

## **Innlandet Revisjon IKS**

# **Forvaltningsrevisjon i Oppland**

**Klima- og energiplanens punkter om arealplanlegging og kollektivtransport**

Arvid Strand, Tanja Loftsgarden og Aud Tennøy

---

**Tittel:** Forvaltningsrevisjon i Oppland - Klima- og energiplanens punkter om arealplanlegging og kollektivtransport

**Forfattere:** Arvid Strand  
Tanja Loftsgarden  
Aud Tennøy

**Dato:** 09.2009

**TØI rapport:** 1030/2009

**Sider** 47

**ISBN Elektronisk:** 978-82-480-0995-5

**ISSN** 0808-1190

**Finansieringskilde:** Innlandet Revisjon IKS

**Prosjekt:** 3476 - Forvaltningsrevisjonsprosjekt vedr oppfølging av klima- og energiplanen

**Prosjektleder:** Arvid Strand

**Kvalitetsansvarlig:** Gustav Nielsen

**Emneord:** Arealplanlegging  
Evaluering  
Kollektivtransport

#### **Sammendrag:**

Forvaltningsrevisjonen gjelder oppfølgingen av temaene Arealplanlegging - miljøhensyn ved lokaliseringsspørsmål og arealbruk og Klima og kollektivtransport etter fylkestingets vedtak av Klima- og energiplan for Oppland. Vi finner ikke noen særlig tendens til forsterket innsats. Vedtaket av klima- og energiplanen førte ikke til organisasjonsmessige endringer i de to fagenhetene som står sentralt i arbeidet med de to temaene. For mange av tiltakene er situasjonen at det er utført positivt arbeid i tråd med tiltaksbeskrivelsen. Vi har imidlertid grunn til å tro at dette ikke er på grunn av planen, men fordi planen har tatt opp i seg mange tiltak som verserte i miljøet på tidspunktet for planens utvikling.

**Title:** Auditing in Oppland County of Norway. How paragraphs on land use and public transport in the Climate and Energy Plan are followed up

**Author(s):** Arvid Strand  
Tanja Loftsgarden  
Aud Tennøy

**Date:** 09.2009

**TØI report:** 1030/2009

**Pages** 47

**ISBN Electronic:** 978-82-480-0995-5

**ISSN** 0808-1190

**Financed by:** Innlandet Revisjon IKS

**Project:** 3476 -Auditing the Climate and Energy Plan in Oppland Count

**Project manager:** Arvid Strand

**Quality manager:** Gustav Nielsen

**Key words:** Land Use Planning  
Organisation  
Public transport

#### **Summary:**

Auditing the county administration's follow-up of the Climate and Energy Plan for Oppland County in Norway (C-E-plan) was carried out last winter. We find no move towards strengthening the achievements on these specific fields. The approval of the C-E-plan does not result in changing the organizations' handling the topics. This is probably due to the fact that adequate work has been done in these fields for a long time. The approval of the plan has underlined an ongoing positive trend, rather than making a change or a strengthening of the situation in the area.

Language of report: Norwegian

---

Rapporten utgis kun i elektronisk utgave.

This report is available only in electronic version.

---

Transportøkonomisk Institutt  
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo  
Telefon 22 57 38 00 - [www.toi.no](http://www.toi.no)

Institute of Transport Economics  
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo, Norway  
Telefon 22 57 38 00 - [www.toi.no](http://www.toi.no)

# Forord

TØI gjennomførte i første del av året en evaluering – en forvaltningsrevisjon - av hvordan de to temaene *Bedre kollektivtransport* og *Samordnet areal- og transportplanlegging* i *Klima- og energiplan for Oppland* som Fylkestinget i Oppland vedtok i september 2007, var blitt fulgt opp i tiden etter vedtaket.

Arbeidet ble gjennomført i nært samarbeid med Innlandet Revisjon IKS, som etter at vi dokumenterte vårt arbeid i form av et arbeidsdokument, utarbeidet en rapport som ble presentert for Kontrollutvalget i Oppland fylkeskommune i juni og som i oktober i år blir lagt fram for fylkestinget til diskusjon.

For å gjøre arbeidet tilgjengelig også på TØIs nettsider, presenterer vi her rapporten fra Innlandet revisjon IKS innenfor rammen av TØIs rapportserie.

Arbeidet er utført av forskerne Tanja Loftsgarden og Aud Tennøy og avdelingsleder Arvid Strand med sistnevnte som prosjektleder. I arbeidet har vi hatt stor nytte av informasjon fra en rekke medarbeidere i fylkeskommunen, hos fylkesmannen og i Statens vegvesen Region øst og fra informanter i kommunene i Oppland. En særlig takk til vår kontaktperson og samarbeidspart i Innlandet Revisjon IKS Reidun Grefsrud.

Oslo, september 2009  
Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm  
Instituttssjef

*Arvid Strand*  
Avdelingsleder

---

**Revisjonsrapport fra prosjekt**

**Fylkeskommunens oppfølging av klima- og energiplanen**

**Miljøhensyn når det gjelder**

- **lokaliseringsspørsmål og arealbruk**
- **kollektivtransport**

**Rapporten er utarbeidet av Transportøkonomisk institutt på oppdrag av Innlandet Revisjon IKS,**

**For kontrollutvalget i Oppland Fylkeskommune**

## FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet ”Klima- og energiplan” som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Oppland fylkeskommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Formålet med forvaltningsrevisjon er i følge kommunelovens § 77, nr 4: ”... *Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.*”

Innlandet Revisjon IKS har engasjert Transportøkonomisk Institutt til å gjennomføre oppdraget. Prosjektarbeidet er utført i perioden februar – mai 2009.

Denne rapporten inneholder et forord og sammendrag skrevet av Innlandet Revisjon IKS, samt rapporten fra Transportøkonomisk institutt.

Rapportutkastet ble sendt fylkesrådmannen til uttalelse 13. mai 2009. Uttalelse fra fylkesrådmannen mottatt 10.juni er vedlagt rapporten.

Lillehammer, juni 2009

Reidun Grefsrud  
Oppdragsansvarlig

# INNLANDET REVISJON IKS - SAMMENDRAG

## Innledning

Kontrollutvalget vedtok i møte 3.9.08 å bestille forvaltningsrevisjonsprosjektet ”Klima- og energiplan”.

Formålet med prosjektet var å få informasjon om og hvordan planen følges opp. I bestillingen til revisjonen uttales følgende: *”Det er kort tid siden planen ble vedtatt, men det vil være interessant og nyttig å kartlegge så tidlig som mulig om det er gjort nødvendige tiltak for å innarbeide planen og legge til rette for de riktige indikasjonene for å kunne følge opp/måle om man er på rett veg.”*

På bakgrunn av en foranalyse gjennomført av Innlandet Revisjon IKS, vedtok kontrollutvalget å avgrense undersøkelsen til å se nærmere på klima og transport og fylkeskommunens roller i forbindelse med oppfølging av klima- og energiplanens tiltak vedr

- Miljøhensyn ved lokaliseringsspørsmål og arealbruk
- Miljøhensyn i forbindelse med kollektivtransporten.

## Problemstillinger:

Klima- og energiplanen ble vedtatt av fylkestinget i september 2007, og det er derfor for tidlig å evaluere effekter av planen. Problemstillingene er derfor rettet inn mot å kartlegge og vurdere gjennomføringen av tiltakene i planen. Flere av tiltakene er forutsatt gjennomført i samarbeid med andre aktører.

Revisjonsprosjektet fokuserer på fylkeskommunens rolle i dette samarbeidet. Følgende problemstillinger ligger til grunn for prosjektet:

- *Hva har fylkeskommunen gjort for å følge opp punktet i Klima- og energiplan for Oppland om miljøhensyn ved lokaliseringsspørsmål og arealbruk?*
  - Hva har fylkeskommunen gjort *i egen organisasjon* for å følge opp planen? Er det etablert noen form for iverksettingsorganisasjon?
  - Hvordan er tiltakene som er lansert i planen innenfor dette temaområdet operasjonalisert?
  - Hva har fylkeskommunen gjort *i samhandlingen med kommunene* (ved veiledning, ved kurs og konferanser, i saksbehandling av planer, osv) med relevans for klima- og energiplanen?
  - Hva har fylkeskommunen gjort i forhold til fylkesmannens relevante avdelinger med tanke på oppfølging av planen?

- *Hva har fylkeskommunen gjort i tiden etter at Klima- og energiplanen ble utarbeidet for å følge opp planens formuleringer om kollektivtransport og klima?*
  - Er det etablert spesielle organisatoriske tiltak for å realisere intensjonene i planen?
  - Har det vært foretatt noen form for ytterligere operasjonalisering av handlingsplanen?
  - Hvilke tiltak er satt i verk innenfor ulike deler av kollektivtransporten?
- *Er arbeidet med å følge opp planen i god gjenge, og er en på rett veg? Hvilke råd kan det gis for det videre arbeidet med grunnlag i revisjonen?*

### Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene for prosjektet finner vi i klima- og energiplanen og de tiltakene som er vedtatt for de aktuelle områdene.

### Metode og gjennomføring

Prosjektet er gjennomført av Transportøkonomisk Institutt. De har gjennomført intervjuer med ledere og saksbehandlere i fylkeskommunen og noen av fylkeskommunens samarbeidspartnere. Transportøkonomisk Institutt har også gjennomført en spørreskjemaundersøkelse til kommunale plankontakter og dessuten dokumentanalyser, samt gjennomgang av kommunale planer.

### Konklusjoner og anbefalinger

**Hovedkonklusjonen** etter gjennomgangen av disse to temaene er at effekten av fylkestingets vedtak om Klima- og energiplan for Oppland ikke ser ut til å ha vært spesiell stor innenfor de to områdene. Dette skyldes først og fremst at arbeidet innenfor disse to temaene var i godt gjenge – i tråd med klimaplanens intensjoner – allerede i forkant av vedtaket om planen. Administrasjonen har i liten grad endret sin adferd som følge av vedtaket og arbeidet ser ut til å ha blitt videreført ganske uanfektet av vedtaket i klima- og energiplanen. Dette har sammenheng med at mange av tiltakene som klima- og energiplanen har tatt opp i seg allerede var implementert i organisasjonen. Etter revisjonens vurdering gjennomføres disse tiltakene i tråd med intensjonene i klima- og energiplanen. Det som etter revisjonens vurdering mangler, er først og fremst organisatoriske tiltak for oppfølging av tiltakene i forhold til målsettingene i klima- og energiplanen.

### ***Operasjonalisering og gjennomføring av tiltak i planen***

Fylkeskommunens arbeid i forbindelse med miljøhensyn i arealplanleggingen og i kollektivtrafikken er godt forankret i den eksisterende forvaltningsstrukturen, henholdsvis i fagenhet for regional utvikling og fagenhet for samferdsel.

Regionalavdelingen har gjennom mange år ført en ganske konsekvent linje i sin samhandling med kommunene når det gjelder kommunale planer. Signalene fra fylkeskommunen har vært at framtidig utbygging bør bygge opp under eksisterende tettsteder, at utbygging i eksternt lokaliserte områder i forhold til eksisterende tettsteder ikke bør forekomme, uansett om det dreier seg om lokalisering av boliger, områder for produksjonsnæringer eller lokalisering av handelsvirksomhet. Kommunene er seg bevisst fylkeskommunens faglige standpunkter. Undersøkelsen viser at det er lite som tyder på at de faglige signalene fra fylkeskommunen rettet mot kommunene har endret seg som følge av klima- og energiplanen. Flere av kommunene ser ut til å ta mer hensyn til klima og miljø i utarbeidelsen av sine planer, men dette er nødvendigvis ikke et resultat av klima- og energiplanen. Fylkeskommunen samarbeider med fylkesmannen og det avholdes månedlige arealplanmøter. Samarbeidet har eksistert lenge før klima- og energiplanen ble vedtatt.

Når det gjelder kollektivtransport har fylkeskommunen gjennom lang tid vært godt i gang med flere gode tiltak. Heller ikke på dette området ser det ut til at klima- og energiplanen representerer noe trendbrudd eller et mer intensivt arbeid. Arbeidet med å forbedre kollektivtransporttilbudet startet flere år før siste versjon av klima- og energiplanen ble vedtatt. Dette gjelder f.eks krav om biodrivstoff i anbud med busselskapene, etablering av pumper for biodrivstoff, forsterking av kollektivtransporttilbudet i Lillehammer- og Gjøvikregionen og samarbeid med turistnæringen og NSB.

### ***Organisatoriske tiltak***

Fylkeskommunen har ikke gjort spesielle organisatoriske tiltak for å følge opp intensjonene i klima- og energiplanen. Det er ikke opprettet egne stillinger og det er heller ikke gjort interne disposisjoner for å ansvarliggjøre i arbeidet med å følge opp planen. Klima- og energiplanen involverer ikke kommuner eller andre organer som sitter med viktige virkemidler for oppfølging av planen. Det er ikke utarbeidet kriterier for å måle ”om man er på rett veg”.

Etter revisjonens vurdering fører manglende involvering fra kommuner og andre sentrale samarbeidspartnere til manglende forpliktelse og forankring av planen. Planen ser også ut til å ha liten forankring internt i fylkeskommunens administrasjon.



Det er ikke sagt noe spesifikt i klima- og energiplanen om den praktiske oppfølgingen av planen. Revisjonen anbefaler at fylkeskommunen gjør en nærmere vurdering av hvordan planen skal følges opp administrativt og i forhold til andre samarbeidspartnere. Mulige temaer for oppfølging vil bl.a. være ansvar, involvering, rapportering og indikatorer for måloppnåelse.

### **Er arbeidet med planen i god gjenge og er en på rett veg?**

Som nevnt, er det for tidlig å evaluere effektene av klima- og energiplanen. Vi kan imidlertid konstatere at de fleste av tiltakene innenfor de to undersøkte temaområdene gjennomføres i tråd med intensjonene. De enkelte tiltakene i planen kan finnes igjen i de ordinære styringsdokumentene som regionalt handlingsprogram og fylkesrådmannens gjennomføringsdokument under det fagområdet der de hører hjemme. Tiltakene er i disse dokumentene ikke relatert til klima- og energiplanen og det er ikke utarbeidet noen systematisk rapportering, måleindikatorer eller liknende. Det er for eksempel ikke utviklet særskilt arealstatistikk som kan følge areal- og transportutviklingen i fylket (dette har heller ikke andre fylker gjort).

Revisjonen anbefaler at det utvikles indikatorer eller andre former for vurderingskriterier som kan være til hjelp i arbeidet med å vurdere om klimatiltakene gjennomføres som planlagt, og om de valgte tiltakene har forventet effekt i forhold til målene.

