



Vestfold
og Telemark
revisjon

Klimaarbeid i fylkeskommunen

Forvaltningsrevisjon | Vestfold og Telemark kommune

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	6
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	6
1.2. Problemstilling og revisjonskriterier	6
1.3. Avgrensning.....	6
1.4. Metode og kvalitetssikring	7
1.5. Fylkesdirektørens uttalelse	7
2. Organisering, ressurser og samordning	8
2.1. Revisjonskriterier	8
2.2. Organisering, ressurser og kompetanse	10
2.3. Revisors vurdering.....	14
3. Planer, mål og tiltak	16
3.1. Klimabudsjett.....	16
3.2. Fylkeskommunen som regional planmyndighet.....	25
3.3. Veiledning og innsigelser	31
4. Gjennomføring av tiltak	34
4.1. Anskaffelser i samferdsel.....	34
4.2. Energieffektivitet i fylkeskommunens bygg	42
5. Konklusjoner og anbefalinger	46
5.1. Konklusjoner.....	46
5.2. Anbefalinger.....	47
Litteratur og kildereferanser	48
Vedlegg	49
Vedlegg 1: Fylkesdirektørens uttalelse.....	49
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	50

Sammendrag

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Vestfold og Telemark fylkeskommune i sak 2/23.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt følgende problemstillinger

1. Har fylkeskommunen organisert sitt klimaarbeid på en måte som er egnet til å nå fastsatte klimamål? Her vil vi blant annet se på
 - organisering, ressurser og kompetanse
 - samordning og rapportering
2. I hvilken grad har fylkeskommunen planer, mål og tiltak for å redusere klimagassutslipp? Her vil vi blant annet se på
 - klimabudsjett
 - fylkeskommunen som regional planmyndighet.
3. Følger fylkeskommunen opp vedtatte klimatiltak når det gjelder
 - anskaffelser innenfor samferdsel
 - eiendomsforvaltningen

Organisering, ressurser og gjennomføring

Vi mener at fylkeskommunen i hovedsak har organisert sitt klimaarbeid på en måte egnet til å nå klimamålene, men vi mener også at det er svakheter i organiseringen. Det er få personer som har klima som arbeidsfelt i fylkeskommunen. Det betyr at klimaarbeidet er sårbart ved fravær, og det er risiko for at ikke alle seksjoner har nødvendig kompetanse. Fylkeskommunen har ikke skriftlige rutiner som gjelder særskilt for arbeidet med klimabudsjett. Slike rutiner/føringer kan mobilisere seksjonene til å komme klimatiltak, og samtidig medvirke til at det er de mest effektive tiltakene som blir prioritert. Det er få tiltak for samarbeid om klimabudsjettet/klimatiltak mellom seksjonene og sektorene. Vi mener at samordning er særlig viktig når fylkeskommunen har valgt å legge ansvar ut på seksjonene. Uten tilstrekkelig samordning er det risiko for at klimaarbeidet blir fragmentert og ikke så helhetlig og målrettet som ønsket.

Planer, mål og tiltak

Fylkeskommunen har planer, mål og tiltak for å redusere klimagassutslipp i klimabudsjett og i annet regionalt planverk.

Fylkeskommunen behandler hensynet til klimaet i sine overordnede planer i noe ulikt omfang. Fylkeskommunens planer har en lang tidshorisont, og skal gi føringer for utviklingen i regionen i flere år fremover. Unntaket er klimabudsjettet som vedtas årlig og har en kortere tidshorisont. Bortsett fra klimabudsjettet, er alle planene som er omtalt i rapporten, vedtatt før fylkessammenslåingen. Generelt, får klima større oppmerksomhet i de nyere planene enn i de

eldre. Stadig økende klimakrav og rask teknologisk utvikling kan føre til at planer, mål og tiltak blir særlig fort utdaterte på dette området. For at planene skal være et godt verktøy for eksterne og interne brukere, må planene oppleves som relevante og oppdaterte. Dette er noe fylkeskommunen bør vurdere når det skal vedtas ny planstrategi.

Risikoen ved å ha klimamål og klimatiltak i mange planer, og i planer som er vedtatt på forskjellige tidspunkt, er at det kan være vanskelig for brukerne av planene å få oversikt over hvilke mål og tiltak som faktisk er vedtatt. I tillegg kan det være risiko for at mål og tiltak i de ulike planene ikke er tilstrekkelig avstemt med hverandre, og at klimaarbeidet blir mindre målrettet enn ønsket.

Når det gjelder veiledning og innsigelser i miljø- og klimaspørsmål blir dette gjort med utgangspunkt i gjeldende lovverk, nasjonale føringer og regionale planer. For å ha et godt grunnlag til å veilede kommunene og eventuelt gi innsigelser, er det viktig at det regionale planverket oppleves som relevant og oppdatert.

Vi har ikke undersøkt fylkeskommunens klimaarbeid rettet mot næringslivet.

Gjennomføring av klimatiltak

Anskaffelser i samferdsel

Vi mener at fylkeskommunen stiller miljø- og klimakrav i anskaffelser innenfor samferdsel. Dette gjøres på ulike måter og i ulikt omfang.

Fylkeskommunen inngår mangeårige kontrakter innenfor samferdsel på flere områder. Det har vært en hurtig utvikling både når det gjelder klimakrav og teknologisk utvikling. Konsekvensen av dette er at eldre kontrakter innenfor sektoren generelt har mindre oppdaterte klimarelevante krav.

Eiendomsforvaltningen

Vi mener at fylkeskommunen følger opp vedtatte klimatiltak innenfor eiendomsforvaltningen. Bruk av fossilt brensel til oppvarming er i ferd med å bli faset ut. Det blir gjennomført tiltak som skal redusere energiforbruket, og forbruk av energi var lavere 2022 enn i 2021.

Det er ikke gjort noen vurdering av arealeffektivitet i eksisterende bygningsmasse.

Anbefalinger

Vi anbefaler fylkeskommunen å

- sørge for å ha tilstrekkelige ressurser og kompetanse på klimaarbeid
- vurdere å utarbeide rutiner for samordning og utarbeidelse av klimabudsjettet
- sørge for oppdaterte og relevante planer om reduksjon av klimagassutslipp

Bakgrunn, grunnlag og metode

Våre vurderinger og anbefalinger bygger på krav og anbefalinger i gjeldende regelverk på området og i veiledere fra KS, og dessuten fylkeskommunens egne planer og vedtak.

Bø, 6. november 2023

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Vestfold og Telemark fylkeskommune i sak 2/23. Bakgrunnen for bestillingen er plan for forvaltningsrevisjon 2019-2023.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

1.2. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

4. Har fylkeskommunen organisert sitt klimaarbeid på en måte som er egnet til å nå fastsatte klimamål? Her vil vi blant annet se på
 - organisering, ressurser og kompetanse
 - samordning og rapportering
5. I hvilken grad har fylkeskommunen planer, mål og tiltak for å redusere klimagassutslipp? Her vil vi blant annet se på
 - klimabudsjett
 - fylkeskommunen som regional planmyndighet.
6. Følger fylkeskommunen opp vedtatte klimatiltak når det gjelder
 - anskaffelser innenfor samferdsel
 - eiendomsforvaltningen

Revisjonskriteriene¹ i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra kommuneloven, plan- og bygningsloven, lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter og relevante retningslinjer og veiledere. Kriteriene framgår under hver problemstilling nedenfor.

1.3. Avgrensning

Rapporten omhandler ikke fylkeskommunens klimaarbeid rettet mot næringslivet.

¹ Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Anne Hagen Stridsklev, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

For å svare på problemstillingene har vi kartlagt og gjennomgått relevante dokumenter, og intervjuet ansatte med relevante arbeidsoppgaver. Vi har i tillegg gjennomgått et utvalg anskaffelser innenfor samferdsel. Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 2 til rapporten.

1.5. Fylkesdirektørens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i fylkeskommunen og sendt til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Fylkesdirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

2. Organisering, ressurser og samordning

Har fylkeskommunen organisert sitt klimaarbeid på en måte som er egnet til å nå fastsatte klimamål?

2.1. Revisjonskriterier

Kommunedirektørens² ansvar, myndighet og oppgaver

Kommunedirektørens myndighet og oppgaver er hjemlet i kommuneloven § 13-1.

Kommunedirektøren skal bla.

... lede den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruksjer, retningslinjer eller pålegg kommunestyret eller fylkestinget

... påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.

Fylkeskommuner skal ifølge kommuneloven § 25-1, ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*
- b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer*
- c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*
- d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig*
- e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.*

Kravene til internkontroll er utdypet i lovforarbeidene og i KS sin veileder til internkontroll.

² Tilsvare tittelen fylkesdirektør

KS: Orden i eget hus. Veileder til kommunedirektørens internkontroll

Kommuneloven angir minstekrav for internkontroll. KS anbefaler i veilederen å etablere en internkontroll som går lenger enn de minstekrav som stilles i loven. Ifølge veilederen handler god internkontroll i stor grad om systematisk arbeid, god organisering og dokumentasjon, arbeidsmetoder og samhandling som kan forebygge lovbrudd og uønskede hendelser. I KS sin modell for internkontroll, har internkontrollen flere formål/hensikter enn bare å sikre regeletterlevelse. Blant annet skal internkontrollen sikre helhetlig styring og riktig utvikling. Dette omfatter utvikling i tråd med vedtatte mål, og godt samspill mellom virksomhetsstyring og internkontroll. KS mener at det er tre forutsetninger for god internkontroll:

- Risiko: Innretning, tiltak og kontrollaktiviteter er basert på risiko
- Formalisering: Organisering, roller og ansvar, rutiner og prosedyrer og rapportering
- Kontrollaktiviteter: Gjennom daglig og faglig virksomhet, stikkprøver, fastkontroller og avvikshåndtering

Regionens planoppgaver og planmyndighet

Fylkeskommunens ansvar for regional planlegging er hjemlet i plan- og bygningsloven § 3-4. Det følger av denne bestemmelsen at regional planlegging har til formål å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region.

Og dessuten at:

Regional planmyndighet har ansvaret for og ledelsen av arbeidet med regional planstrategi, regionale planer og regional planbestemmelse etter reglene i kapittel 7 og 8. Regional planmyndighets kompetanse til å vedta regional plan kan ikke overføres eller delegeres til annet organ.

Regional planmyndighet skal sørge for å ha tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig veiledningsvirksomhet etter loven.

Fylkestinget er regional planmyndighet.

KS: Veileder for klimabudsjett som styringsverktøy

Veilederen er laget for kunne brukes av alle, både kommuner og fylkeskommuner, uavhengig av størrelse eller hvor langt man har kommet i klimaarbeidet.

Ved å integrere klimabudsjettet i økonomiplanen, sikrer kommunen (fylkeskommunen) at klimaarbeidet følges opp gjennom budsjettprosessen, og dessuten at tiltakene rapporteres på i forbindelse med den ordinære rapporteringen. Ifølge veilederen må arbeidet med å utvikle klimatilak være forankret i ledelsen, og det må avsettes tilstrekkelige ressurser til dette arbeidet. Klimabudsjettet bør utarbeides i samarbeid mellom fagansvarlig på klima og økonomienheten. For å nå ambisiøse klimamål er det viktig at hele organisasjonen bidrar i arbeidet, og at alle enheter har ansvar for å foreslå og gjennomføre tiltak.

Veilederen foreslår at kommunen (fylkeskommunen) bruker budsjettinstruks el. til å mobilisere de ulike enhetene i kommunen til å foreslå klimatiltak på sine områder. En generell føring kan være at alle enheter har ansvar for å vurdere og fremme tiltak for å begrense klimaendringene. Ifølge veilederen kan det være hensiktsmessig å lage en beskrivelse av hvordan enhetene skal utarbeide klimatiltak. Beskrivelsen kan for eksempel inneholde:

- definisjon av hva et klimatiltak er, i tråd med fastsatte systemgrenser for klimabudsjettet
- beskrivelse av hvilke sektorer eller kilder i kommunen utslippene kommer fra, og hvilke sektorer/kilder som utgjør de største utfordringene.
- eksempler på hvilke områder kommunen har myndighet over og dermed kan utforme tiltak innenfor
- forklaring på hvordan man kan vurdere og prioritere ulike tiltak
- forklaring på hvordan man kan effektberegne tiltak

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

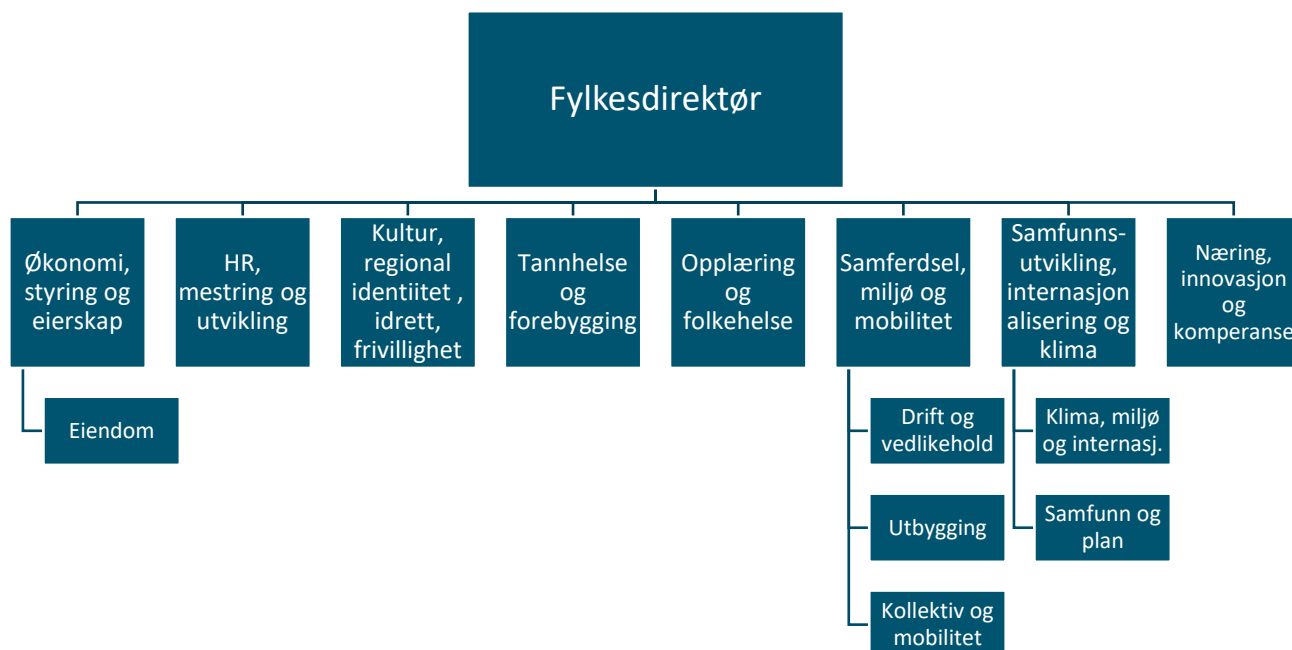
- Fylkeskommunen skal ha reglement, rutiner og tiltak sikrer at ansvar, roller og oppgaver i klimaarbeidet er klart og tydelig plassert.
- Fylkeskommunen skal ha kompetanse og ressurser til å følge opp vedtatte og pålagte klimaoppgaver.
- Fylkeskommunen skal ha tiltak som sikrer samordning av og rapportering om klimaarbeidet.

