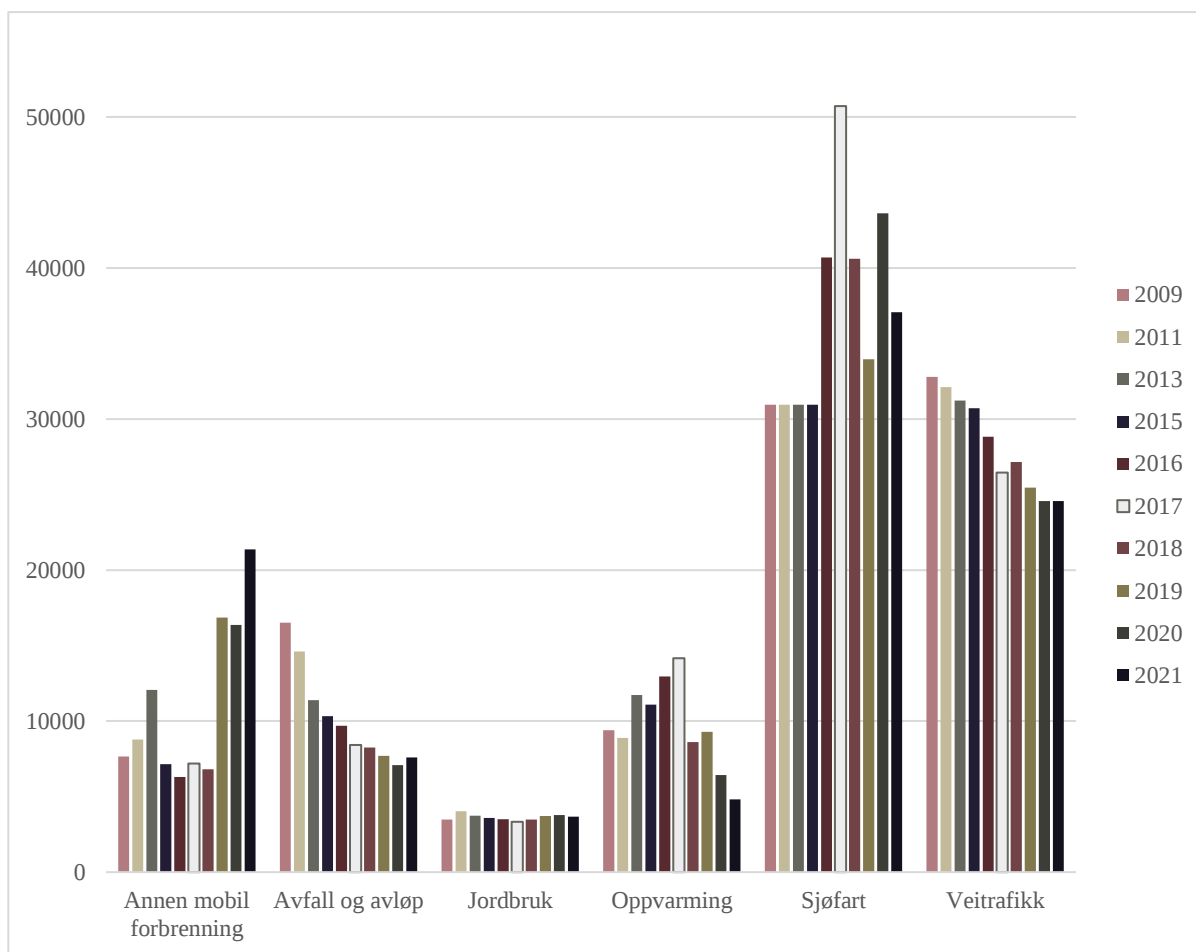
I 2021 utgjorde andelen utslipp fra sjøtransport 37 prosent av det totale utslippet. Deretter kommer veitrafikk med 25 prosent. Samlet sett står sjøfart og veitrafikk for 62 prosent av det samlede klimagassutslippet i kommunen, i 2021. Samtidig ser vi av tabell 3 at veitrafikk er den sektoren hvor andelen utslipp gradvis er blitt redusert siden 2009. Reduksjonen innen denne sektoren tilsvarer en årlig gjennomsnittlig reduksjon på 3,1 prosent i perioden 2009-2021. I samme periode har sjøfartssektoren opplevd en årlig gjennomsnittlig økning på 3,7 prosent, mens det samtidig foreligger en reduksjon på om lag 18 prosent sammenlignet med 2020. På den annen side har sektoren for avfall og avløp hatt en betydelig nedgang, mens utviklingen innen jordbruk har vært stabil.

Det går tydelig frem av både klima- og energiplanen at kommunen er godt kjent med hva som er de største driverne i kommunens klimagassutslipp. Som vist til i tabell 2 og 3 er dette sjøfart og veitrafikk. Når det kommer til sjøfart blir det vist til at kommunens handlingsrom og innflytelse innen sjøfart er begrenset: *«utslippene fra den maritime virksomheten er i stor grad prisgitt de tiltak næringen selv iverksetter, markedsmekanismer som tilgangen på fossilt drivstoff eller endringer i aktivitetsnivået, samt teknologisk utvikling og lignende»*

Med kommunens maritime virksomhet i bakhode blir det stilt spørsmål (Asplan Viak, 2022) ved om kommunen *ikke* vil nå klima- og energiplanens overordnede målsetning. Dette forklares med at utslippene fra sjøfart alene er ansvarlig for om lag 32 ktCO_{2e} klimagassutslippene samlet sett: *«Dersom en ser bort fra utslippene knyttet til sjøfart, vil kommunen, gitt at framskrivingene slår til, ha et utslipp på drøye 27 kilotonn CO_{2e} i 2030, godt under måltallet.»*

Intervjuede bekrefter at handlingsrommet her er begrenset og at dette er utenfor kommunens kontroll. Flere forteller her om en utfordrende målkonflikt som gjør at en må veie ulike samfunnsinteresser opp mot hverandre og avgjøre hvilke interesser som skal prioriteres. Samtidig blir det vist til at kommunen har anledning til å stille forventninger til havneselskapet Karmsund Havn IKS gjennom eierskapsmeldingen. Det blir også fortalt i intervju at den nasjonale maritime næringen selv arbeider strategisk med hvordan de skal redusere sine klimagassutslipp.

Tabell 4. Tendensen i hovedsektorene for klimagassutslipp i Haugesund kommune. Kilde: Miljødirektoratet



Oppdatert tall for 2022 viser en ytterligere reduksjon i sjøtransport og veitrafikk.

Største negativ endring i utslipp til luft finner vi innen sektoren annen mobil forbrenning hvor utslippene har økt kraftig de siste årene, gjennomsnittlig 58 prosent årlig siden 2018 og 33 prosent økning sammenlignet med 2020. I rapporten fra Asplan Viak (2022) kommenteres denne vesentlige negative endringen med at «mulig dette kan knyttes til en endring i metodikk og datagrunnlag. Det er derfor relevant å stille spørsmålet om det praktisk er mulig å nå målet for 2030 gitt forskjellen i datagrunnlag og metode.» Oppdatert tall fra Miljødirektoratet viser en derimot en nedgang innen utslipp fra annen mobil forbrenning i 2022. Reduksjonen tilsvarer en nedgang på 6,3 prosent sammenlignet med 2021.