Arbeidsdokument av 7. mai 2009; revidert 2. juni 2009  
3476 Forvaltningsrevisjon Oppland  
Arvid Strand  
Tanja Loftsgarden  
Aud Tennøy

OI/2022/2009

## **Forvaltningsrevisjon i Oppland**

**Klima- og energiplanens punkter om arealplanlegging og kollektivtransport**

## **Innhold**

<b>Forord</b> .....	<b>9</b>
<b>1 Klima- og energiplan og forvaltningsrevisjon</b> .....	<b>10</b>
<b>2 Problemstillinger og framgangsmåte</b> .....	<b>13</b>
<b>3 Revisjonsprosjekt: Arealplanlegging – miljøhensyn ved lokaliseringsspørsmål og arealbruk</b> .....	<b>16</b>
Fylkeskommunens rolle i arealplanleggingen og oppfølging av klima- og energiplanen .....	16
Hva har fylkeskommunen gjort i egen organisasjon for å følge opp planen?... 18	
Hvordan er tiltakene som er lansert i planen innenfor dette temaområdet operasjonalisert? .....	18
Hva har fylkeskommunen gjort for å følge opp klima- og energiplan for Oppland, i samhandling med kommunene? .....	20
Hytteutbygging/turisme og klimaplanen .....	22
Oppsummering .....	23
<b>4 Revisjonsprosjekt: Klima og kollektivtransport</b> .....	<b>26</b>
Kollektivtransporten i Oppland består i hovedsak av skoleskyss .....	26
Fylkeskommunens rolle vedrørende kollektivtransporten og oppfølging av klima- og energiplan .....	26
Er det etablert spesielle organisatoriske tiltak for å realisere intensjonene i planen? .....	27
Hvilke tiltak er satt i verk innenfor ulike deler av kollektivtransporten? .....	28
Kommunene og arbeidet for bedre kollektivtransport .....	30
Fylkesmannen og kollektivtransporten .....	31
Oppsummering .....	32
<b>5 Kommunenes relasjon til fylkeskommunen – og klima- og energiplanen; resultater fra en spørreskjemaundersøkelse</b> .....	<b>35</b>
<b>6 Sammendrag og konklusjon</b> .....	<b>38</b>
<b>Kilder og referanser</b> .....	<b>41</b>
<b>Vedlegg</b> .....	<b>43</b>
Spørreskjema til plankontakt i kommunen .....	43
<b>VEDLEGG: UTTALELSE FRA FYLKESRÅDMANNEN.</b> .....	<b>46</b>

## Forord

Fylkestinget i Oppland vedtok i september 2007 *Klima- og energiplan for Oppland* (sak 42 – 07 september 2007). Planen setter ambisiøse mål i tråd med Kyotoprotokollens forpliktelser for Norge, og følger opp med en rekke tiltak.

Over halvparten av de totale utslippene av klimagasser i Oppland stammer fra transport. I klima- og energiplanen er *Transport* et sentralt punkt (pkt 6.2); og herunder temaene *Bedre kollektivtransport* og *Samordnet areal- og transportplanlegging*.

Knappt ett år etter at klima- og energiplanen ble vedtatt av Fylkestinget, bestilte Kontrollutvalget i Oppland fylkeskommune forvaltningsrevisjon av disse to temaene i planen. Forvaltningsrevisjon innebærer generelt å føre kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. I dette tilfellet fylkestinget.

På forespørsel, og etter konkurranse med andre utredningsmiljøer, ble TØI tildelt arbeidet med å gjennomføre den etterspurte forvaltningsrevisjonen på de to temaene

- Arealplanlegging – miljøhensyn ved lokaliseringsspørsmål og arealbruk
- Klima og kollektivtransport

Arbeidet er utført av forskerne Tanja Loftsgarden og Aud Tennøy og avdelingsleder Arvid Strand med sistnevnte som prosjektleder. I arbeidet har vi hatt stor nytte av informasjon fra en rekke medarbeidere i fylkeskommunen, hos fylkesmannen og i Statens vegvesen Region øst og fra informanter i kommunene i Oppland.

Samarbeidet med Innlandet Revisjon IKS ved Reidun Grefsrud har vært preget av åpenhet, og vi har hatt stor glede av denne kontakten i arbeidet med prosjektet.

Oslo juni 2009

Lasse Fridstrøm  
Instituttssjef

Arvid Strand  
Avdelingsleder

# 1 Klima- og energiplan og forvaltningsrevisjon

Klima- og energiplanen som ble vedtatt i Fylkestinget (FT) i september 2007 inngår i en lang rekke av dokumenter de siste ti femten årene. Den bygger direkte på "Plan for reduksjon av luftforurensing i Oppland" som ble vedtatt av FT i april 1999 og "Klima- og energiplan for Oppland 2003 – 2010" som ble lagt fram for fylkesutvalget og vedtatt fulgt opp i forbindelse med regionalt handlingsprogram for 2005. Planen er også en oppfølging av regjeringens klimamelding - St.meld. nr 34 (2006-2007) "Norsk klimapolitikk".

Klima- og energiplanen for Oppland er utarbeidet av en komité, utnevnt av fylkesordførers ledergruppe. Komiteen bestod av følgende deltakere:

Komiteleder: Reidun Gravdahl (Ap)

Saksordfører: Inga Marie Norderhus (SV)

Stedfortreder: Kåre Helland (Sp)

Saksbehandlere: Magne Kjelstad og Kjersti Moltubakk (i fylkeskommunen)

Komiteens oppgave var å rullere foreliggende klima- og energiplan for Oppland, og i denne foreslå konkrete tiltak for å redusere utslipp av klimagasser i fylket. Fylkeskommunen hadde ansvaret for sekretariatsrollen, og denne ble utført av saksbehandlere i fagenhet Regional utvikling nevnt ovenfor.

Fylkesmannen har vært sentral i arbeidet med klima- og energiplanen og har bidratt aktivt med foredrag, veiledning og innspill til fylkeskommunen. Særlig i forhold til spørsmål omkring temaene avfall og landbruk har fylkesmannen vært sentral, blant annet fordi fylkeskommunen mangler denne kompetansen. Våre informanter gir uttrykk for at det var et godt samarbeid mellom fylkesmannen og fylkeskommunen i forbindelse med utarbeiding av planen.

I innledningen til den sist vedtatte planen vises det blant annet til "Bioenergiplan for Oppland". Det uttales at Oppland har ambisjon om å være et ledende fylke på bioenergi, og at denne satsingen er et av fylkets viktigste i klimaarbeidet. Oppland fylkeskommune er dessuten utnevnt som "grønn energikommune" av regjeringen i 2007 og inngår i et treårig nettverksarbeid med utvalgte kommuner under ledelse av KS. Klimaplanen inngår som en del av innsatsen i dette prosjektet.

Totale utslipp av klimagasser i Oppland i 2005 var på 1,25 mill tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Dette utgjør ca to prosent av Norges samlede utslipp. Over halvparten av klimagassutslippene i Oppland kommer fra vegtrafikken. Det framgår av klima- og energiplanen at hovedmålet for klimapolitikken i Oppland er å redusere utslipp av klimagasser med fem prosent innen 2012 og 30 prosent innen 2020 i forhold til nivået i 2005. Planen inneholder konkrete mål for utslippsreduksjoner i ulike sektorer: Utslipp av klimagasser fra oppvarming og avfallsdeponier skal halveres innen 2020, mens utslipp fra vegtrafikk og landbruk skal reduseres med 20 prosent innen 2020.

Det heter i planen at hvis utslippene fra transport skal reduseres, må det satses langt sterkere på kollektivtrafikk. Utbygging av jernbanenettet i fylket, bedre busstilbud i tettbygde områder, og utbygging av gang- og sykkelveger er blant prioriterte tiltak i klima- og energiplanen.

Kommunene har en sentral rolle i klimaarbeidet, blant annet gjennom sitt ansvar for arealutviklingen. Kommunene er derfor en viktig samhandlingspartner for fylket for å få gjennomført lokale tiltak. Fylkeskommunen angir å ville være en aktiv dialogpartner og støttespiller for å få til et felles løft for reduserte utlipp i fylket.

Som tilsynsorgan, ønsker kontrollutvalget å få informasjon om hvordan klima- og energiplanen følges opp. I den forbindelse er det vedtatt å se nærmere på planens tema *Transport* (pkt 6.2) og fylkeskommunens rolle i forbindelse med

- innspill, rådgivning og veiledning til kommunenes planer når det gjelder miljøhensyn ved lokaliseringsspørsmål og arealbruk, jfr fylkeskommunens rolle i areal- og samfunnsplanleggingen
- kollektivtransport – dvs fylkeskommunens rolle i kollektivtransporten og tiltak og måleindikatorer i denne forbindelse for å sikre at man er på vei mot mål som er satt i klima- og energiplanen

I et forprosjekt utført av Innlandet revisjon ved Reidun Grefsrud med formål å framskaffe en oversikt over hvordan oppfølgingen av planen skjer, konkluderes det at problemstillingene bør rettes mot måloppnåelse, dvs om det er iverksatt strategier og tiltak, og om det følges opp/måles at man er på rett vei mot målene, måleindikatorer, samarbeid – avtaler og kommunikasjon, rapportering og rollefordeling.

### ***Hva er forvaltningsrevisjon?***

Det finnes spesielle retningslinjer for forvaltningsrevisjon utarbeidet av Norges Kommunerevisorforbund (RSK001). Disse retningslinjene er stort sett i tråd med vanlige krav til utredningsarbeid. I retningslinjene heter det blant annet:

*Med utgangspunkt i problemstillingen skal det etableres revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonsprosjekter. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området – og de skal være konkrete*

I det vedtatte plandokumentet er det formulert en rekke tiltak under tema Transport (pkt 6.2). Disse er gjengitt i tabell 1 på neste side. Disse skisserte tiltakene vil være våre revisjonskriterier – tilordnet våre mer overordnede problemstillinger innenfor hvert av de to revisjonstemaene skissert i neste kapittel.

Tabell 1: Tiltaksliste presentert i Klima- og energiplan under tema 6.2 Transport (s 32)

Tiltak	Hovedansvarlig og samarbeidspartnere
<b>Økt bruk av biodrivstoff</b> - Sette krav om bruk av biodrivstoff i anbud for busstransport i regi av fylkeskomm. - Arbeide for å få etablert pumper for biodrivstoff i alle regioner i Oppland - Samarbeide med aktører i transportbransjen med sikte på økt bruk av biodrivstoff.	<b>Oppland fylkeskommune,</b> oljeselskap, transportselskap
<b>Lokal produksjon og bruk av syntetisk biodiesel</b> - Arbeide for å realisere pilotanlegg for produksjon av syntetisk biodiesel ved GLØRS anlegg i Lillehammer	Oppland fylkeskommune, GLØR, Innovasjon Norge
<b>Redusere utslipp - kjøretøy og kjørestil</b> - Gradvis utskifting av OFKs bilpark til kjøretøy med lavest mulig utslipp - Innføring av miljøkrav ved innkjøp og leasing av kjøretøy. - Kurs i økokjøring for ansatte, politikere og sjåfører i kollektivtransport	<b>Oppland fylkeskommune</b>
<b>Bedre kollektivtilbud</b> Videreutvikle kollektivtransporten i fylket, spesielt i befolkningstette område og langs prioriterte kollektivakser. Særlig innsats på: - forsterka tilbud i Lillehammerregionen fra 1.1.2008 - videreutvikling av kollektivtransportens miljøprofil - prosjekt for miljøeffektiv kollektivtransport i reiselivsområder - høyne kvaliteten på infrastruktur - god korrespondanse mellom tog og buss	<b>Oppland fylkeskommune,</b> kommuner, regioner, reiseliv, Statens vegvesen, NSB
<b>Jernbane</b> Være pådriver for utbygging av jernbanenettet som legger til rette for redusert reisetid og økt frekvens, og økt godstransport. Prioriterte tiltak: - dobbeltspor til Lillehammer - flere kryssingsspor på Dovrebanen - godsterminal Otta - utbedring av Gjøvikbanen - sammenbinding av Gjøvikbanen og Dovrebanen	<b>Oppland fylkeskommune</b> kommuner, regioner
<b>Gang- og sykkelveger</b> - Stimulere til utarbeiding av plan for overordna sykkelvegnett i byer/tettsteder med mer enn 5000 innbyggere - Prioritere utbygging av gang-og sykkelveger i radius 2 km fra skoler	Statens vegvesen, <b>Oppland fylkeskommune</b> Kommunene
<b>Samordnet areal- og transportplanlegging</b> - Vektlegge prinsipp for samordnet areal- og transportplanlegging i veiledning av kommunene - Innarbeide klima- og energivurderinger i kommunal planlegging. - Stimulere til en utbyggings- og lokaliseringspolitikk som reduserer transportbehovet og gir grunnlag for økt kollektivtransport - Utarbeid regionale lokaliseringsanalyser etter ABC-prinsippet	<b>Oppland fylkeskommune,</b> Fylkesmannen i Oppland, Kommunene
<b>Redusert transportomfang - møter</b> - Redusere transportbehovet for politikere og ansatte OFK gjennom økt bruk av telefon-/videokonferanser - Lage retningslinjer som fremmer bruk av kollektivtransport og samkjøring ved planlegging av møter/kurs/konferanser - Innføre godtgjøring som favoriserer bruk av kollektivtransport og sykkel framfor bil. - Kompensere utslipp fra flyreiser til utlandet gjennom kjøp av frivillige "klimavoter". Gjelder tjenestereiser for politikere og ansatte OFK.	<b>Oppland fylkeskommune</b>
<b>Redusert transportomfang - arrangementer</b> - Sette vilkår til større arrangement som OFK støtter om at arrangør må legge til rette for å redusere utslipp fra publikumstransport	<b>Oppland fylkeskommune,</b> arrangører

Forvaltningsrevisjonen skal dokumenteres på en måte som er tilstrekkelig til å gi en totalforståelse av utførelsen av prosjektet, og til å underbygge revisors vurderinger og konklusjon. Det ligger for øvrig i definisjonen av et forvaltningsrevisjonsprosjekt at det først og fremst er administrasjonen – i dette tilfellet fylkesadministrasjonen - som skal vurderes og ikke de politiske prioriteringene/vedtakene som ligger til grunn for deres arbeid.

