

Fra miljø til klima

Om utviklingen av en klimapolicy i Statsbygg

Mari Haave Sveen



Høgskolen i **Hedmark**

Avdeling for økonomi og ledelsesfag

Mastergradsoppgave i offentlig ledelse og styring

HØGSKOLEN I HEDMARK

VÅR 2013

INNHold

INNHold	2
FORORD	5
OPPSUMMERING	6
ABSTRACT	7
1 INNLEDNING	8
1.1	TEMA FOR OPPGAVEN 8
	1.2.2 PROBLEMSTILLING 9
	1.1.3 BAKGRUNN 9
	1.1.4 OPPBYGGING OG FREMSTILLING 9
	1.1.5 AVGRENSNING AV OPPGAVEN 11
1.2	KLIMAENDRINGER OG KLIMAPOLITIKK 11
	1.2.1 TEMPERATURØKNING 11
	1.2.2 NORSKE MÅL OM UTSLIPPSKUTT 12
	1.2.3 BYGGESEKTOREN I NORGE OG DET OFFENTLIGES ROLLE 13
	1.2.4 BYGGE- ANLEGG- OG EIENDOMSNØRINGEN: ENERGIFORBRUK OG UTSLIPP 14
1.3	OM STATSBYGG OG MILJØSTRATEGIEN 16
	1.3.1 STATSBYGGS MILJØSTRATEGI 16
	1.3.2 KORTSIKTIGE STRATEGIER OG LANGSIKTIGE AMBISJONER 17
	1.3.3 HOVEDPUNKTER FOR NYBYGG 17
	1.3.4 VIKTIGE VERKTØY 18
2 TEORI	19
2.1	INNLEDNING 19
2.2	POLICY- OG IMPLEMENTERINGSTEORI 20
	2.2.1 POLICY- SYKLUS 21
2.3	TOP- DOWN OG BOTTOM -UP TILNÆRMINGER TIL POLICY 24
	2.3.1 TOP- DOWN TILNÆRMINGEN 24
	2.3.2 BOTTOM- UP TILNÆRMINGEN 26
2.4	ULIKE PERSPEKTIVER PÅ POLICY 28
	2.4.1 DET ØKONOMISKE PERSPEKTIVET 28
	2.4.2 DET POLITISKE PERSPEKTIVET 31
	2.4.3 DET ORGANISATORISKE PERSPEKTIVET 32
3 METODE	37
3.1	INNLEDNING 37
	3.1.1 PROBLEMSTILLING 37
3.2	FORSKNINGSDESIGN OG VALG AV METODE 38

	<u>3.2.1 CASE- STUDIE</u>	38
	<u>3.2.2 KVALITATIV TILNÆRMING</u>	38
	<u>3.2.3 UTFORDRINGER KNYTTET TIL EN POLICYSTUDIE</u>	39
	<u>3.2.4 HVORDAN HAR OPPGAVEN BLITT TIL?</u>	41
3.3	<u>FORSKNINGSMETODE</u>	42
	<u>3.3.1 INTERVJUER</u>	42
	<u>3.3.2 TEKST- OG DOKUMENTANALYSE</u>	43
	<u>3.3.3 DELTAGENDE OBSERVAJON</u>	43
3.4	<u>UTFORDRINGER OG ETISKE VURDERINGER</u>	44
	<u>3.4.1 FORHOLDET ARBEIDSTAGER- ARBEIDSGIVER</u>	44
	<u>3.4.2 INTERVJUSITUASJONER</u>	45
	<u>3.4.3 NÅR ER JEG KOLLEGA OG NÅR ER JEG OBSERVATØR?</u>	46
	<u>3.4.4 TAUSHETSPLIKT</u>	47
<u>4 DET ØKONOMISKE PERSPEKTIVET:</u>		
	<u>ORGANISERINGEN AV STATLIG BYGGHERREVIRKSOMHET</u>	48
4.1	<u>INNLEDNING</u>	48
	<u>4.1.1 HORIZONTAL DIFFERENSIERING</u>	48
	<u>4.1.2 EN KUNDEORIENTERT STATLIG BEDRIFT</u>	49
4.2	<u>EIERSTYRING OG MÅL- OG RESULTATSTYRING</u>	51
	<u>4.2.1 KONKURRANSEUTSATT VIRKSOMHET OG MILJØKRAV</u>	52
4.3	<u>BESTILLERFUNKSJONEN</u>	53
	<u>4.3.1 ETTERSPOREL OG INTERESSE HOS OPPDRAGSGIVER OG BRUKER</u>	55
	<u>4.3.2 EGNE KRAV TIL STATLIGE LEIETAGERE</u>	56
4.4	<u>ANALYSE</u>	59
<u>5 DET DET POLITISKE PERSPEKTIVET:</u>		
	<u>KLIMAPOLITIKK I BYGGESEKTOREN</u>	61
5.1	<u>INNLEDNING</u>	61
5.2	<u>KLIMAPOLITIKK I BYGGESEKTOREN</u>	61
	<u>5.2.1 SEKTORVISE PLANER</u>	62
	<u>5.2.2 MILJØHANDLINGSPLANER OG KLIMAUTREDNINGER</u>	62
	<u>5.2.3 ØKT FOKUS PÅ BYGGESEKTOREN</u>	64
	<u>5.2.4 ARNSTAD- UTVALGET GIR TYDELIGERE RAMMER FOR KLIMAFOKUS BYGGESEKTOREN</u>	67
5.3	<u>EU OG EU- DIREKTIVER</u>	68
5.4	<u>ANALYSE</u>	72

6 DET ORGANISATORISKE PERSPEKTIVET:		
	<u>UTVIKLINGEN AV MILJØSTRATEGIEN I STATSBYGG</u>	75
6.1	<u>INNLEDNING</u>	75
6.2	MILJØARBEIDET I STATSBYGG	76
	<u>6.2.1 KONSEPTUALISERING AV MILJØ; ENDREDE BEGREPSFORSTÅELSER</u>	78
	<u>6.2.2 FLERE MILJØANALYSER BLIR UTARBEIDET</u>	80
	<u>6.2.3 FORNYINGS- OG ADMINISTRASJONS- OG KIRKEDEPARTEMENTET ETTERSØR MILJØANALYSE</u>	82
	<u>6.2.4 UTVIKLING AV NYE VERKTØY PÅ TVERS AV ORGANISASJONEN; KLIMAGASSREGNSKAP</u>	84
	<u>6.2.5 KONFLIKT OG MOTSETNINGER INNAD I ORGANISASJONEN</u>	88
	<u>6.2.6 DEPARTEMENTETS ROLLE</u>	89
	<u>6.2.7 MILJØSTRATEGIEN UTARBEIDES OG LANSERES</u>	90
6.3	FRA UTVIKLING TIL IMPLEMENTERING	91
6.4	<u>MILJØSTRATEGIENS KLIMAPOLITISKE RELEVANS</u>	91
6.5	<u>ANALYSE</u>	93
	<u>6.5.1 IDEOLOGISKE ENDRINGER OG PASSENDE ADFERD</u>	93
	<u>6.5.2 SELEKTERTE NETTVERK OG INTERORGANISATORISK AKTIVISME</u>	96
	<u>6.5.3 LOKALT OG SENTRALT NIVÅ</u>	97
<u>7 KONKLUSJON</u>		99
7.1	<u>INNLEDNING</u>	99
	<u>7.1.1 PROBLEMSTILLINGEN</u>	99
7.2	<u>HOVEDFUNN OM POLICYENDRING I STATSBYGG</u>	99
7.3	<u>DE TRE PERSPEKTIVENE:</u>	
	<u>OPPSUMMERING AV MULIGE FORKLARINGSFAKTORER</u>	100
	<u>7.3.1 DET ØKONOMISKE PERSPEKTIVET</u>	100
	<u>7.3.2 DET POLITISKE PERSPEKTIVET</u>	102
	<u>7.3.3 DET ORGANISATORISKE PERSPEKTIVET</u>	103
7.4	<u>TOP DOWN ELLER BOTTOM UP?</u>	105
7.5	<u>AVSLUTNING</u>	106

Forord

Takk!

Tusen takk til min veileder Sjur Kasa for veldig god oppfølging i arbeidet med oppgaven.

En stor takk til mine kolleger og informanter i Statsbygg som har stilt opp på samtaler, intervjuer, og ikke minst bidratt med nyttig informasjon, innspill og diskusjon om temaet. En spesiell takk til Bjørne, Zdena og Jørgen for god hjelp underveis i prosessen.

Denne avhandlingen er en del av mastergradsstudiet i offentlig styring og ledelse ved Høyskolen i Hedmark, og jeg vil gjerne takke medstudenter og lærere ved høyskolen for noen lærerike år.

Jeg vil takke familien min, Mathias, Mamma, Pappa, Martin og Ane for at de alltid stiller opp for meg. Spesiell takk til Mamma som har gjennom diskusjoner og samtaler har gitt meg faglige råd og oppmuntrende støtte. Og Mathias, tusen takk for tålmodig og omsorgsfull støtte gjennom hele arbeidet, det hadde ikke gått uten deg.

Oppsummering

I både norsk og internasjonal sammenheng har global oppvarming og behov for utslippsreduksjon av klimagasser vært et av de store politiske temaene. De siste årene har også byggesektoren blitt en del av klimadebatten, og utredninger viser at sektoren har et stort potensiale for utslippskutt og en mer klimavennlig produksjon.

Denne oppgaven er en kvalitativ studie av utviklingen av en miljøstrategi med *klimafokus* i Statsbygg. Problemstillingen tar sikte på å gi en beskrivende og forklarende analyse av hva som forklarer endringen i Statsbyggs miljøpolicy.

I oppgaven argumenteres det for at Statsbygg over tid utviklet en miljøstrategi som hadde som mål å imøtekomme politiske målsetninger om reduserte klimagassutslipp uten at det har vært sterke økonomiske insentiver eller sterke sentrale krav til virksomheten. Hovedfunnene i oppgaven viser at ulike forhold har innvirket på endringen i Statsbyggs miljøstrategi, men at det var faktorer innad i organisasjonen som fungerte som drivkraft for endringene.

Med utgangspunkt i policy- og implementeringsteori har jeg skissert tre ulike forklaringsmodeller. To av tilnærmingene forklarer policyendring som en sentralt styrt prosess, mens en forklarer det som en lokalt styrt prosess.

Tekst- og dokumentanalyse, deltagende observasjon og intervjuer med sju strategisk utvalgte informanter har vært underlag for datamaterialet. Siden Statsbygg er min arbeidsgiver har dette preget datainnsamlingen.

De empiriske funnene viser at eierstyring, politiske signaler og EU- direktiver har hatt innvirkning på endringen av miljøpolicy hvor klimaperspektivet har blitt fremtredende. Allikevel virker den største drivkraften å være organisasjonen selv, som initierte og utarbeidet en ny miljøstrategi på bakgrunn av en dreining innen norsk og europeisk miljø- og klimapolitikk. Gjennom dette arbeidet har både organisasjonen og formelle beslutningstagere over tid endret politikk og praksis.

Abstract

Global warming and climate change have been important issues on the political agenda both in Norway and internationally. In the last decade the building construction industry has also become a part of the climate debate, and studies show huge potential for reducing greenhouse gas emissions in the sector.

The thesis is a qualitative study of the development of an environmental strategy in Statsbygg where *climate* is the main focus of the policy. The research question aims to describe and explain the change in the environmental policy of Statsbygg.

I argue that Statsbygg developed an environmental strategy that aimed to address national political objectives of reducing GHG emissions without being subjected to strong economic incentives or centrally formed control- and- demand policies. My main findings suggest that different factors have influenced the change in policy, but that the most important catalyst for change was the organization itself.

Based on policy- and implementation theory, the analytical framework gives three different perspectives on policy- formation. Two of the approaches explain the change in policy as a top- down, centralized process, while one approach explains policy change as a bottom- up, local process.

Text- and document analysis, participating observation and interviews with seven key informants is the data material. As Statsbygg is my employer, my position has given me insight and knowledge of this process in a different way than the ordinary fieldwork or study.

The empirical findings suggest that political demands, governance and EU directives have had influence on the change that has occurred in environmental policy, where the climate perspective is given prominence. Still, the organization seems to be the main driving force behind the change, through initiating and developing a new climate strategy based on trends in Norwegian and European environmental and climate politics. Over time, a policy change has occurred where both the organization and decision- makers has changed politics and practice.

1 Innledning

1.1 Tema for oppgaven

Målet for denne oppgaven er en analyse av utvikling og endring av miljøpolicy i Statsbygg. I oppgaven ønsker jeg å se på *Statsbyggs miljøstrategi*¹, Statsbyggs policydokument og strategi for oppfølging av miljø og klimagassreduksjon i byggeprosjekter (Statsbygg 2010).

Miljøstrategien skiller seg fra tidligere miljøpraksis i organisasjonen ved at den i tillegg til tradisjonelle miljøområder har et sterkt klimafokus. Tidligere har miljøfokuset i organisasjonen og i byggesektoren for øvrig vært på avfall, materialbruk og energieffektivisering. Den nye strategien representerer et skille og en endring i forståelsen av miljøutfordringer, hvor klima og klimagassreduksjon fremstilles som et overordnet mål. Klimafokuset strekker miljøbegrepet i flere retninger til transport, lokalisering og energiproduksjon. Det nye fokuset er nå på totalutslippet av klimagasser fra et bygg gjennom hele byggets levetid, fra produksjon, byggefase og drift, til riving. Denne policyendringen vil være gjenstand for diskusjon i oppgaven.

I oppgaven vil jeg argumentere for Statsbygg over tid utviklet en miljøstrategi som har som mål å imøtekomme politiske målsetninger om reduserte klimagassutslipp uten at det har vært sterke økonomiske insentiver eller sterke sentrale krav til virksomheten.

Selve policydokumentet ble utviklet over en periode på 5 måneder i 2010, men før dette hadde en det blitt arbeidet i flere år med kartlegging og utvikling. Hovedfokus i oppgaven vil være hele denne utviklingsprosessen, frem til lanseringen av strategien i oktober 2010.

¹ Policydokumentet blir i oppgaven hovedsakelig referert til som *Miljøstrategien*

1.1.2 Problemstilling

Statsbygg har utarbeidet en ny miljøpolicy hvor klima har stort fokus. Hva forklarer denne endringen i Statsbyggs miljøpolicy?

Vi vet at det har vært en policyendring i organisasjonen, men hva forklarer denne? Målet med oppgaven og problemstillingen er å se på hvilke faktorer som kan påvirke utviklingen av miljøpolicy i offentlig virksomhet. Den gir en beskrivende og forklarende analyse av policyendringen i Statsbyggs miljøpolitikk.

1.1.3 Bakgrunn

Global oppvarming og klimaendringer forårsaket av menneskelig aktivitet har blitt anerkjent som en av de største utfordringene for verdenssamfunnet i dag. Den norske regjeringen har sluttet seg til målet om to graders temperaturøkning som har blitt anbefalt av FNs klimapanel, International Panel on Climate Change IPCC] (St. Meld. 21 2011- 2012). Målet skal være styrende for Norges klimainnsats og klimagassreducerende tiltak.

Jeg ønsker å se på de politiske rammebetingelsene for klimapolitikk og hvordan det offentlige integrerer klima- og miljøtiltak i sin virksomhet. Grunnen til at Statsbygg er valgt som case for oppgaven og problemstillingen er flere. Statsbygg er min arbeidsgiver og derfor har jeg fra før innsikt i temaet for oppgaven. I tillegg opererer Statsbygg som tjenesteleverandør for det offentlige på bygg og eiendom, et område hvor klima har blitt et viktig tema de siste årene. Statsbygg har stort potensiale for å bidra til endring til klimavennlige og utslippsbesparende løsninger i staten, og som stor aktør i byggesektoren og i noen tilfeller premiss- setter, vil innsatsen ha påvirkningskraft i sektoren for øvrig.