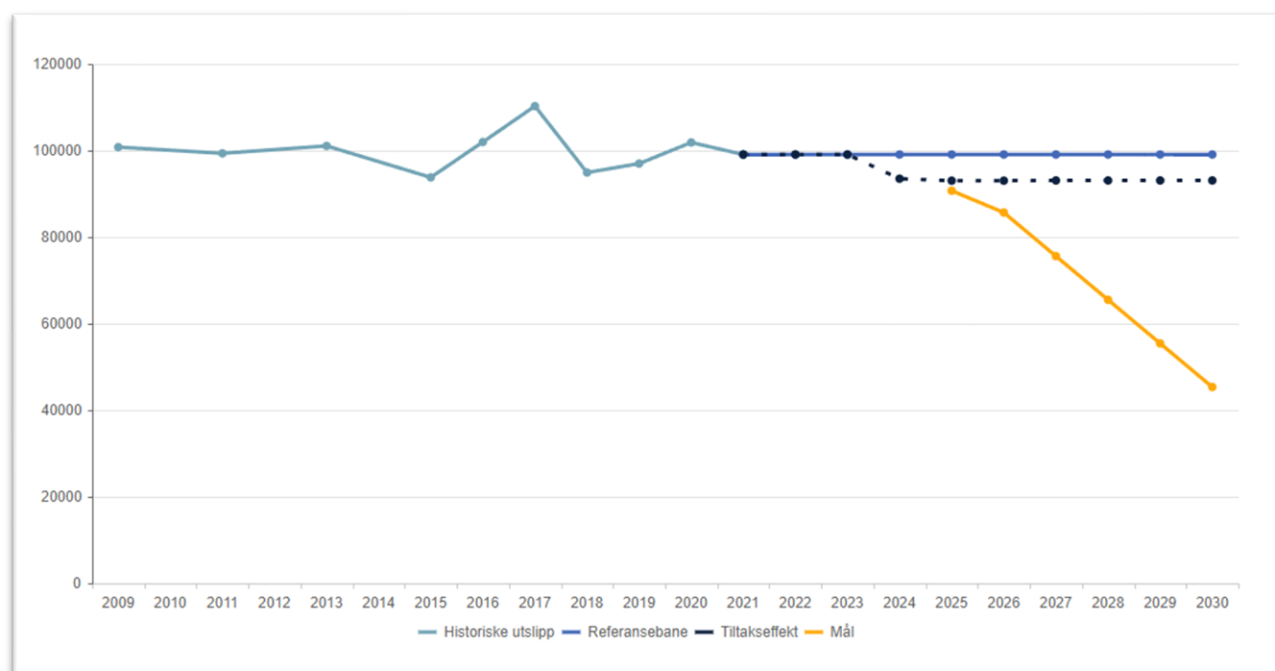
Utslippskilden som har størst vesentlig økning i 2022 er utslipp til oppvarming. Økningen er her mest markant innenfor bruken av naturgass og vedfyring og skyldes mest trolig at det var svært kaldt ved starten av 2022. Økningen tilsvarer 35,7 prosent sammenlignet med 2021.

Klimabudsjettet skal vise status på mål, tiltak og investeringsbehov

I klima- og energiplanens handlingsdel blir det presisert at delmålene, sammen med tiltakene, er avgjørende for at Haugesund kommune skal kunne oppfylle de forventede utslippsreduksjonene frem mot 2030. Disse delmålene er designet for å støtte opp under planens hovedmål og den overordnede ambisjonen om å realisere betydelige utslippskutt og bevege seg mot et lavutslippssamfunn. Med 26 delmål fordelt på fem kategorier, og med til sammen 107 konkrete tiltak, gir planen et solid rammeverk for handling. Det går frem av handlingsdelen (2021-2030) at det er kommunens klimabudsjett, som integreres i kommunens vanlige budsjett, som skal vise status på mål, tiltak og behovet for fremtidige investeringsbehov. Kommunens klimaregnskap og budsjett blir utarbeidet av Asplan Viak forut for integrering i kommunens budsjett og økonomiplan. Vi blir fortalt at årsaken til at Asplan Viak utarbeider dette for Haugesund kommune skyldes at det å lage ett klimabudsjett fortsatt er nybrottsarbeid, og det er anbefalt (jf. Veileder for klimabudsjett som styringsverktøy) at det utarbeides på tvers av fagene klima og økonomi. Videre vises det til at det bør utarbeides av noen med kompetanse innen analyse- og statistikk. Alle er enige om at utarbeidelsen av klima- og energiplanen krever omfattende analytisk arbeid basert på statistiske data. Samtidig står kommunen overfor begrensninger i egne ressurser til å utføre denne typen arbeid. Flere har gitt uttrykk for ønsket om at dette kan løses gjennom et interkommunalt samarbeid om statistikk- og analysearbeid, eller ved samarbeid med Fylkeskommunen, da dette ikke bare gjelder Haugesund kommune alene.

I *Budsjett 2024 og økonomiplan 2024-2027* vises en graf over kommunens utslipp av klimagasser sett opp mot historiske utslipp, referansebane, tiltakseffekt og mål, jf. figur 4. Utover dette gis det ikke en videre status på mål og tiltak.

Figur 2. Grafen viser utslipp av klimagasser i tonn CO₂-ekvivalenter, kommunens referansebane og i tillegg effekten av klimatiltakene i den stiplede linjen.



Kilde: Budsjett 2024 og økonomiplan 2024-2027, Haugesund kommune

Kun utvalget delmål (13 av 26) fra handlingsdelen er inngår som en del av budsjett- og økonomiplanen. De 13 delmålene som gjengis i budsjett- og økonomiplanen er kategorisert inn under direkte utslipp, ikke-kvantifiserbare utslippsreduksjoner og indirekte utslipp. Delmålene under direkte og indirekte utslipp er videre presentert med en forventet effekt på klimagassutslippene opp mot 2030, men ikke med status for potensialet ved å realisere delmålet. Tre av delmålene har fått finansiering som til sammen utgjør 1,2 millioner kroner i økonomiplanperioden. Videre går det heller ikke frem av budsjett- og økonomiplanene hvorfor ikke alle 26 delmålene presenteres her, men kun noen utvalgte.

I *Klimaregnskapet og -budsjettet* fra Asplan Viak (2022) blir det predikert, basert på en analyse av delmålenes potensial for klimagassreduksjon slik de er formulert i klima- og energiplanen, at kommunens klimagassutslipp *kan* reduseres med 32 prosent innen 2030. Imidlertid viser samme rapport at kommunen må oppnå en reduksjon på hele 58 prosent innen samme år for å nå det fastsatte utslippsmålet. Det går videre frem (ibid) at det allerede i 2022 er et gap på 56,5 ktCO₂-ekvivalenter mellom forventede utslipp med gjeldende tiltak og det målet som er satt for 2030.

Kommunen blir i rapporten fra Asplan Viak (2022) anbefalt å revidere delmålene slik at de i mindre grad er overlappende og at det tilføyes tilhørende reduksjonsmål. Oppdatert handlingsplan (2023) viser at kommunen har tatt anbefalingen fra Asplan Viak til etterretning og gjort justering opp mot delmålenes tiltak

4.2 VURDERING OG ANBEFALING

Vurdering

I denne delen vurderer vi kommunens status for måloppnåelse av mål og delmål i 2023 sett opp mot målsetningen om å redusere klimagassutslippene sammenlignet med referanseåret 1990, og være i rute mht. å nå målet om et utslippskutt på 55 prosent innen 2030.

Haugesund kommune har satt sine klimamål med utgangspunkt i nivået for utslipp i 1990, og det er oppgitt en konkret prosentvis målsetning på 55 prosent innen 2030 for reduksjon av klimagassutslippene. Sammenlignet med dagens utslippsnivå (tall fra 2022) så skal kommunen redusere sine utslippskutt med henholdsvis 65 prosent innen 2030.

Det er positivt at handlingsdelen angir at kommunens årlige klimabudsjett skal vise status på mål, tiltak og behovet for fremtidige investeringsbehov. Etter vår vurdering gjengir det årlige klimaregnskap og -budsjettet en god status på hvorvidt kommunen er i rute med å nå sitt eget fastsatte klimamål. Vi er av den oppfatning at klimaregnskapet og -budsjettet gir en god oversikt på kommunens status for utslippskuttet som helhet, men bidrar ikke til å avgi status på delmål ei eller tiltak. Status for kommunens klimamål, og i hvor stor grad det er i tråd med forventningen om reduksjon i klimagassutslippene blir ikke omtalt. I hvor stor grad kommunen er i rute til å redusere sine klimagassutslipp med 55 prosent innen 2030 er derfor vanskelig å vurdere, men om kommunen skal lykkes må de redusere utslippskuttene med 65 prosent (sammenlignet med utslippstallene for 2022) innen 2030.

