

Sammendrag:

# Prosessevaluering av klimapolitiske mål for transport

## Hva – Hvorfor - Hvordan

TØI rapport 1172/2011  
Forfattere: Vibeke Nenseth og Arvid Strand  
Oslo 2011 47 sider

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

primært for andre formål enn klimagassreduksjon – nemlig å kunne påvise det beste alternativet (konseptet).

Prosessevalueringer kan peke på institusjonelle ordninger som kan bringe mer oppmerksomhet til klimaspørsmålet. Fokusgruppemøtet pekte eksempelvis på at det også kan dreie seg om å etablere klimalov og et såkalt klimating og større grad av ansvarliggjøring av eksisterende enheter. Intensivert indikatorbruk vil kunne gi grunnlag for oppmerksomhet som i sin tur kan virke disiplinerende. Indikatorutvikling og bruk av slike er avgjørende for at informasjon og kunnskap om temaet kan skaffes tilveie. En mulig organisatorisk løsning kan være et årlig klimating (som foreslått gjennom Klima21-utredningene), hvor utviklingen innenfor området blir belyst av fagfolk og hvor ansvarlige politikere blir konfrontert med dette og må svare for seg. Når det blir en gjentakende foreteelse, vil det trolig virke ansvarliggjørende og forpliktende. Samtidig kan et mer forpliktende sektoransvar som vil si at klimavurderinger gjøres i all politikkutforming - såkalt *climate mainstreaming* - være en avgjørende institusjonell mekanisme som sikrer at klimahensyn ikke glipper i praksis.