1.1.4 Oppbygging og fremstilling

I den den neste delen av innledningen vil jeg gå nærmere inn på klimaendringer og klimapolitikk. Tilslutt gir jeg en kort beskrivelse av Statsbygg, og redegjør for Miljøstrategien.

I kapittel 2 vil jeg drøfte de tre teoretiske perspektivene som utgjør den analytiske rammen for problemstillingen. Som bakgrunn for denne diskusjonen vil jeg bruke policyteori. Innen policyteori redegjør jeg for *top- down* og *bottom- up* perspektivet. De angir to typer av policyprosesser, en sentralt styrt prosess, og en lokalt styrt prosess. Top- down perspektivet tar for seg hvordan policy oppstår på et sentralt nivå og implementeres lokalt, gjerne hierarkisk styrt. Bottom – up forklarer policy- utvikling og endring som en lokal, vekselvirkende prosess. Deretter tar jeg for meg tre ulike forklaringsmodeller, det *økonomiske perspektivet*, det *politiske perspektivet* og det *organisatoriske perspektivet*. De to førstnevnte er rasjonelle og instrumentelle i sin tilnærming, men angir ulike forklaringsfaktorer for endring. I disse perspektivene antas det at policyendring vil være en top- down prosess. I det organisatoriske perspektivet vektlegges institusjonell forklaringer på beslutningstagning og endring, og her antas det at en bottom- up prosess vil forklare policyendring. Fra de tre perspektivene vil jeg trekke noen antagelser om hva som forklarer policyendring

I tredje kapittel diskuterer jeg metodevalg. Caset vil bli belyst gjennom intervjuer og tekstanalyse. Jeg vil og i dette kapittelet si noe om å forske på egen arbeidsplass.

Deretter følger tre empiriske diskusjonskapitler. Empirien deles inn etter de tre teoretiske perspektivene. I kapittel 4 diskuteres det økonomiske perspektivet. Er det etterspørsel fra eiere og oppdragsgivere som har bidratt til policyendring? I kapittel 5 diskuteres det politiske perspektivet. Ligger forklaringen i politisk styring gjennom krav og regulering av byggesektoren og Statsbygg? i kapittel 6 diskuteres det organisatoriske. Er det forhold innad i Statsbygg som kan forklare endringen?

Oppgaven er en kvalitativ studie, og empirikapitlene 4 og 5 er i hovedsak preget av tekstanalyse, mens empirien og analysen i kapittel 6 har, i tillegg til dokumenter og tekst, stor vekt på intervjuer. I kapittel 7 oppsummerer jeg de empiriske funnene og analysen.

1.1.5 Avgrensning av oppgaven

Foreløpig er Miljøstrategien såpass ny at det ikke er mulig å evaluere resultatene av den, derfor er utviklingsfasen i fokus. Implementeringsarbeidet er i gang nå, men det er vanskelig å si noe konkret om resultatene av dette.

Forvaltningen av Statsbygg skjer innen statens rammer hvor departementene i hovedsak er styringsorganer, og jeg velger å legge oppgavens fokus her. En alternativ vinkling kunne vært og i tillegg å se på byggesektoren og markedets påvirkning, men jeg velger her å avgrense meg til offentlige myndigheter, som legger de formelle føringer for Statsbygg.

Klima kan studeres fra ulike perspektiver, hovedsakelig gjennom to hovedkategorier - *tilpasning* eller *utslippskutt*. Studier av klimatilpasning fokuserer på hvordan mennesker og samfunn kan tilpasse seg klimaendringer, mens studier av utslippskutt ser på hvordan utslipp og forurensning kan begrenses for å hindre store klimaendringer. Mitt perspektiv i denne oppgaven er av sistnevnte. Statsbygg har også fokus på klimatilpasning for bygg, men i denne oppgaven vil policy knyttet til *reduksjon av klimautslipp* være det som er tema.

1.2 Klimaendringer og klimapolitikk

1.2.1 Temperaturøkning

Det har tatt lang tid å etablere en forståelse for hva klimaendringer er, og hvordan det skjer.

Modeller og scenarier viser allikevel at slike variasjoner ikke kan forklare temperaturøkningen som har pågått det siste århundret, og bevisene peker mot en menneskeskapt klimaendringsprosess.

- De globale drivhusgassutslippene har bare siden 1970 økt med 70 prosent.
- Mens den atmosfæriske konsentrasjonen av karbondioksid de siste 650 000 årene har ligget på 180 ppm, var nivået i 2005 oppe i 300 ppm
- Det er forutsett en temperaturøkning de neste to tiårene på ca. 0,2 grader per tiår.

(IPCC 2007:2, 12)

IPCC sine scenarioer viser store forskjeller mellom ulike nivåer av temperaturøkning. Det kan altså være radikalt ulike konsekvenser av en økning på 2 grader og en økning på 5 grader.

Ettersom gjennomsnittstemperaturen øker vil effektene av det bli mer drastiske og alvorlige, påvirkningene og skadene vil etter hvert akselerere, og noen endringer vil bli irreversible når de inntreffer.

1.2.2 Norske mål om utslippskutt

Kyotoavtalen er den eneste globale avtalen som regulerer klimagassutslipp og Norge har i avtalen forpliktet seg til å begrense utslipp av CO₂ ekvivalenter til 1 prosent over 1990- nivå (Klima- og forurensningsdirektoratet [KLIF] 2011). Norge undertegnet Kyotoavtalen i 1998, og ratifiserte den i 2002. Kyotoavtalen strekker seg til 2012, og det er enda ikke kommet på plass en forpliktende avtale som skal etterfølge Kyoto.

Tabellen under viser norske utslippstall fra 1990 frem til 2011, hvor den røde streken representerer forpliktelsene i Kyotoavtalen.



Figur 1: Norske utslippstall og Kyotoforpliktelsene. Kilde: Miljøstatus 2012

I 1990 var norsk utslippsnivå 50 millioner tonn CO₂ ekvivalenter. Norges forpliktelse i Kyotoavtalen er 1 prosents økning av 1990 nivå. Årsaken til at Norge har mulighet til å øke

utslippsnivået skyldes rollen som energiprodusent. Per i dag ligger Norge 8 prosent over 1990- nivå, og utslippsnivået har kontinuerlig økt med unntak av perioden med finanskriser og økonomisk nedgang i 2008-2009. Utslippsnivået i Norge var i 2011 på 52,7 millioner tonn CO₂ ekvivalenter.

På bakgrunn av det såkalte klimaforliket 2007- 2008 mellom alle stortingspartiene unntatt FRP, og senere nedfelt i klimameldingen- Stortingsmelding 34 i 2012, er det besluttet at Norges klimaforpliktelser skal være å *overoppfylle Kyoto-forpliktelsen med 10 prosentpoeng* (St. Meld. 34 2006- 2007). Fram til 2020 skal Norge påta seg en forpliktelse om å kutte de globale utslippene av klimagasser tilsvarende *30 prosent* av Norges utslipp i 1990 (St. Meld. 34 2006- 2007 og St. Meld 21 2011 – 2012). I alt to tredjedeler av dette kuttet skal tas innenlands. Resten skal skje ved hjelp av kvotekjøp og CDM- prosjekter, det vil si investeringer i FN- godkjente klimavennlige prosjekter i utviklingsland. Deretter er målet at Norge skal være karbonnøytralt i 2050. Hvis andre industriland i en global klimaavtale påtar seg store forpliktelser skal Norge ha et forpliktende mål om karbonnøytralitet senest i 2030.

Norge skal innen 2030 forplikte seg til utslippsreduksjoner gjennom kutt og kvoter tilsvarende norske utslipp (St Meld 21 2011- 2012:Kap. 1.3). Altså er målene for utslippskutt svært ambisiøse, og Norge fremstår i internasjonal sammenheng som pådriver og foregangsland. På verdensbasis er allikevel Norge blant verstinglandene når det kommer til utslipp målt i innbyggertall. Det gjennomsnittlige årlige globale utslippstallet per innbygger er 6,5 tonn, mens for Norge er tallene 11,5 tonn- dette er også 1 tonn høyere enn det gjennomsnittlige nivået for industrialiserte land (World Bank 2012).

1.2.3 Byggesektoren i Norge og det offentlige rolle

Byggenæringen omsetter for 600 milliarder i året og står for 13 prosent av årlig omsetning i privat næringsliv (St. Meld 28 2011- 2012: Kap. 2.1). Mellom 30 -40 prosent av produkter og tjenester i byggesektoren kjøpes av det offentlige (Lavenergiutvalget 2009:59). Byggesektoren i Norge kan deles inn i tre hovedgrupper av aktører:

- byggenæringen; byggherrer, entreprenører og rådgivere, leverandører, og eiendomsnæringen (utleie, drift etc.).

- kunnskaps- og kompetanseaktører; utdanningsinstitusjoner, FoU- miljøer, organisasjoner og programmer som Bellona, Future Built og Standard Norge.
- *statlige og kommunale forvaltningsorganer, og offentlige byggherrer og eiendomsforvaltere.*

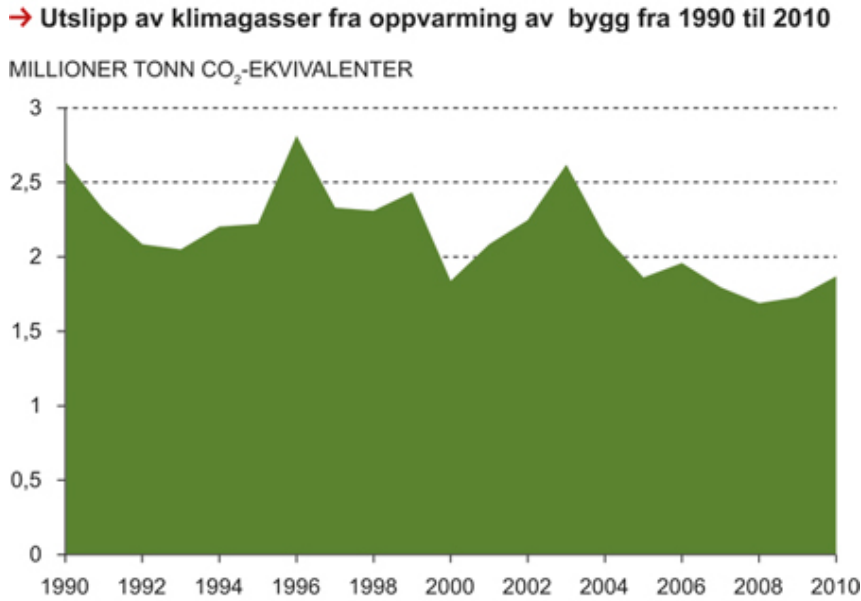
(St. meld 28 2011-2012: Kap. 2.1)

Offentlige aktører har gjennom ulike roller både påvirkningskraft som bransjeregulator, innkjøper, og oppdragsgiver, og som pådriver for ulike typer samarbeidsprogrammer innen forskning og utvikling. I tillegg finnes det store statlige og kommunale byggherrer, som tillegg til å være innkjøpere på vegne av det offentlige opererer som aktører i markedet. Statsbygg er en av disse.

1.2.4 Bygge- Anleggs- og Eiendomsnæringen- næringen: Energiforbruk og utslipp

Bygge- Anleggs- og Eiendomsnæringen- næringen [BAE- næringen] er den største forbrukeren av materialressurser i Norge, og bruker flere tusen ulike byggevarer. Byggenæringen genererte 16 prosent av total avfallsmengde i Norge i 2010 (St. Meld 2011-2012). I 2010 utgjorde utslipp fra oppvarming og annen energibruk i byggsektoren, samt utslipp fra fjernvarmeproduksjon, 5 prosent av Norges samlede klimagassutslipp (St. meld. 21 2011 – 2012).

Utrekninger anslår at ca. 40 prosent av innenlands sluttforbruk av energi er knyttet til bygninger (Kommunal- og regionaldepartementet 2010). Byggenæringen har stort potensiale for å bidra til det samlede utslippskuttet i Norge. Ved energieffektivisering og frigjøring av elektrisitet vil norske klimagassutslipp kunne reduseres med 6 millioner tonn, noe som tilsvarer omtrent 40 prosent av kuttene Norge må ta for å nå målet om innenlands kutt i henhold til klimaforliket og klimameldingen (Statsbygg 2010:12). Grafen under viser energibruk i bygg sett i sammenheng med klimagassutslipp.



Figur 2: Utslipp av klimagasser fra oppvarming av bygg fra 1990-2010. Kilde: St. Meld 21 2011- 2012:Kap. 7.2.1

Selv om det vises en nedadgående tendens, er det fortsatt stor muligheter for besparinger. Kommunal- og regionaldepartementets arbeidsgruppe *Energieffektivisering i bygg* mente det var mulig å halvere energibruken i bygg fra dagens ca. 80 TWh til 40 TWh i 2040 (Kommunal- og regionaldepartementet 2010). Energieffektivisering har hatt et sterkt fokus lenge, men det har etterhvert blitt klart det det er viktig å se helheten miljø- og klimatiltak, også i byggeprosjekter. Energieffektivitet er ikke det eneste tiltaket en kan få til i BAE-næringen, det er totalutslippene i bygg som bør få fokus. I Klimakur 2020 viste beregninger at med ulike tiltak i bygg kunne en få utslippsreduksjoner på opp til 1,15 millioner tonn i 2020 beregnet ut fra et forventet totalutslipp på 1,3 millioner tonn (Klimakur 2020 2010). Når det gjelder de norske utslippsmålene er det klart at byggenæringen må ta en aktiv del i klimagassreduksjon, og at det finnes et stort potensiale. Statlige byggherrer har også blitt gitt et spesielt ansvar for å være en pådriver og rollebilde for Byg- Anlegg og Eiendomsnæringen [BAE-næringen] med tanke på miljø og klima (St. Meld. 28 2011 – 2012:Kap. 7).

1.3 Om Statsbygg og Miljøstrategien

Statsbygg er en tjenesteproduserende statlig etat, som fungerer som statens rådgiver på bygg og eiendom, byggherre og eiendomsforvalter. Statsbygg forvalter 2,7 millioner kvadratmeter bygning på vegne av staten, noe som tilsvarer ca. 22 prosent av statens samlede eiendomsmasse (Statsbygg 2012b). Virksomheten er underlagt Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet², og er en del av staten som juridisk person. Statsbygg har en rolle som byggherre på vegne av staten, og investerer rundt 3 milliarder årlig. Ett av de fem punktene i Statsbyggs mål- og hovedstrategi 2011- 2015 er *“Vi er miljøledende. Vi skal arbeide for redusert energibruk, miljøvennlig materialbruk og lokalisering av bygg, og systematisk og tydelig intern satsning på miljø»* (Statsbygg 2011a). Statsbygg ønsker å være en pådriver for miljø, og særlig målsetningen om å være miljøledende er en høy ambisjon. Den nye Miljøstrategien skal bidra til å nå dette målet.

1.3.1 Statsbyggs miljøstrategi

Statsbygg har jobbet med miljø og energi i sine byggeprosjekter gjennom mange år. Energiøkonomisering, det vil si å bruke energi økonomisk og spare uten å ramme komfort, avfallshåndtering, resirkulering og utfasing av farlige stoffer har vært fokus hos Statsbygg og BAE- næringen lenge. Med oppmerksomheten omkring klimaendringene har nye områder av BAE- næringens virksomhet blitt satt fokus på, og innholdet i miljøbegrepet blitt utvidet. *Klimaperspektivet* har blitt dominerende. Den politiske oppmerksomheten på området har vært kraftig økende, etter hvert også innen byggesektoren

Den første versjonen av den nåværende Miljøstrategien var klar i oktober 2010, og inneholdt bindende mål for Statsbyggs arbeid i perioden 2011-2014. Strategien omhandler både nybyggsprosjekter og eksisterende bygg. Policydokumentet tar sikte på å integrere miljø og klima som en del av et byggeprosjekt, ikke som et tema som er adressert “i tillegg”. Det skal bli en naturlig del av byggeprosjektet. I årene før strategien ble utarbeidet, var det gjort en

² Fornyings- og administrasjonsdepartementet skiftet navn til Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet i 2009/2010, men i oppgaven er sistnevnte navn brukt gjennomgående da det referer til samme organisasjon.

rekke analyser og forarbeid til det som kom til å bli Miljøstrategien. Strategien ble utarbeidet ferdig i 2010, men da med bakgrunn i flere års satsning på klimarelaterte forskningsprosjekter og utredninger.