Vi mener at kommunen vil være tjent med å i langt større grad vurdere sin innsats og prioriteringen av klimatiltakene, og relatere disse opp mot delmålene, for å kunne angi status for om en er i rute med målsetningen. Ut fra den dokumentasjonen som vi har fått forelagt og informasjon fra intervjuene så kan vi ikke se at dette gjøres i dag.

Anbefaling

Vi anbefaler kommunen å:

- konkretisere hvordan kommunen ønsker å fremlegge status for klima- og energiplanens delmål.
- tydeliggjøre forventninger om type rapportering på klima-, energi og miljø i kommunens årsmelding.

5 OPPFØLGING, RAPPORTERING OG EFFEKT

Dette kapittelet tar for seg kommunens oppfølging og rapportering av klima- og miljøarbeidet. Vi vil se på hvordan kommunen følger opp rapporteringen, hva som rapporteres og hvordan det gjøres for å nå de fastsatte klima- og miljømålene. Vi vil også se til hvordan kommunen rapporterer om effektene av innførte klima- og miljøtiltak.

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for problemstillingene:

- Etablert systemer og rutiner bidrar til å sikre oppfølging av fastsatte klima- og miljømål.
- Kommunen følger med på utviklingen av utslipp og energibruk i kommunen og de ulike kilder/sektorer over tid og etablert evalueringskriterier for å vurdere tiltakenes effekt på utviklingen.

5.1 FUNN

Som vi presenterte av funn i [kapittel 3 Kommunens klima- og miljøarbeid](#) er oppfølgingen av ambisjonene i klima- og energiplanen operasjonalisert gjennom delmål, tiltak og virkemidler i handlingsdelen. Selve handlingsdelen har dermed funksjon som, og omtales som; «*en verktøykasse for kommunens videre klimaarbeid og det skal hvert år vurderes hvorvidt det er behov for oppdatering av mål, tiltak og virkemidler.*» (jf. handlingsdelen 2022).

5.1.1 OPPFØLGING

Miljøvernrådsgiverne er gitt i ansvar å koordinere oppfølgingen av klima- og energiplanen og dens handlingsdel. I intervju blir vi fortalt at miljøvernrådsgiverne ikke har myndighet eller mandat til å pålegge andre å følge opp tiltakene i handlingsdelen. Dette ansvaret påhviler kommunaldirektørene.

Det blir videre gitt uttrykk for at det var få innvendinger til tiltakenes art og utformingen under utarbeidelsen av handlingsdelen vedtatt i 2021. Derimot har det i etterkant forekommet en form for pulverisering av ansvaret når tiltakene er blitt delegert ut i organisasjonen og tjenesteområdene. Flere har da gitt uttrykk for at de ikke kjenner seg igjen i tiltaket, og mener det er unaturlig å ha ansvaret for tiltakene som er delegert til dem via kommunaldirektøren. Andre har gitt uttrykk for at de ikke har kapasitet til å prioritere oppfølgingen av tiltaket. Dette har ledet til at oppfølgingen av tiltakene har stagnert. Det er også noe usikkert hvordan dette blir kommunisert tilbake til miljøvernrådsgiverne, men det har over tid vært arbeidet med hvordan organisasjonen best kan løse oppfølgingsarbeidet.

Opprinnelig, og i henhold til vedtatt klima- og energiplan, skal oppfølgingen ivaretas ved at det «*opprettas en arbeidsgruppe med representanter fra hver av de ulike kommunale enhetene. [...] Arbeidsgruppen skal ledes av Enhet for Byutvikling.*» I en epostkorrespondanse våren 2023 blir vi fortalt at det ikke er etablert en tverrfaglig arbeidsgruppe, men at det er ønskelig at dette kommer

på plass når ansvaret for de ulike tiltakene i klima- og energiplanen er fordelt mer konkret på roller i kommunen.

Flere kan fortelle at organiseringen av oppfølgingsarbeidet av klima- og energiplanen har preget flere ledermøter, og at hvordan en skal sikre oppfølging av tiltakene har vært en utviklingsprosess. Av de to foregående handlingsplanene ser vi at ansvaret for oppfølging tidligere er plassert hos kommunaldirektørene. I nylig revidert handlingsdel, behandlet i Haugesund formannskapet (sak 006/24), går det frem at ansvarlige for oppfølgingen av tiltakene fremdeles er kommunaldirektørene, men at de ulike tiltakene skal forankres i pågående planer, prosesser eller arbeidsgrupper i kommunen. I saksfremlegget forklares dette med å «i større grad synliggjøre hvilke tiltak som for eksempel krever egen investering og hvilke tiltak som inngår i eksisterende driftsoppgaver og investeringsbudsjetter». Videre vises det til at den store omstillingen ligger i hvordan arbeidsoppgavene prioriteres og løses.

Samtlige omtaler denne endringen som en styrke for oppfølgingsarbeidet og at dette vil bidra til at tiltakene i langt større grad blir en del av den daglige driften og kommunens faste oppgaver. Det gis også uttrykk for at det er stor velvilje i organisasjonen, men at det trengs mer overordnet styring og at oppfølgingen organiseres tydeligere. Flere intervjuobjekter uttrykker at kommunens målsetninger krever en ny tilnærming til samfunnsoppdraget, og at det er nødvendig å utforske forskjellige måter å gjennomføre tiltakene på, samtidig som man arbeider for å finne effektive løsninger.

Det trekkes også frem at det har forekommet en kulturendring over flere år, fra en tid der klima- og miljøhensyn primært ble håndtert av miljøvernrådgivere til å bli et ansvar for alle ansatte. Miljøvernrådgiverne på sin side mener at det er nødvendig at hele kommuneorganisasjonen anerkjenner at klimapolitikken angår dem alle om en skal lykkes i å redusere klimagassutslippene.

Oppfølging via budsjett og økonomiplan

I kommunedirektørenes forslag til budsjett og økonomiplan har det siden budsjettåret 2021 vært avsatt midler som har vært øremerket oppfølging av tiltak i handlingsdelen. Ved behandlingen av *Budsjett 2022 og økonomiplan 2022-2025* vedtok daværende bystyre (2019-2023) å øke rammene for klimamidlene fra kr. 2 millioner årlig til henholdsvis 12 mill.kr i 2022. Videre ble det vedtatt å øke denne potten med ytterligere fem millioner hvert år de tre påfølgende årene. I vedtatt *Budsjett 2024 og økonomiplanen 2024-2027* ser vi riktignok at klimamidlene reduseres fra opprinnelige 22 millioner kroner i 2024 til 10 millioner kroner. Tilsvarende ser vi at opptrappingen i 2025 og 2026 til 27 og 30 millioner kroner er redusert til 10 millioner årlig. I tiltaksbeskrivelsen forklares reduksjonen i klimamidlene med at det allerede foreligger et høyt investeringsnivå hvor kommunens ambisjoner for klima og miljø allerede inngår (jf. ibid).

I kommunebudsjettet for 2023 er det satt av 17 millioner kroner til investeringsmidler for å følge opp klima- og energiplanen. (jf. arkivsak 23/1215). Basert på innspill fra og dialog med kommunens sektorer og teknisk direktør, er midlene fordelt på 19 konkrete tiltak. Ved siden av tiltakene er det en kolonne som viser estimert reduksjon i utslipp av CO₂-ekvivalenter i 2024,

altså som resultat av når tiltaket er gjennomført. For mange av tiltakene er det ikke mulig å estimere reduksjon, skriver kommunen i det saksfremlegget (ibid).