## 2 Problemstillinger og framgangsmåte

Den foreliggende forvaltningsrevisjonsoppgaven kjennetegnes blant annet ved to forhold. For det første at fylkesadministrasjonen spiller ganske ulike roller i de to temaene som skal revideres. I *arealplanleggingssammenheng* er hovedaktøren kommunene i fylket, siden det er disse som i henhold til plan- og bygningsloven er gitt det primære ansvaret for arealforvaltningen. Fylkeskommunens rolle er å gi kommunene råd og veiledning i arealdisponeringsspørsmål, og dessuten å sette ned foten dersom kommunene foretar disposisjoner som fylkeskommunen anser å være i strid med sentrale, eller mer lokale, retningslinjer innenfor feltet<sup>1</sup>. Når det gjelder *kollektivtrafikken*, er fylkeskommunen mer direkte ansvarlig for å drive arbeidet framover. Det er fylkeskommunen som har ansvaret for å legge opp det kollektive transportsystemet på en slik måte at viktige brukergrupper nås på en god måte og at mulighetene for å kapre nye brukere utnyttes. Det fylkeskommunale apparatet har ansvaret for hvordan det kollektive systemet skal utformes, hvilken standard det skal ha, sørge for at det skaffes ressurser til så vel investeringer som drift, og å påse at systemet utføres på måter som gir minst mulig klimagassutslipp. Disse to litt ulike rollene som fylkeskommunen spiller i arbeidet med de to temaene, gjør at revisjonsarbeidet må utformes litt forskjellig for de to oppgavene.

Et annet sentralt kjennetegn ved denne forvaltningsrevisjonen er at det er gått svært kort tid siden planen som skal revideres, ble vedtatt av fylkestinget. Det innebærer at det trolig er for tidlig å evaluere effekter av planen. Mer sentralt i forvaltningsrevisjonen må derfor stå, for det første, hvilke organisatoriske tiltak fylkeskommunen har gjort internt for å møte utfordringene i planen. Dessuten hva fylkeskommunens administrasjon har gjort innenfor de to temaområdene i årene før og etter vedtaket av klima- og energiplanen, og i hvilken grad denne innsatsen har forsterket eller eventuelt svekket arbeidet med å realisere de formulerte målene og tiltakene i planen.

Dette innebærer å kartlegge og vurdere gjennomføringen av de mål og tiltak som er skissert i klimaplanen når det gjelder kollektivtransport – og tilsvarende for de mål og tiltak som er skissert i klimaplanen under overskriften ”samordnet areal- og transportplanlegging”. Fylkeskommunens samarbeid og rolle i forhold til andre aktører, for eksempel fylkesmannen må også klarlegges. Det vil også være aktuelt å kartlegge og vurdere hvordan mål og tiltak i klimaplanen er fulgt opp i fylkeskommunens ordinære styringsdokumenter (f.eks regionalt handlingsprogram, fylkesrådmannens gjennomføringsdokument osv).

Flere av tiltakene i klima- og energiplanen forutsettes å skulle gjennomføres i samarbeid med andre aktører. Det medfører at selv om vi i dette prosjektet først

---

<sup>1</sup> I plan- og bygningsloven heter det at fylkeskommunen skal, så langt det er mulig, gi kommunen planfaglig hjelp og rettledning. (Pbl § 20-2). Fylkeskommunen er videre høringspart i den kommunale planprosessen og har innsigelsesrett til kommunale planer. (Pbl § 20-5 og § 27-2).



og fremst er opptatt av fylkeskommunens rolle, er også kommunenes arbeid viet oppmerksomhet. Det samme gjelder fylkesmannen og Statens vegvesen Region øst.

**Hovedproblemstillingen** ved revisjonen av hvordan arealforvaltningen er fulgt opp, har vi formulert slik:

***Hva har fylkeskommunen gjort for å følge opp punktet i Klima- og energiplan for Oppland om miljøhensyn ved lokaliseringsspørsmål og arealbruk?***

Med følgende delproblemstillinger:

- Hva har fylkeskommunen gjort *i egen organisasjon* for å følge opp planen? Er det etablert noen form for iverksettingsorganisasjon?
- Hvordan er tiltakene som er lansert i planen innenfor dette temaområdet<sup>2</sup> operasjonalisert?
- Hva har fylkeskommunen gjort *i samhandlingen med kommunene* (ved veiledning, ved kurs og konferanser, i saksbehandling av planer, osv) med relevans for klima- og energiplanen?
- Hva har fylkeskommunen gjort i forhold til fylkesmannens relevante avdelinger med tanke på oppfølging av planen?

Revisjonskriteriene knyttet til disse problemstillingene henter vi fra tabell 1 side 6, og resultatene fra revisjonen er presentert i kapittel 3 og oppsummert i tabell 4 til sist i samme kapittel.

*Framgangsmåten* for å belyse disse problemstillingene har først og fremst vært å gjennomføre intervjuer med sentrale aktører i fylkeskommunen, i Statens vegvesen Region øst og hos fylkesmannen, samt ved å studere relevante offentlige dokumenter i fylkeskommunen. Vi har også studert fylkeskommunens agering ved utarbeidelse av kommunale planer og ved den formelle behandlingen av slike. Kommunenes erfaringer med fylkeskommunen i planprosesser er kartlagt gjennom spørreskjema til plankontaktene i kommunene. Denne ble gjennomført elektronisk, med én purring, og ga en svarprosent på knapt 70; 18 av fylkets 26 kommuner svarte.

**Hovedproblemstillingen** ved forvaltningsrevisjonen når det gjelder temaet klima og kollektivtransport har vi formulert slik:

---

<sup>2</sup> I planen nevnes følgende:

- Vektlegge prinsipp for samordnet areal- og transportplanlegging i veiledning av kommunene
- Innarbeide klima- og energivurderinger i kommunale planer
- Stimulere til en utbyggings- og lokaliseringsspolitikk som reduserer transportbehovet og gir grunnlag for økt kollektivtransport
- Utarbeide regionale lokaliseringsanalyser etter ABC-prinsippet
- Redusere transportbehovet for politikere og ansatte i OFK gjennom økt bruk av telefon-/videokonferanser
- Lage retningslinjer som fremmer bruk av kollektivtransport og samkjøring ved planlegging av møter/kurs7konferanser
- Innføre godtgjøring som favoriserer bruk av kollektivtransport og sykkel framfor bil
- Kompensere utslipp fra flyreiser til utlandet gjennom kjøp av frivillige ”klimavoter”. Gjelder tjenestereiser for politikere og ansatte i OFK

***Hva har fylkeskommunen gjort i tiden etter at Klima- og energiplanen ble utarbeidet for å følge opp planens formuleringer om kollektivtransport og klima?***

Med følgende delproblemstillinger:

- Er det etablert spesielle organisatoriske tiltak for å realisere intensjonene i planen? Har det vært foretatt noen form for ytterligere operasjonalisering av handlingsplanen?
- Hvilke tiltak er satt i verk innenfor ulike deler av kollektivtransporten?  
Eksempelvis
  - i distriktene i fylket
  - i forhold til turistnæringen
  - når det gjelder intermodale forhold (samordning mellom ulike typer transportmidler)
  - når det gjelder bruk av mer miljøvennlig drivstoff, og
  - hva med tiltak i infrastrukturen for kollektivtrafikken?

Revisjonskriteriene knyttet til disse problemstillingene henter vi fra tabell 1 side 6, og resultatene fra revisjonen er presentert i kapittel 4 og oppsummert i tabell 5 til sist i samme kapittel.

Ved gjennomføringen av denne delen av revisjonen har fylkeskommunen stått i sentrum. Vi har gjennomført intervjuer med sentrale aktører i fylkeskommunen, hos fylkesmannen og i Statens vegvesen Region øst, og studert relevante offentlige dokumenter. Kommunenes syn på eget og fylkeskommunens arbeid med kollektivtransporten har vi kartlagt gjennom den tidligere nevnte spørreskjemaundersøkelsen til plankontaktene i kommunen.

Endelig har vi i hele arbeidet hatt to overordnede spørsmål for øyet; ***Er arbeidet med å følge opp planen i god gjenge, og er en på rett veg?*** Samt: ***Hvilke råd kan gis for det videre arbeidet med grunnlag i revisjonen?***

### **3 Revisjonsprosjekt: Arealplanlegging – miljøhensyn ved lokaliseringsspørsmål og arealbruk**

#### **Fylkeskommunens rolle i arealplanleggingen og oppfølging av klima- og energiplanen**

Kommunen er den sentrale aktøren når det gjelder arealforvaltning. Ved forvaltningsrevisjonen av dette temaet i Klima- og energiplanen er det imidlertid fylkeskommunens rolle i areal- og samfunnsplanleggingen som står i fokus. Det vil si at vi først og fremst er ute etter å undersøke hvordan fylkeskommunen har fulgt opp miljøhensyn ved lokaliseringsspørsmål og arealbruk i kommunene de senere årene.

Hovedmålsettingen i fylkeskommunens klima- og energiplan når det gjelder transport er at utslipp av klimagasser fra vegtrafikk skal reduseres med 20 prosent innen 2020 i forhold til nivået i 2005. Det er flere typer tiltak som skal gjennomføres for å nå denne målsettingen. Under overskriften ”Samordnet areal- og transportplanlegging” er følgende tiltak satt opp i planen:

- Vektlegge prinsipper for samordnet areal- og transportplanlegging i veiledning av kommunene
- Innarbeide klima- og energivurderinger i kommunale planer
- Stimulere til en utbyggings- og lokaliseringsspolitikk som reduserer transportbehovet og gir grunnlag for økt kollektivtransport
- Utarbeide regionale lokaliseringsanalyser etter ABC-prinsippet

Ved behandlingen av Klima- og energiplanen i fylkestinget i september 2007 ble arealplanlegging i sin store alminnelighet framhevet, og det ble påpekt viktigheten av at ”det innledes dialog med kommunene i fylket” blant annet når det gjelder *gang- og sykkelveger*. Vi har derfor viet også dette delområdet oppmerksomhet ved revisjonsarbeidet. Om gang- og sykkelveger heter det under tiltak i Klima- og energiplanen:

- Stimulere til utarbeiding av plan for overordna sykkelvegnett i byer/tettsteder med mer enn 5000 innbyggere
- Prioritere utbygging av gang- og sykkelveger i radius 2 km fra skoler

I kapittel 6.6 i klima- og energiplanen heter det at fylkeskommunen vil *gjennom dialog med kommuner og regionråd diskutere oppfølging av klimatiltak innenfor rammen av partnerskaps- og gjennomføringsavtaler*.

Før det revisjonsarbeidet som her rapporteres, ble startet opp, ble det av fylkeskommunen foretatt en kartlegging av hvordan kommunene har fulgt opp det generelle nasjonale pålegget om å utarbeide kommunale klimaplaner<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Fylkeskommunen har vært pådriver for utarbeidelse av klimaplaner i kommunene, og har gjennomført kommunale oppstartsmøter, råd og veiledning for å bistå kommunene i dette arbeidet. Fylkesmannen gir skjønnsmidler til utarbeidelse av kommunale klimaplaner.

De fleste kommunene i fylket har klima- og energiplan under utvikling eller har sluttført arbeidet med en slik plan; enten alene eller i samarbeid med andre kommuner (se tabell 2). Gjennomførte og planlagte tiltak dreier seg i stor utstrekning om utskiftning av oljefyringsanlegg, om etablering av fjernvarmeanlegg, enøk-tiltak, vannbåren varme i bygninger, men også om krav til CO<sub>2</sub>-utslipp ved valg av leasingbiler. Med andre ord tiltak som ikke direkte angår denne revisjonens tiltaksområder.

Tabell 2: Status for klimaplanarbeidet i kommunene (per 15. mai 2008)

Kommune	Igangsatt planarbeid	Kommentar
Lillehammer	Første klimaplan vedtatt i 2001	Rullering av handlingsplan i 2009
Gausdal	Ja	Plan ventes ferdig desember 2008
Øyer <sup>4</sup>		
Ringebu		
Sør-Fron		Er i startfasen for oppstart av egen klima- og miljøplan
Nord-Fron	Ja	Forventes ferdig februar/mars 2009
Sel	Ja	Regionalt samarbeid mellom de seks norddalskommunene
Vågå	Ja	Regionalt samarbeid mellom de seks norddalskommunene
Skjåk	Ja	Regionalt samarbeid mellom de seks norddalskommunene
Lom	Ja	Regionalt samarbeid mellom de seks norddalskommunene
Lesja	Ja	Regionalt samarbeid mellom de seks norddalskommunene
Dovre	Ja	Regionalt samarbeid mellom de seks norddalskommunene
Vestre Toten	Ja	Plan forventes ferdig desember 2008
Østre Toten	Ja	Plan forventes ferdig februar 2009
Nordre Land	Ja	
Søndre Land		
Nord-Aurdal		
Sør-Aurdal		
Etnedal		
Øystre Slidre	Ja	Plan forventes ferdig i 2008
Vestre Slidre		
Vang	Har planer om regionalt samarbeid mellom de seks Valdreskommunene og kommuner i Hallingdal	Mål om generell plan for samarbeidskommunene med handlingsplan i den enkelte kommune
Gran	Ja	Høringsutkast forventes ferdig i desember 2008
Lunner	Ja	Plan forventes ferdig 2009
Jevnaker	Ja	

<sup>4</sup> Kommuner med tomme ruter har ikke gitt opplysninger (ikke svart) i fylkeskommunens undersøkelse

## **Hva har fylkeskommunen gjort i egen organisasjon for å følge opp planen?**

Fylkesrådmannen legger føringer for organiseringen, og regional utvikling følger opp de områdene som naturlig ligger under fagenheten når det gjelder klimaplanen. Kommunalkomiteen i fylkestinget har det politiske oppfølgingsansvaret, og det er utpekt saksordfører. Det skal rapporteres i løpet av første halvår i år.

De ansatte i fagenheten Regional utvikling ble informert om arbeidet med klima- og energiplanen, og konklusjonene i planen blir, etter det vi får opplyst, lagt til grunn i saksbehandling og rådgivning overfor kommunene.

Ifølge våre informanter fra fylkeskommunen, ble det gjort lite av organisatoriske grep som følge av planen, og tiltakene som ble gjort i egen organisasjon bestod i hovedsak av enøktiltak i egne bygninger. Det ble heller ikke laget en plan for iverksetting av tiltakene i planen, og heller ikke etablert noen klare ansvarsområder.

Det ble ikke opprettet en egen iverksettingsorganisasjon for å følge opp planen. Fylkeskommunen hadde tidligere en miljøgruppe med representanter fra ulike fagenheter (gruppen ble etablert i forbindelse med miljøsertifisering av fylkeskommunens sentraladministrasjon, og ble nedlagt i 2006/2007). Spørsmålet om en miljø-/klimagruppe ble tatt opp til diskusjon, uten at dette førte til videre organisering.