2.2. Organisering, ressurser og kompetanse

2.2.1. Organisasjon

Organisering – Vestfold og Telemark fylkeskommune

Under viser vi en forenklet oversikt over organiseringen av Vestfold og Telemark fylkeskommune. Oversikten viser de ulike sektorene, som hver ledes av en direktør. Under hver sektor er det organisert seksjoner, som ledes av seksjonssjefer. Oversikten viser bare de seksjoner som er særskilt omhandlet i denne forvaltningsrevisjonen.



Aktuelle seksjoner i Samfunnsutvikling, internasjonalisering og klima

- **Seksjon for klima, miljø og internasjonalisering (klimaseksjonen)** har ansvar for internasjonalisering, vannforvaltning og klima. Dette omfatter ansvar for fylkeskommunens klimarapportering. Seksjonen har ansvar for å se etter at klima er tilstrekkelig ivaretatt i de plansakene som fylkeskommunen skal uttale seg om. Seksjonen har også ulike tiltak for å veilede og stimulere kommuner og bedrifter i klimaarbeidet. Blant disse er:
 - Klima- og energinettverket³
 - Samhandlingsarena for grønn energi
 - Prosjektstilling for klimavennlige anskaffelser (skal bistå kommunene)
- **Seksjon for samfunn og plan** utarbeider regional planstrategi og regionale arealplaner med tilhørende handlingsplaner. Seksjonen har videre ansvar for fylkeskommunens saksbehandling etter plan- og bygningsloven, og for å koordinere fylkeskommunens uttalelser i plansaker. Seksjonen har også ansvar for drift av regionalt planforum og for å veilede kommunene i plansaker.

³ Nettverk med medlemmer fra kommunesektoren, næringslivet og academia. Nettverket skal bidra til å nå klimamålene for fylkeskommunen.

Aktuelle seksjoner i Økonomi, styring og eierskap

- **Seksjon for eiendom** har ansvar for å forvalte, vedlikeholde og utvikle fylkeskommunens eiendommer. Seksjonen har også ansvar for nybygg.

Aktuelle seksjoner i Samferdsel, miljø og mobilitet

- **Seksjon for drift og vedlikehold** har ansvar for drift og vedlikehold av fylkeskommunal vei.
- **Seksjon for utbygging** har ansvar for planlegging og bygging av vei.
- **Seksjon for kollektivitet og mobilitet** har ansvar for kollektivtilbud, skoleskyss og kunde- og trafikkantsystem.

2.2.2. Delegeringsreglement

Fylkestinget har delegert myndighet etter plan og bygningsloven til fylkesrådmannen.⁴ Ifølge reglementet har fylkesdirektøren bla. fått myndighet til å veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver, og til å avgi uttalelser til kommunale planer mv. Innsigelser til arealdelen i kommuneplan og reguleringsplan skal alltid fremmes for hovedutvalg for klima, areal og plan.

Ifølge delegeringsreglementet⁵ har direktørene et helhetlig ansvar for å lede fylkeskommunens utvikling innenfor tildelt fagansvar og ansvarsområde. Direktørene har et overordnet ansvar for sektorenes drift og for oppfølging av politiske vedtak innenfor sine ansvarsområder. Seksjonslederne har ansvar for all daglig drift innen sitt område/seksjon. Dette omfatter bla. å ansvar for å følge opp fastsatte mål og for å sørge for nødvendig kompetanse i seksjonen. Direktørene har i tillegg fullmakt til å følge opp fylkeskommunens ansvar innenfor særskilte lover. F.eks. er direktør for samfunnsutvikling, internasjonalisering og klima delegert fullmakt for å følge opp fylkeskommunens myndighet som vannregionmyndighet og forurensningsmyndighet etter hhv. vannressursloven og forurensningsloven.

Fullmakter i økonomisaker er delegert til seksjonsledere fra direktør økonomi, styring og eierskap⁶.

Direktør for Samferdsel, miljø og mobilitet har utarbeidet et eget delegeringsreglement i tillegg til fylkesdirektørens. I reglementet blir det delegert myndighet til seksjon for utbygging, seksjon for drift og vedlikehold, seksjon for sektorutvikling og seksjon for forvaltning. Det blir bla. delegert myndighet til å gjennomføre anskaffelser. Det blir ikke delegert myndighet til seksjon for kollektiv og mobilitet eller til seksjon for strategi og utvikling. Bare fylkesdirektørens generelle delegering gjelder for disse seksjonene.

⁴ Reglement for delegering fra fylkestinget til fylkesrådmann og til øvrige folkevalgt organ iht. særlovgivning, vedtatt i fylkestingssak 176/20

⁵ Oversikt over delegasjon og grunnprinsipper for ansatte i Vestfold og Telemark fylkeskommune – 0.9 versjon

⁶ Delegasjon fra direktør økonomi, styring og eierskap til seksjonsledere, datert 15.4.2020

2.2.3. Andre rutiner

Arbeidet med klimabudsjett/klimaregnskap følger fylkeskommunens årshjul for årsbudsjett og regnskapsrapportering, men fylkeskommunen har ellers ikke spesielle skriftlige rutiner for utarbeidelsen av klimabudsjett.

2.2.4. Ressurser til klimaarbeid

Bortsett fra at klimaseksjonen har ansvar for fylkeskommunens klimabudsjett, har ikke fylkeskommunen klimarådgivere, stabsfunksjoner el. som har som oppgave å støtte hele organisasjonens klimaarbeid. Hver sektor og seksjon har ansvar for eget klimaarbeid. I forbindelse med fylkesdelingen har det vært diskutert om klimaarbeidet skulle løftes opp i stab under fylkesdirektør, men man har falt ned på at ansvaret fortsatt skal ligge på sektorene, slik det er nå.

Seksjon for klima, miljø og internasjonalisering

Seksjonen har nå⁷ tretten ansatte og to traineer. Av disse, jobber ni ansatte og den ene traineen med klima. Én av klimarådgiverne har ansvar for fylkeskommunens klimarapportering. To klimarådgivere har ansvar for å veilede og uttale seg om klimaspørsmål i kommunale planer.

Fem ansatte sa opp sine stillinger i løpet av våren/sommeren 2022. Alle jobbet med klima. Disse ble erstattet med to faste ansatte ved Tønsberg-kontoret, og tre midlertidig ansatte ved Skiens-kontoret. De midlertidige ansatte er ansatt fram til 1.1.24. Seksjonsleder mener at seksjonen er godt bemannet nå, men at dette vil endre seg når seksjonen skal deles i 2024, og seksjonen ikke lenger har de midlertidige ansatte. Slik det ser ut nå, vil det da bare være én ansatt som skal jobbe med klima i nye Telemark fylke. Seksjonsleder mener at det da kan bli behov for å rekruttere klimarådgivere for å kunne ivareta fagområdet.

Seksjon for samfunn og plan

Sommeren 2023 hadde seksjonen 17 ansatte. Seksjonsleder erfarer at mye av seksjonens ressurser er låst opp i de store planene og de daglige oppgavene. Arbeidet med å koordinere og innhente synspunkter fra de andre fagområdene på kommunale planer, tar mye tid. Konsekvensen av dette er at det blir litt lite tid til å følge med på forskning og utvikling på klimaområdet. Seksjonsleder mener likevel at seksjonens ressurser, sett sammen med klimaseksjonens ressurser, burde være tilstrekkelig til å ivareta vedtatte klimaoppgaver.

Seksjonsleder mener at fylkesdelingen vil gi mindre fagmiljøer. Dette er særlig kritisk for Telemark som har mange kommuner og mange kommuner med små fagmiljøer som trenger veiledning.

Seksjon for eiendom

Seksjonen har en rådgiver som har klima- og miljø som en del av sitt arbeidsfelt. Rådgiveren skal jobbe i nye Telemark fylkeskommune etter fylkesdelingen. I tillegg har seksjonen høsten 2023, ansatt en ny rådgiver som ha klima- og miljø som en del av sitt arbeidsfelt i nye Vestfold fylkeskommune.

⁷ Sommeren 2023.

Sektor for samferdsel, miljø og mobilitet

Sektoren har en klimakoordinator som er ansatt i Seksjon for sektorutvikling. Klimarådgiveren har ansvar for å bistå de andre seksjonene i sektoren i klimaspørsmål, og dessuten være bindeleddet mellom seksjonene og seksjon for klima, miljø og internasjonalisering i forbindelse med klimarapportering. Rådgiveren vil jobbe i nye Vestfold fylkeskommune etter fylkesdelingen.

Seksjon for utbygging har en rådgiver som har klima som sitt arbeidsfelt. Denne rådgiveren vil jobbe i nye Vestfold fylkeskommune etter fylkesdelingen. De andre seksjonene innenfor samferdsel har ikke egne klimarådgivere.

2.2.5. Samordning

Klimaseksjonen har en faggruppe for klima. Her er det i utgangspunktet bare ansatte fra seksjonen som deltar, men klimarådgiver fra seksjonen for Sektorutvikling i Samferdsel deltar ved behov. Klimaseksjonen har ellers ikke noe organisert samarbeid med andre seksjoner om klimasaker. Samarbeid og kontakt skjer etter behov. Seksjonen sier at de har mye dialog med Næring⁸, og med Samfunn og plan og eiendom.

Når det gjelder klimarapporteringen, så sender klimarådgiver årlig ut et skjema til alle seksjoner, med oversikt over tiltak som seksjonen har meldt inn. Dette gjøres for å få informasjon om eventuelle nye tiltak som skal inn i klimabudsjettet, og for å få status på eksisterende tiltak. Klimarådgiver ber da om kontaktperson for tiltakene, beskrivelse av tiltakene og hvilken kostnad tiltakene eventuelt har. Det blir også gitt eksempler på aktuelle klimatiltak. Klimarådgiver henter ellers inn status på klimatiltak til tertialrapportene. Seksjonen erfarer at det kan være utfordrende å samordne klimaarbeidet og få samlet inn data til klimabudsjettet. Det er enklere å få data fra de seksjonene/sektorene som har egne klimarådgivere (dvs. eiendom og samferdsel). Klimaseksjonen vurderer de tiltakene som blir meldt inn, men de har aldri stoppet noe tiltak. Det er seksjoner som aldri melder inn tiltak til klimabudsjettet.

2.2.6. Rapportering

Rapportering fra seksjonene til direktørnivå, og fra fylkesadministrasjonen til politisk nivå, skjer gjennom den ordinære tertial- og årsrapporteringen. Dette gjelder også rapportering på klimatiltak.

2.3. Revisors vurdering

Det fremgår av delegeringsreglementene og av fylkeskommunens organisering hvem som har ansvar for klimaarbeidet. Den enkelte seksjon har i utgangspunktet ansvar for eget klimaarbeid.

Fylkeskommunen har kompetanse på klima, primært på klimaseksjonen, men det er også ansatte i andre seksjoner som helt eller delvis har klima som arbeidsfelt. Det er ikke mange personer som har klima som arbeidsfelt i fylkeskommunen, noe som medfører at klimaarbeidet er sårbart ved

⁸ Sektor for næring, innovasjon og kompetanse

fravær. Klimaseksjonen utarbeider klimabudsjett, men har ellers ikke noe ansvar for å bistå andre seksjoner i klimaspørsmål. Seksjonene må sørge for å ha kompetanse selv. Klimakompetanse og behovet for slik kompetanse i seksjonene vil sannsynligvis variere, men det kan likevel være risiko for at seksjoner ikke har nødvendig kompetanse. Det kan resultere i at klimaarbeidet ikke fulgt opp som forutsatt. Det at noen seksjoner ikke melder inn klimatiltak, kan være en indikasjon på dette.

Bortsett fra skjemaet som sendes for å hente inn nye tiltak og få status på eksisterende tiltak, har ikke fylkeskommunen særskilte skriftlige rutiner for utarbeidelse av klimabudsjett. KS forslår at slike føringer kan inngå en budsjettinstruks el. Vi mener at fylkeskommunen bør vurdere å utarbeide skriftlige rutiner/føringer for arbeider med klimabudsjett. Slike rutiner/føringer kan mobilisere seksjonene til å komme klimatiltak, og samtidig medvirke til at det er de mest effektive tiltakene som blir prioritert.

Vi mener at fylkeskommunen har få tiltak for å sikre samarbeid om klimatiltak/klimaarbeid mellom seksjonene/sektorene. Samordning skjer primært gjennom arbeidet med klimabudsjettet. Vi mener at samordning er særlig viktig når fylkeskommunen har valgt å legge ansvaret ut på seksjonene. Uten tilstrekkelig samordning er det risiko for at klimaarbeidet blir fragmentert og ikke så helhetlig og målrettet som ønsket.

Rapportering på klimabudsjett og klimatiltak inngår i tertial- og årsrapporteringen.

3. Planer, mål og tiltak

I hvilken grad har fylkeskommunen planer, mål og tiltak for å redusere klimagassutslipp?

3.1. Klimabudsjett

3.1.1. Revisjonskriterier

Fylkeskommunen vedtok i Regional planstrategi⁹ å utarbeide klimabudsjett for egen drift og for regionen. Gjennom klimabudsjettet ville fylkeskommunen utvikle felles kunnskap og metodikk for klimarapportering og -budsjett på virksomhetsnivå for reduksjon av klimagassutslipp. Klimarapportering og -budsjett skulle ligge til grunn for prioriteringer og være en del av det økonomiske årshjulet.

Statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging

Formålet med retningslinjene er å

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

I pkt. 3.1 i retningslinjene er det gitt detaljerte føringer for innholdet i kommunale planer som omhandler klima- og energispørsmål, men det er ikke gitt tilsvarende føringer for fylkeskommunene (se pkt. 3.2.1). Selv om fylkeskommunene ikke er forpliktet til klima- og energiplanlegging for egen virksomhet på samme måte som kommunene, vil vi likevel legge til grunn for kriteriene at fylkeskommunen bør ha slike planer og mål.

Ifølge pkt.3.1 i retningslinjene bør kommunale planer om som behandler klima- og energispørsmål omfatte:

- Informasjon om klimagassutslipp i kommunen, fordelt på kilder og sektorer. Alle kilder som innebærer direkte utslipp av klimagasser innenfor kommunens grenser, bør inkluderes.
- Informasjon om energisystem, energiforsyning og forbruk av energi innen kommunens grenser, herunder tilgang på miljøvennlige energiresurser.

⁹ Vedtatt i fylkestingsak 166/20

- *Framskrivning av utslippene i kommunen om det ikke gjennomføres nye tiltak, forventet etterspørsel etter energi og forventet ny energiproduksjon. Framskrivningsperioden bør være minst ti år.*
- *Ambisiøse mål for utslippsreduksjoner.*
- *Ambisiøse mål for mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging i kommunal bygningsmasse og i kommunen for øvrig.*
- *Tiltak og virkemidler for reduksjon av klimagassutslipp, mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging. Tiltakene og virkemidlene bør i størst mulig grad være koplet til oppnåelse av de målene som er satt av kommunen, og ha moderate kostnader sammenholdt med andre tiltak som kan gjennomføres med samme formål.*
- *Utredning av virkemidler som kan tenkes benyttet for å nå målsettingene, herunder en vurdering av om virkemidlene er kostnadseffektive.*
- *Handlingsprogram med en tydelig ansvarsfordeling for oppfølging av klima- og energiplanene.*
- *Sammenhengen mellom klima- og energiplanlegging og samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.*

KS' veileder for klimabudsjett som styringsverktøy

Veilederen viser til at kravet i de statlige planretningslinjene om å innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere klimagassutslippet i den overordnede planleggingen, er krevende for mange kommuner. Det er krevende å følge opp ambisiøse klimamål med handling. Klimautfordringen krever samhandling på tvers av sektorer, bruk av ressurser på nye områder, og dessuten er tidshorizonten kort. Dette kan gjøre det vanskelig å få gjennomslagskraft ved bruk av en tradisjonell handlingsplan. Ifølge veilederen kan et klimabudsjett løse disse utfordringene ved å koble mål og tiltak på klimaområdet tettere sammen med kommunens økonomiplan. Klimabudsjettets styrke er at det er direkte integrert i kommunebudsjettet og at det dermed følges opp på lik linje med andre budsjettkapittel i kommunen. Klimabudsjettet kan ses på som et prosessverktøy inn i kommunens arbeid med klima- og energiplanlegging.

Systemgrenser

Når man arbeider med klimabudsjettering for å nå utslippsreduksjonsmål, er det ifølge veilederen viktig å definere systemgrensene for klimagassutslippene som skal reduseres. I kommunal sammenheng er det to prinsipielle valg å ta stilling til. For det første må man velge om man skal fokusere på kommunen som virksomhet eller om utslipp fra kommunens innbyggere og næringsliv også skal være inkludert. Videre må man velge om man skal fokusere på direkte utslipp innenfor kommunens grenser, eller om indirekte utslipp fra hele livsløpet fra produkter som forbrukes i kommunen, skal inkluderes. Konsekvensen av disse valgene har betydning for størrelsen på utslipp, virkemiddelbruk, og i hvilken grad klimabudsjettet blir et styringsverktøy for å synliggjøre effekten av tiltak og måloppnåelse.

Ifølge veilederen vil en avgrensning i klimabudsjettet innenfor et geografisk område, være i tråd med statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning.

Greenhouse Gas Protocol¹⁰ har standarder for rapportering av klimagassutslipp fra virksomheter og for et geografisk område (kommune, region). GHG-protokollen deler utslipp i tre «scopes».

Scopes i GHG-protokollen

- Scope 1:
Alt 1: På virksomhetsnivå
Direkte utslipp fra utstyr som virksomheten eier eller kontrollerer, dvs. utslipp fra virksomhetens kjøretøy, forbrenning av drivstoff i maskiner mm, og utslipp fra oljefyrer, bruk av gass til oppvarming.

Alt 2: Innenfor et geografisk område – f.eks en kommune eller region
Direkte utslipp fra kilder innenfor et geografisk område.
- Scope 2:
Alt 1: På virksomhetsnivå
Indirekte utslipp fra energi som virksomheten kjøper. Utslippene kommer fra fire kategorier, elektrisitet, fjernvarme, fjernkjøling og damp.

Alt 2: Innenfor et geografisk område
Utslipp av klimagasser som oppstår som en konsekvens av forbruk av nettbasert elektrisitet, varme eller kjøling innenfor det geografiske området
- Scope 3:
Alt 1: På virksomhetsnivå
Andre indirekte utslipp. Dette omfatter oppstrømsutslipp fra innkjøpte varer og tjenester og nedstrømsutslipp fra solgte varer og tjenester. Oppstrømsutslipp omfatter utslipp fra produksjon og behandling av varer og tjenester som virksomheten kjøper av andre, og også utslipp fra lokaler som virksomheten leier. Nedstrømsutslipp er utslipp fra bruk og behandling av varer og tjenester som virksomheten tilbyr andre. Dette omfatter utslipp fra lokaler som virksomheten leier ut.

Alt 2: Innenfor et geografisk område
Alle andre klimagassutslipp som oppstår utenfor det geografiske området, som en konsekvens av forbruk av varer og tjenester innenfor det geografiske området.

¹⁰ Greenhouse Gas Protocol er et rammeverk for rapportering av klimagassutslipp i et klimaregnskap. Den blir brukt til å identifisere vesentlige utslippskilder og for rapportere klimafotavtrykket på en sammenlignbar måte. Greenhouse Gas Protocol er en de mest brukte og anerkjente rammeverkene for rapportering av klimagassutslipp, og skal brukes i bærekraftrapporteringen som selskapet i EU og i Norge blir pålagt fra 2024. Rammeverket er utarbeidet av World Resources Institute (WRI) sammen med World Business Council for Sustainable Development (WBCSD).

Utarbeide og effektberegne tiltak

Ifølge veilederen er det et viktig formål med klimabudsjettet å vise beslutningstakerne i hvilken grad tiltakene og virkemidlene bidrar til å redusere klimagassutslippene.

En referansebane med utslippsframskrivninger mot et mål-år gir mulighet til å beregne framtidig tiltakseffekt i en gjennomføringsfase eller budsjettperiode. En referansebane består av historiske utslipp og et overslag over hvordan klimagassutslippene kan utvikle seg uten tiltakene i klimabudsjettet. Framskrivningen i en referansebane er med andre ord et scenario for hvordan utslippene vil utvikle seg fremover hvis ikke flere tiltak gjennomføres. Veilederen mener at det ikke er nødvendig å lage en referansebane for å lage klimabudsjett, men det er en fordel fordi den gir et grunnlag for å dimensjonere tiltak riktig. En framskrivning av utslipp, er også en forventning til kommunal klimaplanlegging i de Statlige planretningslinjene (SPR) for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning.

Veilederen anbefaler at et klimabudsjett bør vise forventet utslippsreduksjon fra hvert enkelt tiltak eller flere tiltak samlet. Tiltak som det er vanskelig å beregne klimaeffekten av, kan også presenteres i klimabudsjettet. Ifølge veilederen kan det være hensiktsmessig å skille mellom kvantifiserbare og ikke-kvantifiserbare tiltak i klimabudsjettet.

Veilederen mener at klimabudsjettet kan brukes som styringsverktøy for måloppnåelse innenfor indirekte utslipp, og at man kan inkludere tiltak som bidrar til å redusere de indirekte utslippene uten å si i hvilken grad.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Fylkeskommunen skal utarbeide klimabudsjett- og rapportering som inngår i det økonomiske årshjulet.
- Fylkeskommunen bør sette ambisiøse mål for utslippsreduksjoner og effektiv energibruk.
- Fylkeskommunen bør definere systemgrenser for utslipp i klimabudsjettet.
- Klimabudsjettet bør inneholde en referansebane som viser utslippsframskrivninger mot et mål-år.
- Klimabudsjettet bør inneholde tiltak som viser forventet utslippsreduksjon i størst mulig grad.
- Tiltak og virkemidler bør være koblet til oppnåelse av fastsatte mål.

3.1.2. Fylkeskommunens klimabudsjett

Fylkeskommunen vedtar klimabudsjett sammen med det ordinære budsjettet. Første klimabudsjett ble vedtatt i fylkestingssak 161/20, og gjaldt for 2021. Klimaregnskap avlegges sammen med fylkeskommunens ordinære regnskap. Gjennom klimabudsjettet blir det vedtatt mål for klimaarbeidet og tiltak for å nå målene. Fylkeskommunen sier at klimabudsjettet er basert på Greenhouse Gas Protocol.

Klimaseksjonen mener at klimabudsjettet har utviklet seg mye siden de første klimabudsjettene ble laget. Prognoser for utslipp omfatter flere kategorier, mer-utslippet under klimafokus 3 er kartlagt, og dessuten er flere og mer omfattende klimatiltak tatt inn i klimabudsjettet.

Klimabudsjettet for 2023 består av fire deler:

1. Gjennomgang av klimagassutslipp basert på statistikk fra Miljødirektoratet
2. Referansebane som viser hvordan utslippene av klimagasser i regionen kan utvikle seg fram mot 2030. Referansebanen er basert på planlagte utslipp av klimatiltak i regionen og framskrivninger i veitrafikken.
3. Klimabudsjett for egen organisasjon
4. Liste med klimatiltak

Mål og systemgrenser

Systemgrenser

Fylkeskommunen bruker begrepene klimafokus 1, 2 og 3 til å rapportere utslipp og sette klimamål. Det vil si at dette er systemgrensene i klimabudsjettet. Klimafokusene er definert slik:

- Klimafokus 1 skal omfatte alle direkte klimagassutslipp som eies eller kontrolleres av fylkeskommunen.
- Klimafokus 2 skal omfatte indirekte utslipp fra innkjøp av elektrisitet og varme.
- Klimafokus 3 skal omfatte indirekte utslipp i forbindelse med innkjøp av varer og tjenester.

I tillegg har fylkeskommunen definert mål for direkte utslipp i regionen under klimafokus 1.

Mål

I klimabudsjettet for 2023 ble det vedtatt følgende mål for utslippsreduksjoner og energibruk:

Mål klimafokus 1:

- De direkte utslippene i regionen skal reduseres med 60 % innen 2030, sammenlignet med 2009.
- Fylkeskommunen skal redusere sine direkte utslipp med 70 % innen 2030, sammenlignet med 2020.

Mål klimafokus 2:

- Fylkeskommunen skal redusere energibruken med 15 % i 2030, sammenlignet med 2020.

Mål klimafokus 3:

- Fylkeskommunal kollektivtrafikk på vei i Vestfold og Telemark skal være fossilfri innen 2027, basert på teknologinøytralitet.
- Fylkeskommunen skal ha kartlagt klimagassutslippene forbundet med rammeavtaler og kontrakter i veisektoren og for elevtransport innen 2023.

Referansebane og utslipp

Utslipp i regionen

Tallene som viser utslippet i regionen, er hentet fra Miljødirektoratets utslippsstatistikk. Det rapporteres utslipp fra følgende kilder:

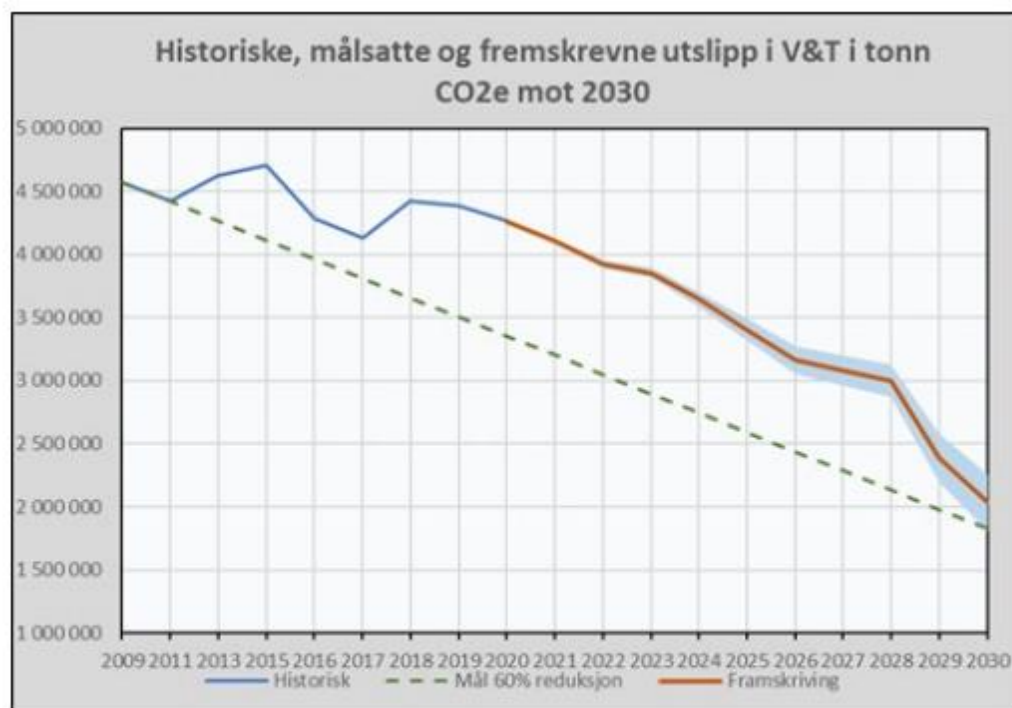
- veitrafikk
- sjøfart
- oppvarming
- luftfart
- jordbruk
- industri, olje og gass
- energiforsyning
- avfall og avløp
- annen mobil forbrenning

Statistikken inneholder kun direkte utslipp i regionen, dvs. utslipp fra piper og eksosrør. Indirekte utslipp, altså utslipp som følge av varer og tjenester som forbrukes innenfor regionen, men produseres utenfor, er ikke med i statistikken.