Figur 3. Fordeling av klimamidler for 2023

Fordeling av klimamidler 2023					
Ansvar	Tiltak	Reduksjon, tonn CO2-ekv.	Totalkostnad	Ekstern støtte	Egenandel
Eiendom	Toppfinansiering av energitiltak på Bjørgene omsorgssenter		5 000 000		5 000 000
	Utrede geotermos og energisentral på Haraldsvang og Flotmyr		400 000		400 000
	Miljøfyrtårnkoordinator		400 000		400 000
	Miljøfyrtårnsertifisering		150 000		150 000
	Mat for fremtiden, stilling	50	400 000		140 000
	Klimasats			260 000	
	Mat for fremtiden, ressurser		70 000		70 000
	Informasjonskampanje matsvinn	600	251 700		251 700
	Restaurere våtmark		350 000		350 000
	Kartlegging og gjenbruk av inventar i Haugesund		400 000		400 000
Teknisk	Helelektrisk lastebil	14,5	5 125 000		4 325 000
	Enova-støtte			800 000	
	Helelektrisk VW Transporter	2,0	812 500		729 300
	Klimasats-støtte			83 200	
	Helelektrisk spakstyrt sitteplenklipper	1,3	400 000		360 000
	Klimasats-støtte			40 000	
	Brukt el-varebil		384 000		384 000
	Prisøkning maskiner kjøpt i 2022		400 000		400 000
	Miljøprofilering		150 000		150 000
Hjemmetjenesten	Tre el-sykler	0,2	100 000		100 000
	Utredning: El-sykler i hjemmetjenesten i Haugesund		250 000		250 000
Plan	Grønn mobilitetsplan		500 000		500 000
Brann	Brannfarekart		110 000		110 000
Øvrig	Støtte til å etablere kjøkkenhage		50 000		50 000
	Vedlikehold lastesykler på biblioteket		20 000		20 000
	Ekstern vurdering av kommunens klima-arbeid		360 000		360 000
	Buffer/nye tiltak		2 100 000		2 100 000
Totalt		668,0	18 183 200	1 183 200	17 000 000

Kilde: Haugesund kommune

Oppfølging via årsmelding

I henhold til kommuneloven skal kommunens årsberetning rapportere om "virksomhetens måloppnåelse og andre ikke-økonomiske forhold som er av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen eller innbyggerne" (kommuneloven § 14-7 c). En gjennomgang av kommunens årsmeldinger fra årene 2020, 2021 og 2022 viser at kommunens innsats på klima-, miljø og energifeltet i all hovedsak er relatert til hvilke arbeidsoppgaver miljøvernrådgiveren har gjennomført det foregående året, heller enn at meldingen omtaler kommunens helhetlige arbeid og målrettet innsats for å redusere klimagassutslippene.

I årsmeldingen for 2021, samme år som klima- og energiplanen ble vedtatt, rapporteres det på fire tiltak og ett delmål fra planens handlingsdel. To av fire tiltak det rapporteres på beskrives med at «tiltaket er utsatt». I omtale av delmålet «Energieffektivisering formålsbygg med mål om 60% reduksjon» vises det til at det er mange tiltak som har bidratt til reduksjon av klimagassutslipp i 2021, men det nevnes ikke om dette er tiltak som følge av vedtatt handlingsplan. Gitt at klima- og

energiplanen, med tilhørende handlingsplan ble vedtatt 01.12.2021, antar vi at status for de fire tiltakene og det ene delmålet er det en fikk gjort i 2021.

Av årsmeldingen for 2022 leser vi at oppfølging av klima- og energiplanen er iverksatt, samtidig som det går frem av meldingen at *«det tar tid å finne en rytme og retning i arbeidet, men vi er på god vei»*. Det gis ikke en videre omtale av mål, delmål eller tiltakene i planen. Derimot er årsmeldingens innhold om klima, energi og miljø relatert til konkrete oppgaver som er blitt utført av miljøvernrådgiverne, heller enn en orientering om status og resultater som kan bidra til å si noe om oppnåelse/status for delmålene. De gis en status for oppfølging av tiltakene i handlingsdelen hvor det går frem at *«vi er stort sett i rute med tiltakene»*, men tiltakene kobles ikke noe videre opp mot delmålene.

En av de intervjuede viser til at arbeidet med klima- og energiplanen gjelder alle i kommunen og derav vil også det å sikre måloppnåelse være en faktor som alle skal bidra inn i.- Vedkommende sammenligner det med kommunens målsetninger om sykefravær som gjelder for alle, mens en får inntrykk av at mål knyttet til klima og energi i stor grad overlates til miljøvernrådgiverne.

Systematisk oversikt

I en orienteringssak (jf. saksnr 23/2692) til politisk ledelse ble det vist til at av totalt 107 tiltak, fra handlingsdelen ble vedtatt i 2021, var fire tiltak fullført i henhold til fremdrift, 62 var påbegynt, mens 41 tiltak ennå ikke var startet. Status på tiltakene ble vist i form av en trafikklysmodell – ferdigstilt, startet, ikke påbegynt - uten noen videre årsaksforklaring til hva som skjedde med tiltaket utover dette. Vi leser videre av saken at det fra 2023 *«vil kunne gis en konkret, tekstlig vurdering av status for hvert enkelt tiltak da innordningen av ansvaret for oppfølgingen av tiltakene fra 2023 skal knyttes til enkeltpersoner i kommune»*

Nytt av 2023 er at fremdriften av tiltakene nå er synliggjort med oppstart (grønn), prosess (gult) og ferdigstillelse (rødt). Tiltakene er redusert fra 107 til 94 tiltak. 29 av tiltakene er markert som oppstart. Flere av tiltakene er markert som både grønne, gule og røde uten en nærmere omtale i handlingsdelen om hvorfor. I tilhørende vedlegg som følger av revidert handlingsdel 2023 (jf. bystyret 005/24) er det gitt en tekstlig beskrivelse av tiltakene i handlingsdelen. Heller ikke her er alle tiltakene beskrevet. Hva som er årsaken til dette går ikke frem av dokumentasjonen. Omtale av delmålene og hvordan tiltakene sammen bidrar i retning av delmålet, er direkte fraværende.

Gjennomgangen av oversendt dokumentasjon, samt politiske saker relatert til klima- og energiplanen, gir ingen direkte omtale av status og utvikling for delmålene planen. Dette er i motsetning til klima- og energiplanens hovedmål og tiltak som det rapporteres på årlig gjennom rapporten *«Klimaregnskap- og budsjett»*, og som legges frem for bystyret som en orienteringssak.

5.1.2 RAPPORTERING

Bystyret har i sak 083/21 bedt om at det jevnlig skal rapporteres på fremdrift og status for klima- og energiplanen og dens handlingsdel (jf. vedtak av klimaplanen 2021). Gjennomgang av

møteprotokoll viser at det er lagt opp til ett intervall med to rapportering fordelt på første og tredje kvartal. Samlet består rapporteringene av:

- oppfølging av handlingsplanen,
- vurdering av kommunens klimaarbeid
- utslippstall fra Miljødirektoratet¹³.

Administrasjonen har siden vedtak av klima- og energiplanen fulgt opp om rapporteringsintervallet ved å legge frem to årlige rapporteringer. Rapportering i tredje kvartal er også en revidert handlingsplan for kommende år som også tar innover seg vurderingene av kommunens klimaarbeid.

Samtlige beskriver den politiske rapporteringen som motiverende og nødvendig for å sikre forankring og eierskap til kommunens klimamål. Derimot blir det at flere beskrevet et behov for en mer systematisk tilnærming til rapporteringen av oppfølgingen av handlingsplanen. Flere gir uttrykk for at dagens rapporteringspraksis mangler en klar struktur og at rapporteringen av klima- og energiplanen ikke er integrert i eksisterende rapporteringssløyfer, slik som årsmeldingen eller tertialrapporter. Det beskrives et ønske om en mer strukturert og enklere rapporteringsprosess som kunne gi ledelsen og politikerne relevant informasjon uten å være for ressurskrevende.

Rapporteringsintervallet er innordnet slik at utslippstallene fra Miljødirektoratet rapporteres på første kvartal hvert år sammen med en oversikt over hvordan tiltakene i handlingsplanen er fulgt opp. I tredje kvartal legges det frem en vurdering av kommunens klimaarbeid utarbeidet av ekstern aktør. Vurderingen av kommunens klimaarbeid har blitt utarbeidet av Asplan Viak som for årene 2021, 2022 og 2023 med oppdatert klimaregnskap og budsjett for Haugesund kommune. Dette omfatter en gjennomgang av status for klimagassutslipp både fra kommunen som virksomhet og geografiske utslipp i kommunen. Se også [kapittel 4 Status for mål og delmål](#).