En representant for sekretariatet som hadde utarbeidet klima- og energiplanen, inviterte seg også ut til resten av fagadministrasjonen for å informere om planen, men dette ble ikke fulgt opp videre. På tross av god kompetanse på ulike miljøfelt internt i fylkeskommunen, har det vist seg å være uklare roller for ansvarsområder og manglende systematisering av hvordan arbeidet med oppfølging av planen skulle skje.

Det ble ikke ansatt noen nye personer i forbindelse med oppfølging av klima- og energiplanen. Og samtidig skjedde det uheldige at de to medarbeiderne som hadde hatt arbeidet med å utarbeide klima- og energiplanen forlot fylkeskommunen – og enheten Regional utvikling. Ett eksempel på følgene av dette kan være arbeidet med å følge opp tiltaket *kjøp av klimavoter*. Dette har ingen tatt tak i etter at vedkommende som laget et første notat om saken, sluttet.<sup>5</sup>

## **Hvordan er tiltakene som er lansert i planen innenfor dette temaområdet operasjonalisert?**

I klima- og energiplanen nevnes det at fylkeskommunen skal innarbeide prinsipp for samordnet areal- og transportplanlegging i veiledning med kommunene,

---

<sup>5</sup> Våre informanter angir også som årsak til at dette arbeidet ble stoppet, at fylkeskommunen fikk ny leverandør av flyreiser

innarbeide klima- og energivurderinger i kommunale planer, stimulere til en utbyggings- og lokaliseringsspolitikk som reduserer transportbehovet, og utarbeide regionale lokaliseringssanalyser etter ABC-prinsippet<sup>6</sup>. Dette har fylkeskommunen jobbet med også før klima- og energiplanen ble vedtatt.

Oppland fylkeskommune har så langt ikke utarbeidet regionale lokaliseringssanalyser etter ABC-prinsippet, men har utarbeidet fylkesdelplan for kjøpesenterlokalisering med retningslinjer for etablering av kjøpesenter i fylket. Denne er på noen områder strengere enn Rikspolitiske bestemmelser for kjøpesenterlokalisering (har bl a grense på 1500 m<sup>2</sup> i stedet for 3000). Ifølge våre informanter i fylkeskommunen følger de ABC-tenking i sine uttalelser til kommuneplaner.

I forbindelse med Nasjonal transportplan er det utarbeidet en nasjonal sykkelstrategi. Fylkeskommunen vil gjøre regionale tilpasninger til denne i forbindelse med ny fylkesdelplan. Etablering av gang- og sykkelveger skal prioriteres i fylket, særlig i tilknytning til fylkesveger. Dette ville trolig blitt prioritert likevel, men nå blir dette gjennomført i større grad. Det er avsatt penger til G/S-veger i tilknytning til skoler, der kommunene er med på å investere i disse (50 %). Fylkeskommunen har tatt opp lån på 100 mill., hvorav minst 25 % går til bygging av gang- og sykkelveger. Klima brukes som argument for satsingen på gang- og sykkelveier, men man kan ikke si at klima- og energihandlingsplanen er grunnen til at denne satsingen skjer. Det har vært et langsiktig arbeid og har pågått lenge, i hvert fall siden den nasjonale sykkelstrategien ble lansert i 2003 som del av grunnlagsdokumentene for Nasjonal transportplan 2006-2015. Både Gjøvik og Lillehammer har – før klima- og energiplanen så dagens lys - kommunalt utarbeidede og vedtatte planer for det overordnede gang- og sykkelvegnettet. I det tredje store tettstedet i fylket, Raufoss, har Vestre Toten kommune startet arbeidet med en slik plan.

Fylkesmannen og fylkeskommunen har et samarbeid om årlig rapportering av Regionalt handlingsprogram, der blant annet oppfølging av klimaplanen er et punkt<sup>7</sup>. På plansiden har fylkeskommunen løpende samarbeid med fylkesmannens avdelinger for henholdsvis miljøvern og landbruk, om planbehandling og kompetanseutviklingstiltak i forhold til kommunene. Fylkeskommunen deltar i nettverket Grønne energikommuner sammen med kommunene på Hadeland. Nettverket er tildelt 1 250 000 kroner som statlig bidrag til oppnåelse av målsettingene med Grønne energikommuner. Disse midlene skal blant annet brukes for å tilsette en prosjektmedarbeider som skal arbeide spesielt med mål knyttet til kommunenes status som grønne energikommuner.

---

<sup>6</sup> Dette er et prinsipp for lokalisering av aktivitet. De mest arbeidsplass- og besøksintensive virksomhetene anbefales lokalisert til steder den beste kollektivtransportbetjeningen. Mindre besøksintensive virksomheter (eksempelvis lagervirksomhet) kan tilsvarende lokaliseres til hovedvegssystemet og med dårligere kollektivtransportbetjening

<sup>7</sup> Oppfølging av planen ble innarbeidet som politisk resultatmål i regionalt handlingsprogram for 2008

Miljørådgiveren i fylkeskommunen utarbeidet i 2007 en miljørapport for fylkeskommunen, som oppsummerte status for fylkeskommunens virksomhet. Der det ble introdusert noen mulige miljøindikatorer for innkjøp, avfall, energibruk, transport og klimagassutslipp. Dette arbeidet er ikke fulgt opp.

Det er heller ikke utarbeidet særskilt arealstatistikk som på en god nok måte kan følge utviklingen når det gjelder areal- og transportutviklingen i fylket. En slik statistikk er for øvrig heller ikke etablert i andre fylker – etter det vi kjenner til.

## **Hva har fylkeskommunen gjort for å følge opp klima- og energiplan for Oppland, i samhandling med kommunene?**

### ***Saksbehandling av planer***

Fylkeskommunen avholder månedlige arealplanmøter for drøfting av arealplanspørsmål. I disse møtene stiller både fylkeskommunen og kommunene, samt andre relevante aktører som Statens vegvesen, NVE m.fl for å diskutere plansaker som kommunene er i ferd med å starte opp eller arbeider med. Fylkesmannen har en egen plankoordinator og deltar også i disse møtene.

Utover dette uttaler fylkeskommunen seg formelt til alle kommuneplaner, reguleringsplaner og til dispensasjonssøknader. I den sammenheng vektlegges de sentrale prinsippene for en klimagunstig areal- og transportplanlegging (fortetting, etablering av bolig/næring i tilknytning til eksisterende bolig- og næringsområder, osv).

Fra fylkeskommunens fagenhet Regional utvikling har vi fått tilgang til et antall saker hvor fylkeskommunen gir uttrykk for synspunkter på kommunale planforslag eller utredninger av mer allment slag<sup>8</sup>. De fleste sakene er fra 2008 og 2009, dvs etter vedtaket av klima- og energiplanen, men det finnes også noen saker fra før dette planvedtaket.

Vi kan umiddelbart slå fast at det i det tilsendte materialet så å si ikke finnes henvisninger til klima- og energiplanen. Eneste unntaket er kommentaren til regional plan for klima og energi for Nord-Gudbrandsdal hvor en av påpekningene er at *målet som er sett for reduserte klimagassutslipp er lågt i forhold til nasjonale mål og målet i klimaplan for Oppland, og bør skjerpest*.

For øvrig er uttalelsene, sett i lys av våre to revisjonsprosjekter, først og fremst rettet mot kommunenes arealforvaltning. Kollektivtransporten nevnes i liten grad, eller ikke overhodet, i kommentarene til kommunale planer. Kommentarene følger i hovedsak opp forhold i rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (RPR-SAT) som betoner:

---

<sup>8</sup> Planforslag: Reguleringsplan Lillehammer sentrum; kommunedelplan Vågåmo; kommuneplan Lillehammer; coop-OBS! storsenter Gjøvik; Nord-Aurdal kommuneplan; Østre Toten kommuneplan. Mer utredningspregede ting: handlingsplan for fylkesveger; etablering av Energiråd Innlandet AS; strategisk kollektivplan for Oppland; mål og strategi for kollektivtransporten i Oppland; regional plan for klima og energi for Nord-Gudbrandsdal; nasjonal transportplan 2010-19; jordverngruppas rapport ”klimaskifte for jordvernet”

- viktigheten av ikke å foreta arealdisponeringer i form av satelitter i forhold til eksisterende tettstedsstruktur (eksempel Vågåmo og kommuneplan Østre Toten)
- viktigheten av ikke å legge ut mer areal enn strengt nødvendig til utbygging – både bolig og næring (eksempel Nordre Aurdal)
- viktigheten av ikke å tillate lokalisering av større detaljvarehandelsområder til områder utenfor eksisterende by- og tettstedsområder (nei til COOP-OBS! to km fra Gjøvik sentrum<sup>9</sup>, og nei til lokalisering til område Sannom i Lillehammer)

Fra fylkeskommunen har vi fått tilgang til tabell 3 nedenfor, som understreker det vi allerede har antydnet. Fylkeskommunen er aktiv i forhold til kommunene med utgangspunkt i RPR-SAT, og de har vært det lenge før vedtaket av Klima- og energiplanen. Tabellen viser et utvalg saker der det av fylkesutvalget ble varslet innsigelser – ofte flere i en sak – begrunnet blant annet med ATP. Ikke alle disse sakene endte med innsigelse til slutt, men initierte prosesser der man kom fram til løsning/kompromiss.

Tabell 3: Varslede innsigelser begrunnet med klima/ATP og/eller jordvern 2006 - 2008

Sak nr	Sakstittel	Begrunnet klima/ATP	Begrunnet jordvern	Kommentar
64/08	Kommuneplan Østre Toten	(x)	X	Spredt utbygging/fortetting
73/08	Kommuneplan for Gjøvik	X	X	Spredt utbygging/fortetting
79/08	Reg.plan Hadelandsparken	X		Stedsutvikling/kjøpesenter
114/08	Reg. plan Lillehammer sentrum	X		Fortetting og kjøpesenterproblematikk
122/08	Reg.plan for E6/fylkesveg 312 iLillehammer		X	
65/07	Kommunedelplan Vågåmo	(x)	X	Fortetting
44/06	Kommuneplan Lillehammer	X		Kjøpesenter/fortetting

<sup>9</sup> Saken om COOP-OBS storsenter er fra 2005, og i første kulepunkt i fylkesutvalgets vedtak heter det: *Fylkesutvalget vil bemerke at Fylkesdelplan for varehandel har som målsetting at eksisterende byer og tettsteder skal styrkes og gjøres attraktive som møtesteder for folk, unødig spredning av byer og tettsteder skal unngås og folk skal være minst mulig avhengige av privatbil ved handelsreiser. Fylkesutvalget finner at deler av tiltaket, tiltakets store detaljhandelsdel, er i konflikt med denne målsettingen.* Dette viser at fylkeskommunens handlingsmønster er formet lenge før siste versjon av klimaplanen



I forbindelse med kommuneplanprosessen inviteres kommunene til dialog med fylkeskommunen, og fylkeskommunen bidrar med veiledning i de fleste kommuneplanprosessene i fylket. Som eksempel ble det i et av intervjuene nevnt at fylkeskommunen har vært inne og bidratt i blant annet Gjøviks kommunedelplan for sentrum. Fylkeskommunen har også vært inne i Gran kommunes kommuneplanrevisjon, der det var en sak om mindre restriktivt forhold til utbygging i spredtbygde områder. Møte ble holdt med formannskapet i Gran, der resultat var at de lite restriktive formuleringene om utbygging i spredtbygde områder ble tatt ut av samfunnsdelen av kommuneplanen.

Lederen for miljøvernavdelingen hos fylkesmannen anser at fylkeskommunen ikke alltid følger opp med reaksjon på planer og bruk av innsigelse til planer som er i konflikt med RPR-SAT, anser imidlertid. Han hevder at det er sjelden at fylkeskommunen fremmer innsigelser mot kommunale planer til tross for at disse ikke samsvarer med regionale og nasjonale målsettinger. Administrasjonen prøver seg riktignok iblant, men politikerne tar ofte ikke belastningen det er å fremme innsigelser, hevder denne informanten. Dersom det fremmes innsigelser til kommunale eller andre planer i konflikt med RPR-SAT, er det ofte fylkesmannen som står for disse. Fra tid til annen også Statens vegvesen.

Også ved etablering av kjøpesentre er situasjonen, ifølge vår informant hos fylkesmannen, at fylkeskommunen i større grad er opptatt av arbeidsplasser enn miljø, og at næringsinteresser prioriteres. Dette er også i tråd med politiske ønsker om å legge til rette for næringsvirksomhet.

### **Hytteutbygging/turisme og klimaplanen**

Fylkeskommunen har vedtatt retningslinjer, med bakgrunn i et bredt sammensatt utvalg om hytteprosjekter fra 2000. Ifølge informanter i fylkeskommunen legges disse retningslinjene til grunn for fylkeskommunens behandling og veiledning overfor kommunene ved utvikling av arealplaner for hytteutbygging.

Fylkeskommunen gir uttalelser til alle kommuneplaner og reguleringsplaner, samt til søknader om dispensasjoner, og ønsker at kommunene ivaretar prinsipper i samordnet areal- og transportplanlegging i planene vedrørende hytteutbygging, som f.eks mulig fortetting i de største destinasjonene, at det ikke settes av for store områder til hytteutbygging osv. En slik politikk er viktig med hensyn til transportbehov, men er også viktig med tanke på kulturmiljøet, naturverdier og andre kvaliteter.

Fylkeskommunen ønsker at det skal legges til rette for næringsutvikling knyttet til hytteutbygging, og enkelte av våre informanter hevder at fylkeskommunen i sitt plan- og rådgivningsarbeid har vært mer opptatt av å få en hensiktsmessig lokalisering av hytter (biomangfold, rein, friluftsliv) enn av å begrense antallet hytter som bygges. Man vet at veksten i antall hytter bidrar til mer biltrafikk, og ny hyttebygging brukes som argument for å få penger til veibygging. I helgene utgjør "hyttrafikken" 30 prosent av trafikken på blant annet E 6 mellom Oslo og Lillehammer/Gudbrandsdalen.

Målkonflikten mellom hyttebygging og transportbehov er ikke tema i klima- og energihandlingsplanen. Målkonflikten er beskrevet, men tiltak/strategier er knyttet til at man i størst mulig grad ønsker å redusere denne målkonflikten ved å bygge tett og tilrettelegge for kollektiv transport. Blant annet går det buss hver lørdag og søndag fra Oslo til Hafjell, og daglige avganger på strekningen Lillehammer – Hafjell.