1.3.2 Kortsiktige strategier og langsiktige ambisjoner

Statsbyggs miljøstrategi er bygd opp i flere deler, en kortsiktig strategi og en langsiktig ambisjon, hvor konkrete tiltak utarbeides i en fireårsplan, og strategien revideres underveis i prosessen. Strategien er inndelt i tre deler: Nivå 1 er langsiktige miljøambisjoner med tidsperspektiv til 2030, Nivå 2 er bindende miljømål for perioden 2011-2014, og Nivå 3 er tiltak for å oppnå miljømålene (Statsbygg 2010). Mål og tiltak på nivå 2 og 3 skal implementeres i bedriftens virksomhetsplan, hvor rapportering på måloppnåelse skjer via denne. Statsbygg har en visjon om å være ledende på miljø [i BAE næringen], med fire prioriterte satsningsområder (Statsbygg 2010). Disse er *energibruk*, *materialbruk*, *lokalisering* og *intern virksomhet*. I versjonen er det overordnede klimafokuset sterkt ivarettatt. Nedenfor gis en kort oversikt over sentrale punkter i strategien.

1.3.3 Hovedpunkter for nybygg

- *Langsiktige mål for energibruk.* EUs bygningsdirektiv legger til grunn “nesten nullutslippsbygg”³ i 2018 for offentlige nybygg. Statsbygg skal oppnå nesten nullenerginivå i nybygg og passivhusnivå ved totalrehabilitering i 2018. Alle Statsbyggs nybygg skal være nullutslippsbygg innen 2030.
- *Langsiktige mål for materialbruk.* Miljøvennlig materialbruk med lavest mulig klimautslipp og minimalt av helse- og miljøskadelige stoffer. Miljødokumentasjon skal legges til grunn for valg av produkter
- *Langsiktige mål for lokalisering av bygg.* Bidra til at nasjonale føringer for en miljøvennlig by og stedsutvikling er styrende for lokaliseringsbeslutninger.

(Statsbygg 2010: 12, 21,24)

³ Nullutslippsbygg er definert som netto null klimagassutslipp relatert til produksjon, drift og riving. Dette forutsetter overskuddsproduksjon av utslippsfri energi over livsløpsperioden (Statsbygg 2010:13)

I tillegg er det noen kortsiktige krav som er gjeldende i perioden 2011-2012:

- *Oppfylle krav om prosjektering på passivhusnivå i 2014*
- *Igangsette minimum 5 pilotprosjekter innen 2014*
- *Klimabelastning for nybygg skal dokumenteres fra 2012*
- *Beregningsmetoder for klimautslipp skal videreutvikles.*
- *Alltid vurdere arealbehov og arealeffektivitet.*

(Statsbygg 2010:17)

1.3.4 Viktige verktøy

Et FoU – prosjekt i Statsbygg i 2006 og 2007 utviklet et verktøy for beregninger av klimagassutslipp fra bygg, klimagassregnskap.no⁴. Denne metoden gjør det mulig å regne ut klimagassutslipp på energibruk, transport i bygge- og driftsfasen, og materialbruk. Modellen setter de ulike bestanddelene i strategien sammen og gjør det enklere å ta beslutninger om hvilke tiltak som kan bidra mest til utslippsreduksjoner. Verktøyet er åpent og gratis for alle aktører som ønsker å benytte seg av det.

Statsbygg utviklet i samarbeid med Forsvarsbygg LCCweb⁵, et verktøy for utregninger av livsløpskostnader. Her er det mulig å beregne kostnader i hele byggets levetid. En kan vurdere investeringskostnader opp mot for eksempel vedlikehold og drift. Dette verktøyet er koblet sammen med klimagassregnskap.no, slik at slik at en får innsikt i og oversikt over totalutslippet i et byggs levetid sett i sammenheng med økonomiske kostnader. Dette kan brukes til å utarbeide alternativanalyser ut fra ambisjonsnivå på miljø.

⁴ Tilgjengelig på internett: <http://www.klimagassregnskap.no/>

⁵ Tilgjengelig på internett: <http://www.lccweb.no/>

2 Policy- og implementeringsteori

2.1 Innledning

I denne delen presenteres de ulike teoretiske tilnærmingene som brukes i oppgaven, og hvordan teorien er tenkt brukt for å belyse problemstillingen. Statsbygg har utarbeidet en ny miljøpolicy hvor klima har stort fokus. *Hva forklarer denne endringen i Statsbyggs miljøpolicy?*

Enhver type teori er ikke relevant i alle typer kontekster. Rein (1976, i Parsons 2005) har lansert en forståelse av teorier som en historie, og ved å velge teori, velger en og historien som fortelles. Empirien er innholdet, teorien legger rammene for hvordan historien fortolkes og fremstilles. Det blir dermed viktig å bruke metoder som sikrer relabilitet og ikke lar teorien styre empirien, men omvendt. Teorien må være relevant for problemstillingen og caset. I denne oppgaven vil jeg bruke policy- teori og organisasjonsteori som ramme for forståelsen.

Gjennom problemstillingen vil jeg *beskrive* og *forklare* hva som skapte policyendring i Statsbygg, og se på ulike felt av påvirkning. For å analysere dette redegjør jeg først for teori knyttet til policy- endring og utvikling, som angir to typer av policyprosesser, en *sentralt styrt prosess*, og en *lokalt styrt prosess*. De gir ulike type forklaringer på hvordan policy oppstår og implementeres i organisasjoner. Disse forklaringene knyttes til tre organisasjonsteoretiske perspektiver, det *økonomiske*, *politiske* og *organisatoriske* perspektivet. De to førstnevnte er rasjonelle og instrumentelle i sin tilnærming, og her antas det at policyendring vil være en top- down prosess. I det organisatoriske perspektivet vektlegges kulturelle og normative forklaringer på beslutningstaking, og her antas det at en bottom- up prosess vil forklare policyendring. Med bakgrunn i dette utformer jeg noen empiriske antagelser som vil forklare policyendring ut i fra de ulike perspektivene.

2.2 Policy- og implementeringsteori

Lasswell (1970) trakk et skille mellom 1) policy- analyse som kunnskap om og for policy-prosesser, og 2) analyse av *policy- prosesser*, forskning på utvikling og implementering av offentlige policyer (i Parsons 2005:20). Førstnevnte prosess omhandler policy- utforming og analyser av problemer som kan løses med ulike policyer, ofte med utspring i økonomiske utregninger og metoder (Parsons 2005:20). Kost- nytte analyse eller kostnadseffektivitetsanalyser er vanlige metoder og bruke, og i norsk sammenheng er dette standardisert gjennom Finansdepartementets *Veiledning for samfunnsøkonomiske analyser*⁶, som skal benyttes ved offentlige investeringer. Analyse av *policy- prosesser* er basert på søken etter å forstå hva som skjer når en policy blir utformet og implementert, og det er denne type analyse jeg vil benytte i oppgaven. Grunnen til at jeg velger å bruke denne tilnærmingen, er for å få en bedre forståelse av *forklaringsfaktorer bak en policyendring*. Endringer oppstår ikke i et vakuum, men er influert av en rekke faktorer.

En policy kan defineres som et sett av politiske målsetninger, handling eller en plan, i motsetning til vanlig administrasjon (Wilson 1989). En policy er en prosess som skiller seg fra ren administrering, og denne prosessen, eller planen skal *implementeres* av en eller flere aktører. En definisjon på policyimplementering kan være “det som skjer mellom forventningen til policy og antatte policy- resultater [min oversettelse]” (Ferman 1990:39). Implementeringsperioden forstås her som å vare helt til policyen avgir resultater. Dette kan være en langvarig prosess, og en rekke endringer, både i selve policyen, implementeringsprosessen og de politiske målene kan inntreffe i denne periode, noe som gjør en analyse av policyprosessen kompleks.

Walt et al (2008:310) utvider Wilsons definisjonen ved å si legge til i definisjonen faktorer som blir påvirket av policy «et spor av aktivitet (eller inaktivitet) som påvirker et sett av institusjoner, organisasjoner, tjenester og finansieringsformer av et (...) system [min oversettelse]”. I tillegg til å være en utvikling- og implementeringsprosess, innebærer det også en endring som vil ha konsekvenser for systemet som er ansvarlig for policyen. Walt et al (2008:310) trekker frem Walt og Gilsons (1994) policyrammeverk som en alternativ analyse av policy. Her vurderes ikke bare *innholdet* i en policy, men *aktører, struktur,*

⁶ http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Veileder_i_samfunnsokonomiske_analyser.pdf

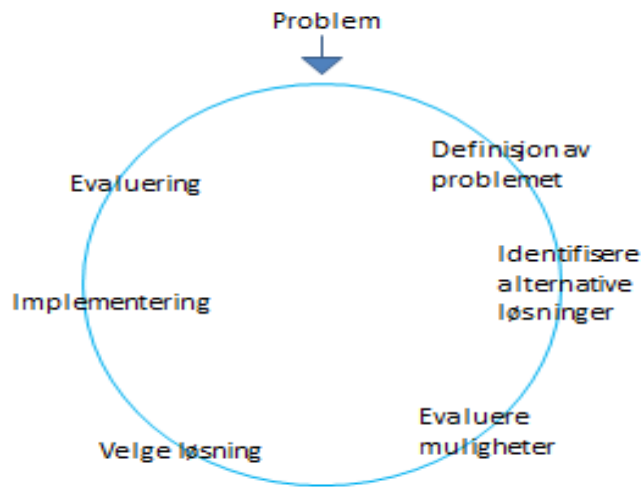
kontekst og *prosess* er like viktige deler av analysen. I tillegg er *institusjoner* viktige elementer i policy- analyse. Ved å gjøre dette blir det lettere å identifisere interessenter og interesser i en policy- prosess, og det blir lettere forstå hvorfor noen veier blir valgt og andre ikke.

Policyer er et produkt av og konstruert gjennom politiske og sosiale prosesser, og i disse er det ideer, kunnskap, interesser, makt, institusjoner og aktører som påvirker beslutningstagningen[*min oversettelse*]» (Gilson og Raphaely 2008:295).

Policy skiller seg altså fra den daglige administrative driften fordi det er et tiltak som iverksettes. Det er en strategi som skal svare på en politisk målsetning, men og en endringsprosess som påvirker organisasjonen

2.2.1 Policy- syklus

En policy- prosess beskrives gjennom ulike stadier av en policy- syklus-. Her blir policyprosessen brutt ned i ulike faser; *agenda setting*, *formulering* og *formasjon*, *implementering* og *evaluering* (Walt et al 2008:310). Denne tilnærmingen har møtt kritikk for å være forenklende og forutsette en lineær policyprosess, men er likevel utgangspunkt som rammeverk for mange policyanalyser (Walt et al 2008, Parsons 2002, Hill & Hupe 2009).



Figur 3: En policy- syklus. Kilde: Parsons 2002:77

I oppgaven vil jeg se på utviklingsfasen. Jeg vil se på utviklingen som ledet til en policyendring i 2010, da det ble besluttet å utarbeide en Miljøstrategi. Det er her problemet blir definert, en identifiserer alternative løsninger, evaluerer muligheter og velger løsning. Implementeringsfasen overlapper i noen grad disse fasene.

I policy- og implementeringslitteraturen har det pågått en debatt om hvordan en skal skille mellom prosessene policy- utvikling og policy- implementering. Hill og Hupe (2009) argumenterer for at policy design sjelden er klart i en initierende fase, og at (de ofte mange) aktørene innenfor en policy- prosess er deltagende i utformingen. Walt et al (2008:310) skriver at beslutninger vokser frem, i stedet for å finne sted på ett spesifikt tidspunkt. Dette kan gjøre det vanskelig noen ganger å skille ulike faser fra hverandre, og de initierende fasene er flytende. Prosessene er preget av veksling og endring.

Miljøstrategien er såpass ny at det ikke er mulig å *evaluere resultatene* av den, noe som heller ikke er formålet med denne oppgaven. Implementeringen av strategien pågår nå, og i løpet av høsten 2012 har den vært gjenstand for en revidering for og tilpasses de nye kravene som ble lansert i St. Meld. 21 (2011- 2012) *Norsk klimapolitikk*, klimameldingen, og St.

Meld. 28 (2011- 2012) *Gode bygg for eit betre samfunn*, ofte referert til som *byggemeldingen*. Policyen trådte i kraft 1.1.2011, men byggeprosjekters natur gjør at implementering skjer trinnvis i prosjektorganisasjonen. Allikevel er *prosessen* nyttig å studere. March hevder at det er *prosessene* fremfor *beslutningene* som er interessante for det er der kunnskapen om hva som former en organisasjon ligger (March 2008).

Klimapolicy er i grunn et vidt begrep som kan favne en rekke områder og tiltak. Felles er at de forsøker å svare på den klimautfordringen som det globale samfunnet står ovenfor i dag.

En studie av farlig klimaendring, har foretatt en analyse og sett på hvordan en kan modellere klimaendring og krysse den mot policy. Studien demonstrerer at klimastabiliseringspolicyer kan kraftig redusere sannsynligheten for farlig menneskeskapt klimaendring (Schneider og Lane 2006:20). International Energy Agency, IEA, vektlegger energieffektivisering som en av de viktigste mekanismene for å redusere globale utslipp (Lavenergiutvalget 2009:9). Ifølge IPCC (2007) står byggenæringen for cirka 15 prosent av verdens utslipp, det meste knyttet til energibruk, og energieffektivisering av bygg er blant annet utpekt som det viktigste klimatiltaket i Stern- rapporten fra 2007 (Lavenergiutvalget 2009).

Klimapolicy bringer også med seg et sett av karakteristiske trekk som bør vektlegges. Hovi et. al mener klimapolicy kan karakteriseres gjennom tre kjennetegn:

- *langsiktighet* ved at problemet strekker seg over en lengre tidsperiode
- det er stor *usikkerhet* knyttet til både problemet og løsningene
- det er en *konsentrasjon av kostnader*, mens gevinsten deles av mange

(Hovi et al 2009:20).

På bakgrunn av dette oppstår det noen problemer. Det *er ofte lavere betalingsvillighet* fordi resultatene av investeringen, gevinsten, ikke materialiserer seg før lenge etter investeringskostnaden (Hovi et al 2009:23, Kydland og Prescott 1977). Dette vil begrense virkningene av policyene og på sikt gjøre dem mindre effektive enn hva som blir antatt i beslutnings- og utviklingsfasen. Dette er et særlig problem for langsiktige utfordringer, hvor innsatsen tidlig i prosessen vil være avgjørende for de fremtidige resultatene, men resultatene ligger såpass langt fremme i tid at det kan være vanskelig å kalkulere gevinstene som blir oppnådd.

Disse problemene har vært gjenkjennelige i utarbeidelsen av en klimapolicy innenfor byggsektoren. Effekten av tiltak ligger langt fremme i tid, det er stor usikkerhet knyttet til løsninger. Endrede eller manglende politiske forutsetninger gjør noen løsninger mer kostbare enn andre, eller skape dreininger i preferanser. I byggeprosjekter er dette en ofte diskutert utfordring fordi bygget gjerne prosjekteres flere år før byggeprosessen starter. Det vil da være nødvendig å kunne si noe om fremtidige miljøkrav for å forhindre at bygget er utdatert i det det står ferdig. Det er ulik teknologi og variasjoner av løsninger som kan velges, og langtidskonsekvenser og teknologiutvikling er ofte ikke kjent. Hvis rammebetingelser og kostnader er ukjente, er det vanskelig å få gjennomslag for en satsning på klimavennlige løsninger.