Da intervjuene fant sted sommeren 2023 ble vi fortalt at det ikke forelå noen rapporteringsordninger som sikrer at målsetningene nås, og at det er behov for en oppsummering av hva som er gjennomført og oppnådd så langt. Videre pekes det også på at miljø ikke inngår som en del av klima- og energiplanene, men bør rapporteres på lik linje som for klima- og energiplanen. Derimot vises det igjen til at ansvarlige for oppfølgingen av tiltakene er nylig fordelt ut i organisasjonen. Videre blir vi fortalt at det er ikke gitt noe informasjon om hva som skal rapporteres på. En av de intervjuede fremhever behovet for en strukturert oversikt hvor ansvarlige rapportere om status og kommentere om fremdrift. Det legges til at *«det må være en enkel prosess som samler informasjonen for ledelsen og politikerne uten å være for ressurskrevende.»*. Videre blir det også etterlyst ett behov for at det hele settes i et system for å sikre at informasjonen som kommer fra ulike deler av kommunen kan sammenfattes og gir et bilde av kommunens arbeid med klimamålene. I intervju går det frem at kommunen har nylig fordelt ansvar for oppfølging av tiltakene, men det er foreløpig ikke iverksatt noen

¹³ En mer overordnet rapportering av klimagassutslipp i kommunen gjøres hvert år av miljødirektoratet, basert på KOSTRA- tall. Utslippstallene herfra er den viktigste pekepinnen på hvordan utviklingen er i kommunen som helhet og sammenlignet med resten av landet.

rapporteringsstruktur. Det diskuteres behovet for å inkludere oppfølgingen av klima- og energiplanen i tertialrapportering og bruke systemer som Framsikt for rapportering.

I intervjuene kommer det frem at det ikke er en tydelig systematikk i dagens rapporteringspraksis. Rapporteringen av klima- og energiplanen er ikke integrert i eksisterende rapporteringsrutiner, slik som i årsmeldinger eller tertialrapporter. Noen uttrykker bekymring for at det allerede er tilstrekkelig med rapportering, og at ytterligere krav om rapportering kan føre til at ansatte føler seg fanget i en evig runddans uten mulighet til å heve blikket..

Det er også en viss usikkerhet knyttet til eksisterende praksis. Klimaregnskapet er en del av budsjettet, men det er uklart hvordan dette konkret håndteres. Det pågår mye arbeid i kommunen, og det kan være hensiktsmessig å integrere klimaregnskapet på en mer effektiv måte. Det har imidlertid ikke vært noen klar bestilling om dette så langt.

5.1.3 EFFEKT

I Miljødirektoratets veileder for klima- og energiplanlegging fremheves betydningen av å vurdere om fastsatte mål og tiltak fra handlingsplan har ønskede effekt på kommunens klimagassutslipp og energibruk. For å vurdere dette mener Miljødirektoratet at det er viktig å *«følge med på utviklingen av utslipp og energibruk i kommunen og de ulike kilder/sektorer over tid»* og *«systematisk følge opp status for gjennomføring av tiltak og om man når de fastsatte mål i planen.»*

Som vi allerede har vist til sikrer kommunen, gjennom utarbeidelsen av den årlige rapporten *«Klimaregnskap og -budsjett»*, en oversikt over utviklingen av utslipp og energibruk i kommunen over tid. Utslippstallene herfra er den viktigste pekepinnen på hvordan utviklingen er i kommunen som helhet og sammenlignet med resten av landet. Det går frem av saksfremlegget (jf. saksnr. 015/22) til Utvalg for plan og miljø som gjelder forslag til rapporteringsintervall på handlingsdelen i klima- og energiplanen hvor det står at *«Det er viktig at kommunen følger nøye med på klimaarbeidet og effekten av gjennomførte tiltak.»* og *«Det vil dermed være behov for både diskusjoner rundt hvilke endringer som skal gjøres fra år og til år, samt en redegjørelse av effekt og oppfølging av allerede vedtatte tiltak»*

Når det gjelder klimaregnskap og budsjett, ligger det tiltak i kommunens handlingsdel for klima- og energiplan som skal gjennomføres for å oppnå mål og delmål knyttet til utslippsreduksjon. Siden vedtak av klima- og energiplanen har kommunen valgt å kjøpe klimaregnskap og -budsjett fra Asplan Viak. I de tidligere klimaregnskap og -budsjett fra henholdsvis er estimert effekt av foreslåtte tiltak til handlingsdelen beregnet, men ikke effekten av gjennomførte tiltak. Ifølge rapporten fra Asplan Viak er også noen av tiltakene for lite konkrete til å kunne beregne de potensielle utslippsreduksjonene nøyaktig. I disse tilfellene har de derfor oppgitt en antakelse om den potensielle effekten. Når det gjelder framskrivninger av effekten, er dette basert på Klimakur 2030 (2020) før de estimerer/beregner effekten av kommunens planlagte tiltak.

Veilederen fra Miljødirektoratet anbefaler også kommuner å etablere rutiner for å følge opp gjennomføringen av tiltak og om delmål oppnås. Her vises det til et behov for å tilknytte resultatindikatorer for å kunne sin noe om effekten av iverksatte tiltak, og da spesielt der hvor det er mulig å ha direkte målbare resultater.

Basert på intervjuene fremgår det at rapporteringen om effektene av klima- og energitiltakene forekommer årlig og da i forbindelse med den årlige rapporteringen til bystyret. Imidlertid er det ulike meninger blant intervjuobjektene om hvorvidt denne rapporteringen gir et realistisk bilde av tiltakenes effekt. Det er også delte oppfatninger om hvilken metodikk som skal legges til grunn for rapportering av tiltakenes effekt. Fra flere informanter får vi høre at det er etablert evalueringskriterier for vurdering av tiltakenes effekt nettopp for å få en bedre forståelse av hvilke tiltak som er mest effektive og for å vite om en ligger i rute for å nå målet om et utslippskutt på 55 prosent innen 2030. I et annet intervju blir vi fortalt at virksomhetene skal rapportere på hvorvidt tiltaket har blitt gjennomført, men ikke eventuelle utslippsreduksjoner eller effekter av tiltakene.

En annen mener det er behov for ytterligere systematisk rapportering og bedre datainnsamling for å i det hele tatt kunne vurdere effekten av dagens tiltak. Det beskrives som utfordrende å finne tydelige og målbare parameter, og da spesielt relatert til tiltak som ikke er mulig å kvantifisere.¹⁴

Det blir også stilt spørsmål om i hvilken grad de igangsatte tiltakene i det hele tatt har en målbar effekt på kommunens klimagassutslipp. Det legges til at: «*Rapportering på klimamål og -tiltak krever både øvelse og kompetanse, samtidig som det er nødvendig å vurdere om det er hensiktsmessig å rapportere på de ulike parameterne. Selv om en kan oppnå full måloppnåelse innenfor IKT-sektoren, i samsvar med planen, ved retur at brukt IKT-utstyr er det utfordrende å måle den nøyaktige miljømessige effekten av disse tiltakene. Likevel, vi kan fortsatt rapportere på de handlingene vi har gjennomført, og dette representerer et viktig skritt i riktig retning.*»

En annen trekker frem at «*hvert tiltak må ha en hensikt. Hvor godt det er å måle effekten er ikke sikkert. Kan for eksempel gi forringende effekt for drikkevannskvalitet ved å gjøre tiltak i nedbørsfeltet til et drikkevann. Ønsker derfor en diskusjon rundt om tiltaket er formålstjenlig når alle hensyn legges på bordet.*»

En tredje informant fortalte at de rapporterte detaljert om de implementerte tiltakene. Dette ble forklart med at flere av prosjektene de rapporterte om effekten på var knyttet opp mot klimasatsmidler og midler fra ENØK som krever en evaluering av effekten på innførte tiltak. Samtidig viser det seg at tiltakene det her er vises til også er tiltak som lar seg kvantifisere og hvor en kan beregne den faktiske effekten av CO₂-ekivalenter eller kWh. Dette bekreftes av en annen informant som mener at det innenfor enkelte områder er god kontroll over utslippene av CO₂ og effekten av styring av strøm- og drivstoff-forbruk da dette allerede rapporteres på som en følge av at avdelingen er miljøfyrtårnsertifisert, men at det er utfordrende å uttale seg for kommunen i sin helhet.