Ifølge en av informantene hos fylkesmannen, prioriterer fylkeskommunen næringsinteresser og arbeidsplasser knyttet til hytteutbygging, og er ikke flinke til å reagere på hytteutbyggingsplaner som legger opp til stort og miljøfiendtlig transportbehov. Fylkeskommunen er flinkere til å tenke RPR-SAT i by- og tettstedsplanleggingen enn i utbyggingen av hyttefelt. Statens vegvesen Region øst krever iblant kryss og avkjøringsmuligheter i forbindelse med hytteutbygging – ellers er hytter fylkesmannens domene. Ifølge lederen for miljøvern avdelingen hos fylkesmannen kan alle på dette området med hell skjerpe seg, *men så var det de arbeidsplassene da.....*

### **Oppsummering**

I tabell 4 på de neste sidene sammenfatter vi informasjonen vi har innhentet om arbeidet med de enkelte tiltakene i klima- og energiplanen for revisjonstema *Arealplanlegging – miljøhensyn ved lokaliseringsspørsmål og arealbruk.*

Tabell 4 Revisjonskriterier for temnet arealplanlegging, hvorledes disse er oppnådd eller ikke, og om disse kan knyttes til Klima- og energiplanen

Problemstillinger og revisjonskriterier	Gjennomføring/måloppnåelse?	Dersom gjennomføring - resultat av Klima- og energiplanen?
<p>Hva har fylkeskommunen gjort i egen organisasjon for å følge opp planen?</p>	<p>Det er ikke ansatt noen nye personer eller etablert noen form for iverksettingsorganisasjon. Spørsmålet om en miljø-/klimagruppe ble tatt opp til diskusjon, uten at dette førte til videre organisering (FK hadde tidligere en miljøgruppe med representanter fra ulike fagenheter). Det ble heller ikke laget en plan for iverksettning av tiltakene i planen, og heller ikke etablert noen klare ansvarsområder.</p>	
<p>Hvordan er tiltakene som er lansert i planen operasjonalisert – og fulgt opp?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vektlegge prinsipp for samordnet areal- og transportplanlegging i veiledning av kommunene</li> <li>• Stimulere til en utbyggings- og lokaliseringspolitikk som reduserer transportbehovet og gir grunnlag for økt kollektivtransport</li> <li>• Innarbeide klima- og energivurderinger i kommunale planer</li> <li>• Utarbeide regionale lokaliseringsanalyser etter ABC-prinsippet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spørreundersøkelse sendt til kommunene viser at FK i hovedsak vektlegger prinsipp for samordnet areal- og transportplanlegging i sin veiledning av kommunene</li> <li>• Den samme spørreundersøkelsen viser også at FK i hovedsak stimulerer kommunene til en utbyggings- og lokaliseringspolitikk som reduserer transportbehovet og gir grunnlag for økt kollektivtransport</li> <li>• FK har vært pådriver for utarbeidelse av kommunale klimaplaner, og har bl.a. ved oppstartsmøter gitt råd og veiledning for å bistå kommunene. FK gir skjønnsmidler til utarbeidelse av kommunale klimaplaner.</li> <li>• Det er ikke utarbeidet regionale lokaliseringsanalyser</li> </ul>	<p>Felles for disse kriteriene er at dette er tema som FK har jobbet med i lengre tid, og at det ikke er et direkte resultat av Klima- og energiplanen. FK veiledning ved utarbeidelse av kommunale klimaplaner har vært et resultat av Klima- og energiplanen</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redusere transportomfang for politikere og ansatte gjennom økt bruk av telefon-/videokonferanser</li> <li>• Kompensere utslipp fra flyreiser til utlandet gjennom kjøp av frivillige "klimakvoter" ved tjenestereiser for politikere og ansatte i FK</li> <li>• Sette vilkår til større arrangement som FK støtter om at arrangør må legge til rette for å redusere utslipp fra publikumstransport</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FK legger til rette for at møtevirksomhet internt på huset gjør bruk av videokonferanser, politikere og kommunene er oppfordret til å gjøre det samme</li> <li>• Kjøp av frivillige klimakvoter ved flyreiser/ tjenestereiser for politikere og ansatte i FK er ikke gjennomført. Et forberedende arbeid ble startet, og et internt notat utarbeidet, men arbeidet stoppet deretter opp</li> <li>• Punktet om å sette vilkår til større arrangement som FK støtter, om at arrangør må legge til rette for å redusere utslipp fra publikumstransport, er ikke fulgt opp</li> </ul>	<p>Dette er tema som FK nå arbeider med og til dels prioriterer som en følge av Klima- og energiplanen</p>

<p>Hva har fylkeskommunen gjort i <i>samhandlingen med kommunene</i> med relevans for Klima- og energiplanen?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Saksbehandling av planer</li> <li>• Etablering av gang- og sykkelveger</li> <li>• Stimulere til utarbeiding av plan for overordna sykkelvegnett i byer/tetsteder med mer enn 5000 innbyggere</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fylkeskommunen avholder månedlige arealplanmøter for drøfting av arealplanspørsmål, og uttaler seg formelt til alle kommuneplaner, reguleringsplaner og til dispensasjonssøknader</li> <li>• Etablering av G/S-veger prioriteres i fylket, særlig på fylkesveger. Det er avsatt penger til G/S-veger i tilknytning til skoler, der kommunene er med på å investere disse (50 %) Fylkeskommunen har tatt opp lån på 100 mill., hvorav minst 25 prosent går til bygging av gang- og sykkelveger</li> <li>• Både Gjøvik og Lillehammer har – før klima- og energiplanen så dagens lys - kommunalt utarbeidede og vedtatte planer for det overordnede gang- og sykkelvegnettet. Raufoss har startet arbeidet med en slik plan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FKs uttalelser til kommunale saker har pågått over lengre tid, og er ikke et resultat av Klima- og energiplanen. En gjennomgang av FKs uttalelser til kommunale planforslag viser at det så å si ikke henvises til planen</li> <li>• Klima brukes som argument for satsingen på gang- og sykkelveier, men FK mener selv at det ikke er grunnlag for å si at Klima- og energihandlingsplanen er grunnen til at denne satsingen skjer. Etablering av G/S ville blitt prioritert likevel, men blir nå i større grad gjennomført. Statens vegvesen framholder det samme</li> </ul>
<p>Hva har fylkeskommunen gjort i forhold til fylkesmannens relevante avdelinger med tanke på oppfølging av planen?</p>	<p>FK samarbeider med fylkesmannen og avholder månedlige arealplanmøter. Ifølge informanter hos fylkesmannen veileder FK i hovedsak kommunene til å følge prinsipp for samordnet areal- og transportplanlegging. FK følger ifølge fylkesmannen ikke opp planene ytterligere og benytter i liten grad innsigelser ved kommunale planer som ikke følger disse prinsippene</p>	<p>FK har samarbeidet med fylkesmannen og har avholdt månedlige arealplanmøter lenge før vedtaket av Klima- og energiplanen</p>

## **4 Revisjonsprosjekt: Klima og kollektivtransport**

### **Kollektivtransporten i Oppland består i hovedsak av skoleskyss**

Transportøkonomisk institutt har i et pågående oppdrag for Oppland fylkeskommune kartlagt dagens kollektivtilbud i fylket. Arbeidet tar utgangspunkt i foreliggende data om rutetilbud, bestillingstransport, offentlig betalte transporter som skoleskyss, samt kollektivtrafikkens kostnader og inntekter. Dette ses i sammenheng med trafikkgrunnlag, bosettingsmønster, arbeidsreiser og skolereiser i hver av fylkets regioner (TØI 2009).

Rapporten viser at bortsett fra reiser med bybussen i regionene Lillehammer- og Gjøvik, har fylket få kollektivreiser utenom skolereiser. I de fire resterende regionene; Hadeland, Valdres, Nord-Gudbrandsdal og Sør-Gudbrandsdal, utgjør skoleskyssen 84-88 prosent av alle kollektivtrafikanter.

Dette gjenspeiles også i hvordan kollektivtransporten finansieres. Oversikten fra TØI viser at det brukes opp mot en halv milliard kroner årlig til kollektiv og offentlig betalt transport i Oppland. Da inngår både ordinær kollektiv trafikk med buss, bestillingsruter med taxi og offentlig betalt transport i form av skoleskyss, pasienttransport, TT-kjøring og liknende.

Av dette dekkes det aller meste, i størrelsesorden 85 prosent eller om lag 450 millioner kroner pr år, over offentlige budsjetter. En meget stor del av de offentlige utgiftene gjelder lovpålagte oppgaver, der gratis skoleskyss alene står for halvparten av det offentliges del av kostnadene.

### **Fylkeskommunens rolle vedrørende kollektivtransporten og oppfølging av klima- og energiplanen**

Hovedmålsettingen i fylkeskommunens klima- og energiplan når det gjelder transport, er at utslipp av klimagasser fra vegtrafikk skal reduseres med 20 prosent innen 2020 i forhold til nivået i 2005. Det er tre grupper tiltak som skal gjennomføres for å nå denne målsettingen:

- Tiltak for å redusere utslipp fra kjøretøy
- Tiltak for å fremme overgang til mer miljøvennlige transportmidler
- Tiltak for å begrense transportarbeidet

Tiltak relatert til kollektivtrafikken hører inn under de to førstnevnte gruppene, mens det sistnevnte kulepunktet i første rekke er relatert til arealbrukens betydning for omfanget av transportproduksjonen i et område (se det andre revisjonstemaet behandlet foran).

I Klima- og energiplanen finnes det under overskriften ”Bedre kollektivtilbud” (side 32 i planen) listet følgende tiltak i arbeidet med å videreutvikle kollektivtransporten i fylket, spesielt i befolkningstette områder og langs prioriterte kollektivakser:

- Forsterka tilbud i Lillehammerregionen fra 1.1.2008
- Videreutvikling av kollektivtransportens miljøprofil
- Prosjekt for miljøeffektiv kollektivtransport i reiselivsområder
- Høyne kvaliteten på infrastruktur
- God korrespondanse mellom tog og buss

Det er igangsatt et 3-årig prosjekt, ”Kollektivtransport i distriktene” (KID-prosjektet), der miljøaspekter inngår. (jfr første kulepunkt).

Også under overskriften ”Økt bruk av biodrivstoff” i klima- og energiplanen tas det også opp forhold med relevans for kollektivtransporten:

- Sette krav om bruk av biodrivstoff i anbud for busstransport i regi av fylkeskommunen
- Arbeide for å få etablert pumper for biodrivstoff i alle regioner i Oppland
- Samarbeide med aktører i transportbransjen med sikte på økt bruk av biodrivstoff

Den politiske viktigheten av kollektivtransporten understrekes ved at fylkestinget i sitt vedtak av planen i september 2007, flere steder betoner særlig innsats innen kollektivtransport.

### **Er det etablert spesielle organisatoriske tiltak for å realisere intensjonene i planen?**

Fylkeskommunen har de senere årene styrket fagenheten Samferdsel, både med hensyn på kompetanse og bemanning. Kompetansehevingen har hatt særlig fokus på markedsføring, innføring av elektronisk billettering og ruteplanlegger på nett. Bruk av teknologi og informasjonssystemer er viktige faktorer for å heve kvaliteten på kollektive transportmidler.

Ansatte i fylkeskommunen er pålagt å bruke kollektiv transport eller samordne biltransport på sine reiser så langt det er mulig. Også politikerne er oppfordret til å gjøre det samme.

Fylkeskommunen legger til rette for at møtevirksomhet internt på huset gjør bruk av videokonferanser for å redusere transportbehovet. Kommunene er oppfordret til å gjøre det samme.

Kollektivtransporten i Oppland er, som allerede nevnt, stort sett skoleskyss, og dermed lovpålagte oppgaver som betales offentlig. Tradisjonelt har det vært brukt nettoavtaler med busselskapene, men fylkeskommunen har i de seneste årene lagt vekt på å inngå bruttoavtaler med selskapene. Ved bruttoavtaler er det oppdragsgiver (fylkeskommunen) som har ansvaret for billettinntektene med tilhørende risiko, mens det ved nettoavtaler er operatøren som har inntektsansvaret og risikoen. Ved bruk av bruttoavtaler konkurransesettes ruteproduksjonen, noe som har gjort gjennomføringen av kontrakter enklere og mer effektivt.

Disse endringene i organisasjonen er ikke en direkte følge av planen, men kommer som følge av et lengre tids arbeid for å styrke kollektivtransporten i fylket, og flere nasjonale føringer (bl.a. RPR-SAT fra 1993). Det er gjort mye planarbeid i forkant av klima- og energiplanen som omhandler tilsvarende mål, bl.a. har *Strategisk kollektivplan for Østlandssamarbeidet* ligget til grunn for denne utviklingen. På samme tid har den nye planen ført til at miljø er blitt et viktigere argument for å styrke kollektivtransporten. Utover disse nevnte endringene, er det ikke foretatt ytterligere operasjonalisering av klima- og energiplanen.

## **Hvilke tiltak er satt i verk innenfor ulike deler av kollektivtransporten?**

### ***Kollektivtilbudet***

Kollektivtilbudet i fylket har vært et viktig satsingsområde for fylkeskommunen i lengre tid. Særlig i byregionene Lillehammer og Gjøvik har bybusstilbudet gjennomgått flere forbedringer for å styrke kollektivtransportens andel av persontransporten. For eksempel er *taktingskonseptet*<sup>10</sup> innført i Lillehammerregionen. Det vil si en omlegging av bussrutene med stive ruter, og en samordning mellom rutene slik at disse møtes (taktes) på samme tidspunkt på skystasjonene. Dette gir et enkelt og forutsigbart tilbud for kundene, og forenkler overgang til nye ruter.

Omlegging til takting av systemet er ikke direkte relatert til klimaplanen, men i hovedsak en videreutvikling av flere prosjekter som har vært igangsatt for å bedre kollektivtransporten i fylket (blant annet KID). Etter omleggingen ble det en trafikknedgang, men antall passasjerer økte igjen høsten 2008 – til tross for at det i denne perioden også ble gjennomført takstøkning. Takstøkningen var et resultat av at økte dieselpriiser og inngåelse av bransjeavtalen førte til økte kostnader for kollektivtransporten i fylket – en kostnadsøkning som ikke ble kompensert via andre kanaler enn økt brukerbetaling. Det ble derfor vedtatt økte takster og rutekutt i fylkestinget både i 2007 og 2008. Effekten av tiltakene for å styrke kollektivtilbudet begrenses når det samtidig foretas økninger av takstene. Reduserte rammer med påfølgende rutekutt og økte takster vil kunne gi færre reisende, og er ikke i tråd med målet i klima- og energiplanen.