Klimapolitikk har ofte vært preget av fremtidsvisjoner fremfor aktiv handling fordi politikken skaper målkonflikter. Dette svekker innsatsen særlig på områder hvor klimaperspektivet ikke er integrert i en særlig stor grad fra før. Klimapolitikk og byggepolitikk har vært adskilte områder, og i slike tilfeller betraktes områdene separat fra hverandre, snarere enn som en del av hverandre. En utfordring for Statsbygg er å utforme strategier og policyer som skal sees i sammenheng med langsiktige klima- og utslippsmål, som er effektive, kostnadseffektive og har politisk legitimitet.

2.3 Top- down og bottom – up tilnærminger til policy

I 1973 kom Pressman og Widalskys bok *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland* som omhandlet policy. Med utspring i denne boken fikk debatten om policy og implementering vind under vingene, og det etablerte seg raskt to tilnærminger: top- down og bottom- up. Policyteori konsentrerer seg mest om implementeringsfasen, men teoriene er fruktbare for å forstå og analysere utviklingsfasene av policy- syklusen.

2.3.1 Top- down tilnærmingen

Top- down tilnærmingen innenfor policyteori vektlegger sentral styring som viktig. Det antas at det er ulike organisatoriske nivåer policy blir utformet og implementert på. Det

sentrale nivået, som er enten politisk eller administrativ ledelse (eller begge), utvikler og utformer policy, og nivået under er ansvarlig for implementeringen. Slik vil det øverste policy- nivået legge premissene for politikken. Organisasjonen som er ansvarlig for implementeringen vil ikke ha innflytelse på utformingen.

Pressmann og Widalskys syn var et top- down perspektiv. Deres oppfatning av en vellykket policy- implementering forutsatte en *klar* målformulering, ett “en til en” forhold i implementeringen⁷ hvor utfallet vil avhenge av antallet gjensidige forhold i kjeden av kausaliteter (Pressmann og Widalsky 1973). Det var nødvendig med klar og hierarkisk styring, og *detaljkontroll* for å oppnå de politiske målsetningene med policy. Modellen presenterte et nærmest matematisk forhold mellom ledd i en policyprosess, og er et eksempel på en rasjonell tilnærming til forståelsen av policyimplementering.

Pressman og Widalsky hevder og at implementering av policy i offentlige organisasjoner blir *tolket* som en “top- down” prosess, og derfor blir det sånn. Hupe mener at denne fremstillingen av policyprosesser dermed kan forstås som normativt fundert (Hupe 2010). *Slik sett er top- down- prosesser institusjonalisert gjennom praksiser i offentlig styring.* Det er slik det offentlige tenker om og forstår prosessene og dermed vil det legge føringer for den faktiske implementeringen.

Andre, som Van Meter og Van Horn videreførte ideene til Pressmann og Widalsky, men ønsket å utvide det teoretiske “scopet”. Deres hypotese var at “implementering vil lykkes best der det kun kreves marginale endringer, og konsensus er stor ” (Van Meter & Van Horn 1975:461 i Hill & Hupe 2009:46). En ny policy må ikke avvike for mye fra dagens praksis og rutiner. I deres øyne starter policyprosessen etter at beslutningen om en policy er initiert (Hill & Hupe 2009:47), noe som innebærer at idestadiet og beslutningsstadiet ikke angår eller vedrører implementeringsorganisasjonen. Innenfor denne tilnærmingen vil ikke politiske målsetninger bli nådd dersom ikke det sentrale nivået er aktivt involvert. Kritikere av top- down perspektivet peker på at i situasjoner hvor det ikke er en overordnet instans som styrer policyutviklingen, men flere aktører og er involvert, så vil denne modellen være mindre treffende (Sabatier 1986).

⁷ Med dette mente de at for hvert mål i implementeringen måtte det tilknyttes/linkes en aktør med fullstendig sammenfallende interesser, ellers ville resultatet avvike fra den opprinnelige intensjonen (Pressmann og Widalsky 1973).

Top- down perspektivet legger stor vekt på hierarki og sentral utforming og styring av policyimplementering og sentral styring tolkes og som en institusjonalisert praksis i det offentlige. Modellene forutsetter at prosessene er lineære, hierarkiske, og preget av rasjonalitet i beslutningsprosesser. Kritikere av top- down perspektivet peker på at i situasjoner hvor det ikke er en overordnet instans som styrer policyutviklingen, men flere aktører og er involvert, så vil denne modellen være mindre treffende (Sabatier 1986). Det legges mindre vekt på resiprositet mellom ulike aktører i prosessen, men større vekt på detaljert styring for å kunne oppnå politiske målsetninger.

2.3.2 Bottom- up tilnærmingen

Bottom- up perspektivet representerer en annen tilnærming til policy. Her er det lokale nivået viktig for policy- utforming og implementering. Denne tilnærmingen legger vekt på at implementeringsorganisasjonen vil påvirke policy på flere måter, og at sterk hierarkisk styring ikke er nødvendig for å kunne oppnå den politiske målsetningen. Top- down perspektivet blir kritisert for å ha for stor vekt på det sentrale nivået, og overse andre aktører (Sabatier 1986).

Michael Lipsky argumenterte for at «street- level bureaucrats», førstelinjen, på grunn av knappe ressurser og manglende kontroll over egen arbeidshverdag og fremmedgjøring, utvikler egne rutinemessige og stereotypiserte metoder for saksbehandling (Lipsky 1980). Slik blir policy (om)formet når den settes ut i praksis, og tilpasset regimet som allerede eksisterer. Det er altså to nivåer mot hverandre, det sentrale som utvikler policyen, og det lokale som skal implementere policyen. På implementeringsnivå blir policy «vridd» og endret til å passe inn i lokale rutinemønstre. Dette bottom- up- perspektivet fremhever at implementeringsorganisasjonenes institusjoner vil være førende for innføring av nye rutiner ved og forme og endre dem.

Dette bottom- up synet ble utfordret av andre som mente det lokale nivået ikke bare implementerte policy, men var delaktige i utformingen. De så på hvordan interaksjon mellom ulike organisasjoner foregår. Aktivitetene innenfor en implementeringsstruktur ble utformet i en “pool” av organisasjoner, et *nettverk* (Hjern 1982 i Hill & Hupe 2009:53). Nettverksteori er fremtredende i dette bottom- up perspektivet, hvor en vektlegger både formelle og uformelle relasjoner og avhengigheter som påvirker og former policy- agendaer

og beslutningstagningsprosesser (Parsons 2002:185). Den delen av bottom- up tilnærming som preges av nettverksteori ser på policyutvikling som en *vekselvirkende prosess*, hvor lokale initiativ virker inn i utformingsprosessen.

Klijn og Koppenjan skriver at “policy blir laget i komplekse interaksjonsprosesser mellom et stort antall aktører, og denne prosessen finner sted i nettverk mellom avhengige aktører” [min oversettelse] (Klijn og Koppenjan 2000:139). Aktørene som er involvert er avhengige av hverandre fordi de trenger hverandres ressurser til å oppnå mål (Hill og Hupe 2009:70). Easton har referert til policy som “et nett av beslutninger” (Easton 1953), som referer til den flytende og uoversiktlige prosessen som foregår når policy blir laget og implementert. Samhandling og beslutninger er viktig i policynettverk for å lykkes, men sprikende mål og interesser kan skape utfordringer.

Denne bottom- up tilnærmingen peker på at det lokale nivå ikke bare omformer sentralt utformede policyer i implementeringsfasen, men også at det lokale nivået bidrar til utviklingen av policy.).

Motivasjonen til involverte aktører er viktige for policy- analyse (Bressers 2004). I et bottom- up perspektiv vil dermed organisasjoner trenge aktører med kapasitet og motivasjon for å implementere policy (Kasa et. al 2012). Hjern og Porter (1981) argumenterte for at individuelle medlemmer av organisasjoner samarbeider gjennom uformelle grupper for å implementere ulike programmer. Slike strukturer er ofte *selvvalgte* fremfor designet på forhånd, og består gjerne av dedikerte mennesker. Siden initiativet til individer er såpass viktig, vil nettverket være sårbart for eksempel om noen slutter eller bytter jobb (Kasa et. al 2012). Slike nettverkssamarbeid kan refereres til som *interorganisatorisk aktivisme*, hvor et nettverk aktivt søker å endre organisatorisk praksis eller policy. I en kritikk av bottom- up teori mener Sabatier (1986) at dette perspektivet i for stor grad vektlegger det lokale nivåets evne og mulighet til påvirkning, sammenlignet med det sentrale nivået.

Nyere policyteori har forsøkt å skape en syntese mellom bottom- up og top- down perspektivene, siden de begge bringer frem nyttige perspektiver for å analysere policy. Likevel kan top- down og bottom – up som begreper være nyttige i diskusjonen om policy for å analysere prosessene som foregår. De tre teoretiske perspektivene som blir presentert i denne oppgaven deles inn etter disse to kategoriene.

Top- down tilnærmingen vektlegger sentral utforming og hierarkisk innføring, hvor det sentrale nivået er hovedaktør.

Bottom up –tilnærmingen vektlegger interaksjonsprosesser og dynamiske forhold hvor det lokale nivået og organisatoriske nettverk spiller en viktig rolle.

2.4 Ulike perspektiver på policy

I denne delen presenterer jeg to top- down teorier som forklaringsmodeller, og en bottom- up teori. Det økonomiske og det politiske perspektivet kan kobles til top- down, mens det organisatoriske perspektivet kan kobles til en bottom- up tilnærming til policy. Ut fra disse teoriene utleder jeg noen empiriske antagelser og mulige forklaringer på policyendring i Statsbygg.

Forklaringsmodeller med utgangspunkt i top- down tilnærminger

2.4.1 Det økonomiske perspektivet

Det økonomiske perspektivet fokuserer særlig på økonomiske og styringsmessige forhold, og representerer en top- down tilnærming. Det forventes at det sentrale nivået setter premisser for policyendring, og at hierarkiske relasjoner er styrende. I dette perspektivet vil det sentrale nivået pålegge eller presse det lokale nivået til å utøve policy i tråd med politiske målsetninger som er bestemt ovenfra. Dette kan illustreres med prinsipal- agentteori.

Prinsipal-agent teorien fokuserer på problemet mellom *prinsipalen* (kjøperen), *agenten* (leverandøren), og *kontrakten* mellom dem. Dette problemet gjelder både *innenfor* organisasjonen og *mellom* organisasjoner (Parsons 2002:328). Det sentrale er at prinsipalen er avhengig av agenten for å oppnå egne mål (Busch 2001:79). Teorien har et instrumentelt preg, det vil si at aktørens handlinger er rasjonelle og nyttemaksimerende. Endring i policy vil derfor ha et instrumentelt preg hvor nyttemaksimering vil stå sentralt.

I tillegg er mistillit mellom aktører sentralt. Det er derfor viktig for prinsipalen og kontrollere agenten. Beslutningstagning er styrt av kalkulasjoner omkring implementering og opprettholdelse av kontroll (Parsons 2002:330). Det vil si at transaksjonskostnader knyttet til

ulike handlinger blir balansert mot grad av kontroll og risiko for å avgjøre lønnsomhet og effektivitet. Derfor blir relasjoner mellom agent og prinsipal problematiske og preget av mistillit. Busch summerer opp hovedårsaker til at agentrelasjoner er problematiske:

1. Det er ulik målstruktur hos prinsipal og agent, det vil si at de vektlegger ulike mål.
2. Det er asymmetrisk informasjon, det vil si at agenten ofte har «skjult informasjon» som prinsipalen ikke besitter og dette kan gjøre det nødvendig å kontrollere agenten.
3. det er ulik risikoaversjon hos prinsipal og agent, hvor agentene kan være villig til å ta en høyere risiko enn prinsipalen.

(Busch 2001:79,80,81)

Prinsipalen vil styre og kontrollere agenten gjennom ulike midler, som kontrakter, overvåkning og gjennom insentiver. Dermed blir policyprosesser initiert og utarbeidet sentralt, mens det lokale nivået står for selve implementeringen via en sentralt styrt prosess. Legger en dette perspektivet til grunn, kan en anta at det vil utøves relativt sterk styring på det lokale nivået i endringsprosesser. Policyutvikling og endring vil være detaljregulert og prinsipal- agent relasjonen blir det sentrale forholdet.

I de endringene i tilknytningsform og organisering av statlig virksomhet har blitt gjennomført i Norge i tråd med internasjonale reformtrender, har det teoretiske grunnlaget og inspirasjonen for reformene har vært hentet fra prinsipal- agentteori (NOU 2003:34 Kap. 4.2.3). New public management [NPM] brukes ofte som en fellesbetegnelse på denne reformbølgen i offentlig sektor, som har vært sterkt fremtredende de siste 20- 25 år (Christensen et al. 2010).

Statsbygg har vært igjennom reformer av denne typen, og har i dag rolle som *tjenesteleverandør* i et indre statlig marked

NPM i norsk sammenheng kan deles i tre komponenter:

- Mål og resultatstyring med særlig vekt på budsjettreformer og lederlønssystem
- Konkurransetsetting med vekt på markedsordninger og serviceerklæringer.
- Strukturell fristilling med mer vekt på uavhengige organisasjonsformer og endringer i tilknytningsformer

(Christensen et al 2010:215).

Kontroll- og insentivsystemer er viktige innenfor NPM. Gjennom kontroll vil prinsipalen sørge for at agenten utfører oppgaver som er i tråd med prinsipalens mål. Kontrollsystemer skal sørge for at agenten gir prinsipalen viktig styringsinformasjon, og et eksempel på dette kan være mål- og resultatstyring. Insentivsystemer skal gjøre at agenten ønsker å oppnå de samme målene som prinsipalen, og hindre målkonflikter (Busch 2001). Et eksempel på dette kan være å konkurransesutsette offentlige tjenester slik at de får insentiv til å yte best mulig.

Ut i fra det økonomiske perspektivet vil denne organiseringen og disse komponentene ha konsekvenser for policyutvikling- og endring i organisasjonen. Policyendring vil være en sentralt styrt prosess. I dette systemet kan Statsbygg betraktes som agenten. Organiseringsformen vil påvirke policyprosessen gjennom de to sentrale prinsipal-agentforholdene Statsbygg har, *eierstyring* og *bestiller/utfører*.

Eierens måloppnåelse og kvaliteten i virksomheten oppnås gjennom eierskapskontroll (NOU 2003:34). Staten er Statsbyggs eier, representert ved Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet. Departementet vil i det økonomiske perspektivet også bli betraktet som en prinsipal. En form for eierskapskontroll i det offentlige er resultatstyringskrav, hvor miljø i byggeprosjekter er ett av disse. Statsbygg rapporterer på dette til sitt eierdepartement og styres gjennom slike prinsipper.

Bestiller/ utfører- prinsippet er sentralt for Statsbygg som statlig tjenesteleverandør av bygg. Bestilleren, eller oppdragsgiveren, er oftest et departement, er den som finansierer byggeprosjekter og som bestiller bygg av Statsbygg. Dette skaper en type kunderelasjon innad i staten. Statsbygg skal betrakte oppdragsgivere som kunder, og det forventes at insentiver fra kundene vil være viktig for organisasjonen. Ut i fra et økonomisk perspektiv kan vi forvente at bestiller vil stille miljøkrav til Statsbygg, noe som resulterer i en policyendring i organisasjonen. Kravet vil blant annet være regulert i de kontraktmessige dokumentene som ligger til grunn for bestillingen, som i oppdragsbrevet Statsbygg mottar på byggeprosjekter. Siden Statsbygg har foretatt en rekke grep og utviklet en langsiktig miljøstrategi, kan vi ut fra dette perspektivet anta at miljø er viktig for bestiller.