¹⁴ Eksempelvis tiltak relatert til holdningskampanjer.

I rapporten fra Asplan Viak (2023) blir det kommentert at det er viktig å være kjent med at tallfestingen av reduksjonene er utfordrende og i stor grad basert på kvalifiserte estimater.

I Klimaregnskapet og -budsjett (Asplan Viak, 2023) ser vi at kommunen har fulgt opp om anbefalingen fra året før ved at *«det nå er gjennomført en kvalitativ vurdering av potensialet for utslippsreduksjoner. Tiltakene er vurdert etter potensiale for klimagassreduksjon og kostnader som lav/middels/høy»*

Rent metodisk beskrives prosessen som følger: *«de planlagte klimagassreduserende tiltakene [blir] gjennomgått og diskutert, før anslått effekt på utslippene vises for hver sektor i klimaregnskapet for egen virksomhet og for geografiske utslipp. Til slutt presenteres framskrivninger mot 2030.»* (Klimaregnskap og -budsjett for Haugesund kommune, 2022). Videre får vi kjennskap til at *«tiltakene i all hovedsak dreier seg om å vurdere effekten av vedtatte tiltak i handlingsplanen fremover i tid og hvor formålet med dette har vært å vurdere hvorvidt tiltak i handlingsplanen er tilstrekkelig for å oppnå kommunens klimamål fremover.»* (Klimaregnskap og -budsjett for Haugesund kommune, 2022).

Gjennom intervju er det flere som er skeptiske til at kommunen vil klare å innfri målsetningen innen 2030. En av de intervjuede forklarer dette med flere av tiltakene som inngår i handlingsdel ikke vil ha effekt før i 2030. I tillegg vektlegges det at det å gjennomføre tiltakene tar tid, og at det ikke er knyttet midler til gjennomføringen av tiltakene innen drift: *«Klimamidlene er i all hovedsak er knyttet opp mot investeringer, men tiltakene er på virksomhet/ drift».*

5.2 VURDERING OG ANBEFALING

Vurdering

I vår gjennomgang blir vi gjort kjent med at kommunen har etablert et ansvar for oppfølging av klima- og energiplanen, hvor miljøvernrådsgiverne har fått koordineringsansvaret. Imidlertid er det en manglende klarhet i ansvarsfordelingen, spesielt når det gjelder å pålegge andre å følge opp tiltakene. Organiseringen av oppfølgingsarbeidet har preget flere ledermøter, og det arbeides med å finne løsninger for å sikre bedre oppfølging. Vi er av den oppfatningen at arbeidet med å følge opp klima- og energiplanen krever at miljøvernrådsgiverne etterspør, er pådrivere og invitere seg selv inn i aktuelle arenaer.

Samtidig problematiseres det av noen at faste lovpålagte oppgaver binder opp mesteparten av kapasiteten og kompetansen, noe som kan skape konflikt med oppfølgingen av klimatiltakene. Eksempelvis blir det vist til at oppfølging av klima- og energiplanen gjør at viktig arbeid innen miljøvern, slik som oppfølging av naturmangfoldsplanen, blir nedprioritert. Det fremstår som at det mangler en integrert tilnærming til oppfølgingen av klima- og energiplanen, spesielt når det gjelder samordning og koordinering av innsatsen på tvers av kommunens enheter. Dette er viktig for å sikre forankring og oppfølging av målsetningene på tvers av organisasjonen. Organisatoriske omstillingsgrep for å integrere nye oppgaver av langsiktig art, som følge av klimatiltakene, synes ikke å ha blitt gjennomført. Dette indikerer behovet for å vurdere nye arbeidsmåter, støtteenheter og virksomhetsområder som allerede opplever begrensede ressurser til å tenke innovativt og løse tjenestene på andre måter.

Vi vurderer det som positivt at kommunen har gjennom de siste årene vist en tydelig kobling mellom sine klima- og miljømål og økonomiske prioriteringer. Dette kommer til uttrykk i budsjett- og økonomiplanene, hvor midler øremerkes for å støtte opp om de ambisiøse målene. En markant økning i tildelte midler fra 2 millioner til 12 millioner kroner i 2022 reflekterer kommunens intensjon om å støtte opp om målene på en betydelig måte. Det har imidlertid vært reduksjon i tildelte midler for Budsjett 2024 og økonomiplan 2025-2027. Reduksjonen begrunnes med et allerede høyt investeringsnivå, men det kan påvirke gjennomføringen av planen. Videre viser dette til en systematikk for oppfølging av tiltakene i handlingsdelen.

Vi har fått inntrykk av at rapporteringen om oppfølgingen av klima- og energiplanen fungerer som en viktig motivasjon for å få ting gjort, men at det samtidig er behov for en mer systematisk tilnærming. Gjennomgangen viser at administrasjonen fortsatt opplever å befinne seg i en utforskningsfase for hvordan rapporteringspraksisen skal systematisere internt i kommuneorganisasjonen. Flere uttrykker bekymring for mangelen på klar systematikk i dagens rapporteringspraksis og peker på behovet for en integrert tilnærming. På den andre siden får vi ett inntrykk at den strukturen og systematikken for rapporteringen som er lagt opp mot politisk ledelse er hensiktsmessig, men at det også her vil over tid være rom for utforskning og tilpasning av innholdet i rapporteringen.

I kommunenes årsmeldinger ser vi at det er blitt fokusert på de konkrete arbeidsoppgavene til miljøvernrådsgiverne, heller enn å gi en helhetlig status over om kommunens innsats og måloppnåelse innen klima- og energiplanen.

Når det gjelder vurdering av effekten av tiltakene, viser intervjuene at det er særlig utfordrende å beregne effekten av tiltak med kvalitative virkninger. Kommunen har foreløpig ikke hatt ressurser og kompetanse til å utføre eksakte beregninger av utslippsreduksjoner for hvert tiltak. Det er derfor behov for en grundigere evaluering av tiltakenes effektivitet for å sikre at målsetningene oppnås.

Kommunenes arbeid med å rapportere effektene av innførte klima- og miljøtiltak er av stor betydning for å vurdere måloppnåelse og effektiviteten av tiltakene. Miljødirektoratets veileder for klima- og energiplanlegging understreker viktigheten av å overvåke utviklingen av utslipp og energibruk over tid samt å systematisk følge opp gjennomføringen av tiltak og måloppnåelse.

I vår gjennomgang ser vi at kommunen benytter seg av den årlige rapporten Klimaregnskap og -budsjett for å få en oversikt over utviklingen av utslipp og energibruk over tid. Dette gir et viktig grunnlag for å vurdere kommunens innsats, selv om tallene fra Miljødirektoratet ofte publiseres med ett års forsinkelse. Videre legger kommunen til rette for diskusjoner om tiltakenes effekt og oppfølging av allerede vedtatte tiltak i rapporteringen til bystyret.

Når det gjelder rapportering av tiltakenes effekt på reduksjon av klimagassutslippene er ikke dette noe vi ser at kommunen gjør utover det vi blir fortalt at gjennomføres hos enkelte som også skal rapportere på ENØK-tiltak. Vi ser fra vår gjennomgang at det i Klimaregnskap og -budsjett estimeres for effekten av vedtatte tiltak, men at det ikke rapporteres på faktiske effekten av

gjennomførte tiltak. Etter vår vurdering tyder det på at rapporteringen på tiltaksnivå har i all hovedsak innebære i hvor stor grad tiltaket er igangsatt heller enn effekten av tiltaket. Det er ulike meninger blant intervjuobjektene om hvorvidt en rapportering av effekt gir et realistisk bilde av tiltakenes effekt. Noen mener at evalueringskriterier er etablert for å bedre forstå hvilke tiltak som er mest effektive, mens andre peker på behovet for bedre systematisk rapportering og mer målbare parametere. En utfordring er også å vurdere effekten av tiltak som ikke lar seg kvantifisere direkte.