Morgentrafikk i landkommunene er i hovedsak skoleskyss, og rutetilbudet ellers begrenser seg ofte til en daglig handlerute. Skoleskyssen er kapasitetsbestemmende for kollektivtransporten, og styrer sammensetningen av kollektivtransport, antall vogner og sammensetningen av drosjer og buss. Fylkeskommunen arbeider derfor med en strategi for å bedre effektiviteten i kollektivtransporten, der et mulig konsept kan være å bruke taxi som

---

<sup>10</sup> I et taktnett legges busslinjene opp slik at bussene møtes i et knutepunkt, der de reisende samtidig kan bytte mellom alle linjer. For å få dette til, må rutetabellene lages med såkalte stive ruter, altså med faste minuttall for når bussene kjører ut fra knutepunktet

bestillingstransport i stedet for buss i linjetrafikk mange steder. I forbindelse med utvikling av bestillingstransport er det opprettet et eget kjørekontor.

Selv om utviklingen av kollektivtilbudet ikke er direkte relatert til klimaplanen, har fokus på klima bidratt til endring av fokus i retning av at kollektivtrafikken skal konkurrere med biltrafikken.

### ***Samarbeid med turistnæringen og samordning mellom ulike transportmidler - buss og tog***

Kollektivtransporten er et viktig tema for reiselivsnæringen, både for å kunne tilby den reisende et godt kollektivtilbud, og for å være konkurransedyktige og attraktive reisemål. Reiselivsnæringen etterspør bedre kollektivtilbud i fylket, og oppfordrer turistene til å benytte kollektiv transport. Det er særlig vinterturisten som benytter seg av kollektivtransporten i fylket; spesielt i Lillehammerregionen. Sommerturistene er i større grad bilreisende. Reiselivsnæringen har jobbet strategisk for å bedre kollektivtilbudet i fylket, og informerer om togtider for å legge til rette for bruk av kollektivtransport. Samtidig er dette en utfordring da det ikke tilbys tilstrekkelig med avganger på togene, samt at kapasiteten er for dårlig (særlig i ferietider). I tillegg er det flere av togstasjonene i fylket som trues med nedleggelse. Reiselivsnæringen har vært aktivt inne for å opprettholde disse togstasjonene, og har til dels lyktes med dette (for eksempel Ringebu stasjon).

Det er ikke gjennomført noen systematiske samarbeidstiltak, men fylkeskommunen har gjennomgående tett dialog og godt samarbeid med turistnæringen på flere områder.

Fylkeskommunen samarbeider med NSB både på Dovrebanen og Gjøvikbanen, der det legges til rette for en bedre samordning mellom tog og buss.

Fylkeskommunen ser fram til at NSBs nye ruteplan skal gjøres gjeldende fra 2012, der stive ruter inngår. Dette er viktig for å styrke kollektivtilbudet, og vil gjøre overgang mellom buss og tog enklere for kundene.

De påpekte ulike samarbeidene har pågått siden før klima- og energiplanen ble vedtatt, og kan ikke knyttes til denne. Samarbeidet mellom reiselivet og fylkeskommunen i utviklingen av kollektivtilbudet, er derimot beskrevet i planen som et anbefalt virkemiddel, da det ligger en potensiell miljøgevinst i å erstatte deler av personbiltrafikken til hytte- og reiselivsområdene med kollektive transportformer. Tilsvarende gjelder for samarbeidet mellom fylkeskommunen og NSB samt andre aktører.

### ***Biodrivstoff***

Fylkeskommunen har tatt inn krav om bruk av biodiesel i anbud med busselskapene. Bussene skal også tilfredsstille EUs miljøkrav til busser (EUR 3 og 4). I anbud settes det også krav om bruk av nye busser og økokjøringskurs hos selskapene. Dette har ført til at flere av selskapene benytter biodiesel, eksempelvis kjøres bybussen i Lillehammer med 5 prosent biodiesel i vinterhalvåret og opp



mot 100 prosent biodiesel i sommerhalvåret. Flere av busselskapene har også innført tiltak som legger til rette for bruk av biodrivstoff. Blant annet har JVB (Jotunheimen og Valdresruten Bilselskap) etablert eget biodrivstoffanlegg.

Bioenergipolitikk for Oppland ble vedtatt i Fylkestinget i desember 2005, og fylkeskommunen har hatt krav om 5 prosent biodiesel helt siden 1995. Biodrivstoffpolitikken kan derfor ikke kun knyttes til klima- og energiplanen, men politikken har blitt befestet ytterligere i og med planen.

### ***Infrastruktur***

Viktigste satsingsområde har her vært utvikling av skysstasjoner; en satsing som har pågått siden 1990, og hvor det er inngått flere samarbeidsprosjekter med Jernbaneverket (JBV), Statens vegvesen (SVV), NSB samt kommunene. Et resultat av dette er at kommunene har blitt involvert i etableringen av skysstasjonene. Disse er viktige kollektivknutepunkter og bidrar til å gjøre kollektivtilbudet mer attraktivt og enklere for kundene. Dette er også viktig for turismen i fylket. Som del av KID-prosjektet i Lillehammerregionen, jobbes det nå med "Morgendagens skysstasjon" hvor tjenestetilbudet og universell utforming er viktige elementer.

Fylkeskommunen er også, sammen med vegholder, i gang med flere tiltak for bedre tilrettelegging av holdeplasser. Eksempelvis er det benyttet fylkeskommunale midler og BRA-midler<sup>11</sup> for å tilrettelegge for universell utforming på flere av holdeplassene i fylket.

Det finnes ingen kollektivfelt eller prioriteringer for kollektivtrafikken i Oppland, men for bybussen i Lillehammer vurderes signalprioritering. Det gjennomføres også en trafikkanalyse for Gjøvik sentrum der prioritering av kollektivtrafikken er et viktig tema, og sees i sammenheng med bl.a. etableringen av skysstasjonen. Ingen av disse tiltakene kommer som direkte følge av klima- og energiplanen, men er, som nevnt tidligere, resultater av lengre tids arbeid for å styrke kollektivtransporten i fylket.

### **Kommunene og arbeidet for bedre kollektivtransport**

Vi gjennomførte, som tidligere nevnt, en nettbasert spørreundersøkelse blant de personer i kommunene som fylkeskommunen har registrert som plankontakter – én i hver kommune.

Det er en utbredt oppfatning blant plankontaktene at det å styrke kollektivtransporttilbudet i distriktskommunene er en skikkelig utfordring. Kommunene har imidlertid få, om noen, meninger om det arbeidet

---

<sup>11</sup> BRA (Bedre infrastruktur, Rullende materiell, Aktiv logistikkforbedring) er en statlig støtteordning for tilgjengelighetstiltak (universell utforming)

fylkeskommunen gjør på feltet. Omtrent halvparten av plankontaktene som har besvart spørreskjemaet, velger ikke å ha noen mening om det arbeidet fylkeskommunen gjør med å utvikle kollektivtransporttilbudet i fylket. Blant de øvrige svarerne er det en overvekt av fornøyde; seks fornøyde/ganske fornøyde og tre misfornøyde.

Fem av plankontaktene svarer ja til spørsmålet om det har vært en positiv endring i fylkeskommunens arbeid med kollektivtransport de siste to årene. Det store flertallet av plankontakter har imidlertid ingen formening om så er tilfelle.

Kommunene varierer sterkt i sine syn på hvordan de kan bidra til effektiv og rasjonell kollektivtransport; fra lite eller intet å bidra med, via bidrag til opprustning av skystasjoner og holdeplasser, til arealplantiltak i form av konsentrert utbygging og samlokalisering av skoler.

Spesifikt uttrykkes det fra plankontaktene tilfredshet med arbeidet fylkeskommunen gjør i forbindelse med KID-prosjektet. En av plankontaktene uttrykker for øvrig at fylkeskommunen bør gis større innflytelse over NSB, mens en annen sier at det er mye å hente på utbygging av kollektivtransporttilbudet i Gjøvik. Det pekes også på at koordineringen av kollektivtransporten må bli bedre.

## **Fylkesmannen og kollektivtransporten**

Fylkesmannen er lite involvert i utviklingen av kollektivtransporten i fylket. Fylkesmannens tilnærming til kollektivtransporten knytter seg i hovedsak til generell areal- og transportplanlegging, og rollen er å etterse at fylkeskommunen og kommunene praktiserer en arealutvikling som legger til rette for bruk av miljøvennlig transport.

Våre informanter fra fylkesmannens miljøvernavdeling mener at fylkeskommunen har satt i gang flere gode tiltak for kollektivtransporten i fylket. Spesielt når det gjelder krav om biodrivstoff i anbud med busselskapene, samt ved forbedringer av kollektivtilbudet. Disse forbedringene gjelder også fysisk tilrettelegging og oppgraderinger av holdeplasser, der fylkeskommunen har fått til et godt samarbeid med Statens vegvesen.

På samme tid kritiserer en informant ved fylkesmannens miljøvernavdeling fylkeskommunen for manglende innhenting av kunnskap omkring transportmiddelfordelingen i fylket. Det er, ifølge denne informanten, ikke utført tellinger for å klarlegge hvordan kollektivandelen kommer ut i forhold til bilen, og fylkeskommunen anses ikke særlig interessert i kunnskap om transportmiddelfordeling mellom bil og kollektiv. Fylkesmannen mener også at det er paradoksalt at fylkeskommunen i tillegg til å satse på kollektivtransporten, også i stor grad legger til rette for utstrakt vegutbygging i deler av fylket der konkurranseflater mellom bil og kollektivtransport er til stede.

## **Oppsummering**

I tabell 5 på de neste sidene sammenfatter vi informasjonen vi har innhentet om arbeidet med de enkelte tiltakene i klima- og energiplanen for revisjonstema *klima og kollektivtransport*.

Tabell 5 Revisjonskriterier for temaet kollektivtransport og miljø, hvorledes disse er gjennomført eller ikke, og om disse kan knyttes til Klima- og energiplanen.

Problemstillinger og revisjonskriterier	Gjennomføring/måloppnåelse?	Resultat av Klima- og energiplanen?
<p>Er det etablert spesielle organisatoriske tiltak for å realisere intensjonene i planen?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lage retningslinjer som fremmer bruk av kollektivtransport/samkjøring ved møter/kurs/ konferanser</li> <li>• Innføre godtgjøring som favoriserer bruk av kollektivtransport og sykkel framfor bil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ansatte i fylkeskommunen og politikerne er pålagt å bruke kollektiv transport eller samordne biltransport så langt det er mulig, men det er ikke laget retningslinjer for dette</li> <li>• Det er ikke innført godtgjøring for bruk av kollektivtransport, G/S framfor bil</li> </ul>	<p>Dette er tema som FK nå arbeider med som en følge av Klima- og energiplanen</p>
<p>Har det vært foretatt noen form for ytterligere operasjonlisering av handlingsplanen?</p>	<p>Det er ikke ansatt noen nye personer eller etablert noen form for ivertsettelsesorganisasjon, men FK har de senere årene styrket fagenheten Samferdsel, både med hensyn på kompetanse og bemanning, for å styrke arbeidet med å utvikle et bedre kollektivtilbud i fylket</p> <p>FK har startet opp et strategiarbeid for å styrke kollektivtransporten i fylket (KID m.m)</p>	<p>Dette er resultat av lengre tids arbeid, og kan ikke kkyttes direkte til Klima- og energiplanen</p>
<p>Hvilke tiltak er satt i verk innenfor ulike deler av kollektivtransporten?</p> <p>Bruk av miljøvennlig drivstoff og busser</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sette krav om bruk av biodrivstoff i anbud for busstransporten, innføring av miljøkrav til kjøretøy og kurs i økokjøring</li> <li>• Arbeide for å få etablert pumper for biodrivstoff i alle regioner i Oppland, og samarbeide med aktører i transportbransjen med sikte på økt bruk av biodrivstoff.</li> </ul> <p>Bedre kollektivtilbud</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Forsterke tilbudet i byområdene og effektivisere kollektivtransporten i distriktene</li> <li>• Samarbeide med turistnæringen for å legge til rette for et godt kollektivtilbud</li> <li>• Være pådriver for utbygging av</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FK har innført krav om bruk av biodrivstoff i anbud med busselskapene. I anbud settes det også krav om bruk av nye busser og økokjøringskurs hos selskapene. Bussene skal tilfredsstillende EU's miljøkrav (EUR 3 og 4)</li> <li>• Det er i flere av regionene etablert pumper for biodrivstoff, og flere av busselskapene har innført tiltak som legger til rette for biodiesel, f.eks. har JVB (Jotunheimen og Valdresruten Bilselskap) etablert eget biodrivstoffanlegg</li> <li>• Tilbudet er forsterket i Lillehammer- og Gjøvikregionen, og FK arbeider med en strategi for å bedre effektiviteten i kollektivtransporten. I distriktene, der transporten i hovedsak er skoleskys, er utvikling av et konsept for bestillingstransport satt i gang, og et eget kjørekontor er opprettet</li> <li>• FK samarbeider og har god dialog med turistnæringen, men det er ikke etablert noen systematiske tiltak for samarbeid.</li> <li>• FK har et tilsvarende samarbeid og dialog med NSB både på Dovre- og</li> </ul>	<p>Felles for disse kriteriene er at de er resultat av et lengre tids arbeid for å styrke kollektivtransporten i fylket, og at det ikke er et direkte resultat av klima- og energiplanen</p>