Statistikken viser at det ble sluppet ut 4,3 millioner tonn CO₂ ekvivalenter (CO₂e) i 2020¹¹. Industri, olje og gass er ansvarlig for 69 % av utslippene. Veitrafikk er den nest største utslippskilden, og står for 12 % av utslippene.

Klimabudsjettet viser referansebane (fremtidig utvikling) for klimagassutslipp fram til 2030. Referansebanen er basert på at planlagte klimatiltak innenfor industri og veitrafikk blir gjennomført. Klimabudsjettet viser ikke hvordan utslippet vil utvikle seg dersom det ikke blir iverksatt utslippsreducerende tiltak.

¹¹ Miljødirektoratets statistikk ligger to år etter.



Figur 9: Referansebane for regionen, i tonn CO₂e. per år. Grafen viser historiske utslipp i blått frem til 2020, og fremskrevne utslipp basert på identifiserte tiltak og framskrivninger frem mot 2030 i oransje. Målframskrivning på 60 % reduksjon fra 2009 til 2030 er vist i en stiplet grønn linje. Det blå mulighetsområdet beskriver usikkerhetsmarginen ved å inkludere blant annet foreslåtte veitrafikktiltak i Klimakur 2030.

Fylkeskommunens egne utslipp

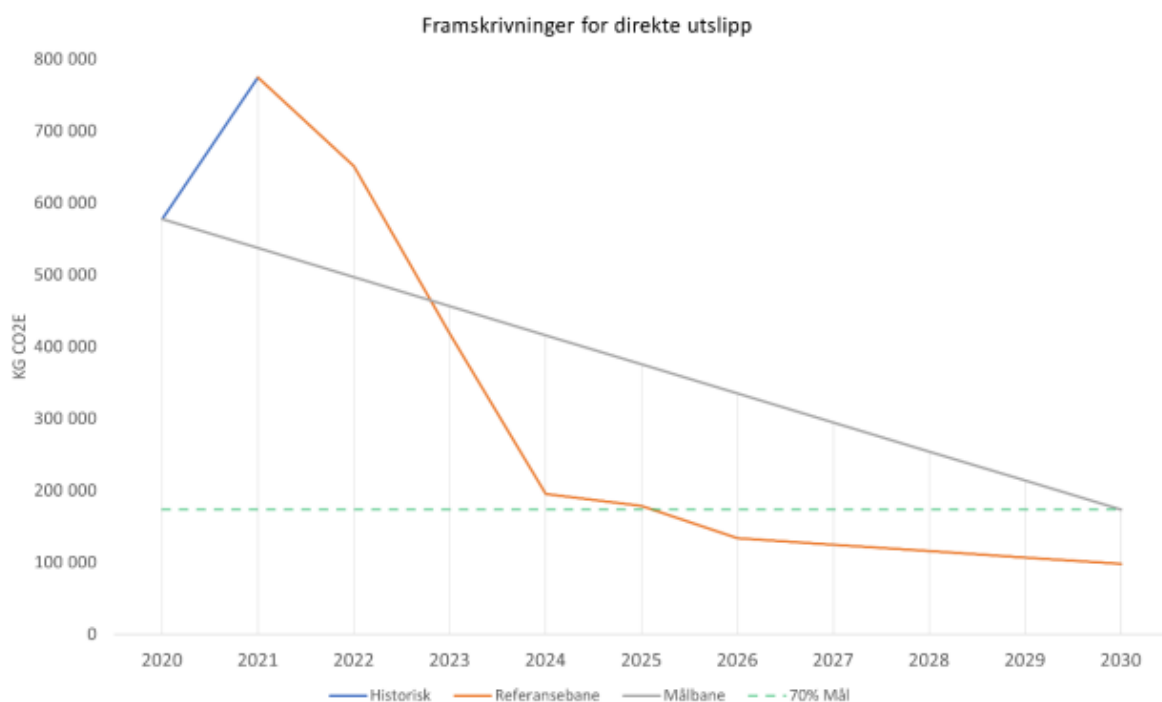
Fylkeskommunen rapporterte om følgende CO₂-utslipp fra egen organisasjon i klimabudsjettet for 2023:

Kategori	Beskrivelse	Utslipp	Andel
Klimafokus 1	Brensel til oppvarming	479 278 kg CO ₂ e	62 %
	Drivstoff	295 458 kg CO ₂ e	38 %
	Sum	774 736 kg CO₂e	
Klimafokus 2	Bygg	34 147 510 kWh	71 %
	Vei	14 261 095 kWh	38 %
	Sum	48 408 605 kWh	
Klimafokus 3	Avfall	199 442 kg CO ₂ e	1 %
	Kollektiv	11 118 901 kg CO ₂ e	67 %
	Ferger	960 206 kg CO ₂ e	6 %
	Vinterveidrift	3 738 627 kg CO ₂ e	22 %
	TT og skoleskyss	362 594 kg CO ₂ e	2 %
	Tjenestereiser	294 887 kg CO ₂ e	2 %
	Postkjøring	4 506 kg CO ₂ e	0

	Sum	16 679 163 kg CO₂e	
--	------------	--------------------------------------	--

Fylkeskommunen har ikke beregnet utslipp som følge av innkjøp energi (klimafokus 2), slik GHG-protokollen legger opp til at det skal gjøres for denne utslippskategorien. Ifølge klimarådgiver har det vært diskutert om fylkeskommunen skal beregne utslipp fra innkjøpt energi eller ikke. Grunnen til dette, er at det har vært usikkerhet om hva slags utslippsfaktor som skal brukes til å beregne utslippet med. I klimabudsjettene for 2024 har fylkeskommunen nå bestemt seg for å beregne utslipp ved å bruke NVE's utslippsfaktor for innkjøpt energi, og en steds spesifikk utslippsfaktor for fjernvarme. I tillegg er det i løpet av 2023 kartlagt mer av utslippet under klimafokus 3. Det gjelder særlig innenfor samferdsel. De oppdaterte utslippstallene vil inngå i klimabudsjettene for 2024.

Klimabudsjettet viser referansebane for hvordan planlagte tiltak vil påvirke fylkeskommunens egne utslipp. Det vises ikke hvordan utslippene vil bli dersom det ikke blir iverksatt tiltak.



Figur 10: Historiske utslipp (blå), referansebane (oransje) og målbane (grå) for egen drift. Referansebanen er basert på planlagte tiltak og målbanen viser ønsket utviklingen for å nå målet om 70 % reduksjon i direkte utslipp innen 2030 (grønn stiplet linje).

Tiltak for klimagassreduksjoner

Klimabudsjettet inneholder lister med tiltak. Listene er delt mellom tiltak som skal gi reduksjon i direkte utslipp og tiltak som skal gi reduksjon i indirekte utslipp. Det blir oppgitt hvilken utslippsreduksjon tiltakene som skal gi reduksjon i direkte utslipp er forventet ha. Det er ikke gitt tilsvarende informasjon om de tiltakene som skal gi reduksjon i indirekte utslipp. Det blir ikke oppgitt hvilke mål de ulike tiltakene skal bidra til å nå. Det fremgår heller ikke av klimabudsjettet

hvilke seksjoner i fylkeskommunen som er ansvarlig for tiltakene. Det blir oppgitt kostnad for noen av tiltakene.

Fylkeskommunen har som mål under klimafokus 1 at direkte utslipp i regionen skal reduseres med 60 %. Tiltak for å nå dette målet, vil fremgå i oversikten over tiltak som skal redusere indirekte utslipp.

I tillegg til lista over tiltak som er med i økonomiplanen, inneholder også klimabudsjettet en liste over klimatiltak i driftsoppgaver. Dette er liste over klimatiltak som inngår i de løpende driftsoppgavene, f.eks. gi tilskudd til gjødsling av skog og digitalisere kulturkonferanser.

3.1.3. Revisors vurdering

Fylkeskommunen har utarbeidet klimabudsjett/rapportering som inngår i det økonomiske årshjulet. Gjennom klimabudsjettet har fylkeskommunen satt mål om utgiftsreduksjoner og effektiv energibruk, som vi mener kan beskrives som ambisiøse.

Fylkeskommunen har definert systemgrenser for utslipp i klimabudsjettet. Dette er direkte utslipp i regionen. For egen organisasjon følger fylkeskommunen inndelingen i GHG-protokollen. Mål for regionen er satt under klimafokus 1, samtidig som klimafokus 1 blir beskrevet som direkte utslipp som fylkeskommunen kan kontrollere. Fylkeskommunen kan påvirke det direkte utslippet i regionen, men ikke kontrollere det. Vi mener at fylkeskommunen bør klargjøre begrepsbruk når det gjelder mål for regionen og definisjonen av klimafokus.

Klimabudsjettet inneholder informasjon om utslipp både i regionen og fra egen virksomhet. Det er vist referansebaner som viser hvordan utslippet vil utvikle seg om tiltak blir iverksatt, men det er ikke vist hvordan utslippet vil utvikle seg om det ikke blir iverksatt tiltak. Det er anbefalt at klimabudsjett viser dette.

Fylkeskommunen har vedtatt tiltak i klimabudsjettet for å redusere utslipp og effektivisere energibruken. Det er bare beregnet forventet utslippsreduksjon av tiltak som skal redusere direkte utslipp. Det kan være krevende å beregne effekt av tiltak som skal gi reduksjon av indirekte utslipp, men vi mener likevel at fylkeskommunen bør søke å gjøre dette i størst mulig grad. Det vil gi et bedre grunnlag for å vurdere hvilke tiltak som er mest effektive, og for eksempel om kostnaden står i forhold utslippsreduksjonen. Vi mener generelt at tiltakene i større grad burde ha vært koblet til de vedtatte klimamålene, og at klimadokumentet da hadde blitt et bedre styringsverktøy.

3.2. Fylkeskommunen som regional planmyndighet

3.2.1. Revisjonskriterier

Nasjonale forventninger til regional og kommunalplanlegging

Hvert fjerde år legger regjeringen fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling i hele landet. Fylkeskommunene og kommunene skal følge de nasjonale forventningene i sine planstrategier og planer.

Ifølge de nasjonale forventningene for 2023-2027 er oppdaterte, realistiske planer som legger til rette for effektiv ressursbruk, nødvendige for å nå fastsatte samfunns- og bærekraftsmål. Det er også nødvendig med en tett kobling mellom overordna planlegging og økonomiplanlegging. Regjeringens forventninger er konkretisert i 72 punkter, og mange av forventningene er rettet mot tiltak for å oppnå utslippsreduksjoner og klimatilpasning. Vi nevner spesielt:

Forventning 45:

Omstilling til lavutslippssamfunnet og bidrag til oppnåelse av klima- og miljømålene blir prioritert gjennom arealplanlegging som reduserer utslipp, arealbeslag og transportbehov. Regjeringen oppfordrer kommunene til å sette seg mål for å redusere nedbygging.

Forventning 46:

Det blir lagt til rette for energieffektivisering og fleksibel energibruk i næringsliv, husholdninger og offentlige bygg.

Krav til klimaplanlegging

Fylkestinget er regional planmyndighet, og har ansvaret for og ledelsen av arbeidet med regional planstrategi, regionale planer og regional planbestemmelse.¹²

Planer som er omfattet av plan og bygningsloven (pbl) skal ifølge § 3-1 bokstav g:

ta klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer, herunder gjennom løsninger for energiforsyning, areal og transport

Ifølge pbl § 8-2 skal regionale planer legges til grunn for regionale organers virksomhet og kommunal og statlig virksomhet i regionen. Til sammenligning skal kommuneplanen legges til grunn for *kommunens egen virksomhet* og for statens og regionale myndigheters virksomhet i kommunen, jf. pbl § 11-3. Det betyr at kommunene er forpliktet å bruke kommuneplanen både i sin planlegging og som verktøy i egen virksomhet, men fylkeskommunene er ikke forpliktet til å bruke sine regionale planer på samme måte.

De statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning har som formål å

¹² Plan- og bygningsloven § 3-4

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

Planretningslinjene pkt. 3 i sier videre at

Kommunene og fylkeskommunene skal i sin overordnede planlegging innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser, der det også tas hensyn til effektiv ressursbruk for samfunnet. Dette bør inkludere tiltak mot avskoging, og eventuelt økt opptak av CO₂ i skog og andre landarealer, og videre sikre mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging i tråd med disse retningslinjene.

Planer som behandler klima- og energispørsmål skal følges opp gjennom handlingsdelen og mer detaljert planlegging, og legges til grunn og gi føringer for kommunenes øvrige myndighets- og virksomhetsutøvelse. Planer som behandler klima- og energispørsmål skal vurderes revidert minst hvert fjerde år, jf. bestemmelsene om revisjon av kommunale og regionale planstrategier.

Vi har redegjort for de detaljerte føringene planretningslinjene gir for innholdet i kommunale klima- og energiplaner under pkt. 3.1.1.

Vi vil legge til grunn for kriteriene, at planer som omhandler klimaspørsmål og energibruk har mål og tiltak for å nå målene, og dessuten at tiltak og virkemidler i størst mulig grad er koblet til målene.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Fylkeskommunen skal ha overordnede planer og tiltak for reduksjon av klimagasser.
- Planer som behandler klima- og energispørsmål, bør inneholde mål for utslippsreduksjoner og effektiv energibruk
- Tiltak og virkemidler i planene bør være koblet til oppnåelse av fastsatte mål

3.2.2. Fylkeskommunens planer

Seksjon for samfunn og plan har ansvar for alle regionale arealplaner, dvs. de fleste planene som er omtalt under. Seksjonsleder mener at det er mye bra i de regionale planene, men samtidig er det også mye å gjøre på dette området. Det skjer store endringer i miljø- og klimaområdet, noe som gjør at det er behov for nye verktøy og ny kunnskap.

Seksjonsleder sier at seksjonen jobber med hele spekteret av bærekraft i arealplanene. Konsentrert arealbruk og bygg med mindre areal gir gevinster på alle bærekraftdimensjonene. Klimaarbeidet er sektorisert i fylkeskommunen, og det er stort fokus på å redusere direkte utslipp. Seksjonsleder mener det kan være vanskelig å få forståelse for hvor viktig areal er i bærekraftarbeidet. Klimabudsjettet fanger ikke opp arealdimensjonen, og derfor er det behov for en annen rapporteringsform. Seksjonen jobber nå med å utvikle et godt arealregnskap.