Vi vurderer det slik at selv om det kan være vanskelig å rapportere for effekten av tiltakene, gitt utfordringene med å ta i bruk de riktige parameterne, understrekes betydningen av å rapportere på de handlingene som er gjennomført, selv om den nøyaktige miljømessige effekten kan være utfordrende å måle. Det er også behov for diskusjon rundt formålstjenlighet av tiltakene når alle hensyn legges på bordet. Videre er det også et behov for forbedring av kommunens rapporteringspraksis når det gjelder klima- og energiarbeid, men at også miljøarbeidet relateres opp mot dette arbeidet. Dette bør inkludere en mer systematisk tilnærming, tydeligere ansvarsfordeling og enklere, men mer omfattende rapporteringsverktøy for å sikre at målsetningene oppnås og at det politiske engasjementet opprettholdes. Det er også behov for en integrert tilnærming til oppfølgingen av klima- og energiplanen på tvers av kommunens enheter.

Det er positivt at kommunen har gjort grep for å vurdere effekten av tiltakene gjennom både kvantitative og kvalitative vurderinger av potensialet for utslippsreduksjoner og -kostnader. Dette bidrar til å vurdere om tiltakene er tilstrekkelige for å oppnå kommunens klimamål, selv om det er behov for ytterligere forbedringer i rapporteringen av innførte tiltak for å sikre en mer helhetlig og nøyaktig vurdering effekten. Vi opplever samtidig kommunen som utforskende og løsningsorienterte i arbeidet med å utarbeide best praksis på dette område.

Anbefaling

Vi anbefaler kommunen å:

- etablere en tydelig ansvarsfordeling og samordningsstruktur som involverer ulike enheter på tvers av organisasjonen for å sikre helhetlig oppfølging og koordinering av innsatsen.
- etablere klare evalueringskriterier og målbare parametere for å vurdere effektene av tiltakene, samt å integrere rapporteringen i eksisterende rapporteringsrutiner og -systemer.
- vurdere behovet for organisatoriske omstillingsgrep for å integrere nye oppgaver knyttet til klimatiltakene på en mer langsiktig og permanent måte.

6 FORBEDRINGSMULIGHETER

Dette kapitlet svarer på følgende problemstilling:

- Hva er forbedringsmulighetene i kommunens rapporteringspraksis for måloppnåelse knyttet til klima- og miljøarbeidet?

I dette kapitlet oppsummerer vi forbedringsmulighetene som ble trukket frem av informantene under intervjuene. De funnene som presenteres her vil naturlig sammenfalle med funn som er tidligere presentert i rapporten. Vi fokuserer spesielt på å fremheve forbedringsmulighetene som ble nevnt av flere av informanter. Det bør bemerkes at revisjonens forslag til forbedringsmuligheter ikke er en del av dette kapitlet, da disse følger av anbefalingene i rapporten.

6.1 FUNN

Opprette et system for rapportering

Det blir uttrykt et ønske om å forbedre rapporteringspraksis. Dagens rapporteringspraksis blir fremhevet som tungvint og ressurskrevende.

Flere uttrykker et ønske om forbedret rapporteringspraksis og noen foreslår en skjematisk rapportering. Andre viser til muligheten for å benytte ulike moduler i Framsikt eller andre systemer for å rapportere tiltakene mer oversiktlig. Behovet for at rapporteringen kobles til eksisterende rapporteringssløyfer i organisasjonen blir også fremhevet, eksempelvis i tilknytning til tertialrapporteringen. Dette for å unngå at en tilføyer flere rapporteringsbehov, men at en heller tilstreber å legge til rette innenfor eksisterende systematikk.

Det er viktig å unngå at rapporteringen blir en byråkratisk prosess som bare bidrar til økt arbeidsbelastning, men heller fungere som en inspirasjon til handling. Rapporteringen bør derfor være et verktøy som driver frem målsettinger og planlegging. Det er også blitt foreslått at offentliggjøring av rapportene kan bidra til å motivere kommunen til å arbeide med klima- og miljøspørsmål.

Flere ansatte har også påpekt at det mangler nasjonale føringer og normer å ta utgangspunkt i når det gjelder rapporteringspraksis. Uten klare retningslinjer kan det oppstå uenighet om hva som skal rapporteres, hvilke indikatorer som skal benyttes, og hvordan rapportene skal struktureres. Mangel på nasjonale standarder kan føre til inkonsistens og manglende sammenlignbarhet i rapporteringen på tvers/mellom kommuner. Det har derfor blitt uttrykt et behov for at det tas initiativ til å utvikle nasjonale/regionale rammer og veiledninger som kan fungere som en felles plattform for rapportering innenfor klima- og energiområdet. Dette vil bidra til økt konsistens, pålitelighet og sammenlignbarhet i rapporteringspraksisen, og legge grunnlaget for mer effektive og målrettede tiltak.

7 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Konklusjon

Rogaland Revisjon har i denne forvaltningsrevisjonsrapporten undersøkt Haugesund kommunes oppfølging og rapportering av måloppnåelse knyttet til arbeidet innen miljø- og klimafeltet, samt vurdert og synliggjort hvilke muligheter for forbedring som ligger her. Vi har gjort avgrensninger i undersøkelsen som gjør at vi primært har rette søkelyset mot oppfølgingen av kommunedelplanen for klima- og energi 2021-2030. Derfor har ikke miljøaspektet blitt tildelt like stor oppmerksomhet.

Gjennom klima- og energiplanen har Haugesund kommune satt seg ambisiøse klimamål med en rekke delmål og tiltak for å oppnå disse. Det er vår vurdering at oppfølging av klima- og energiplanen er høyt opp på kommunens agenda, både politisk og administrativt. På flere områder ser vi at klima- og energiplanen følges opp av andre planelementer som videre gir klare føringer til for hvordan kommunen skal arbeide for å redusere sine klimagassutslipp.

Det er vår oppfatning at kommunen imøtekommer statlige retningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, men at det ikke i tilstrekkelig grad arbeides systematisk for å nå de klima- og energimålene som kommunen har satt seg. Vi er kjent med at det i løpet av prosjektperioden ble arbeidet med å opprette en ny stilling som kommunens klimakoordinator, hvor intensjonen var at klimakoordinatorene skal ha en betydelig større rolle i oppfølgingen av klima- og energiplanen. Vi har ikke undersøkt hvordan dette er fulgt opp og baserer vår konklusjon på den informasjonen som forelå ved datainnsamlingen og intervjuene andre kvartal 2023.

På bakgrunn av vår undersøkelse mener vi at det er behov for å styrke det systematiske arbeidet med klima- og energi i hele organisasjonen, gjennom enda tydeligere fordeling av roller, ansvar, mandat, intern samordning og systematisk oppfølging av og rapportering på mål og tiltak. Det er behov for å vurdere organisatoriske omstillingsgrep for å integrere nye oppgaver permanent og for å sikre at kommunen er rustet til å iverksette klima og energitiltakene på en måte som lar det inngå som en del av de faste oppgavene i kommunene. Samlet sett viser organisering av klima- og miljøarbeid positive trekk og det er mye velvilje, men det er klare områder for forbedring for å sikre å sikre helhetlig og tverrsektoriell oppfølging av vedtatte klimaambisjoner, og for å sikre at oppfølgingen ikke går på bekostning av andre nødvendige oppgaver.