<p>jernbanenettet og følgende tiltak:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dobbeltspor til Lillehammer</li> <li>• flere kryssingsspor på Dovrebanen</li> <li>• godsterminal Otta</li> <li>• utbedring av Gjøvikbanen</li> <li>• sammenbinding av Gjøvik- og Dovrebanen</li> <li>• Tiltak i infrastrukturen for kollektivtrafikken</li> </ul>	<p>Gjøvikbanen, for å legge til rette for en bedre samordning mellom tog og buss. I Juni 2008 ble bl. a. Jernbaneforum Oppland etablert, ett for Gjøvikbanen og ett for Dovrebanen. Jernbaneforum skal arbeide med relevante saker for Gjøvik- og Dovrebanen og bidra til prioritering og drift av disse, og jobber konkret med de nevnte prioriterte tiltakene. I arbeidsgruppen for forumet deltar berørte kommuner, NSB, Jernbaneverket og Oppland fylkeskommune.. FK ved fagenhet Samferdsel har ansvaret for sekretariatet</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Det er ingen kollektivfelt eller prioriteringer for kollektivtrafikken i Oppland, men signalprioritering vurderes for bybussen i Lillehammer og Gjøvik. FK har satset på utvikling av skyssstasjoner og holdeplasser for å legge bedre til rette for kundene</li> </ul>	
<p>Hva har fylkeskommunen gjort i <i>samhandlingen med kommunene</i> med relevans for Klima- og energiplanen?</p>	<p>Ifølge spørreundersøkelsen tilsendt til kommunene og plankontaktene velger omtrent halvparten å ha noen mening om det arbeidet fylkeskommunen gjør med å utvikle kollektivtransporttilbudet i fylket. Blant de øvrige svarerne er det en overvekt av fornøyde; seks fornøyde/ganske fornøyde og tre misfornøyde. Fem av plankontaktene svarer ja til spørsmålet om det har vært en positiv endring i fylkeskommunens arbeid med kollektivtransport de siste to årene.</p>	<p>Arbeidet med å forbedre kollektiv-transporttilbudet startet flere år før siste versjon av klima- og energiplanen ble vedtatt, og kan vanskelig knyttes direkte til planen. Kontinuiteten i arbeidet med kollektivtransporten over tid har trolig hatt større betydning enn vedtaket av klima- og energiplanen</p>
<p>Hva har fylkeskommunen gjort i forhold til fylkesmannens relevante avdelinger med tanke på oppfølging av planen?</p>	<p>Fylkesmannens rolle knytter seg i hovedsak til generell areal- og transportplanlegging, og å etterse at fylkeskommunen og kommunene praktiserer en arealutvikling som legger til rette for bruk av miljøvennlig transport. FK samarbeider med fylkesmannen om å avholde månedlige arealplanmøter</p> <p>Våre informanter hos fylkesmannen mener at FK har satt i gang flere gode tiltak for kollektivtransporten i fylket, både når det gjelder krav om biodrivstoff i anbud med bussekskapene, forbedringer i kollektivtilbudet og fysisk tilrettelegging og oppgraderinger av holdeplasser. På samme tid kritiserer en av informantene hos fylkesmannen FK for manglende interesse for innhenting av kunnskap omkring transportmiddelfordeling mellom bil og kollektiv i fylket</p>	<p>FK har samarbeidet med fylkesmannen og har avholdt månedlige arealplanmøter lenge før vedtaket av Klima- og energiplanen</p>

## **5 Kommunenes relasjon til fylkeskommunen – og klima- og energiplanen; resultater fra en spørreskjemaundersøkelse**

Vi gjennomførte, som tidligere nevnt, en nettbasert spørreundersøkelse blant de personer i kommunene som fylkeskommunen har registrert som plankontakter – én i hver kommune.

Kommunens forhold til fylkeskommunale planmyndigheter er først og fremst knyttet til den felles møtearenaen som kalles det månedlige arealplanmøtet. Alle kommunene som har besvart spørreskjemaet har deltatt på denne arenaen. De fleste av kommunene har også mottatt merknader til sine planer fra fylkeskommunen. Merknadene er for faglige råd å regne, og de påpekte forholdene blir som oftest avklart før planen blir lagt ut til offentlig ettersyn. Vel en fjerdedel av kommunene som har besvart spørreskjemaet, oppgir å ha mottatt innsigelse.

Det er en utstrakt oppfatning at fylkeskommunen er forutsigbar i sine kommentarer til kommunale planarbeider. Vi presenterte plankontaktene i kommunene for en rekke påstander om fylkeskommunens posisjoner i utbyggingssammenheng:

- fylkeskommunen ønsker å begrense lokalisering av boliger i områder som ikke lett lar seg integrere med eksisterende tettsted
- fylkeskommunen ønsker å begrense lokalisering av næringsarealer i områder som ikke lett lar seg integrere med eksisterende tettsted
- fylkeskommunen anbefaler fortetting i eksisterende tettsteder
- fylkeskommunen ønsker å begrense lokalisering av større kjøpesentra utenfor eksisterende byer og tettsteder
- fylkeskommunen er forutsigbar i sine kommentarer, merknader eller innsigelser til kommunale plandokumenter
- fylkeskommunen vil gjerne begrense omfanget av hyttebyggingen i kommunen
- fylkeskommunen vil ha en konsentrasjon av hyttebyggingen til områder som kan betjenes med kollektivtransport

Alle påstandene er, slik vi ser det, i overensstemmelse med ånd og bokstav i de rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging; prinsipper som vi antar vil være i pakt med en god oppfølging av klima- og energiplanens to temaer som denne forvaltningsrevisjonen omfatter.

Hovedtendensen i svarene fra kommunene er at de anser påstandene å være i godt samsvar med hva de oppfatter som fylkeskommunens syn på hvordan utbyggingen i kommunen bør foregå. Mest allmenn oppslutning er det om påstandene om lokalisering av kjøpesentre og om ønskeligheten av fortetting. Men også ønskeligheten av å lokalisere nye bolig- og næringsarealer i tilknytning til eksisterende tettsteder, er det stor samstemmighet om er fylkeskommunens syn. Påstandene om fylkeskommunens syn på hyggebygging er det mer differensierte meninger om i kommunene. Svarfordelingene framgår av tabell 6 på neste side.

Tabell 6: Svarfordelingen blant plankontaktene i kommunene på påstander om fylkeskommunens syn på hvordan utbyggingen i kommunen bør foregå

	Enig	Dels enig	Verken eller	Dels uenig	Uenig	Vet ikke
fylkeskommunen ønsker å begrense lokalisering av boliger i områder som ikke lett lar seg integrere med eksisterende tettsted	5	8		1	2	2
fylkeskommunen ønsker å begrense lokalisering av næringsarealer i områder som ikke lett lar seg integrere med eksisterende tettsted	2	9	2		1	4
fylkeskommunen anbefaler fortetting i eksisterende tettsteder	12	5		1		
fylkeskommunen ønsker å begrense lokalisering av større kjøpesentra utenfor eksisterende byer og tettsteder	12	3	1			2
fylkeskommunen er forutsigbar i sine kommentarer, merknader eller innsigelser til kommunale plandokumenter	5	10		3		
fylkeskommunen vil gjerne begrense omfanget av hyttebyggingen i kommunen	3	7	4	2	1	1
fylkeskommunen vil ha en konsentrasjon av hyttebyggingen til områder som kan betjenes med kollektivtransport		5	4	5	2	2

I svarene fra plankontaktene i kommunene gis det klart uttrykk for en positiv holdning til den innsatsen fylkeskommunen gjør overfor kommunen og den ressursen fylkeskommunen representerer. Fylkeskommunen anses av et flertall som et viktig korrektiv til rådende oppfatninger i kommunen om hva som er fornuftig politikk. Likeens er flertallet av den oppfatning at fylkeskommunen har nødvendig kompetanse til å bistå kommunen – og at fylkeskommunen også gir nødvendig faglig bistand i spørsmål som har med arealutvikling, transport og klima å gjøre. Svarfordelingene framgår av tabell 7 på neste side.

### **Livet etter vedtaket av klima- og energiplanen - et annet?**

Plankontaktens fremste - og hyppigste - svar på hva kommunen gjør for å følge opp fylkets klima- og energiplan, er å peke på at kommunen alene eller i samarbeid med andre kommuner utarbeider egen klima- og energiplan. Alternativt at målsettingene og tilhørende tiltak i den fylkeskommunale planen følges opp i egen handlingsplan i kommunen.

Det er samstemmighet om at fylkeskommunen ikke har tatt initiativ overfor kommunene om etablering av gang- og sykkelveger. På eget initiativ har

imidlertid kommunene både gjennomført slike prosjekter og startet planarbeid med tanke på å etablere nye anlegg.

*Tabell 7: Svarfordelingen blant plankontaktene i kommunene på påstander om fylkeskommunens bistand til kommunens planleggere*

	Enig	Dels enig	Verken eller	Dels uenig	Uenig	Vet ikke
fylkeskommunen gir nødvendig faglig bistand i spørsmål som har med arealutvikling, transport og klima å gjøre	2	10	5	1		
fylkeskommunen gir faglig støtte i politisk vanskelige spørsmål som har med arealutvikling, transport og klima å gjøre	0	8	7	1		2
fylkeskommunen er et viktig korrektiv til rådende oppfatninger i kommunen om hva som er fornuftig politikk	4	8	2	3	1	
fylkeskommunen har nødvendig kompetanse til å bistå kommunen	3	9	1	3		2

Vi spurte kommunene om fylkeskommunens kommentarer til egne planforslag hadde endret karakter etter fylkestingets vedtak av klima- og energiplanen. Knappt halvparten av de kommuneansatte som svarte, mente at de ikke hadde grunnlag for å vurdere den framsatte påstanden. Blant dem som tok standpunkt var halvparten helt eller delvis enig, mens de øvrige mente at noen endring ikke hadde funnet sted.



## 6 Sammendrag og konklusjon

*Klima- og energiplan for Oppland* ble vedtatt av fylkestinget i Oppland i september 2007, og revisjonen gjelder arbeidet med å utvikle *kollektivtransporten* som et godt transporttilbud til befolkningen, og arbeidet med å utvikle *arealplanleggingen* slik at det totale transportarbeidet kan bli minst mulig.

Den foreliggende forvaltningsrevisjonsoppgaven kjennetegnes for det første ved fylkeskommunens ganske ulike rolle i de to temaene, og for det andre ved det faktum at det er gått kort tid siden planen ble vedtatt. I *arealplanleggings-sammenheng* er hovedaktøren kommunene i fylket, siden det er disse som i henhold til plan- og bygningsloven er gitt det primære ansvaret for arealforvaltningen. Fylkeskommunens rolle er å gi kommunene råd og veiledning i arealdisponeringsspørsmål, og dessuten å sette ned foten dersom kommunene foretar disposisjoner som fylkeskommunen anser å være i strid med sentrale, eller mer lokale, retningslinjer innenfor feltet. Når det gjelder *kollektivtrafikken*, er fylkeskommunen mer direkte ansvarlig for å drive arbeidet framover. Det er fylkeskommunen som har ansvaret for å legge opp det kollektive transportsystemet på en slik måte at viktige brukergrupper nås på en god måte og at mulighetene for å kapre nye brukere utnyttes. Det fylkeskommunale apparatet har ansvaret for hvordan det kollektive systemet skal utformes, hvilken standard det skal ha, sørge for at det skaffes ressurser til så vel investeringer som drift, og å påse at systemet utføres på måter som gir minst mulig klimagassutslipp.

Et annet sentralt kjennetegn ved denne forvaltningsrevisjonen er at det er gått svært kort tid siden planen som skal revideres, ble vedtatt av fylkestinget. Det innebærer at det er for tidlig å evaluere effekter av planen.

Sentralt i forvaltningsrevisjonen har derfor stått – for det første – en kartlegging av hvilke organisatoriske tiltak fylkeskommunen har gjort internt for å møte utfordringene i planen. For det andre har vi kartlagt hva fylkeskommunens administrasjon har gjort innenfor de to temaområdene i årene før og etter vedtaket av klima- og energiplanen, og i hvilken grad denne innsatsen har forsterket eller eventuelt svekket arbeidet med å realisere de formulerte målene i planen.

Revisjonen er utført ved studier av dokumenter relevante for de to temaene og ved intervjuer med representanter for henholdsvis fagenhet Regional utvikling og fagenhet Samferdsel, og med sentrale personer i miljøvernavdelingen hos fylkesmannen og i Statens vegvesen. Informasjon er også innhentet fra plankontaktene i kommunene ved hjelp av et elektronisk spørreskjema; 18 av 26 kommuner svarte.

### ***Kontinuitet i arbeidet med begge revisjonstemaene***

Våre undersøkelser viser at begge de to temaene som kontrollutvalget har pekt ut til revisjon, er godt forankret i den eksisterende forvaltningsstrukturen; kollektivtransporten i fagenhet Samferdsel og arealplanleggingen i fagenhet Regional utvikling. Regionalavdelingen har gjennom mange år ført en ganske konsekvent linje i sin samhandling med kommunene; eksempelvis gjennom

kommentarer til kommunenes planforslag. Enten disse dreier seg om reguleringsplaner, kommunedelplaner eller kommuneplaner. Signalene fra fylkeskommunen har vært at framtidig utbygging bør bygge opp under eksisterende tettsteder, at utbygging i eksternt lokaliserte områder i forhold til eksisterende tettsteder ikke bør forekomme; uansett om det dreier seg om lokalisering av boliger, områder for produksjonsnæringer eller for lokalisering av handelsvirksomhet. Leder av miljøvern avdelingen hos Fylkesmannen er på sin side kritisk til det han oppfatter som fylkeskommunens tilbakeholdenhet med å fremme innsigelser til kommunale planer som synes klart å være i strid med sentrale arealdisponerings- og klimamål.

Spørreundersøkelsen blant plankontaktene i kommunene viser at kommunene er seg bevisst fylkeskommunens faglige standpunkter. Undersøkelsen viser også at det er lite som tyder på at de faglige signalene fra fylkeskommunen rettet mot kommunene har endret seg som følge av vedtaket av klima- og energiplanen.

Det er, og har i lengre tid vært, en generelt økende oppmerksomhet om klimagassutslipp både nasjonalt og internasjonalt. Det konstateres i de intervjuer vi har gjennomført, at flere av kommunene ser ut til å ta mer hensyn til klima og miljø i utarbeidelsen av sine planer, uten at dette nødvendigvis er et resultat av klima- og energiplanen. I den grad kommunene refererer til fylkets klima- og energiplan er det med henvisning til eget arbeid med klimaplan.

Også når det gjelder kollektivtransporten, har fylkeskommunen gjennom lang tid vært godt i gang med flere gode tiltak. Heller ikke på dette fagområdet ser det ut til at vedtaket av klima- og energiplanen representerer et trendbrudd eller et mer intensivt arbeid. Arbeidet med å forbedre kollektivtransporttilbudet startet flere år før siste versjon av klima- og energiplanen ble vedtatt. Eksempelvis er publikasjonen *Lillehammernettet* (TØI rapport 882/2007) datert juli 2007. Her presenteres ”*et konsept for å gjøre det enkelt for alle å reise kollektivt i Lillehammer, Øyer og Gausdal*”. Dette arbeidet er senere fulgt opp med arbeid med strategisk plan for utvikling av kollektivtrafikken i Oppland og med utvikling av Mjøsnettet 2012; et samarbeid med Hedmark fylkeskommune.