Klimaseksjonen har ansvaret for de regionale klima- og energiplanene. Ifølge klimarådgiver er klimaplanen til Telemark relativt oppdatert, men den tar ikke utgangspunkt i vedtatte nasjonale og regionale klimamål. Klimaplanen til Vestfold er utdatert, både når det gjelder klimamål, klimatiltak og teknologiske løsninger.

I regional planstrategi¹³ vurderte fylkeskommunen hvilke planer som skulle videreføres i det nye fylket og på hvilke områder det var behov for å utarbeide nye. Planene under ble vedtatt videreført i den nye fylkeskommunen.

Klima- og energiplaner

- Regional plan for klima og energi 2016-2020 (vedtatt i Vestfold fylkesting i 2015), med handlingsprogram
- Regional klimaplan for Telemark 2019-2026 (vedtatt i Telemark fylkesting 2019), med handlingsprogram

Areal- og transportplaner

- Regional plan for samordna areal og transport for Telemark 2015-2025 (ATP), med handlingsprogram 2023-2026
- Regional plan for samordna areal og transport i Grenland 2014-2025
- Regional plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA) – vedtatt i Vestfold fylkesting i sak 58/19
- Regional transportplan for Vestfold – vedtatt i Vestfold fylkesting - september 2019.

Fylkeskommunen har vedtatt flere regionale planer enn de som er omtalt over. Vi mener at planene som er listet over er de mest sentrale.

3.2.3. Mål

Den regionale planstrategien er utarbeidet med utgangspunkt i FNs bærekraftsmål. Bærekraftsmål 13 er å stoppe klimaendringene.

Vestfold

Klimaplanen for Vestfold har som hovedmål at Vestfold skal slippe ut 40 % mindre klimagasser innen 2030. Planen har seks innsatsområder med egne mål. Innsatsområdene handler om å øke

¹³ Regional planstrategi 2021-2024. Å utvikle Vestfold og Telemark – verdiskaping gjennom grønn omstilling- vedtatt i desember 2020

produksjon av fornybar energi, redusere utslipp fra veitrafikk, utvikle flere energieffektive bygg, støtte kommunenes innsats for klimatilpasning, og utvikle kompetanse, finansiering og samordning. For flere av innsatsområdene er det satt konkrete mål som skal være nådd innen 2020.

Regional plan for bærekraftig arealpolitikk tar utgangspunkt i bærekraftsmålene. Ifølge planen skal Vestfold være et foregangsfylke for reduserte klimagassutslipp og miljøvennlig energibruk. Vestfold skal dessuten minst oppfylle fylkets andel av de nasjonale klimamålene. Planen inneholder åtte samfunns mål, for eksempel:

- Vestfold skal være en bærekraftig og framgangsrik region.
- Et miljøvennlig, sikkert og effektivt transportsystem som fremmer folkehelse og en bærekraftig arealutvikling.

Samfunnsmålene er opprinnelig satt i 2013.

Regional transportplan for Vestfold har samfunns mål, effektmål og resultatmål. Samfunns målet tilsvarer ett av samfunns målene i RPBA, nemlig at Vestfold skal ha et miljøvennlig, sikkert og effektivt transportsystem mv. Eksempler på effektmål er at vekst i persontransport i byene skal tas med gange, sykkel og kollektivtransport, og at klimagassutslipp fra transportsektoren skal reduseres i tråd med Norges klimamål.

Telemark

Klimaplanen for Telemark har som hovedmål at det direkte utslippet i fylket skal reduseres med 30 % innen 2026, sammenlignet med 2015 og at utslippet fra fylkeskommunens egen virksomhet skal reduseres med 30 % innen 2026, sammenlignet med 2015. Dessuten skal Telemark i 2026 være godt forberedt på og tilpasset klimaendringene. Planen har åtte satsningsområder innenfor tre overordnede hovedtema; klimagassutslipp, klimatilpasning og samordning og formidling. Innenfor klimagassutslipp er satsningsområdene:

- kompakte og attraktive byer og tettsteder
- grønn industrivekst
- god landbrukspraksis
- rehabilitering og energiomlegging i eksisterende bygg
- fornybar bioenergi og mikrokraftverk
- sirkulær økonomi gjennom offentlige anskaffelser

I regional plan for samordna areal og transport for Telemark 2015-2025 er det et overordna mål at klimagassutslipp fra transportsektoren på fylkesnivå skal reduseres med sin relative andel av den nasjonale totale utslippsreduksjonen på 30% innen 2020. For Grenland skal CO₂ utslippene fra transport reduseres med minst 15% i forhold til 2010-nivå innen Bypakke Grenland fase 1 er fullført. Planen har fem overordna strategier, bla:

- satse på hovedferdselsårer
- effektivisere transportsystemet
- styrke byer og tettsteder

I regional plan for samordna areal og transport i Grenland 2014-2025 er et av hovedmålene at bærekraft skal skapes ved å velge areal- og transportløsninger som fremmer miljøvennlig transport, trafikkikkerhet, god folkehelse og god samfunnsøkonomi. Planen har ti strategier for å nå hovedmålene. Blant strategiene er

- høyere arealutnyttelse innenfor bybåndet
- elbil og annen miljøvennlig transport skal bli en viktig transportform

Fylkestingsvedtak

Fylkestinget vedtok i sak 178/21 å arbeide mot et mål om full arealnøytralitet innen 2030, og videre at det skal utarbeides arealregnskap. Fylkestinget vedtok videre at

...arealregnskapet ønskes utviklet etter samme prinsipp som Viken fylkeskommune og i tråd med kommende nasjonal veiledning. I arbeidet med arealregnskapet ønsker fylkeskommunen å bidra til koordinering, veiledning og motivasjon for kommunene i deres del av arbeidet. Målet med arealregnskapet er å kartlegge hvilke naturverdier/naturmangfold som finnes i fylket, hva vi bygger ned og hvordan vi kan ta vare på dem.

3.2.4. Tiltak

Den regionale planstrategien har flere tiltak for å nå bærekraftsmål 13. Fylkeskommunen vil

- utarbeide klimabudsjett og klimaregnskap for egen drift og for regionen
- jobbe for reduserte utslipp og utvikle karbonfangst og -lagring i industrien
- ivareta karbonrike arealer og utrede karbonlagring i jord
- redusere utslipp fra transport og samferdsel
- arbeide for utslippsfrie byggeplasser
- øke produksjon og bruk av fornybar energi
- benytte energieffektivisering og solenergi i bygg

Vestfold

Klimaplanen har et eget handlingsprogram som inneholder oversikter over tiltak, hva som er målet med det aktuelle tiltaket og hvem som har initiativansvar. Handlingsprogrammet er bygd opp etter innsatsområdene i klimaplanen, med tiltak sortert under hvert satsningsområde.

Det er ikke utarbeidet handlingsprogram til Regional plan for bærekraft og arealpolitikk (RPBA). Ifølge planen er det fordi Vestfold skulle slå seg med Telemark året etter at planen ble vedtatt. Planen inneholder en liste med tiltak som skal følge opp planen. Disse er sortert etter temaene:

- midler til oppfølging av RPBA-prosjekter

- kommunale areal- og bystrategier
- samhandling og nettverk
- gjennomføring av nettverk
- by- og sentrumsutvikling
- arkitektur og kvalitet
- kulturarv
- jordvern
- analyser og utredninger

Den direkte sammenhengen mellom overordna mål og samfunnsmål og tiltak, går ikke fram av planen.

Regional transportplan for Vestfold inneholder handlingsprogram med tiltak. Tiltakene er fordelt på planer og tiltak som fylkeskommunen skal initiere, og planer, prosjekter og tiltak hvor fylkeskommunen samarbeider med andre. Eksempel på tiltak i den første kategorien er:

- mobilitetsplaner
- gåstrategier
- bypakke Tønsberg

Den direkte sammenhengen mellom mål og tiltak fremgår ikke av handlingsprogrammet.

Telemark

Klimaplanen har eget handlingsprogram som inneholder oversikter over tiltak, hvem som er ansvarlig for tiltaket, tidsplan og finansiering. Handlingsprogrammet er bygd opp etter satsningsområdene i klimaplanen, med tiltak sortert under hvert satsningsområde.

Det er vedtatt handlingsprogram til regional plan for samordna areal og transport. Det fremgår av handlingsprogrammet at det også bygger på planer og vedtak om klimatiltak som er vedtatt etter at areal- og transportplanen for Telemark (ATP) ble vedtatt i 2014. Handlingsprogrammet har satsningsområder, og det fremgår av programmet hvilke strategier i ATP-en som satsningsområdene støtter. Satsningsområdene blir beskrevet med hva som skal oppnås, og hvordan det skal gjøres.

Handlingsprogram inngår i regional plan for samordna og transport i Grenland.

Handlingsprogrammet består av en liste med tiltak. Det går ikke fram direkte hvilke strategier de enkelte tiltakene skal følge opp.

3.2.5. Revisors vurdering

Kravet i plan- og bygningsloven er at fylkeskommunen skal ta klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp i de planer som er omfattet av loven. Fylkeskommunen står fritt til å vurdere hvilke planer det er behov for. Fylkeskommunen er ikke forpliktet til å følge de statlige

planretningslinjene når det gjelder det å ha planer for reduksjon av utslipp og effektiv energibruk i egen organisasjon. Vi mener likevel at nasjonale føringer og hensynet til fylkeskommunens rolle som veileder i plan- og klimasaker, tilsier at fylkeskommunen bør ha mål og tiltak for dette. Noe som fylkeskommunen også har, men da primært i klimabudsjettet.

Fylkeskommunens planer har en lang tidshorison, og skal gi føringer for utviklingen i regionen i flere år fremover. Unntaket er klimabudsjettet som vedtas årlig og har en kortere tidshorison. Bortsett fra klimabudsjettet, er alle planene som er omtalt her, vedtatt før fylkessammenslåingen. Alle planene omtaler klimahensyn i ulikt omfang. Generelt, kan vi si at klima får større oppmerksomhet i de nyere planene enn i de eldre. Stadig økende klimakrav og rask teknologisk utvikling, kan føre til at planer, mål og tiltak blir spesielt fort utdaterte på dette området. For at planene skal være et godt verktøy for eksterne og interne brukere, må planene oppleves som relevante og oppdaterte. Dette er noe fylkeskommunen bør vurdere når det skal vedtas ny planstrategi. Samtidig bør det være avklart hvilken rolle klimabudsjettet skal i forhold til fylkeskommunens øvrige planer.

I alle planene er det mål og strategier som gjelder miljø og/eller reduksjon av klimagassutslipp. Det varierer hvor konkrete målene er, og om de er tallfestet. De mest ambisiøse målene er i klimabudsjettet, se pkt. 3.1.2. Alle planene inneholder tiltak, og i noen tilfeller handlingsplaner for hvordan målene skal nås. Det varierer hvor klar sammenhengen mellom mål og tiltak er i de ulike planene. Risikoen ved å ha klimamål og klimatiltak i mange planer, og i planer som er vedtatt på forskjellige tidspunkt, er at det kan være vanskelig for brukerne av planene å få oversikt over hvilke mål og tiltak som faktisk er vedtatt. I tillegg kan det være risiko for at mål og tiltak i de ulike planene ikke er tilstrekkelig avstemt med hverandre, og at klimaarbeidet derfor blir mindre målrettet enn ønsket.

3.3. Veiledning og innsigelser

3.3.1. Revisjonskriterier

Regional planmyndighet skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver¹⁴, og skal sørge for å ha tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse for å ivareta veiledningsplikten¹⁵.

Regional planmyndighet har i tillegg ansvar for å opprette regionalt planforum¹⁶. I planforumet skal statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer. Regional planmyndighet har ansvar for planforumets ledelse og sekretariat.

¹⁴ Plan- og bygningsloven § 3-2

¹⁵ Plan- og bygningsloven § 3-4

¹⁶ Plan- og bygningsloven § 5-3

Fylkeskommunen skal få planforslag som *regionen er berørt av* til uttalelse.¹⁷ Fylkeskommunen kan *fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.*¹⁸

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Fylkeskommunen skal opprette og lede regionalt planforum og veilede kommunene i planfaglige klimaspørsmål.

3.3.2. Veiledning

Seksjon for samfunn og plan har ansvar for å veilede kommunene i plansaker. Veiledning av kommunene skjer på flere måter:

- Saksbehandlerne på seksjonen har faste kommuner som de har ansvar for å følge opp. Det betyr at kommunene har sine faste personer å kontakte i plansaker. Fylkeskommunen kan også bidra med konkret hjelp, for eksempel med gjennomføring av medvirkningsmøter.
- Fylkeskommunen gir veiledning i uttalelsene ved planene, spesielt til varsel av oppstart.
- Fylkeskommunen har etablert nettverk for plan og utvikling. Gjennom nettverket blir det arrangert både webinarer og fysiske kurs for kommunene. På noen webinarer og kurs, blir konsulentfirma og utbyggere invitert med. Kommunene blir spurt om hva de ønsker kurs om.
- Regionalt planforum har møte hver uke. Kommunene melder inn saker som de ønsker hjelp til. Ofte er det saker der de kommunale planene er i konflikt med regionale planer. Klimaseksjonen møter i planforumet ved behov.

Seksjonen samarbeider mye med andre seksjoner når de skal uttale seg om planer. Seksjonen har erfart at det kan være en utfordring at de som jobber med fag, ikke jobber med plan, og dermed ikke prioriterer tid eller har kunnskap om hva som er viktig når kommunale planer kommer til uttalelse. Ifølge seksjonsleder er kommuneplanene veldig viktige, fordi det er når planene kommer til uttalelse at fylkeskommunen har muligheten til å endre og påvirke.

I klimaseksjonen er det to rådgivere som har ansvar for å følge opp klima i plansaker i hhv. Vestfold og Telemark. Klimarådgiverne sier at de gir veiledning om hvordan kommunene kan ta klimahensyn eller innføre klimakrav i planprosessene. For eksempel blir kommunene informert om hvordan de kan bruke plan- og bygningsloven til å sikre klimahensyn i reguleringsbestemmelsene. Dette kan innebære krav til byggematerialer, parkeringsdekning, tilknytning til vannbåren varme, ladeplass til elbil mv.

¹⁷ Plan- og bygningsloven § 5-2

¹⁸ Plan- og bygningsloven § 5-4

3.3.3. Innsigelser

Seksjon for samfunn og plan erfarer at det er stor forskjell mellom kommunene når det gjelder kvaliteten på planer. De store kommunene har god kontroll på sine planer, men mange mindre kommuner har utdaterte planer. Kommunene har stort ansvar og stor frihet når det gjelder arealplanlegging, og seksjonen opplever at kommunene utfordrer både nasjonal og regional politikk i sitt planarbeid.