Kommunens utslipp viser nedgang fra 2020, men en økning sammenlignet med 1990. Status for klimamålene fremgår av klimaregnskapet og budsjettet som også angir tiltakenes potensielle effekt, men det rapporteres ikke på tiltakenes faktiske effekt. Dette kan også henge sammen med at det fremdeles er tidlig etter vedtatt plan og at det tar tid å se effektene av gjennomførte tiltak. Administrativt er det ett ønske om at dagens rapporteringspraksis blir satt i system, og det forslås mulighetene for å koble det sammen med eksisterende rapporteringssløyfer i organisasjonen. Når det gjelder strukturen for rapporteringer opp mot politisk ledelse er vårt inntrykk at dette er i tråd med vedtatt rapporteringsordning.

Anbefaling

Vi anbefaler kommune å:

- tydeliggjøre roller og ansvar for helhetlig og strategisk klima- og energisatsning.
- vurdere om dagens organisering av klima- og energiarbeidet er tilstrekkelig for å sikre helhetlig og tverrsektoriell oppfølging av vedtatte overordnede klimaambisjoner.
- sikre at det er klart hvordan arbeidet med klima og energi skal prioriteres opp mot andre mål og hensyn.
- konkretisere hvordan kommunen ønsker å fremlegge status for klima- og energiplanens delmål.
- tydeliggjøre forventninger om type rapportering på klima-, energi og miljø i kommunens årsmelding.
- etablere en tydelig ansvarsfordeling og samordningsstruktur som involverer ulike enheter på tvers av organisasjonen for å sikre helhetlig oppfølging og koordinering av innsatsen.
- etablere klare evalueringskriterier og målbare parametere for å vurdere effektene av tiltakene, samt å integrere rapporteringen i eksisterende rapporteringsrutiner og –systemer.
- vurdere behovet for organisatoriske omstillingsgrep for å integrere nye oppgaver knyttet til klimatiltakene på en mer langsiktig og permanent måte.

VEDLEGG: SENTRALE DOKUMENTER OG KILDER

Lover og forskrifter

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107 og LOV-2018-06-22-83
- Kommunal- og distriktsdepartementet: *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven). LOV-2008-06-27-71 og LOV-2022-12-02-87 .
- Kommunal- og distriktsdepartementet: *Statlige planretningslinjer for klima-, energiplanlegging og klimatilpasning*. FOR-2018-09-28-1469 og FOR-2021-12-10-3466
- Klima- og miljødepartementet: *Lov om klimamål (klimaloven)*. LOV-2023-12-15-90

Veiledere, standarder og andre dokumenter

- Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021). *Internkontroll i kommunesektoren. Kravene i kommuneloven*.
- Miljødirektoratet (ikke datert). *Veileder. Klima- og energiplanlegging*. Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging
- Norges Kommunerevisorforbund (2020). *RSK 001- Standard for forvaltningsrevisjon»*.
- Oslo, Hamar og Trondheim kommune, Kommunesektorens interesseorganisasjon (ikke datert). *Veileder for klimabudsjett som styringsverktøy*.

Dokumenter fra Haugesund kommune

- Asplan Viak (2020). *Klimabudsjett Haugesund kommune*. Haugesund kommune
- Asplan Viak (2021) *NOTAT Klimaregnskap for Haugesund kommune tilleggsinformasjon og oppdatering*
- Asplan Viak (2022) *Klimaregnskap og budsjett for Haugesund kommune*. Haugesund kommune
- Asplan Viak (2023) *Oppdatert klimaregnskap og budsjett*. Haugesund kommune
- *Budsjett 2022 og økonomiplan 2022-2025*. Haugesund kommune. Vedtatt av bystyre 01.12.21
- *Budsjett 2023 og økonomiplan 2023-2026*. Haugesund kommune. Vedtatt av bystyre 07.12.22
- *Budsjett 2024 og økonomiplan 2024-2027*. Haugesund kommune. Vedtatt av bystyre 06.12.23.
- *Eierskapsmelding 2022*. Haugesund kommune. Vedtatt av bystyret 09.11.2022
- *Forslag til rapporteringspraksis på handlingsdelen i Klima- og energiplanen*. Haugesund kommune. Vedtatt av utvalg for plan og miljø 24.03.2022
- *Fordeling av klimamidlene 2023*. Saksutredning. Arkivsak 23/1215
- *Førstegangsbehandling av Kommuneplanens arealdel 2023-2030* (planid 202203). Haugesund kommune. Arkivsak 22/971

- *Handlingsdel 2021 - Vedlegg til Kommunedelplan for klima og energi 2021-2030* Haugesund kommune. Vedtatt i bystyret 01.12.2021.
- *Handlingsdel 2022 - Vedlegg til Kommunedelplan for klima og energi 2021-2030.* Saksutredning. Haugesund kommune. Vedtatt av bystyret 09.11.2022.
- *Handlingsdel 2023 - Vedlegg til Kommunedelplan for klima og energi 2021-2030* Haugesund kommune. Vedtatt i bystyret 07.02.2024.
- *Klima- og energiplan planprogram, 2017*
- *Klima- og energiplan 2021-2030. Kommunedelplan for klima- og energi i Haugesund kommune.* Haugesund kommune. Vedtatt i bystyret 01.12.2021.
- *Klima- og miljøstrategi for Karmøy- Haugesund- og Tysvær kommune. Bygg og anlegg.* Vedtatt av formannskapet 08.03.2023.
- *Kommunedelplan for energi og klima, Haugesund kommune, 2012-2020.* Haugesund kommune. Vedtatt i bystyret 14.03.12.
- *Kommunedelplan for overvann (2022-2023).* Haugesund kommune. Vedtatt av bystyret 09.11.2022.
- *Kommuneplanens samfunnsdel 2014-2030.* Haugesund kommune. Ukjent vedtaksdato..
- *Naturmangfoldplan. Haugesund kommune 2018-2026.* Vedtatt av bystyret 17.10.2018
- *Planprogram. Kommunedelplan for klima og energi 2018-2030.* Vedtatt av bystyret 17.10.2017
- *Planprogram for kommuneplanens arealdel. Haugesund mot 2030 og forbi.* Haugesund kommune. Vedtatt av formannskapet 05.10.2022
- *Plattform for ledelse.* Haugesund kommune. 2020
- *Rapportering på tiltak i klima- og energiplanen - Vurdering av arbeidet med handlingsdelen i 2022.* Notat. Arkivsak 23/2692-1Sluttbehandling - Kommunedelplan for klima og energi 2021-2030. Saksutredning. Arkivsak 20/26146
- *Årsmelding og årsregnskap 2022.* Lastet ned fra https://pub.framsikt.net/2022/haugesund/mr-202212-%C3%A5rsmelding_2022/#/
- *Årsmeldingen og årsregnskap 2021.* Lastet ned fra https://pub.framsikt.net/2021/haugesund/mr-202112-%C3%A5rsrapport_2022/#/
- *Årsmeldingen og årsregnskap 2020.* Lastet ned fra https://pub.framsikt.net/2020/haugesund/mr-202012-regnskap_2020/#/

Muntlige kilder

- Kommunedirektør
- Kommunaldirektør for tekniske tjenester
- Virksomhetsleder for byutvikling
- Virksomhetsleder for teknisk
- Avdelingsleder for plan
- Miljøvernrådgivere
- Mobilitetsplanlegger
- Eiendomssjef
- Kommunaldirektør for administrasjon og service
- Næringssjef

- Økonomisjef
- Avdelingsleder innkjøp

Andre kilder

- Haugesund kommune (21.08.2023). *Haugesund fikk nasjonal jordvernpris*. Lastet ned fra <https://www.haugesund.kommune.no/aktuelt/haugesund-fikk-nasjonal-jordvernpris.20462.aspx>.
- Miljødirektoratet, Statens vegvesen, Kystverket, Landbruksdirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat og Enova (2020). *Klimakur 2030: Tiltak og virkemidler mot 2030*. Lastet ned fra <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2020/januar-2020/klimakur2030/>
- Sintef (ikke datert). *Klima eller miljø?*. Lastet ned fra <https://www.sintef.no/fagomrader/havforvaltning/klimaellermiljo/>