Organiseringen av statlig byggherrevirksomhet vil i dette perspektivet legge premissene for policyendring. Sentralt styrt prosesser og prinsipal agent-forholdet er styrende. Endringen

vil komme fra prinsipalen som bruker agenten til å utføre handlinger og oppnå prinsipalens mål..

Innen dette perspektivet vil Statsbygg gjennom kontroll, pålegg og insentiver fra eier og oppdragsgivere gjennomføre en policyendring. I dette tilfellet vil Miljøstrategien utvikles og implementeres fordi miljø- og klimatiltak er etterspurt av Statsbyggs eiere og oppdragsgivere

Ut i fra dette perspektivet kan en anta at:

- *Eierstyring og bestillerfunksjonen vil være styrende for en policyendring*

2.4.3 Det politiske perspektivet

Det politiske perspektivet er også en top- down tilnærming til policy, men vektlegger i større grad politiske og regulatoriske rammer rundt organisasjonen. Det politiske perspektivet er rettet mot staten og tar utgangspunkt i at organisasjoner handler etter de politisk-økonomiske institusjoner som omgir dem og at dette styrer organisasjoners adferd (Gjølberg 2011).

Innenfor det politiske perspektivet vil en policy- analyse måtte sees i lys av den konteksten de utformes i, da særlig strukturen til offentlig sektor (Parsons 2002:228). De politiske omgivelsene vil påvirke hvordan organisasjoner former og utvikler policy. Aktørers rasjonelle handling er kontekstuelst styrt og betinget (Hall 1986:277), slik at en organisasjon vil forsøke å posisjonere seg best mulig innenfor de rammene som finnes. Organisasjoner vil ha insentiver til å endre policy hvis dette er pålagt og krevd utenfra, og perspektivet forutsetter at initiativet kommer fra det sentrale nivået.

I et samfunn hvor statlig regulering og kontroll er sterk, og myndighetene er engasjert i økonomisk og sosial aktivitet, og som direkte eller indirekte eier i bedrifter, vil det være langt mindre insentiv for organisasjoner til å utvikle en klimapolicy som overgår de kravene som stilles gjennom lover og forskrifter (Matten og Moon 2008:5,6). I Norge legger staten sterke regulatoriske føringer på miljø. Bedrifter forplikter seg til å oppfylle en rekke forskrifter og regler, og særlig innenfor tradisjonelle miljøområder har regulativer og kraftige

insentiver styrt utviklingen. Miljøpolicy er allerede kodifisert og ivaretatt i forpliktende reglement, standarder og føringer (Matten og Mood 2008).

Det at Statsbygg er en statlig bedrift gjør at organisasjonen er tett knyttet opp til politisk ledelse, noe som også understrekes gjennom omtalen av Statsbygg som «statens verktøy» i både tildelingsbrev, statsbudsjettet og andre sammenhenger. Legger en det politiske perspektivet til grunn, kan en derfor anta at *politisk styring* og *regulering* vil være utløsende for Statsbyggs satsning på miljø.

Dette perspektivet fremstår som et top- down perspektiv, der organisasjoner responderer og reagerer på insentiver og politisk regulering. Ettersom staten tar ansvar for miljø og klima gjennom skjerpelser, reguleringer og styring, vil en miljøpolicy, (eller kravet til dette) utvikles og implementeres ovenfra og ned. Det vil derfor for Statsbygg være *lavere grad av frivillige tiltak knyttet til sosiale, samfunnsmessige eller miljømessige forhold, fordi dette er regulert gjennom formelle og forpliktende lover og regler som definerer aktørers ansvar for ulike områder* (Matten og Moon 2008:12).

Ut fra dette perspektivet kan vi trekke følgende antagelser:

- *Politisk styring gjennom sentralt utformede krav vil være den viktigste forklaringen på policyendring.*

Forklaringsmodeller med utgangspunkt i bottom- up tilnærminger

2.4.4 Det organisatoriske perspektivet

Et organisatorisk perspektiv tar for seg hvordan endring oppstår innad i organisasjonen. Innenfor statsvitenskapen og organisasjonsteori er særlig *ny- institusjonell teori* en retning som fokuserer på forhold innad i en organisasjon. Denne teorien kan ses i sammenheng med bottom- up fordi den vektlegger hvordan organisasjonen tolker seg selv og sine omgivelser og handler etter dette.

Denne teoretiske tilnærmingen har et sosiologisk preg, og er langt mer tolkende enn de andre perspektivene presentert ovenfor. Gjølberg beskriver blant annet at perspektivet kan brukes

til å studere hvordan organisasjonen tilpasser seg og lar seg påvirke av sine omgivelser, men og til å se på interne institusjonelle prosesser i en organisasjon (Gjølberg 2011). Perspektivet fremmer at virkeligheten er sosialt konstruert og oppfattes ulikt og subjektivt av aktørene. Johan P. Olsen har beskrevet dette slik: «*Man kan også gå ut over et instrumentelt perspektiv og betrakte politisk liv som organisert rundt det å oppdage, bekrefte eller utvikle mening, hensikt, identitet, oppfatninger om fellesskap eller motsetninger, standarder for hva som er rett og rettferdig, kunnskaper og ferdigheter*» (Olsen 1988:40).

Denne tilnærmingen fokuserer ikke så mye på instrumentelle og rasjonelle forklaringsfaktorer for handling, men ser på institusjonelle forhold som langt mer styrende for handling. Institusjoner kan betraktes som noe som strukturerer samfunnet, og kommer til uttrykk gjennom sosial interaksjon. North betegnet institusjoner som noe så enkelt som “The rules of the game” (North 1990). Vatn utdyper definisjonen og beskriver institusjoner som de

konvensjonene, normene og formelle sanksjonerte reglene i et samfunn. De skaper forventninger, stabilitet og mening som er essensielt for menneskelig eksistens og koordinering. Institusjoner regulerer livet, de støtter verdier og beskytter interesser [min oversettelse]”.» (Vatn 2005:60).

Definisjonen refererer både til institusjoners form og rolle. *Konvensjoner* henviser til hvordan ulike kombinasjoner kombineres med spesifikke handlinger eller løsninger (Vatn 2005:62), både på metanivå gjennom språk, målesystemer og ved gjennomføring av (kulturspesifikke og meningsfylte) handlinger i hverdagen. *Normer* referer til både forventninger om adferd, og deres underliggende verdier. *Formelle regler* referer til lovverk, regulering som sanksjoneres av en tredje instans, og som henviser til påbudte eller forbudte regler for adferd. Disse ulike institusjonene spiller inn på ulike måter gjennom utforming av politiske mål, og gjennom implementeringen av dem i organisasjoner. Organisasjoner responderer på institusjoner slik som individer også gjør det. Definisjonene reflekterer hvordan institusjoner oppstår og opprettholdes gjennom samhandling, og som nødvendige mekanismer i et samfunn.

Organisasjoner blir evaluert ut fra hvordan de bruker strukturer, prosesser og ideologier som korresponderer med hva viktige aktører i deres omgivelser synes er rasjonelt, effektivt, fornuftig, rettferdig, og moderne (Brunsson og Olsen 1990:10 i Gjølberg 2011:28). Dermed må organisasjoner respondere på forventninger fra omgivelsene, ikke bare på hva de leverer

og produserer, men hvordan dette gjøres (Gjølberg 2011:28) Beslutningstagning er ikke bare basert på konsekvenslogikk, hvor aktørers adferd styres av kost-nytteanalyser, men også på *logic of appropriateness*, passende handlinger, der aktørenes adferd styres av hva som er ansett som legitimt av de institusjonelle omgivelsene (March og Olsen 2004 i Gjølberg 2011:26).

Vi kan si at organisasjoners omgivelser har en rekke forventninger til organisasjoners adferd utover kostnadseffektivitet. Dette kan være et resultat av ideologiske eller normative endringer både nasjonalt og internasjonalt, hvor myter og trender er med på å skape press på organisasjoner for å endre seg og tilpasse seg disse. Myteperspektivet legger vekt på kognitive fellesforståelser. *Ideologiske endringer* skjer når myter skaper press for endringer i retning av der de dominerende kreftene beveger seg (Christensen og Lægreid 2007:5). Trender som oppstår, gjerne internasjonalt, skaper både normative og ideologiske endringer gjennom strømninger som organisasjoner blir påvirket av. Det å følge slike politiske strømninger kan gi legitimitet til organisasjonen i omgivelsene.

Innenfor dette perspektivet vil det vektlegges at Statsbygg oppfatter at andre viktige aktører nasjonalt og internasjonalt beveger seg i en retning av å vektlegge klima i større og større grad. Dette skaper press og forventninger utenfra for å imøtekomme dette og tilpasse seg det nye landskapet. Dette følger videre i beslutningstagningsprosesser, hvor beslutninger skaper eller vedlikeholder legitimitet for organisasjonen, enten om det dreier seg om endringsprosesser, eller gjennom vedlikeholdet av legitimitet, som en organisasjon er avhengig.

Institusjonell isomorfisme kan være en måte å respondere på trender og forventninger. Institusjonell isomorfisme beskriver en prosess hvor strukturerte organisatoriske felt skaper en kontekst hvor organisasjoner reagerer på usikkerhet og hindringer ved å homogeniseres (DiMaggio og Powell 1983:147). Særlig *normativ isomorfisme* reflekterer det sosiologiske aspektet ved isomorfisme. Her tilpasser organisasjoner seg den antatt normative rette måten å organisere seg på, som videre kan bidra til å gi legitimitet til organisasjoner, både formell og uformell.

Ny- institusjonalismen er som nevnt ikke bare opptatt av omgivelsenes forventninger, men fremhever institusjonell autonomi og interne dynamikker som viktige faktorer i en endringsprosess (Christensen og Lægreid 2007:5).

Innad i en organisasjon vil det være normer og regler for handling som en som ansatt sosialiseres inn i. Verdier, kultur, mening, ritualer og fortolkninger av disse preger avgjørelser og endringer i en organisasjon.

Når en endringsprosess pågår vil innføringen av endringer være enklere jo tettere opp til organisasjonens verdier innholdet ligger (Brunsson og March 1993 i Christensen og Lægneid 2007:5). Det betyr at når offentlig organisasjon utsettes for endringsprosesser og nye krav, vil eksisterende institusjoner i organisasjonen være førende for om endringene blir vellykket. En organisasjon vil bruke institusjoner som stabiliserende elementer, og dermed er det viktig at nye policyer blir fortolket og satt i sammenheng med allerede eksisterende normer og verdier for å skape aksept i organisasjonen. «Institusjoner og prosesser har en egenverdi utover de beslutningene de produserer, og ofte synes måten vedtakene treffes på viktigere enn innholdet» (Olsen 1988:41). Slik sett kan en tenke seg at hvordan et tema behandles internt og hvilke verdier det knyttes opp til vil være viktigere for oppslutningen i organisasjonen enn selve utfallet. Det gir legitimitet til prosessen. Policyendring vil påvirkes sterkt av det lokale nivået, og både strømninger fra omgivelsene og institusjoner innad i organisasjonen vil ha betydning for prosessen. Endring kan oppstå lokalt, men vil da knyttes til de eksisterende verdiene i organisasjonen. Organisasjonens tolkning av omgivelsene rundt seg og institusjoner innad i organisasjonen påvirker policyendring

Men; endringsprosesser kan preges av gnisning, motsetninger og manglende tilpasninger (Olsen 1988:44). Slik tvetydighet i organisasjoner henspeiler at organisasjoner kan ha motstridende mål. Logikkene for handling kan variere, og tvetydigheten kommer til syne i disse prosessene (March 2008). Begrenset rasjonalitet preger også organisasjoner. Det er usikre fremtidige konsekvenser av nåværende handlinger og usikre fremtidige preferanser i forhold til konsekvenser av nåværende handlinger (March 2008:53). Begrenset rasjonalitet påvirker beslutningene, og i klimasammenheng er det knyttet stor usikkerhet til virkningen av tiltak og ikke minst fremtidig teknologi og løsninger. Derfor vil tvetydighet, konflikter omkring beslutninger og valg og ønsket om å bevare status quo være elementer i en endringsprosess.

Det organisatoriske perspektivet er et bottom up fordi det forutsettes langt større grad av involvering av organisasjonen i beslutningsprosesser enn i de andre perspektivene. Det lokale nivået vil være viktig for å skape handling. Politiske strømninger og ytre forventninger til organisasjonen vil påvirke, men institusjonell autonomi og intern

fortolkning av problemet vil styre policyprosessen. Gjennom å aktivere interne verdier og knytte de til endring, kan aktører i organisasjonen legitimere de endringsprosessene som pågår. Det lokale nivået vil ha innvirkning på utforming av policy og resultatet gjennom strategisk handling.

Ut i fra det organisatoriske perspektivet kan en anta at:

- *Organisasjonen vil være styrende for utformingen av klimapolicy.*

3 Metode

3.1 Innledning

I dette kapittelet beskriver jeg først forskningsdesign, metode og hvordan oppgaven ble til. Oppgaven kan betraktes som en policy- studie, og Walt et al. anbefaler å bruke case studie som utgangspunkt for en slik analyse (Walt et al. 2008:315). Den metodiske tilnærmingen er kvalitativ, og baseres på intervjuer, tekstanalyse og deltagende observasjon. Siden målet er å finne ut hva som har påvirket policyendringen i Statsbygg, vil en fortolkende ramme legges til grunn. De teoretiske tilnærmingene støtter opp om denne måten å presentere et case på, som en historie. Stake (1994:240) vektlegger hvordan forskerens fortolkende ramme påvirker historien som blir fortalt. Det er derfor viktig å definere hva slags utgangspunkt en har som forsker.

Derfor bruker jeg i dette kapittelet også plass på å reflektere over det å gjøre en studie på egen arbeidsplass og egen arbeidsgiver. Grunnen til at dette er viet mye plass i kapittelet er at dette har vært mer krevende enn hva jeg i utgangspunktet tenkte. Jeg har ikke støtt på uoverkommelige utfordringer, men det har vært en faktor som har preget datainnsamlingen og mye av refleksjonen rundt dette. Jeg hadde et bevisst forhold til situasjonen fra starten av, men gjennom arbeidet med oppgaven har jeg sett at det er mer utfordrende enn hva jeg antok til å begynne med. Det er viktig at arbeidet er selvstendig, men som ansatt ved en arbeidsplass må jeg også ta hensyn til at jeg skal fortsette å jobbe ved dette stedet etter at oppgaven er skrevet og at jeg har plikter som ansatt og kollega (taushetsplikt, lojalitet etc.) som også må overholdes.

3.1.1 Problemstilling

Gjennom problemstillingen ønsker jeg å drøfte hva som er forklaringsfaktorer for utviklingen av en miljøstrategi i Statsbygg

Statsbygg har utarbeidet en ny miljøpolicy hvor klima har stort fokus. Hva forklarer denne endringen i Statsbyggs miljøpolicy?

Utgangspunktet er å studere dette fra tre forskjellige vinklinger- en *økonomisk*, en *politisk* og en *organisatorisk*. Som datagrunnlag for de to førstnevnte vinklingene har jeg benyttet dokumenter, rapporter, stortingsmeldinger og interne dokumenter i Statsbygg, samt intervjuer for å høre hva de involverte i prosessen mener har vært viktig. Når det gjelder det organisatoriske perspektivet har jeg også brukt en rekke dokumenter, men her har intervjuene spilt en langt større rolle i å forklare omstendighetene rundt de ulike prosessene som har pågått i organisasjonen knyttet til arbeidet med strategien. Besvarelsen av problemstillingen vil være min fortolkning av det datamaterialet jeg har samlet inn på grunnlag av forskningsspørsmålene mine.