Rådgiverne i klimaseksjonen erfarer at det varierer om kommunene tar tilstrekkelig klimahensyn i planene sine. Noen kommuner mangler kompetanse på området, og noen kommuner er mer opptatt av å skape sysselsetting og industri.

Klimarådgiverne vurderer kommuneplaner, reguleringsplaner og temaplaner opp mot Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, de statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og regionale arealplaner og regionale klimaplaner.

Klimarådgiverne opplever at fylkeskommunens myndighet til å gi innsigelser på klimahensyn i plansaker, er begrenset eller uklar. Hvilken myndighet har for eksempel fylkeskommunen til å gi innsigelser i forhold til klimatilpasning? Statsforvalterne har også et ansvar på dette området, og det er uklart hvem som har ansvar for hva. Klimarådgiverne mener det hadde ønskelig om Kommunal- og regionaldepartementet hadde kommet med en tydelig avklaring på fylkeskommunens innsigelsesmyndighet i plansaker på klima og miljø.

Fylkeskommunen behandlet 354 plansaker i 2022, herav var 20 kommunedelplaner. Ifølge seksjonsleder blir det nesten alltid gitt innsigelser til kommuneplaner, men nesten aldri i reguleringsplaner. Alle kommuneplaner og innsigelsessaker blir behandlet politisk i hovedutvalg for klima, areal og plan. Fylkeskommunen har ikke gitt innsigelse på klimahensyn i noen planer de to siste årene. I et tilfelle ble det gitt en advarsel til en plan som innebar nedbygging av myr.

3.3.4. Revisors vurdering

Fylkeskommunen har opprettet regionalt planforum slik det er krav om, og veileder kommunene i plansaker.

Veiledning og innsigelser i miljø- og klimaspørsmål blir dette gitt med utgangspunkt i gjeldende lovverk, nasjonale føringer og regionale planer. For å ha et godt grunnlag for å veilede kommunene og eventuelt gi innsigelser, er det viktig at regionalt planverk oppleves som relevant og oppdatert.

Klimarådgivere opplever at adgangen til å gi innsigelser på klima er uklar eller begrenset. Fylkeskommunen bør søke å avklare hvilke plikter og handlingsrom man har til dette.

4. Gjennomføring av tiltak

4.1. Anskaffelser i samferdsel

Følger fylkeskommunen opp vedtatte klimatiltak når det gjelder anskaffelser innenfor samferdsel?

4.1.1. Revisjonskriterier

Overordna regelverk

Ifølge lov om offentlige anskaffelser § 5 skal statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Dette skal blant annet skje ved at oppdragsgiveren tar hensyn til livssyklus kostnader.

Forskrift for offentlige anskaffelser § 7-9 sier at i de tilfeller der miljø brukes som tildelingskriterium, bør det vektas minimum 30 %. Forsyningsforskriften har tilsvarende bestemmelse i § 7-9; når miljø er tildelingskriterium bør det vektas minimum 30 %. Reglene om klima- og miljøhensyn blir innskjerpet fra 1.1.24. Ny § 7-9 vil da lyde:

- (1) Krav og kriterier etter denne bestemmelsen skal ha som mål å redusere anskaffelsens samlede klimaavtrykk eller miljøbelastning.*
- (2) Oppdragsgiver skal vekte klima- og miljøhensyn med minimum tretti prosent.*
- (3) Der oppdragsgiver angir tildelingskriteriene i prioritert rekkefølge, bør klima- og miljøhensyn være blant de tre høyest prioriterte.*
- (4) Tildelingskriterier etter andre og tredje ledd kan erstattes med klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen, dersom det er klart at dette gir en bedre klima- og miljøeffekt og dette begrunnes i anskaffelsesdokumentene. Dersom oppdragsgiver ikke prioriterer i tråd med tredje ledd, skal det stilles klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen, og dette skal begrunnes i anskaffelsesdokumentene.*
- (5) Forpliktelsen til å stille krav eller kriterier etter denne bestemmelsen gjelder ikke dersom anskaffelsen etter sin art har et klimaavtrykk og en miljøbelastning som er uvesentlig og dette begrunnes i anskaffelsesdokumentene.*

Forskrift om utslippskrav til kjøretøy ved offentlig anskaffelse til veitransport sier at det skal stilles miljøkrav ved anskaffelse av bla. buss og bybuss. Ifølge § 3 i forskriften skal bybusser være utslippsfrie, og dessuten skal det stilles krav om at andre busser skal oppfylle fastsatte

utslippskriterier (Euro IV). Miljøkravene kan iflg. § 4 fravikes bla. dersom det ikke er tilstrekkelig ladestruktur, eller dersom bybussene bruker biogass.

Fylkeskommunens føringer

I regional planstrategi har fylkestinget vedtatt ulike tiltak som gjelder anskaffelser og klimatiltak. Blant annet skal fylkeskommunen redusere utslipp fra transport og samferdsel, og stille miljø og klimakrav i anskaffelser. Fylkeskommunen skal stille konkrete krav og ha tildelingskriterier som vektlegger miljø, og dessuten bruk av mer klimavennlige materialer ved nye byggeprosjekter for både bygg og veianlegg. Videre vil fylkeskommunen modernisere og forenkle kontrakter for fylkesvei. Dette omfatter porteføljestyling av investeringsprosjekter, og at nye klima- og miljøløsninger skal tas i bruk innen veibyggning og -vedlikehold.

Økonomireglementet, sist vedtatt i fylkestingsak 188/22, sier at fylkeskommunen skal ta aktivt samfunnsansvar gjennom å etterspørre varer og tjenester som er produsert etter høye etiske, sosiale og miljømessige standarder. Anskaffelser skal følge lovpålagte krav til miljø, universell utforming, lærlingordning, etisk handel, sosiale hensyn, og lønns- og arbeidsvilkår. Klima- og energihensyn skal være overordnet premiss i all planlegging, og miljøhensyn og livssyklus kostnader skal vurderes ut fra hva som gir lavest miljøbelastning. Lovpålagte krav og politiske vedtak knyttet til samfunnsansvar, skal implementeres gjennom tydelige krav i kontraktene og gjennom dialog og samarbeid med leverandørene.

Fylkestinget vedtok anskaffelsesstrategi i sak 167/20. Ifølge strategien er det et resultatmål at det skal gjennomføres livsløpsanalyser i forbindelse med alle vei- og byggeprosjekter hvor dette er relevant. Fylkestinget vedtok i sak 40/22 at anskaffelsesstrategien skal følges opp med ekstra fokus på å kutte virksomhetens indirekte utslipp, og at fylkeskommunen skulle ta en lederrolle i utvikling og implementering av gode løsninger for klima- og miljøvennlige anbud.

I klimabudsjettet for 2023 vedtok fylkestinget å innføre krav om produktspesifikke EPD'er¹⁹ innenfor veitrafikk, og dessuten at klimagassutslipp fra rammeavtaler/kontrakter i veisektoren og for elevtransport skulle kartlegges i løpet av 2023.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Fylkeskommunen skal stille miljø- og klimakrav i anskaffelser.
- Tildelingskriterium på miljø bør vektles med minst 30 %
- Det skal stilles krav om produktspesifikke EPD-er
- Utslipp fra rammeavtaler og kontrakter skal kartlegges

4.1.2. Seksjon for drift og vedlikehold

Seksjonen laget nye kontraktsmaler høsten 2020, og det ble også vedtatt²⁰ en strategi for innovative driftskontrakter. Da ble det bla. vedtatt å utvikle driftskontraktene i retning av mer

¹⁹ EPD er en et kortfattet tredjeparts verifisert og registrert dokument med transparent og sammenlignbar informasjon om produkters miljøprestasjon gjennom hele livssyklusen.

²⁰ Fylkestingsak 119/20

byggherrestyring slik at drift og vedlikehold i økt grad er basert på fylkeskommunens koordinering og styring. Seksjonen sier at de ved hjelp av klimakoordinatoren på Sektorutvikling har identifisert flere områder som er interessante for reduksjon av klimagassutslipp i driftskontraktene. Seksjonsleder mener at seksjonen raskest kan redusere klimagassutslippet fra sin virksomhet ved å optimalisere bruk av salt og sand, og dessuten hvor ofte det må brøytes. Overgang til byggherrestyrte driftskontrakter har, noen sesonger, ført til en nærmere halvering av salt. Ca. 80 % av fylkeskommunens driftskontrakter er byggherrestyrte, de øvrige kontraktene ble inngått før man gikk over til å bruke denne kontraktsformen.

Seksjonen sier det må vurderes utfra markedet hvilke klimakrav som kan stilles, og hvordan klimakravet blir stilt. Seksjonen ønsker også å inngå kontrakter med små og mellomstore entreprenører, og da kan man ikke stille krav som ekskluderer disse. Klimakrav kan stilles som

- kvalifikasjonskrav – entreprenørene er miljøfyrtårnverifisert eller ISO 14001-sertifisert
- tildelingskrav
- kontraktkrav – entreprenører forplikter seg til å gå over til elbiler innen et nærmere avtalt tidspunkt.
- i kravspesifikasjonene – ulike klimakrav kan bakes inn her

Seksjonen har bruk EPD som grunnlag for tildelingskriterium i asfaltkontraktene, men det er ikke stilt krav om EPD-er i andre kontrakter. Seksjonen vil vurdere dette når nye kontrakter skal lyses ut.

Seksjonen sier at de oppfordrer entreprenørene i kontraktene til å komme tiltak som kan redusere klimagassutslippet. Fylkeskommunen tilbyr seg å være med på å finansiere slike tiltak. Et eksempel på dette er asfaltkontrakten under. Seksjonen har tenkt at tiltak som fører til kostnadseffektivisering, også fører til mindre klimagassutslipp. For eksempel kan et bytte til annen fraksjon av strøgrus, føre til at grusen blir liggende lenger på veien før det må strøs på nytt. Det sparer miljøet, fordi det blir færre turer for strøbil.

I de nyere kontraktene er det et krav at entreprenørene må rapportere utslipp. Seksjonen beregner selv utslipp for eldre kontrakter der dette ikke er et kontraktkrav.

Eksempler på anskaffelser fra seksjonen

Asfaltkontrakt 01 Vestfold

Anskaffelsen ble utlyst 2.2.23, og gjelder asfaltarbeider for Vestfold i 2023. Det er stilt som kvalifikasjonskrav at leverandørene må være sertifisert etter ISO 14001, EMAS²¹ eller være Miljøsertifisert.

²¹ EU Eco-Management and Audit Scheme for environmental management

Tildelingskriteriet er lavest konkurransesum, men fylkeskommunen opplyser at de vil ta hensyn til utslipp av CO₂eq i tillegg til pris. Konkurransesummen vil beregnes slik:

Konkurransesum; dvs. summen som benyttes for å avgjøre hvem som tildeles kontrakten, beregnes ved at tilbudsprisen gis et påslag ut fra mengde utslipp av CO₂eq. Leverandøren med lavest samlet CO₂eq-utslipp får ingen påslag i konkurransesummen. For de øvrige leverandørene beregnes differansen i utslipp mellom deres tilbud og tilbudet med laveste utslipp. Denne differansen prises med 5 kr/kg CO₂eq. Påslaget vil altså bli differansen gitt i kg CO₂eq multiplisert med 5 kr/kg.

Det kreves i kontrakten at leverandører må avlegge klimagassbudsjett og klimagassregnskap. Klimagassregnskapet skal være transparent, kontrollerbart og etterprøvbart og dokumentere og synliggjøre det totale klimagassutslippet. Leverandøren vil få bonus dersom det rapporteres om mindre utslipp enn det som fremgikk av tilbudet, og tilsvarende malus (trekk) dersom utslippet blir høyere.

Kontrakten har også en bestemmelse at dersom partene har forslag til alternative løsninger som gir besparelser, uten verdiforringelse for prosjektet, skal dette tas opp på samarbeidsmøte eller byggemøte. Som incitament til endringer som gir besparelser i forhold til kontrakt, tilbyr fylkeskommunen at «gevinsten» av slike endringer fordeles likt på fylkeskommunen og leverandøren, etter at hver av partene har fått dekket sine utgifter til omprosjektering.

Langsgående veioppmerking 2023-2025

Anskaffelsen ble utlyst 2.2.23, og gjelder utlegging av langsgående veioppmerking med ekstrudert termoplast, spray og maling på fylkesveinettet. Det er stilt som kvalifikasjonskrav at leverandørene må være sertifisert etter ISO 14001, EMAS eller være Miljøsertifisert.

Tildelingskriteriet er lavest pris.

Det kreves at leverandøren skal levere prosjektspesifikk EPD for asfalt.

Det kreves i kontrakten at leverandøren må rapportere klimagassutslipp med tilhørende forbruksdata hver måned. Det er detaljerte regler i kontrakten om hva som skal rapporteres. Det er også et krav i kontrakten om alle kjøretøy som benyttes i kontrakten skal ha Euro 5, men at 50 % av kjøretøyene som brukes i kontrakten ha Euro 6 i løpet av 2024.²²

4.1.3. Seksjon for utbygging

Seksjonen har utarbeidet egen klimaplan for 2022-2026. Klimaplanen har seks satsningsområder. Disse er

²² EURO-kravene fastsetter hvor store utslipp kjøretøy maksimalt kan ha for å bli godkjent for salg i EU-medlemsland. Norge følger disse direktivene. EURO 6 er det strengeste utslippskravet for bensin- og dieslbiler. Tilsvarende gjelder EURO VI for tunge kjøretøy.

- klimabudsjett, -regnskap og livsløpsvurderinger
- standarder, sertifisering og verktøy
- samhandling
- kontraktkrav
- fossil- og utslippsfri anleggsvirksomhet
- massebalanse

I flere av satsningsområdene er det tiltak som gjelder anskaffelser. Blant disse er:

- Det er innarbeidet i kontraktmalene at entreprenører skal utarbeide klimabudsjett/regnskap.
- Det stilles krav om EPD for leveranse av stål, betong og asfalt. Man ønsker å inkludere flere produktkategorier etter hvert.
- Større utbyggingsprosjekter skal sertifiseres²³. Det stilles krav til sertifiseringsnivå (Good eller Very good). Entreprenører får bonus om de oppnår høyere sertifiseringsnivå enn minimumskravet.