Indikatorer eller andre måleinstrumenter for å klarlegge hvilken retning samfunnet utvikler seg innenfor de aktuelle temaområdene, er ikke utviklet av fylkeskommunen. Vår konstatering av kontinuitet i den allerede eksisterende positive utviklingen i forhold til målene i klima- og energiplanen, er derfor basert på egne observasjoner med grunnlag i intervjuer samt spørreskjemaundersøkelsen.

### ***Ingen organisatoriske endringer i fylkeskommunen***

Klima- og energiplanen er resultat av et komitéarbeid og involverer ikke verken kommunene eller andre organer som sitter med viktige virkemidler for oppfølging av planen. Dette fører trolig til manglende forpliktelse og forankring hos kommunene og fylkeskommunen. Planen ser ut til å ha fått liten forankring internt i fylkeskommunen. Det er ikke opprettet egne stillinger for å følge opp planen, og det er heller ikke gjort interne disposisjoner for å ansvarliggjøre i arbeidet med å følge opp planen. Negativt for planens oppfølging i fylkeskommunen har det ganske sikkert også vært at kraften i organisasjonen til å gjøre noe, er blitt svekket

ved at to sentrale ansatte ved utarbeidelsen av planen, ganske kort tid etter vedtaket av planen forlot sine stillinger i fylkeskommunen.

Flere av de intervjuede er inne på at planen nok har en viktigere bevisstgjørende funksjon for fylkespolitikere enn at den er sentral for og blir fulgt opp av kommunene.

### **Konklusjon**

Effekten av fylkestingets vedtak av *Klima- og energiplan for Oppland* ser ikke ut til å ha vært spesielt stor innenfor de to områdene Arealplanlegging – miljøhensyn ved lokaliseringsspørsmål og arealbruk og Klima og kollektivtransport. Dette skyldes først og fremst at arbeidet innenfor disse to temaene var i godt gjenge – i tråd med klimaplanens intensjoner – allerede i forkant av vedtaket av planen. Noen tendens til forsterket innsats finner vi ikke. Det er få direkte henvisninger til planen i den virksomheten som drives i hhv fylkeskommune og kommune. Vedtaket av klima- og energiplanen førte ikke til organisasjonsmessige endringer i de to fagenhetene som står sentralt i arbeidet med de to temaene denne revisjonen omfatter.

Det er vår vurdering at fylkeskommunen heller ikke har endret sin administrative atferd som følge av vedtaket av klima- og energiplanen. Arbeidet i administrasjonen ser ut til å ha blitt videreført ganske uanfektet av vedtaket av klima- og energiplanen.

Dette betyr imidlertid ikke at det ikke er blitt gjort noe med de tiltakene som er listet i planen. For mange av tiltakene er situasjonen at det er utført positivt arbeid i tråd med tiltaksbeskrivelsen. Vi har imidlertid grunn til å tro at dette ikke er på grunn av planen, men fordi planen har tatt opp i seg mange tiltak som verserte i miljøet på tidspunktet for planens utvikling. Slik må det også være i et dynamisk samfunn. Det planutviklerne kan kritiseres for, er at de ikke i større grad kom opp med nye tiltak, og for at de ikke fikk bygget inn i vedtaket av planen retningslinjer for hvordan den skulle følges opp.

Rådet til fylkeskommunen på grunnlag av revisjonsarbeidet må være at det utpekes ansvarlige for å følge opp de ulike tiltakene som lanseres i planen.

## Kilder og referanser

### **Intervjuer er foretatt med følgende personer:**

Magne Flø; rådgiver Samferdsel fylkeskommunen i Oppland

Jørn Prestsæter; rådgiver Regional planlegging

Terezia Lestinska, miljørådgiver i enhet Regional planlegging

Lars Eide; leder av Fylkesmannens miljøvernavdeling

Kjersti Moltubakk; seniorrådgiver miljøvernavdelingen, fylkesmannen i Oppland

Liv Bjerke; hovedansvarlig for reiseliv ved fagenhet regional utvikling fylkeskommunen i Oppland

Trude Schistad; sjefsingeniør ved strategi- og utbyggingsavdelingen i Statens vegvesen Region øst

Arne Bjørklund; seksjonsleder i vegseksjonen i Statens vegvesen Region øst, Gudbrandsdal distrikt

***Skriftlige referater fra disse intervjuene er utarbeidet og nedtegnelsene er kommentert av de fleste intervjuede.***

**Internettbasert spørreundersøkelse** ble sendt til én oppgitt plankontakt i hver kommune 23.3.09, med puring en uke senere, 30.3.09

Oppland fylkeskommune 2007: Klima- og energiplan for Oppland

Fylkesrådmannens gjennomføringsdokument 2008

Fylkesrådmannens gjennomføringsdokument 2009

Miljørapport Oppland fylkeskommune 2007. Status for fylkeskommunens virksomhet med miljøindikatorer for innkjøp, avfall, energibruk, transport og klimagassutslipp

Klima- og energiplanlegging i Oppland – Status for kommunenes arbeid – 15. mai 2008

Innlandet Revisjon IKS 2008: Forprosjekt vedr klima- og energiplan

### **Sakspapirer til møter i Fylkesutvalget:**

- reguleringsplan Lillehammer sentrum
- kommunedelplan Vågåmo;
- kommuneplan Lillehammer
- coop-OBS! storsenter Gjøvik
- Nord-Aurdal kommuneplan

- Østre Toten kommuneplan
- handlingsplan for fylkesveger
- etablering av Energiråd Innlandet AS
- strategisk kollektivplan for Oppland
- mål og strategi for kollektivtransporten i Oppland
- regional plan for klima og energi for Nord-Gudbrandsdal
- nasjonal transportplan 2010-19
- jordverngruppas rapport ”klimaskifte for jordvernet”

TØI 2007: *Lillehammerneettet* TØI rapport 882/2007

TØI 2008: *Mjøsnett 2012 - Konsept for et kollektivt taktnett i Mjøsregionen* TØI rapport 960/2008

TØI 2009. *Strategisk plan for kollektivtransporten i Oppland*. Rapport under bearbeidelse.

# Vedlegg

## Spørreskjema til plankontakt i kommunen

### Spørsmål 1

Vi ber deg ta standpunkt til følgende påstand: Fylkeskommunens kommentarer til våre planforslag har endret karakter etter fylkestingets vedtak av klima- og energiplanen

- helt enig
- delvis enig
- ikke enig
- har ikke erfaringsgrunnlag til å vurdere påstanden

### Spørsmål 2

Vi ber deg vurdere de følgende påstandene om fylkeskommunens syn på hvordan utbyggingen i kommunen bør foregå:

	enig	dels enig	verken eller	dels uenig	uenig	vet ikke
Fylkeskommunen ønsker å begrense lokalisering av boliger i områder som ikke lett lar seg integrere med eksisterende tettsted						
Fylkeskommunen ønsker å begrense lokalisering av næringsarealer i områder som ikke lett lar seg integrere med eksisterende tettsted						
Fylkeskommunen anbefaler fortetting i eksisterende tettsteder						
Fylkeskommunen ønsker å begrense lokalisering av større kjøpesentra utenfor eksisterende byer og tettsteder						
Fylkeskommunen er forutsigbar i sine kommentarer, merknader eller innsigelser til kommunale plandokumenter						
Fylkeskommunen vil gjerne begrense omfanget av hyttebyggingen i kommunen						
Fylkeskommunen vil ha en konsentrasjon av hyttebyggingen til områder som kan betjenes med kollektivtransport						

### Spørsmål 3

Hvor mange reguleringsplanprosesser har kommunen slutført de siste fem årene (2004-2008)?

**Spørsmål 4**

Hvor mange reguleringsplanprosesser er startet opp etter 1.1.2007?

**Spørsmål 5**

Har kommunen revidert, eller arbeider kommunen med revisjon av, kommuneplanen eller kommunedelplaner de siste årene (etter 1.1.2007)?

- ja, kommuneplan
- ja, kommunedelplan boligområde
- ja, kommunedelplan næring
- ja, kommunedelplan sentrum
- ja, kommunedelplan klima og energi
- ja, andre kommunedelplaner
- nei
- vet ikke

**Spørsmål 6**

Hvilken rolle har fylkeskommunen spilt i de siste årenes planprosesser? Du kan krysse av for flere svar

- kommunen har deltatt i møter i fylkeskommunens månedlige arelplanmøte med presentasjon av egne planer
- fylkeskommunen har avgitt merknader til planen
- fylkeskommunen har varslet innsigelse
- fylkeskommunen har gitt innsigelse
- ingen
- vet ikke

**Spørsmål 7**

Hvilke tematiske forhold gjaldt innvendingene fra fylkeskommunen? Gi en kort beskrivelse:

**Spørsmål 8**

Hva gjør kommunen for å følge opp Klima- og energiplan for Oppland? Beskriv kort:

**Spørsmål 9**

Har kommunen de siste årene (fra 1.1.2007) gjennomført en eller flere av følgende aktiviteter? Mulig å gi flere svar

- startet planarbeid for nye gang- og sykkelvegprosjekter?
- gjennomført ett eller flere gang- og sykkelvegprosjekter?

**Spørsmål 10**

Har fylkeskommunen tatt initiativ overfor kommunen om gang- og sykkelvegutbygging?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

**Spørsmål 11**

Er kommunen fornøyd med det arbeidet fylkeskommunen gjør med å utvikle kollektivtransporttilbudet i fylket?

- Ja, i stor grad fornøyd
- I noen grad fornøyd
- Misfornøyd
- Vet ikke

**Spørsmål 12**

Vi vil gjerne at du utdyper hvordan du ser på arbeidet fylkeskommunen gjør med kollektivtransporten.

**Spørsmål 13**

Har det vært en positiv endring i fylkeskommunens arbeid med kollektivtransport de siste to årene?

- ja
- nei
- vet ikke

**Spørsmål 14**

Hvordan bidrar kommunen til at det skal være mulig å drive effektiv og rasjonell kollektivtransport i kommunen (arealutvikling, transportsystem osv)?

**Spørsmål 15**

Vi ber deg vurdere de følgende påstandene om fylkeskommunens bistand til kommunens planleggere:

enig      dels enig      verken/eller      dels uenig      uenig      vet ikke

fylkeskommunen gir nødvendig faglig bistand i spørsmål som har med arealutvikling, transport og klima å gjøre

fylkeskommunen gir faglig støtte i politisk vanskelige spørsmål som har med arealutvikling, transport og klima å gjøre

fylkeskommunen er et viktig korrektiv til rådende oppfatninger i kommunen om hva som er fornuftig politikk

fylkeskommunen har nødvendig kompetanse til å bistå kommunen



# VEDLEGG: UTTALELSE FRA FYLKESRÅDMANNEN.

**OPPLAND**  
fylkeskommune



Regional utvikling

Innlandet Revisjon IKS  
Serviceboks  
2626 Lillehammer

Vår ref.: 200903661-1 / K21  
Deres ref.:

Lillehammer, 10. juni 2009

## Uttalelse til revisjonsrapporten vedrørende oppfølging av klima- og energiplan

Det vises til brev av 13. mai 2009 der revisjonsrapporten vedrørende oppfølging av klima- og energiplanen ble oversendt. Det bes om fylkesrådmannen uttalelse til rapporten. Fylkesrådmannen har følgende kommentarer:

Rapporten gir etter vår vurdering en grundig og i hovedsak korrekt framstilling av situasjonen. Vi er i hovedsak enige i de konklusjonene som er trukket. Det er riktig at flere av tiltakene i klimaplanen følges opp i organisasjonen.

Når det gjelder mangler som er påpekt vil fylkesrådmannen bemerke at flere av disse er forhold som allerede er under oppfølging. I rapporten er det også vist til at det er forholdsvis kort tid siden revidert klima- og energiplan ble vedtatt i fylkestinget. Ledighet i relevante nøkkelstillinger, bl.a. i fagenhetene regional utvikling og samferdsel, har medført enkelte forsinkelser.

Fylkesrådmannen finner grunn til å kommentere nærmere rapportens påpekning om at det ikke er gjort organisatoriske endringer som følge av vedtaket om revidert klima og energiplan. Fylkeskommunen har siden 1999 hatt energi og klimaplan. Det har vært lite aktuelt å foreta organisatoriske endringer som følge av at energi- og klimaplanen ble revidert høsten 2007. Organisasjon er i kontinuerlig utvikling.

Vi er allerede i gang med å følge opp flere av de mangler som er påpekt, og rapporten gir oss et godt grunnlag for å bearbeide dette videre. Av aktuelle tiltak kan bl a nevnes:

- Årlig tilbakerapportering til fylkestinget om politiske resultat mål skjer gjennom behandling og oppfølging av regionalt handlingsprogram (RUP). Målstrukturen, målintikatorer og rapporteringsrutinene knyttet til RHP er under revisjon/ombygging. Rapporteringsrutiner for oppfølging av fylkeskommunens planer, herunder klima- og energiplanen, vil bli vurdert forbindelse med dette.
- Interne disposisjoner for å ansvarliggjøre arbeidet med å følge opp planen er under vurdering.
- Klima- og energiplanen brukes som et aktivt redskap i vår behandling/uttalelse til de kommunale energi- og klimaplaner, bl a med intensjon om å bli tydeligere overfor kommunene i våre kommentarer.
- Det er i løpet av året planlagt særskilt tilbakerapportering og drøfting av klima- og energiplanen i fylkeskommunens kommunalkomité. Komiteen hadde også det politiske ansvar for å fremme den reviderte planen i 2007.
- Østlandssamarbeidet har styrket sitt engasjement i klima- og energispørsmål. Oppland fylkeskommune deltar aktivt i dette samarbeidet både på politisk og administrativt nivå.

**Postadresse**  
Serviceboks  
2626 LILLEHAMMER  
Org. nr. 961382335

**Besøksadresse**  
Kirkegaten 76  
**Bankkonto:** 2000 09 50018  
**E-post:** postmottak@oppland.org

**Saksbehandler:**  
Terezia Lestinska  
**Telefon:** +47 6128 9000  
**Telefaks:** +47 6128 9495

- Oppland fylkeskommune er pilotfylke i KS-prosjektet "Grønne energikommuner", der et spennende såkalt "null-utslipp-prosjekt" knyttet til rehabilitering av Nord-Gudbrandsdal vgs avd. Otta, er under etablering. I dette prosjektet vil bl a samferdsel/infrastruktur, samt pedagogiske tiltak knyttet til klima/energi inngå.

Med vennlig hilsen

  
Bent M. Tordhol  
fylkesrådmann

Kopi: Øivind Nyhus, Fylkesrådmannen