3.2 Forskningsdesign og valg av metode

3.2.1 Case- studie

Et case- studie er dybdestudie av et virkelig fenomen (Yin 1994). Et case- studie er ikke en metode, men et valg av studieobjekt (Stake 1994). Jeg har valgt denne tilnærmingen fordi det ble klart at for meg at problemstillingen og forskningsspørsmålet best ville bli besvart på denne måten. Jeg har en historisk tilnærming, og studerer hvordan en prosess har utviklet seg, og hva som har påvirket denne prosessen. Disse rammene rundt oppgaven begrenser forskningsområdet til et «case». Et case – studie kan bli definert som en «strategi for å gjøre forskning som involverer empirisk undersøkelse av en spesiell kontekst og setting ved bruk av flere ulike type ressurser og datakilder» [min oversettelse] (Robson 1997:146).

3.2.2 Kvalitativ tilnærming

Metodisk har oppgaven en *kvalitativ tilnærming*. Kvalitativ tilnærming knyttes ofte til meningssammenhenger (Tufte og Johannessen, 2002:81). Kvalitativ tilnærming åpner for en «tykkere» analyse av en prosess, for å bruke antropologen Clifford Geertz' uttrykk. Geertz (1973) skiller mellom tynne og tykke beskrivelser, hvor tykke beskrivelser inneholder andre type opplysninger og andre type tilnærminger enn for eksempel en statistisk analyse, eller en ren deskriptiv analyse. En tykk beskrivelse forsøker å finne meningen bak ulike handlinger

og konstruksjoner av virkelighet. Teksten skal ikke bare beskrive, men tolke fenomenene (Thagaard 1998, Geertz 1973). De teoretiske perspektivene jeg har valgt krever en fortolkende tilnærming, og slike tykke beskrivelser vil være et nyttig grep for å gi dybde til analysen.

Skjemaet nedenfor skisserer hovedtrekkene ved kvalitativ tilnærming.

<i>Type data</i>	Kvalitative og mye data, det vil si tekstutsnitt (bilde eller lydutsnitt) som belyser teoretiske «variabler» eller kategorier
<i>fleksibilitet</i>	stor
<i>Dataanalyse</i>	Fortolkning Løpende og integrert med datainnsamling
<i>Nytte ut over den konkrete undersøkelsen</i>	Overførbarhet

Figur 4: hovedtrekk ved kvalitativ tilnærming. Kilde: Tufte og Johannessen, 2002:77

Av *type data* jeg har brukt er deltagende observasjon, intervjuer og tekstanalyse mine hoveddata. Jeg kunne ha benyttet meg av spørreskjema i dette studiet, men særlig da jeg fant ut av implementeringsfasen ikke ville være i fokus, fremsto dette som mer overflødig. En interessant innfallsvinkel kunne vært og spurt prosjektlederne i byggeprosjektene om deres forhold til Miljøstrategien, siden prosjektlederne er de som skal bruke strategien i sitt daglige arbeide. Siden hovedfokuset ble på utviklingsfasen, var ikke dette viktig for oppgaven. Jeg har brukt tall og materiale fra kundeundersøkelsen som er gjennomført av Markedsavdelingen for å fastslå oppdragsgivernes holdning til miljøarbeidet og miljøfokuset i Statsbygg, men dette analyseres som en del av den kvalitative rammen jeg har for oppgaven.

Fleksibilitet er et viktig element i kvalitativ tilnærming, og fleksible intervjusituasjoner og deltagende observasjon gjør at informasjon som ikke kan bli formidlet via et spørreskjema kan komme frem. Informantenes refleksjoner, mening i ulike kontekster og kulturelle og sosiale rammer vil være tydeligere og lettere å få tak. Thagaard beskriver også fleksibiliteten som en «runddans mellom teori, metode og data» (Thagaard 1998:25), noe som reflekteres i min datainnsamling og *dataanalyse*. Min datainnsamlingsperiode har strukket seg fra januar 2012 til september 2012, og underveis i denne perioden har jeg skrevet og analysert, og «prøvd ut» ulike teoritilnærminger for å se hva som fungerer best for caset. Den lange innsamlingsperioden er resultat av at studiet utføres på deltid ved siden av jobb, men det har og gitt meg mulighet til å veksle frem og tilbake mellom perspektiver og tilnærminger, og å gå tilbake og diskutere videre med informantene, og å analysere data underveis.

Nytteverdi og overførbarhet. Walt et al foreslår at den innledende metodologien ved et policystudie kan bestå av at en stiller et par enkle spørsmål, som «hva er dette et eksempel på?», og «hvorfor er dette nyttig å studere?» (Walt et al 2008:312). Slike klargjørende spørsmål kan være en del av forskningsprosessen, da svarene ikke alltid er gitt på forhånd. I oppgavens tilfelle er Statsbyggs Miljøstrategi et eksempel på en utforming av policy som svarer til noen politiske forventninger og målsetninger. Statsbygg har selv formulert policyinnholdet, i motsetning til andre policyprosesser, hvor det politiske eller sentrale nivået har utformet policyinnholdet. Dette kan være nyttig å studere av flere grunner; for å skape bedre beslutningsgrunnlag i policyutforming og forstå hva som vil påvirke en endringsprosess, for å kunne peke på utfordringer knyttet til klima- og miljøpolicy innen offentlig sektor, og forstå muligheter og utfordringer som kanskje er særskilte for offentlig sektor. Overførbarhet krever at situasjonen ikke er så unik og spesiell at den umulig kan sammenlignes med andre. I dette tilfellet mener jeg at dette kan ha overførbarhet, også til andre områder som ikke dreier seg om klima, men der hvor ulike politiske behov og mål kommer i konflikt med hverandre. Det kan og bidra til innsikt om endringsprosesser i en organisasjon ved å identifisere særtrekk ved slike endringer.

3.2.3 Utfordringer knyttet til en policystudie

Caset, en policystudie av en utviklings- og formasjonsprosess gir ulike metodiske implikasjoner. Hill og Hupe beskriver en utfordring for policystudier som er særlig

gjeldende i dette caset: hvordan takle det sammenvevde forholdet mellom formasjon og implementering (Hill og Hupe 2009:133). I Statsbygg har utviklingen av Miljøstrategien og verktøyene med dels utprøving i pilotprosjekter vært parallelle prosesser. Gjennom datainnsamlingsfasen har det blitt klart for meg at det er vanskelig å etablere et klart skille mellom disse fasene, grensene er diffuse og noen ganger hender ting i omvendt rekkefølge, praksisen kommer før det blir nedfelt i en policy. Metodisk har det blitt klart at det er *arbeidsprosessen*, og ikke tiltakene som må være i fokus for å kunne håndtere informasjonen og omfanget av oppgaven, men ikke minst for å kaste lys over hva som forklarer endringer. Å fastslå at en strategi eller tiltak representerer noe nytt, er en ting. Å forstå hvordan denne endringen oppsto, er en annen. Et metodisk fokus på input- faktorer og påvirkning i selve utviklings- og formasjonsprosessen avgrenser caset og gjør teoretisk fortolkning mulig. Hill og Hupe mener også at det er problematisk at output brukes som avhengig variabel, fordi det ofte er en rekke faktorer utenom selve policyen som vil påvirke dette (Hill og Hupe 2009). Oppgaven handler om å forstå hva som bidro til endring, uten at konklusjonene til slutt er en uttømmende liste.

3.2.4 Hvordan har oppgaven blitt til?

Det var klart for meg før jeg valgte oppgave at den skulle dreie seg om miljø og klima, fordi dette er et fagområde jeg har interesse for. Jeg ønsket å studere dette med fokus på politiske rammebetingelser for klimapolitikk og hvordan det offentlige integrerte klima og miljøfokus i sin virksomhet. Min arbeidsgiver er en tjenesteleverandør for det offentlige, men og en leverandør av et produkt (bygninger) hvor det er potensiale for store innsparinger på utslipp, og hvor klimaproblematikken har vekket offentlig og faglig interesse de siste årene. *Passivhus* og *plusshus* er for eksempel nye betegnelser på bygg som ikke fantes for noen år tilbake. Altså kunne produktet Statsbygg leverte ha et spesielt potensiale for endring til klimavennlige og utslippsbesparende løsninger i staten utover mindre interne virksomhetsrettede endringer. Dessuten var det tydelig at ledelsen i Statsbygg og eierdepartementet vurderte miljø som et satsningsområde. Dette ønsket jeg å skrive om.

Studiet har vært preget av en utforskende eller fremvoksende tilnærming (Robson 1997). Jeg startet med å fokusere på Statsbyggs miljøstrategi og utviklet etterhvert en grunnproblemstilling; hva er drivkrefter og barrierer for denne? Dette var utgangspunktet

mitt for samtaler og intervjuer. Etter hvert som jeg fikk mer innsikt i caset, og begynte å forstå sammenhenger, og ikke minst, hvor organisasjonen befant seg i policy-syklusen, så jeg at det ville være smart å gå tilbake i tid og se på utviklingen, fremfor å beskrive status quo, noe jeg i utgangspunktet planla å gjøre. Statsbygg er i gang med en implementeringsprosess som går fasevis, og den kan det til tider være vanskelig å skaffe seg full oversikt over, da det skjer raske endringer, både innen organisasjonen og på det politiske nivået. Våren 2012 kom både klimameldingen og byggemeldingen som plutselig endret rammebetingelsene for Statsbygg og krevde en revidering allerede før tiltakene i Miljøstrategien for inneværende fase var ferdig implementert. Jeg har derfor valgt å fokusere på utviklingsfasen, og å studere prosessen som ledet frem til strategien som ble lansert i oktober 2010. Jeg vil og beskrive forhold som ligger forut eller etter denne perioden for å gi et helhetlig bilde. Det å krysse fra utvikling til implementering er en langsom og overlappende prosess, og avslutningsvis kommer jeg inn på dette.

3.3 Forskningsmetode

3.3.1 Intervjuer

Jeg har i hovedsak intervjuet personer som har vært med å utvikle Miljøstrategien og som har faglig eller overordnet ansvar for miljøområdet internt i Statsbygg. Informantene er plukket ut etter strategiske utvalg, det vil si at de er valgt ut på en måte som er hensiktsmessig for problemstillingen (Thagaard 1998:51). De er altså ikke tilfeldig plukket ut, men jeg har valgt informanter ut i fra et sett med kriterier som posisjoner og involvering i arbeidet med Miljøstrategien. Til sammen har jeg intervjuet 7 personer i organisasjonen. Målet var å belyse ulike sider av en prosess, og samtidig diskutere hva informantene vurderte som påvirkningsfaktorer og viktige drivkrefter og barrierer. Intervjuteknikken jeg brukte var et *ustrukturert*⁸ intervju, det vil si at jeg hadde satt opp temaer som skulle diskuteres, men valgte og la informanten styre mye av samtalen.

⁸ Ustrukturert i den forstand at spørsmålene ikke var systematiserte som i et «open-ended» intervju, men kretset om ulike temaer som jeg tok opp i løpet av samtalen.

3.3.2 Tekst- og dokumentanalyse

Tekst- og dokumentanalyse har vært meget viktig i denne oppgaven.

For å sette meg inn i departementsinitiert forskning og utredelser har jeg lest en rekke rapporter, meldinger og NOU-er som omhandler klima i generelt og i byggesektoren. Jeg har og sett på mer sektorspesifikke rapporter om byggenæringen og politikkområder knyttet til statlig forvaltning. Ofte er det i politiske dokumenter beskrevet visjoner eller generelle retningslinjer, men det står lite om spesifikke tiltak og handlinger, eller målbare krav. Derfor har tildelingsbrev, budsjetter og andre type dokumenter som beskriver pålegg og reguleringer vært sentralt.

Jeg har vært ansatt i Statsbygg siden 2010 og kjenner derfor ikke så godt historikken til Miljøstrategien. Der intervjuene har gitt god innsikt i de vurderingene som ble gjort og de ulike omstendighetene og forholdene i organisasjonen og i omgivelsene, har analysen av interne dokumenter gitt viktig informasjon om prioriteringer, utviklingen gjennom årene og synliggjør den endrede forståelse av hva som ligger i sentrale begreper som «miljø» og «klima». De viser og hvordan Statsbygg legitimerer satsningen på miljø, hvilke førende argumenter som ligger bak, og også hvilke politiske signaler og forhold som har blitt vurdert som viktig underveis i prosessen.

3.3.3 Deltagende observasjon

I og med at caset er tatt fra min egen arbeidsplass, og Miljøstrategien er en del av det daglige arbeidet i Statsbygg, har jeg gjennom min arbeidshverdag fått et inntrykk av hva kolleger mener om denne, hvordan den blir oppfattet, vurdert og behandlet i organisasjonen. Jeg har og et godt inntrykk av hvordan den påvirker ikke bare det praktiske arbeidet, men hvordan den ilegges mening, forstås opp mot organisasjonsidentiteten, og hva den representerer for Statsbygg og de ansatte. Etter at grunnproblemstillingen min kom på plass, og jeg visste hva oppgaven skulle ha fokus på, har jeg diskutert den med kolleger, og skaffet meg innsikt i prosessene som har skjedd i pilotprosjektene Statsbygg har. Jeg har fulgt diskusjoner som angår Miljøstrategien i møter, på seminarer og samlinger i regi av jobben. Dette har gitt meg et godt underlag som jeg tar med meg i oppgaven. Da min rolle i disse sammenhengene ikke har vært som «forsker», men som kollega, vil ikke konkrete uttalelser og spesifikke

beskrivelser fra disse situasjonene beskrives i oppgaven. Dette fungerer mer som et underlag, og intervjuer, tekstanalyse og andre kilder vil være det materialet som i hovedsak blir presentert i oppgaven. Dette diskuteres nærmere under utfordringer og etiske vurderinger

3.4 Utfordringer og etiske vurderinger

I denne delen diskuterer jeg noen utfordringer og etiske vurderinger knyttet til det å drive forskning på sin egen arbeidsplass og på sin egen arbeidsgiver. Finstad (2000:349) skriver at forskeren i bedømmelsen av eget materiale er både privilegert og partisk. Hun skriver at forskeren *«er bedre rustet [enn andre lesere] fordi forskeren besitter mange detaljer om forskningens gang. Dårligere rustet, fordi forskere bevisst eller ubevisst kan ta taktiske hensyn, sensurere seg selv eller andre, underspile problematiske valg og overspile de ukompliserte»* (Finstad 2000:349). Slike tendenser kan det tenkes at forsterkes i studier av egen arbeidsplass. Derfor er det veldig viktig å ha være oppmerksom på den spesielle dobbeltrollen en har. Det og «go native», å bli innfødt, regnes som en egen forskningsmetode. Det innebærer at en betar seg som en del av den sosiale gruppen en ønsker å studere, og forsøker å passe inn, sosialisere seg inn i den kulturelle eller sosiale settingen. Aktiv deltagende observasjon er viktig for å skjønne virkelighetskonteksten til den gruppen eller sosiale samfunnet en studerer, og for å forstå og oversette kulturelle koder, symboler og samfunnets «common sense». Samtidig skal en ikke bli for husvarm, en skal beholde sitt undersøkende og kritiske blikk som forsker (Finstad 2000). Det er viktig å klare å ha en avstand og beholde det analyserende og kritiske blikket.

3.4.1 Forholdet arbeidstager- arbeidsgiver

Det er to spesielle utfordringer knyttet til dette forholdet som jeg bør være meget bevisst på, som begge er knyttet til *objektivitet*:

1. Jeg må søke å være så objektiv som mulig i analysen min, og ha forskerhatten og ikke arbeidstagerhatten på. Det må være et skille mellom de to rollene.

2. Den tause og implisitte kunnskapen jeg har som ansatt i organisasjonen er både en styrke og en svakhet: den kan gjøre at jeg ser situasjoner som noen utenfra ikke hadde sett, men den kan og gjøre meg blind for enkelte aspekter.