Seksjonen innarbeider klimakrav i sine anskaffelser primært i kravspesifikasjonen, dvs. i beskrivelsen av det som skal bygges. Seksjonen stiller også kvalifikasjonskrav om at entreprenør/leverandør er miljøsertifisert eller ISO-sertifisert. Seksjonen har hittil ikke funnet klimakrav som egner seg som tildelingskriterier for deres anskaffelser.

Eksempel på anskaffelser på seksjonen

Fv. 359 Kaste - Stoadalen

Anskaffelsen ble utlyst 19.3.22, og gjelder prosjektering og bygging av 3 km ny fylkesvei mellom Kaste og Dagsrud på Ulefoss i Nome kommune. Det er stilt som kvalifikasjonskrav at leverandørene skal være sertifisert etter ISO 14001 eller EMAS eller være Miljøfyrtårn.

Tildelingskriteriet er pris og kvalitet, vurdert utfra

- tilbudssum
- gjennomføring av oppdraget, organisering og tilbudt nøkkelpersonell
- anleggets kvalitet

Det kreves i kontrakten at totalentreprenøren skal sertifisere prosjektet i henhold til CEEQUAL-sertifisering (nå BREEAM). Totalentreprenøren skal minimum oppnå nivå «Good» (45%). Totalentreprenøren vil få bonus om det oppnås høyere nivå på sertifisering. Oppnår totalentreprenøren nivå «Very Good» (60%), vil fylkeskommunen utbetale en ytelse på kr.

²³ CEEQUAL - The Civil Engineering Environmental Quality Assessment and Awards Scheme» er en internasjonal metode/verktøy for å miljøsertifisere anleggs- og infrastrukturprosjekter. CEEQUAL har fem sertifiseringsnivåer fra Unclassified som er det laveste, til Outstanding som er det høyeste. CEEQUAL er nå gått inn i BREEAM. BREEAM - The Building Research Establishment Environmental Assessment Method er en internasjonal metode/verktøy for å miljøsertifisere bygninger. BREEAM har fem sertifiseringsnivåer fra Pass som det laveste, til Outstanding som er det høyeste.

500 000. Oppnår totalentreprenøren nivå «Excellent» (75%), vil fylkeskommunen utbetale en ytelse på ytterligere kr. 500 000.

Fylkeskommunen krever prosjektspesifikk EPD for asfalt, betong og armeringsstål.

Fylkeskommunen krever også at totalentreprenøren skal avlegge klimabudsjett og klimaregnskap, og dessuten rapportere månedlig på forbruk av drivstoff og energi. Dieseldrevne kjøretøy og maskiner som benyttes skal ha hhv. EURO 6 og STEG 4 godkjenning.

Fylkeskommunen stiller krav knyttet til massehåndtering, bla. at leverandøren mest mulig skal gjenbruke masser, og dessuten at masser som ble mellomlagret i Bjørndalen deponi fra prosjektet Rv. 36 Slettekås – Årnes, skal brukes i dette prosjektet.

4.1.4. Seksjon for kollektiv og mobilitet

Det er vedtatt som mål i klimabudsjettet at kollektivtransport på vei, skal være fossilfri innen 2027. Fylkeskommunen skal lyse ut kontrakter for Vestfold i 2026 og for Telemark i 2027, og da skal alt være fossilfritt, dvs. at busser enten må være elektriske eller gå på biogass. Ifølge seksjonen kan infrastrukturen, dvs. bussdepotene være en utfordring, særlig det å sikre at depotene har nok strøm til lading. Det har tidligere vært praksis at transportørene har hatt ansvaret infrastrukturen, og at kostnader til dette har inngått i tilbudene. Dette vil nå bli endret. Fylkeskommunen skal ha ansvar for infrastrukturen, og leie den ut til transportørene. Dette er fordi at kontraktene normalt har en varighet på 10 år, mens infrastrukturen har en levetid på 30 år, og fylkeskommunen ønsker at infrastrukturen skal utnyttes i hele levetida.

Busskontraktene har normalt en varighet på 10 år. Fylkeskommunen har valgt å inngå toårige kontrakter i Vestfold²⁴ og i Grenland²⁵. De toårige kontraktene gir fylkeskommunen tid til å planlegge de store utlysningene i 26/27 og etablere nødvendig infrastruktur.

Det blir rapportert på utslipp fra alle kontrakter som seksjonen har inngått.

Eksempler på anskaffelser på seksjonen:

Anbud 2024 Vestfold Syd

Anskaffelsen ble utlyst 6.10.22, og gjelder kjøp av kollektivtjenester i området Vestfold Syd.

Kontakten er toårig, med oppstart 1. juli 2024. Fylkeskommunen krever at busser som tilbys som minimum må oppfylle utslippsnorm Euro VI. Fylkeskommunen oppfordrer likevel transportører til å benytte utslippsfritt i den grad det er mulig, samtidig som de informerer om at det pt. bare er ett ladepunkt (Larvik).

Det er et krav at utøver senest ved oppstartsdato, og for hele kontraktsperioden, skal innfri ISO 14001 eller tilsvarende standard som oppfyller kravene i ISO 14001.

²⁴ 1.7.24-30.6.26

²⁵ 1.7.25-30.6.27

Tildelingskriteriene i konkurransen er pris og miljø, hvor pris vektet 70% og miljø 30%. Miljøkriteriet vurderes ut fra antall elektriske busser og busser på biogass som inngår i tilbudet.

Det er et krav i kontrakten at transportør må rapportere kjøring fordelt på kjøretøy og type drivstoff hvert år.

Transport taxi og minibuss Telemark – rammeavtale

Anskaffelsen ble lyst ut 11.1.23 og gjelder transporttjenester med taxi og minibuss for skoleelever og andre reisende med Flexiruter. Kontrakten er for tre år, med opsjon på ett års forlengelse. Anskaffelsen er delt opp i en delkontrakt for hver kommune i Telemark.

Det er ikke stilt spesielle kvalifikasjonskrav til miljø/klima i denne anskaffelsen. Kontraktene skal tildeles de tilbud som gir lavest kostnad for oppdragsgiver, dvs. at tildelingskriteriet er lavest pris.

Det er klima- og miljøkrav i kontrakten. Her skriver fylkeskommunen:

Oppdragsgiver har fokus på at det ved anskaffelse, bruk og vedlikehold av materiell tas hensyn som reduserer skadelig miljø- og klimautslipp. Dette innebærer bla.:

- *Sjåfører skal ha nødvendig opplæring i riktig bruk av aktuelle biler når det gjelder miljøvennlig kjøring.*
- *Tomgangskjøring er ikke tillatt.*
- *Nye dekk skal oppfylle kravene til svanemerking av bildekk.*
- *Kjemikalier som benyttes til rengjøring skal tilfredsstillende svanemerkekravene.*
- *Det skal benyttes motorvarmer dersom bilen om natten står parkert på ikke oppvarmet område.*
- *Optimal samkjøring og minst mulig posisjonskjøring/tomkjøring er viktig for miljøet. Transportør skal derfor planlegge for størst mulig grad av samkjøring, og samtidig sørge for at transportene utføres innenfor fastsatte krav til punktlighet og reisetid for eleven.*

Fylkeskommunen krever også at transportør årlig skal rapportere all kjøring, fordelt på drivstofftyper. Bussene og bilene som brukes skal som minimum oppfylle miljøkrav i Euro VI. Fylkeskommunen oppfordrer videre transportører til å benytte utslippsfritt materiell på tildelte transportoppdrag, i det omfang det er mulig, samtidig som leveransen av tjenesten er sikret.

Seksjonsleder mener at den kontraktsformen som er brukt her, er i ferd med å bli utdatert.

4.1.5. Revisors vurdering

Vi mener at fylkeskommunen stiller miljø- og klimakrav i anskaffelser innenfor samferdsel. Dette gjøres på ulike måter og i ulikt omfang. Vi har funnet følgende:

- I fire av fem kontrakter som vi har undersøkt er det stilt krav om at leverandørene skal være miljøsertifisert. Det er ikke stilt slike krav i kontrakten om taxi og minibuss, noe som trolig har sammenheng med at mange av tilbyderne er for små til at det rimelig å stille slike krav.
- Fylkeskommunen stiller krav til maksimalt utslipp fra kjøretøy og maskiner som brukes i kontraktene.
- Miljø og klima er brukt som tildelingskriterium i to kontrakter
- Fylkeskommunen har ulike ordninger som skal stimulere leverandørene til å redusere klimagassutslippet. I asfaltkontrakten får leverandørene bonus om de kan gjøre arbeidet med mindre utslipp. Samme kontrakt har også en kontraktbestemmelse leverandørene kan foreslå endringer som gir besparelser. Gevinsten av slike endringer skal deles mellom fylkeskommunen og leverandøren. Fylkeskommunen mener at kostnadsinnsparing også gir mindre klimagassutslipp. Vi mener at endringer som gir kostnadsinnsparing ikke nødvendigvis også gir reduserte utslipp. Dersom fylkeskommunen ønsker å prioritere at kontraktene skal stimulere til klimagassutslipp, bør slike kontraktbestemmelser formuleres annerledes.

I den ene kontrakten vi har undersøkt der klima og miljø er brukt som tildelingskriterium, er kriteriet vektet med 30 %, slik som gjeldende forskrift anbefaler. Miljø/klima-kriteriet i den andre kontrakten er innrettet slik at det ikke er mulig å se hvor stor vekt kriteriet har. Denne måten å vurdere miljø og klima som tildelingskriterium, vil trolig ikke oppfylle kravene til vektlegging av miljø- og klimakriterier som trer i kraft fra 2024.

Fylkeskommunen har stilt krav om EPD-er i to av kontraktene som vi har undersøkt. Det er stilt krav om EPD-er for asfalt, stål og betong.

Fylkeskommunen har kartlagt utslipp fra rammeavtaler og kontrakter innenfor samferdsel. I nyere avtaler og kontrakter er det avtalt at leverandørene skal rapportere utslipp. Seksjonene har selv beregnet utslipp fra eldre kontrakter der rapportering fra leverandør ikke er et kontraktkrav. Det har vært en hurtig utvikling både når det gjelder klimakrav og teknologisk utvikling. Konsekvensen av dette er at eldre kontrakter innenfor sektoren, generelt er mindre oppdatert når det gjelder hvilke krav som stilles.

4.2. Energieffektivitet i fylkeskommunens bygg

Følger fylkeskommunen opp vedtatte klimatiltak når det gjelder eiendomsforvaltningen?

4.2.1. Revisjonskriterier

Fylkeskommunens føringer

I regional planstrategi vedtok fylkeskommunen å benytte energieffektivisering og solenergi i bygg. Det skal legges til rette for at nye bygg skal produsere mer energi enn de bruker. Eksisterende bygg skal utredes for areal- og energieffektivisering og omlegging av fornybar energi.

Fylkeskommunen har satt klimamål i klimabudsjettene. I klimabudsjettet for 2022 vedtok fylkeskommunen som klimafokus 1, at de direkte utslippene skal være 70 % redusert i 2030 sammenlignet med 2020-tall. En konsekvens av dette er at fossilt brensel til oppvarming skal fases ut. I klimabudsjettet for 2023 vedtok fylkeskommunen som mål for klimafokus 2, at energibruken skal reduseres med 15 % i 2030, sammenlignet med 2020.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Fylkeskommunen skal utrede eksisterende bygg for areal- og energieffektivisering og omlegging til fornybar energi.
- Fylkeskommunen skal ikke bruke fossilt brensel til oppvarming av bygg.
- Fylkeskommunen skal redusere energibruken i sine bygg.

4.2.2. Utredning av areal- og energieffektivisering og fornybar energi

Fylkestinget vedtok i sak 178/21 at fylkesdirektøren skulle legge fram forslag til prioritering av energieffektiviserende investeringer i byggmassen og planlegge for å erstatte fossil energi i drift av stasjonært utstyr. Sak om energieffektiviserende investeringer ble lagt fram i fylkestingsak 43/22. I saken blir det redegjort for i underkant av 60 tiltak som fylkeskommunen mener er økonomisk lønnsomme, og som vil gi redusert energibruk. Fylkeskommunen mener at disse tiltakene vil redusere energibruket i bygningsmassen med 10 %. Fylkestinget bevilget 40 mill. kr til tiltakene. Det skal gjøres tiltak i 12 bygg, og det dreier seg bla. om å bytte vifter og ventilasjonssystem.

I sak 40/22 bevilget fylkestinget 25 mill. kr til solenergi på egne bygg. Det skal installeres solceller i 17 bygg.

Det er ikke gjort noen vurderinger av arealeffektivitet av eksisterende bygg. Ifølge seksjonsleder er det mange parametere som spiller inn når eksisterende bygg skal vurderes. Både distriktspolitiske og pedagogiske hensyn må vurderes. Seksjonen er opptatt av arealeffektivitet når nye skoler skal bygges. Seksjonen bruker da en arealberegningsmodell²⁶, som beregner nødvendig areal ut ifra antall elever og studieretninger.

²⁶ FEF-modellen. Modellen er utviklet at Fylkeskommunalt eiendomsforum (FEF) som er et samarbeid mellom eiendomsseksjonene i alle fylkene i landet.

4.2.3. Bruk av fossilt brensel til oppvarming

Fylkeskommunen eier bla.:

- 21 videregående skoler
- Kompetansebyggeren i Vestfold (KBV)
- Sandefjord folkehøyskole
- 3 fylkeshus
- Øitangen gård på Jomfruland
- Haugar kunstmuseum
- Midgard Vikingsenter
- Gildehallen
- Vestfoldarkivene/Samlingsforvaltningen

Fylkeskommunen eier i tillegg bygg som brukes av SMI-skolen, Oppfølgingstjenesten, Fagskolen i Vestfold og Telemark og PP-tjenesten. Totalt utgjør fylkeskommunens bygg et areal på ca. 390 000 m². Av dette blir ca. 350 000 m² varmet opp.

Seksjonen har diskutert å kjøpe strøm med opprinnelsesgaranti. Men siden vannkraft, vindkraft og annen fornybar energi står for 95 %²⁷ av strømforbruket i Norge, mener seksjonen det har liten hensikt å betale 1 % ekstra for opprinnelsesgaranti.