Punkt 1: I forbindelse med å forske på sin egen arbeidsgiver kan frykten for å omtale arbeidsgiveren negativt også spille inn, og gjøre at en blir tilbakeholden med kritikk. Den kan og gjøre en mer positiv og begeistret enn vanligvis, og gjøre en mindre kritisk.

Punkt 2: Som tidligere nevnt har forskningsmetodikken og «go native» både fordeler og ulemper. Når forsker og informant har felles bakgrunn kan det være vanskelig å stille spørsmål ved forhold som virker selvsagte innenfor kulturen (Thagaard 1998:72). I tillegg kan det gjøre at jeg ikke ser elementer som ville vært tydelige for en utenforstående. Den implisitte kunnskapen kan være forstyrrende for leseren, dersom en ikke har tatt hensyn til dette. Sjargong eller omtaleformer som er vanlige på arbeidsplassen kan bli en fremtredende del i oppgaven og «forstyrre» språket.

3.4.2 Intervjusituasjoner

I Statsbygg har seksjonen for forskning, miljø og virksomhetsutvikling ansvaret for miljø og miljøledelse. Ved hjelp av som ved hjelp av innspill fra fagavdelingene har denne avdelingen utarbeidet Miljøstrategien. Det er i hovedsak personer som jobber i denne avdelingen jeg har intervjuet. Jeg har også intervjuet personer som jobber i min avdeling. Allikevel er personene fra FoU avdelingen de viktigste informantene. Jeg er ansatt i Byggherreavdelingen, noe som innebærer en organisasjonsmessig «avstand» til de nøkkelpersonene jeg har intervjuet. Det er ikke mine nærmeste kolleger, og jeg har liten kontaktflate mot denne avdelingen i mitt daglige arbeid. Allikevel er setting litt annerledes enn om dette var ukjente mennesker jeg intervjuet, og overgangen mellom intervju og samtale er mer glidende.

Min dobbeltrolle kan bidra til å skape mer usikkerhet hos informantene. Ettersom en kjenner hverandre kan informantene åpne seg mer og være mer fortrolige under intervjusituasjonen enn hva de hadde vært ovenfor en utenforstående. Det skaper dilemmaer i forhold til hvor «utleverende» jeg kan være i min oppgave, hvis det har blitt sagt ting på intervjuer om personer, om Statsbygg som arbeidsgiver eller om ledere i organisasjonen. Uttalelser kan i

denne oppgaven lett spores tilbake til enkeltpersoner. Nå er ikke temaet som er behandlet i denne oppgaven taushetsbelagt eller bestående av sensitive opplysninger, men det er viktig å ha dette i bakhodet.

Det er diskusjoner i metodelitteraturen på hvor nær relasjonen mellom informanter og forskere bør være (Thagaard 1998). Thagaard beskriver hvordan relasjonen mellom forsker og informant preges av både *nærhet* og *distanse*, hvor forskerens nærhet oppstår i samarbeidet med informanten og opparbeiding av tillit, men at den faglige plattformen skaper en distanse (Thagaard 1998:100). I mitt tilfelle er den distanserte rollen vanskelig, og kompensasjonen for at dette mangler må være et forsøk på å opptre «profesjonelt» i denne sammenheng, og i tillegg diskutere de ulike rollene mine med informantene, noe jeg har gjort der det føles naturlig.

3.4.3 Når er jeg kollega og når er jeg observatør?

I mitt tilfelle har jeg ikke hatt status som forsker, men som kollega i de aller fleste sammenhenger. Likevel har jeg diskutert oppgaven med mange, fått innspill og blitt gjort oppmerksom på ting jeg ikke hadde tenkt over fra før. Jeg har og fulgt de interne diskusjonene og slik dannet meg et bilde av hvordan Miljøstrategien blir oppfattet i organisasjonen og hvilken form *diskursen* omkring miljø og klima tar i organisasjonen. Som tidligere beskrevet kan jeg ikke sitere eller utdype disse situasjonene i særlig grad. Allikevel vil det bli *umulig å se bort fra den kunnskapen*, og i mine øyne inneholder dette noe av den mest verdifulle informasjonen jeg sitter på i forhold til oppgavens problemstilling og analytiske del. Det vil være langt enklere for meg å føle meg trygg på den fortolkende rammen teorien legger opp til så lenge jeg har denne informasjonen og vet hvordan miljø snakkes om i organisasjonen og hvordan hvilke forestillinger som vektlegges internt. Representasjon, ikke bare av selvet, men og den organisasjonsmessige identiteten dannes og manifesterer seg i gjentagende budskap, symboler, kulturelle koder. Ved å ta et skritt tilbake og analysere hvordan miljø og Statsbygg sees i sammenheng innad i organisasjonen, får jeg et unikt innblikk i den indre livet i organisasjonen. Men: her er det viktig å tenke på at kollegaene mine som har uttalt seg til meg, ikke har samtykket til å bli brukt som informanter i oppgaven min, og derfor velger jeg og ikke gå konkret inn på noen av episodene hvor min rolle ikke har vært definert som observatør.

3.4.4 Taushetsplikt

Som arbeidstager i Statsbygg har jeg som sagt tilgang til å observere arbeidsplassen som en som er *innenfor*, og ikke utenfor, men jeg har og tilgang til arkivsystemer, datasystemer, interne dokumenter og saksbehandlingspapirer, og utkast til disse. Økonomi i prosjekter og informasjon om ulike oppdragsgivere, og opplysninger som kan skade Statsbygg på ulike vis om det ble offentliggjort er lett tilgjengelig. Dette er også en viktig faktor jeg har hatt et bevisst forhold til. De tall som eventuelt er opplyst i oppgaven er fra offentlige dokumenter og årsrapporter. På arbeidsgivers oppfordring er også oppgaven gjennomlest av arbeidsgiver for å sikre at ikke taushetsbelagte opplysninger blir offentliggjort, noe jeg ikke har problemer med. Utover dette har jeg ikke blitt pålagt eller advart mot å skrive det jeg ønsker.

4 Empiri: Det økonomiske perspektivet

Organiseringen av statlig byggherrevirksomhet

4.1 Innledning

I denne delen diskuteres økonomiske forklaringsmodeller på policyendring. Som utgangspunkt for diskusjonen vil jeg se på organiseringen av statlig byggherrevirksomhet med fokus på eierstyring og bestillerfunksjonen. Dette legger de rammene som er skissert opp som forklaring på policyendring i det økonomiske perspektivet. Her var hovedantagelsen at “eierstyring og bestillerfunksjonen vil være styrende for en policyendring”. Statsbygg har gjennom reformer og omstillingsprosesser blitt endret til en kunderettet organisasjon i tråd med NPM- prinsipper, noe som fra det økonomiske perspektivet vil være førende for styring og endring i organisasjonen. I denne delen vil jeg vise at denne organiseringen har hatt mindre innvirkning på policyendringen i organisasjonen. Eierstyring gjennom mål- og resultatstyring er begrenset av finansieringsformen, men legger noen føringer knyttet til miljø og samfunnsansvar. Eierstyring har hatt en påvirkning, men ikke vært styrende. Bestillerfunksjonen og etterspørsel har i liten grad vært medvirkende til endring. Etterspørsel fra oppdragsgivere om høyere miljøstandard forekommer svært sjelden, og det har ikke vært lagt noe press på organisasjonen fra oppdragsgivere om å prioritere en klimasatsning.

4.1.1 Horisontal differensiering

Sentraladministrasjonen i Norge har gjennom New Public Management- reformer [NPM] hatt en horisontal oppdeling der en skiller klarere mellom ulike roller som eier, regulator, bestiller, kontrollør og finansier (Christensen et al 2010:221). Statsbygg har ovenfor dem rollen som tjenesteytende og produserende aktør.

I dette kapittelet vil det som hovedsakelig diskuteres være eierstyring og bestillerfunksjonens påvirkning og rolle for utviklingen av den miljøstrategien Statsbygg har i dag. Regjeringen og Stortinget har den overordnede styringsrollen for statens eiendomsvirksomhet og der fastlegges hovedmål for politikkområdet og for de enkelte virksomhetene i staten

(Moderniseringsdepartementet 2005:25). Fornyings- administrasjons- og kirke departementet er Statsbyggs departementale eier, og er ansvarlig for å styre virksomheten i tråd med krav og politiske forventninger. Oppdragsgiver er vanligvis et departement. På vegne av en underliggende virksomhet (bruker) bestiller de bygg og andre tjenester hos Statsbygg. ved siden av dette er det ulike departementer som er ansvarlige for håndhevelsen av regelverk som angår virksomheten. Dette diskuteres i kapittel fem.

4.1.2 En kundeorientert statlig bedrift

Statsbygg har siden begynnelsen av 90- tallet vært gjennom to større *omstillingsprosesser* i tråd med de større offentlige reformene i Norge som hadde vekt på NPM- systemer.

I 1993 ble Statsbygg gjort om fra direktorat til en *forvaltningsbedrift*. Statsbygg som forvaltningsbedrift er del av staten som juridisk person, inngår statsbudsjettet og statsregnskapet, og virksomhet er underlagt statsrådets politiske og konstitusjonelle ansvar og instruksjonsmyndighet (NOU 2003:34). Stortinget fastsetter forvaltningsbedriftenes budsjetter og fullmakter, og utøver på denne måten den overordnede styringen av forvaltningsbedriftene (NOU 2003:34). Forvaltningsbedrifter ivaretar ulike funksjoner hvor kontroll- og tilsynsoppgaver kombineres med tjenesteyting, som delvis er markedsbaserte. Disse oppgavene er regnet å være av samfunnsmessig og offentlig betydning, noe som tilsier et statlig ansvar for virksomhetene (NOU 2003:34).

I tillegg til overgangen til statlig forvaltningsbedrift, ble *husleieordningen* opprettet. I NOU 1991:5 *Modernisering av den statlige eiendomsforvaltning* ble det foreslått at rammestyring, der statlige virksomheter selv definerer sine behov og foretar prioriteringer innenfor gitte rammer, burde bli en ny ordning. De nye budsjetteringsprinsippene som ville bli gjeldende kom til få følger for den da hittil vederlagsfrie bruken av statens lokaler (NOU 1991:5). Denne innstillingen ble videre fulgt opp i St. Prp. nr. 63 i 1991. Her ble det foreslått at alle statlige virksomheter skulle belastes husleie i sitt driftsbudsjett, og at Statens bygge- og eiendomsdirektorat skulle organiseres som en nettobudsjettert forvaltningsbedrift (Statsbygg 2012a).

“Husleieordningen innebærer at leie av lokaler under Statsbyggs forvaltning skjer på vanlige markedsvilkår. Dette vil si at fagdepartementene ved kontraktsutløp vil kunne

forhandle på fritt grunnlag både om leietidens lengde, pris og arealets størrelse» (Statsbygg 2012a).

Husleieordningen betyr at husleien skal være kostnadsdekkende, det vil si at den leien gjenspeiler kostnaden staten har ved bygget. Dette innebærer kapitalavkastning, forvaltning, drift og vedlikehold og en dekning av eventuelt verdifall på bygningen (Statsbygg 2012a). Statsbygg har i husleien innberegnet *forventet restverdi*, det vil si verdien av bygget etter at leietiden utløper. Hvis bygget er antatt å ha høy verdi, vil husleien reduseres. Er verdien antatt å være lav, vil husleien øke.

Ved årtusenskiftet kom den andre store omstillingen. I Stortingsproposisjonen 1998- 1999 (St.Prp. 84) ble det besluttet av forvaltningen at Statsbygg skulle endres «Statsbygg skal som byggherre administrere oppføringen av *formålsbygg* på vegne av departementene» (St. Prp. nr. 84 1998 – 1999). Fra 2000 ble en rekke eiendommer som ble regnet for å være konkurranseutsatte skilt ut i et eget statlig eid selskap, Entra. Eiendom AS, som ble lagt under Næring- og Handelsdepartementet. Internt gikk organisasjonen og i gjennom en større omstilling:

«Organiseringen må imidlertid endres på vesentlige punkter. Virksomheten må bli mer kundeinnrettet, det skal innføres gjennomgående prosjektledelse og departementene skal kunne forholde seg til en fast kundekontakt» (St. Prp. nr. 84 1998 – 1999: Kap.1.6.1).

Selv om overgang til å bli forvaltningsbedrift og innføringen av husleieordningen hadde endret på Statsbyggs virksomhet, ble spesielt kundeforholdet vektlagt i denne omstillingen. Det var klart at Statsbygg måtte endre praksis og ytterligere behandle oppdragsgivere som kunder, og dermed ble bedriftens interne organisering endret.

Disse to omstillingsprosessene rendyrket Statsbyggs rolle som tjenesteleverandør, og endret finansieringsformen for byggeprosjekter. Statsbyggs skulle bli *styrt* gjennom rapportering til eierdepartementet, og organisasjonen skulle *bygge på bestilling*, uten egne midler. Dette er to former for kontroll og insentiv som vi kjenner igjen fra det økonomiske perspektivet. NOU- en *Mellom stat og marked* slo fast at «I sum vil en kombinasjon av bruk av mange styringsvirkemidler overfor en bedrift gi en omfattende myndighetsstyring» (NOU 2003:34 4.6).

4.2 Eierstyring og mål- og resultatstyring

Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet er departemental eier og har i oppgave og styre forvaltningsbedriften Statsbygg. “Statsbygg (...) har i oppgave å realisere vedtatte samfunnspolitiske mål i forhold til arkitektur, statlige planinteresser, kulturminnevern og miljø (Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet 2012).

Mandatet som følger en forvaltningsbedrift er altså langt bredere enn for statlige eide selskaper. Statsbyggs virksomhet styres etter prinsippene for mål- og resultatstyring, og det rapporteres ikke bare på økonomi, men og på de *samfunnspolitiske målene* organisasjonen er satt til å fylle, hvor miljø er ett av de.

Rapportering skal sikre god styring, og dette fremheves som nødvendig for å skape en *effektiv bygningsforvaltning* i staten (Moderniseringsdepartementet 2005:25) og eierdepartementet fastslått at i styringsdialogen med virksomhetene er rapportering et viktig element. Tildelingsbrevet som er hoveddokumentet som skisserer mål fra eiersiden formuleres de mål og krav som stilles til organisasjonen, og som Statsbygg skal rapportere på. Det er gjennomgående i tildelingsbrev og styringssignaler fra Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet at miljø skal prioriteres i Statsbyggs arbeid⁹.

I tildelingsbrev til Statsbygg i perioden 2006-2009 er det fremmet en rekke spesifikke og mer generelle krav knyttet til miljø, som krav om miljøsertifisering for eksempel (Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet 2006,2007,2008,2009). Kravene har i hovedsak dreid seg om tradisjonelle byggevirksomhetsområder, som avfall og resirkulering, unngå skadelige materialer eller tropisk tømmer, og energiøkonomisering. Det fremkommer av tildelingsbrevene at det ikke har vært stilt noen krav som relateres direkte til klima og klimagassreduksjon. Klimarelaterte prosjekter har vært tema for FoU- satsninger og i 2009 ble det etterspurt en rapport som skulle kartlegge Statsbyggs miljøpåvirkning. Den formelle styringsdialogen har vektlagt miljø, men ikke gitt tydelige eller detaljerte føringer for en satsning på klimagassreduksjon.

⁹ En nærmere gjennomgang av tildelingsbrevene og utviklingen i organisasjonen følger i kapittel 6.

4.2.1 Konkurransetsatt virksomhet og miljøkrav

Fornyings- administrasjons- og kirke departementet har siden 2010 i tildelingsbrevene stilt krav om at Statsbygg i nybygg skal overoppfylle krav til energibruk i lov og forskrift. Ambisjonskravet «overoppfylling» har Statsbygg i samråd med Fornyings- administrasjons- og kirke departementet satt til 5 pst. lavere enn kravene i Teknisk forskrift TEK10 (Statsbygg 2010). Det er altså rom for Statsbygg i kommunikasjonen med eier å fastsette egne mål for miljø.