Tabell 1 Kraftkilder brukt i fylkeskommunen

Kraftkilder	kWh i 2020	kWh i 2022
Elektrisitet	24 153 000	25 700 000
Elektrokjele	485 000	0
Oljekjele	6 000	0
Bioflis	3 341 000	4 103 000
Propan	99 000	1 076 000
Naturgass	31 000	99 000
Fjernvarme	5 853 000	6 213 000

Økningen i propanbruk i 2022 forklares med at Th. Heyerdal videregående skole brukte propan som energikilde i 2022, fordi det var billigere enn elektrisitet. Skolen skal gå over til å bruke fjernvarme til oppvarming i løpet av 2024. Sandefjord folkehøyskole bruker gass som backup for flisfyr, og vil fortsette å gjøre det. Ifølge seksjonen er det vedtatt at gassen skal erstattes med elektrokjele. Dette vedtaket er ikke iverksatt, fordi nettselskapet har ikke nok kapasitet i området.

²⁷ Ifølge NVEs klimadeklarasjon 2022.

Noen av de videregående skolene vil fortsatt bruke noe gass i undervisningen, for eksempel gass til lakkboks og gass til matlaging.

4.2.4. Energibruk i fylkeskommunale bygg

Eiendomsseksjonen har et system²⁸ der alle energipunktene er samla. Forbruket overvåkes ukentlig, og seksjonen tar kontakt med virksomhetene dersom forbruket går opp. Det er satt måltall for alle skolene. Måltallene er satt på bakgrunn av tidligere erfaringer og en vurdering av energisparepotensialet i det enkelte bygg. Energisparingspotensialet er vurdert ut fra:

- type bygg og dagens drift av bygget
- byggets kompleksitet (størrelse, tekniske installasjoner mm.)
- tidligere energiforbruk
- kommende og planlagte energisparetiltak

Måltallene som er satt for skolene for 2023 tilsvarer forbruket i foregående år, eller er 5 % lavere enn forbruket foregående år.

Energibruk har sammenheng med været. Eiendomsseksjonen har et system som justerer for temperaturforskjeller, dvs. viser et gradskorrigert forbruk, som gir et bedre grunnlag for å vurdere utviklingen i energiforbruket.

Tabell 2 Energibruk 2020 - 2022

Energiforbruk	kWh i 2020	kWh i 2021	kWh i 2022
Faktisk forbruk	33 961 561	40 026 424	36 421 614
Gradskorrigert forbruk	36 783 419	40 055 604	37 960 076

På grunn av koronapandemien var de videregående skolene stengt store deler av 2020, med dertil redusert energiforbruk. Eiendomsseksjonen mener at det derfor blir feil å bruke 2020 som sammenligningsgrunnlag.

Energiforbruket i 2022 er 5,2 % lavere enn i 2021, hvis en tar utgangspunkt i gradskorrigert energiforbruk for 2021.

4.2.5. Revisors vurdering

Vi mener at fylkeskommunen har oppfylt det overordnede målet i regional planstrategi ved å utrede eksisterende bygg for energieffektivisering og omlegging til fornybar energi. Dette er blant annet gjort i sakene om bruk av solenergi og andre energieffektiviserende tiltak. Eiendomsseksjonen er nå i gang med å effektivere disse vedtakene.

²⁸ Energinet

Fylkeskommunen har ikke utredet eksisterende bygg for arealeffektivitet.

I 2022 brukte fylkeskommunen noe fossilt brensel til oppvarming. Dette gjaldt primært bruk av propan ved Thor Heyerdal videregående skole. Denne skolen vil gå over til å bruke fjernvarme i 2024. Dersom det blir gjennomført, vil ikke fylkeskommunen bruke fossilt brensel til oppvarming fra 2024, bortsett fra ved Sandefjord folkehøyskole, som fortsatt vil bruke gass som backup. Det vil fortsatt bli brukt noe gass i undervisningsutstyr i den videregående opplæringen.

Energiforbruket justert for variasjoner i utvendig temperatur, var lavere i 2022 enn året før.

5. Konklusjoner og anbefalinger

5.1. Konklusjoner

5.1.1. Organisering av klimaarbeidet

Har fylkeskommunen organisert sitt klimaarbeid på en måte som er egnet til å nå fastsatte klimamål?

Vi mener at fylkeskommunen i hovedsak har organisert sitt klimaarbeid på en måte egnet til å nå klimamålene, men vi mener også at det er svakheter i organiseringen. Det er få personer som har klima som arbeidsfelt i fylkeskommunen. Det betyr at klimaarbeidet er sårbart ved fravær, og det er risiko for at ikke alle seksjoner har nødvendig kompetanse. Fylkeskommunen har ikke skriftlige rutiner som gjelder særskilt for arbeidet med klimabudsjett. Slike rutiner/føringer kan mobilisere seksjonene til å komme klimatiltak, og samtidig medvirke til at det er de mest effektive tiltakene som blir prioritert. Det er få tiltak for samarbeid om klimabudsjettet/klimatiltak mellom seksjonene og sektorene. Vi mener at samordning er særlig viktig når fylkeskommunen har valgt å legge ansvar ut på seksjonene. Uten tilstrekkelig samordning er det risiko for at klimaarbeidet blir fragmentert og ikke så helhetlig og målrettet som ønsket.

5.1.2. Planer, mål og tiltak

I hvilken grad har fylkeskommunen planer, mål og tiltak for å redusere klimagassutslipp?

Fylkeskommunen har planer, mål og tiltak for å redusere klimagassutslipp i klimabudsjett og i annet regionalt planverk.

Fylkeskommunen behandler hensynet til klimaet i sine overordnede planer i noe ulikt omfang. Fylkeskommunens planer har en lang tidshorisont, og skal gi føringer for utviklingen i regionen i flere år fremover. Unntaket er klimabudsjettet som vedtas årlig og har en kortere tidshorisont. Bortsett fra klimabudsjettet, er alle planene som er omtalt i rapporten, vedtatt før fylkessammenslåingen. Generelt, får klima større oppmerksomhet i de nyere planene enn i de eldre. Stadig økende klimakrav og rask teknologisk utvikling, kan føre til at planer, mål og tiltak blir særlig fort utdaterte på dette området. For at planene skal være et godt verktøy for eksterne og interne brukere, må planene oppleves som relevante og oppdaterte. Dette er noe fylkeskommunen bør vurdere når det skal vedtas ny planstrategi.

Risikoen ved å ha klimamål og klimatiltak i mange planer, og i planer som er vedtatt på forskjellige tidspunkt, er at det kan være vanskelig for brukerne av planene å få oversikt over hvilke mål og tiltak som faktisk er vedtatt. I tillegg kan det være risiko for at mål og tiltak i de ulike planene ikke er tilstrekkelig avstemt med hverandre, og at klimaarbeidet blir mindre målrettet enn ønsket. Når det gjelder veiledning og innsigelser i miljø- og klimaspørsmål blir dette gjort med utgangspunkt i gjeldende lovverk, nasjonale føringer og regionale planer. For å ha et godt grunnlag

til å veilede kommunene og eventuelt gi innsigelser, er det viktig at det regionale planverket oppleves som relevant og oppdatert.

5.1.3. Gjennomføring av tiltak

Følger fylkeskommunen opp vedtatte klimatiltak når det gjelder anskaffelser innenfor samferdsel og i eiendomsforvaltningen?

Anskaffelser i samferdsel

Vi mener at fylkeskommunen stiller miljø- og klimakrav i anskaffelser innenfor samferdsel. Dette gjøres på ulike måter og i ulikt omfang.

Fylkeskommunen inngår mangeårige kontrakter innenfor samferdsel på flere områder. Det har vært en hurtig utvikling både når det gjelder klimakrav og teknologisk utvikling. Konsekvensen av dette er at eldre kontrakter innenfor sektoren, generelt har mindre oppdaterte klimarelevante krav.

Eiendomsforvaltningen

Vi mener at fylkeskommunen følger opp vedtatte klimatiltak innenfor eiendomsforvaltningen. Bruk av fossilt brensel til oppvarming er i ferd med å bli faset ut. Det blir gjennomført tiltak som skal redusere energiforbruket, og forbruk av energi var lavere 2022 enn i 2021.

Det er ikke gjort noen vurdering av arealeffektivitet i eksisterende bygningsmasse.

5.2. Anbefalinger

Vi anbefaler fylkeskommunen å

- sørge for å ha tilstrekkelige ressurser og kompetanse på klimaarbeid
- vurdere å utarbeide rutiner for samordning og utarbeidelse av klimabudsjettet
- sørge for oppdaterte og relevante planer om reduksjon av klimagassutslipp

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon
- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan og bygningsloven)
- Forskrift 28. september 2018 nr. 1469 Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning
- Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)
- Forskrift 12. august 2016 nr. 975 om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften)

Offentlige dokument

- Regjeringen, Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027, 20. juni 2023

Veiledere, standarder mm.

- KS, Orden i eget hus. En praktisk veileder i kommunedirektørens internkontroll, 2020
- The Greenhouse Gas Protocol, A Corporate Accounting and Reporting Standard, Revised edition.
- The Greenhouse Gas Protocol, Global Protocol for Community-Scale Greenhouse Gas inventories. An Accounting and Reporting Standard for Cities. Version 1.1.

Elektroniske kilder

- KS: Veileder for klimabudsjett som styringsverktøy. Internettveileder, 6. oktober 2023, www.ks.no/fagomrader/samfunnsutvikling/klima/veileder-for-klimabudsjett,

Vedlegg

Vedlegg 1: Fylkesdirektørens uttalelse

Vedr. forvaltningsrevisjon

Fylkesdirektørens uttalelse

Fylkesdirektøren har gjennomgått utkast til rapport fra forvaltningsrevisjon om fylkeskommunens klimaarbeid. Rapporten beskriver og vurderer fylkeskommunens organisering av klimaarbeidet og planer, mål, tiltak og oppfølging av arbeidet med å redusere klimagassutslipp. Beskrivelsene i rapporten er i samsvar med slik fylkesdirektør oppfatter at arbeidet er organisert. Fylkesdirektøren deler i all hovedsak revisors vurderinger av hvilke områder det er viktig å utvikle videre i fylkeskommunens klimaarbeid. Arbeidet med klimabudsjett og klimaregnskap er fortsatt under utvikling og forsøkes forbedret for hvert år. Dagens fylkesdirektør vil formidle de overordnede anbefalingene i rapporten til de som skal følge dette opp i de to nye fylkeskommunene.

Med vennlig hilsen

Arve Semb Christophersen

Fylkesdirektør



Vestfold og Telemark fylkeskommune

www.vtfk.no

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 2. mai 2023. Oppstartsmøte ble holdt 1. juni. med daværende direktører for Økonomi, styring og eierskap, Samferdsel, miljø og mobilitet og Samfunnsutvikling, internasjonalisering og klima. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstillinger og plan for gjennomføring.

Fylkeskommunen har fått uttale seg til revisjonskriteriene.

Det ble avholdt et statusmøte med fylkeskommunen ca. midtveis i prosjektarbeidet. Temaet på statusmøtet var revisjonskriteriene og ev. avklaringer knyttet til delingsprosessen som pågår i fylkeskommunen i andre halvdel av 2023.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden juni til oktober 2023. For å undersøke problemstillingene, har vi gjennomgått relevante dokumenter og intervjuet relevante ansatte i fylkeskommunen.

Fylkeskommunen skal deles fra 2024, men fylkeskommunen er organisatorisk delt allerede fra 1. september 2023. Gammel og ny organisasjon skal fungere ved siden av hverandre ut året. Vi har valgt ut ansatte til intervju med utgangspunkt i hvilken stilling de har i Vestfold og Telemark fylkeskommune, og ikke hvilke stillinger de vil ha i de nye fylkeskommunene.

Vi har intervjuet følgende:²⁹

- Seksjonsledere for
 - Eiendom
 - Drift og vedlikehold (samferdsel)
 - Utbygging (samferdsel)
 - Kollektiv og mobilitet (samferdsel)
 - Klima, miljø og internasjonalisering
 - Samfunn og plan

²⁹ Fylkeskommunen har også en klimarådgiver/koordinator som er ansatt i Sektorutvikling i Samferdsel, men vedkommende har vært sykemeldt i hele perioden som arbeidet til forvaltningsrevisjonen har pågått, og har derfor ikke vært tilgjengelig for intervju. Vi har derfor basert oss på informasjon gitt av seksjonslederne på sektoren

- Kontraktrådgiver og prosjektcontroller fra seksjon for drift og vedlikehold.
- Klimarådgivere fra seksjon for klima, miljø og internasjonalisering
- Ytre-miljørådgiver fra seksjon for utbygging

Vi har i tillegg stilt spørsmål og bedt om avklaringer på epost.

Vi har gjennomgått følgende dokumenter:

- Delegeringsreglement
- Klimabudsjett
- Regional plan for klima og energi 2016-2020 (vedtatt i Vestfold fylkesting i 2015), med handlingsprogram
- Regional klimaplan for Telemark 2019-2026 (vedtatt i Telemark fylkesting 2019), med handlingsprogram
- Regional plan for samordna areal og transport for Telemark 2015-2025 (ATP), med handlingsprogram 2023-2026
- Regional plan for samordna areal og transport i Grenland 2014-2025
- Regional plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA) – vedtatt i Vestfold fylkesting i sak 58/19
- Regional transportplan for Vestfold – vedtatt i Vestfold fylkesting - september 2019.
- Utlysning og konkurransegrunnlag for fem anskaffelser gjort av seksjonene i Samferdsel

Anskaffelser er valgt fra Doffin. Utvalgskriteriene har vært at alle tre seksjonene i Samferdsel som er omhandlet her, skal være representert, og dessuten at det skal være relativt ferske anskaffelser. Vi har bare undersøkt om det er tatt klimahensyn i anskaffelsene, men har ikke vurdert andre sider av anskaffelsesregelverket.

For å sikre at dataene som brukt i rapporten er relevante og pålitelige har vi:

- utarbeidet intervjuguider til og skrevet referat fra alle intervjuer. Referatene er bekreftet av intervjuobjektene. Det sikrer at intervjuobjektene synpunkter blir korrekt fremstilt.
- innhentet informasjon fra flere kilder. Når kildene gir riktig beskrivelse av det som undersøkes, er det tegn på at beskrivelsene er riktig.
- brukt flere metoder; intervju og dokumentgjennomgang. Når funnene vi gjør ved bruk av de to metodene ligner hverandre, styrker det funnene.

Vi har sjekket ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt fylkesdirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen ligger i vedlegg 1.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen. Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.³⁰

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.³¹ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

³⁰ God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

³¹ ISQM 1 og 2 er internasjonale standarder for kvalitetsstyring og oppdragskontroll for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester.



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

23: 3800 410