Det kan allikevel hevdes at Tek 10 - 5 % ikke er spesielt ambisiøst i miljøsammenheng. Det vil ikke være lønnsomt for Statsbygg å fastsette for høye krav til miljø i prosjekter ettersom dette kan medføre høyere kostnader og dermed svekke konkurransegrunnlaget ovenfor andre tilbydere. Som tidligere beskrevet er leietagere fri til å velge byggherre, og fordyrende krav kan føre til tap av oppdrag. Selv om sivilstatlig sektor primært benytter Statsbygg, er det en rekke statlige aktører som har benyttet seg av Entra eller andre private utbyggere fremfor å velge Statsbygg. Det har vært et ønske om styrket konkurranseutsetting av statlige virksomheter i eiendomsforvaltningen, blant annet slås dette fast i en rapport om effektivisering av statlig byggherrevirksomhet: «Produksjonen i statens bygge- og eiendomsvirksomhet søkes konkurranseutsatt ytterligere for å oppnå økt effektivitet. Tilbudssiden bør utsettes for konkurranse der det ikke er slik konkurranse i dag» (Moderniseringsdepartementet:2005:12) og «Statlige virksomheter skal som hovedregel kunne velge om de ønsker å leie hos staten eller hos en privat aktør» (Moderniseringsdepartementet:2005:12). Dette har gjort at Statsbygg, som ikke har lov til å konkurrere på anbudskontrakter som lyses ut av andre statlige aktører, allikevel oppfatter organisasjonen som konkurranseutsatt og under press. Miljøkrav som har kommet via tildelingsbrev har dermed ikke lagt seg på en spesielt ambisiøs linje og det kan tenkes at konkurranse er en av årsakene. Slik sett er finansieringsordningen en brems for muligheten til eierstyring i Statsbygg.

Fornyings- administrasjons- og kirke departementet og Statsbygg kan sammen sette mål for miljøambisjoner, men disse målene må ikke være så høye at Statsbygg priser seg ut av markedet, og konkurranseevnen svekkes. *Overoppfyllelsen* av minimumskrav er ikke hevet veldig over minstekrav.

Styringsdialogen gir derfor ikke inntrykk av å være spesifikk på klimaområdet, og det bekreftes også i intervjuer. I stedet har organisasjonen satset på å utvikle pilotprosjekter med særlige fokus, som Nytt Nasjonalmuseum, som har som mål å halvere klimagassutslipp per kvadratmeter sammenlignet med referansebygg. Dette er både et metodisk og økonomisk grep. Siden organisasjonen mangler erfaring på disse områdene blir spesielle prosjekter plukket ut som metodiske piloter, hvor en utvikler nye systemer og har en “learning by doing” tilnærming. Økonomisk sett handler dette også om konkurranseevne, hvor innføring av nye krav med ukjente kostnader og manglende erfaringsgrunnlag ville være et usikkerhetsmoment i prosjektet.

Det er ingen synlige spor på sterk kontroll eller insentivbruk mot Statsbygg fra eierdepartementets side. Gjennom mål- og resultatstyring har Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet stilt krav på miljø til Statsbygg, og fått bedriften til å prioritere dette. Miljø har vært et viktig samfunnspolitisk aspekt ved virksomheten. Fra departementets side stilles det ikke noen krav til klimasatsning, men mer en generell forventning om at Statsbygg skal være en rollemodell i byggesektoren på miljøområdet. Miljøkravene har etter hvert blitt høyere, men prosessen virker ikke sentralt styrt. Det er mulig at årsaken til dette er at det oppstår målkonflikter mellom de samfunnspolitiske målene og konkurranseevnen til Statsbygg, og at finansieringsordningen begrenser mulighetene for eierdepartementet til å styre Statsbygg. Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet rolle er mer begrenset enn antatt på styringsområdet som gjelder miljøambisjoner i byggeprosjekter.

4.3 Bestillerfunksjonen

Utover ren eierstyring er *bestillerfunksjonen* i et internt marked et styringsredskap som kan tenkes å ha stor betydning for utforming av en miljøstrategi. Bestiller/utfører- prinsippet er viktig for Statsbyggs virksomhet, og forholdet til oppdragsgiverne definerer arbeidet i organisasjonen og i byggherreavdelingen. Statsbygg mottar oppdrag på byggeprosjekt fra et departement eller i noen tilfeller direkte fra underliggende etat/direktorat. Den horisontale organiseringen av statlige byggherretjenester, og det interne markedet i staten gjør at Statsbygg ikke forvalter egne midler til miljø i byggeprosjekter.

Bestillerfunksjonen kan derfor sees på som et virkemiddel for å oppnå politiske mål, og forsterke den politiske styringen av underliggende etater eller forvaltningsbedrifter som

Statsbygg. Innenfor det økonomiske perspektivet betraktes kjøp av tjenester og kontraktstyring som styringsredskaper ovenfor virksomhetene (NOU 2006:34, Kap. 3.2.3). Statlige myndigheter vil derfor antas å bruke dette som insentiv til å oppnå politiske målsetninger.

NPM- organiseringen gir gode styringsmuligheter, og oppfattes i utgangspunktet som fornuftig i Statsbygg. Dette gjør at Statsbygg utvikler kunderelasjoner til oppdragsgiver og bruker, og at organisasjonen blir mer rendyrket som tjenesteleverandør.

«NPM er i Statsbyggs tilfelle et fornuftig styringssystem. De som skal bruke bygget har det økonomiske ansvaret» (Intervju 03.05.2012).

Dette systemet gir styringsmuligheter der departementene prioriterer prosjekter i egen virksomhet ut i fra de behovene de har, det er ikke Statsbygg som gjør dette. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er dette også fornuftig, fordi en kan anta at pengene går dit hvor det er størst nytte og behov. I intervjuer i Statsbygg blir oppdragsgiverne trukket frem som viktige aktører, særlig for gjennomføring av miljøambisjoner i byggeprosjekter. Det er oppdragsgivere som må bestille miljøvennlige bygg.

«Folk tror kanskje det er Statsbygg som stiller krav, og ikke oppdragsgiver, men det er altså omvendt» (Intervju 28.02.2012).

Når det gjelder klimavennlige bygg kan etterspørsel etter dette være en driver og motivasjon for å utvikle klimapolicy. Det er en oppfatning i Statsbygg at *bestillinger* har større betydning for miljøambisjoner enn *eierstyringen*. I Miljøstrategien påpekes det at

“Primært er det våre oppdragsgivere som er driverne for utviklingen. Det er gjennom oppdragsbrev og leiekontrakter at de initiale endringene må skje. (...) [det krever] en nødvendig statlig helhetstenkning. Det er investeringsbeslutningen, husleieavsetninger og vedlikeholdsbeslutninger og tilslutt beslutninger rundt måten bygget brukes på. *Dette medfører at lønnsomme miljøtiltak i dag ikke blir realisert [min utheving]*” (Statsbygg 2010:29).

Så lenge de generelle kravene som oppstår via eierstyring er lave, så er en avhengig av oppdragsgivere for å få gjennomført de mest ambisiøse prosjektene.

I Statsbyggs tilfelle er det mange aktører som kan bestille bygg. Dette gjør at styringsvirksomheten på bestillerområdet er *spredt*, det vil si at en rekke antall departementer foretar den form for styring som kjøp av tjenester på et internt marked i staten åpner for. Slik sett blir denne styringsmekanismen svekket på et område som klima og miljø. Modellen skaper styringsmuligheter for det enkelte departement som selv kan vurdere sine behov, men det svekker den helhetlige porteføljebehandlingen av statens eiendommer som forvaltes av Statsbygg. Forsvarsbygg for eksempel forholder seg kun til ett bestillerdepartement, mens Statsbygg har en rekke ulike kunder og oppdragsgivere. Finansieringsformen skaper bedre økonomisk kontroll, men bestillerfunksjonen svekker mulighetene for politisk styring, og gjør at den enkelte kundes etterspørsel vil bestemme rammene for byggeprosjekter. Hvis ikke den enkelte kunde etterspør dette, vil det i følge det økonomiske perspektivet være lavere insentiver for å utvikle en klimastrategi.

4.3.1 Etterspørsel og interesse hos oppdragsgiver og bruker

I en intern revisjon av 26 pågående prosjekter i Statsbygg og miljømålene i disse, ble det fanget opp noen utfordringer, og det viste seg at miljø i svært liten grad var etterspurt av kundene (Statsbygg 2012c). Gjennomgangen viste at det i hovedsak er Statsbygg som er pådriveren for miljø i prosjekter. Det var kun var et fåtalls prosjekter hvor oppdragsgiverne var pådriver for miljø, 5 til sammen, og 1 prosjekt hvor bruker var pådriver.

Statsbygg gjennomfører kundeundersøkelser annethvert år, og disse bekrefter det samme inntrykket. I undersøkelsene gjort de siste årene kommer det frem at 2,4 % trekker frem miljøfokus som en av Statsbyggs styrker (Statsbygg 2012d). Enkelte kunder trekker også dette frem som en svakhet, men her er det også et lavt tall, kun 1, 4 prosent mener dette.

Dette kan tyde på at det er lite oppmerksomhet både den ene og den andre veien når det kommer til miljø og klima, og at dette ikke er noe kundene tenker på eller prioriterer.

Undersøkelsen viser allikevel at kundene er fornøyd med energieffektiviserende tiltak og har diskutert prosjektets miljøambisjon med Statsbygg. Selv om det i noen grad er etterspørsel etter miljø i prosjektene, og innsatsen til Statsbygg er vurdert som positiv, er det ikke et viktig tema for kundene. For miljøambisjonene til Statsbygg kan dette ha en negativ effekt. I Statsbygg vurderes det som kritisk for klima- og miljøambisjonen at oppdragsgiverne deler

Statsbyggs miljøambisjoner. Statsbygg har blant annet endret malen for oppdragsbrevet slik at miljøambisjoner skal settes av oppdragsgiver.

«Den nye vi gjør nå er strategidialog med kundene våre [via krav om miljøambisjoner]. Dette er en barriere nå, vi er ikke i gang med de mest ambisiøse prosjektene enda.» (Intervju 28.02.2012).

I byggesektoren for øvrig har og manglende etterspørsel etter klimavennlige løsninger vært et sentralt tema. Det har blitt fastslått at en viktig markedsbarriere er at etterspørsel etter energieffektive og klimavennlige hus har vært lav (Tema Nord 2008, Skjelvik et al 2011:94). Departementene skiller seg dermed ikke stort fra bestillere i det private markedet. Miljøstrategien har allikevel blitt utarbeidet selv med manglende interesse og etterspørsel fra oppdragsgiverne. Det er ikke etterspørselen etter miljø hos bestillere som har utløst en policyendring. Vi ser at bestillerfunksjonen som styringselement blir for fragmentert, og at det generelt er lav interesse hos kundene for miljø.

4.3.2 Egne krav til statlige leietagere

Selv om eierstyringen er begrenset og etterspørselen etter klimasatsning ikke er sterk i bestillinger, så stilles det i flere handlingsplaner for staten hvor det kreves at statlige virksomheter skal følge opp miljø- og klimapolitikk i innkjøp og bestillinger.

I Tildelingsbrevet for 2008 trekkes Regjeringens handlingsplan for 2007-2010 *Miljø- og samfunnsansvar i offentlige innkjøp* frem. «Planen inneholdt en egen miljøpolitikk for statlige innkjøp jf. Handlingsplan. Statlige verksemder må følge opp miljøpolitikken og implementere dei aktuelle krava i interne styringssystem» (Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet 2008). I handlingsplanen heter det at «miljøbelastningen knyttet til offentlige anskaffelser skal minimeres» og det fastslås i tillegg at en satsing på miljøansvar i offentlige skal prioritere «bygg- og eiendomsforvaltning, inkludert energibruk og tropisk tømmer». Denne handlingsplanen har vært gjeldende for departementene i perioden Miljøstrategien ble utviklet. I tillegg gjelder den sektorovergripende miljøpolitikken som er skilt ut som særskilt tema i St. Prop. S 1 under hvert fagdepartement. Det er her tydelig at miljø skal prioriteres i bestillinger.

Handlingsplanen for samfunnsansvar og klimamålsetningene i den sektorovergripende miljøpolitikken gir departementer og aktører i statlig sektor et *særskilt krav* om å etterspørre miljø, men dette følges opp av det enkelte departement og det er ikke fastslått egne krav til statlig sektor slik det er i for eksempel Danmark.

Flere i Statsbygg mener at det er de kravene som ikke stilles til oppdragsgivere og bestillere av bygg som er problemet, og at den politiske styringen er for svak på det området. I Statsbygg er det antatt at krav som stilles til de statlige bestillerne av bygg vil gjøre det enklere å få gjennomslag for høyere miljøambisjoner, og skape bedre styring på miljøfeltet.

«*Det er litt overdreven vekt på storting- departement - statsbygg, den hierarkiske styringslinja og tildelingsbrevet. Stortinget bør kanskje stille kravet til bestillerne*» (Intervju 28.02.2012).

Så lenge Stortinget kun fastsetter krav til Statsbygg som virksomhet men ikke benytter den hierarkiske styringsmodellen til å fastsette krav til bestillere så svekkes muligheten for å styrke ambisjonsnivået for miljø og klimasatsning.

«*At de som bestiller bygg hos oss får fra sin ledelse et krav et om miljø ville ha hjulpet. At våre oppdragsgivere får pålegg fra myndighetene til å bestille klimavennlige bygg*» (Intervju 28.02.2012).

Andre i Statsbygg mener at det er organisasjonen selv som må klare å overtale kunden, og argumenterer ut fra en mer markedsrettet tankegang.

«*Det er pengene det handler om for kundene våre*» (Intervju 25.05.2012).

Det ansees som passivt å lene seg for mye på en sentral kravutforming, eller forvente at kundene skal etterspørre dette av seg selv, og dermed gå med dyrere løsninger. Det påpekes at verktøy i organisasjonen kan endres for å skape gode insentiver for bestillerne. Grønne tilleggsavtaler har vært et tema som har blitt utredet, hvor leietager får økt husleie i en periode for å dekke energieffektiviserende tiltak på eiendommen som vil føre til fremtidige besparinger.

Når det gjelder utarbeidelse av egne forskrifter for staten eller det offentlige er dette noe som departementene ikke vil ha. Kommunal og regionaldepartementet kunne vært en naturlig avsender, men fra departementsnivå ønskes det at *det ikke skal* stilles høyere krav til bygg

knyttet til offentlig forvaltning. Under arbeidet med Byggemeldingen som kom i 2012 ble dette klargjort ovenfor de som utarbeidet meldingen.

«Det er ikke ønsket [fra Kommunal- og regionaldepartementet] å ha noe spesielt lovverk fra staten» (Intervju 10.07.2012).

Sektordepartementene skal heller være de som iverksetter tiltak og er ansvarlig for sine virksomhetsområder. Selv med handlingsplan for miljø og samfunnsansvar har ikke dette blitt innarbeidet i etterspørsel og bestillinger. En gjennomgang gjort av Riksrevisjonen i 2009 viser at sektordepartementene i *liten eller ingen grad* har operasjonalisert klimamålsettingene gjennom arbeidsmål og konkretisering av virkemiddelbruk i egen sektor. Sektordepartementene har i liten grad gitt spesifikke styringssignaler om klimamål til underliggende etater (Riksrevisjonen 2009:183). Dette er og gjeldende for bestilling av bygg. Selv om det eksisterer retningslinjer for bestillere så er ikke reguleringene kraftige nok til å påvirke etterspørsel av miljøvennlige bygg.

Bestillerfunksjonen hos departementene har potensiale til å styrke og heve miljøambisjoner i byggeprosjekter og i den statlige porteføljen. Da det ikke følger noen overordnede krav i noen departementer knyttet til miljøambisjoner i lokaler de disponerer eller prosjekter de bestiller, er det opp til oppdragsgiveren, eventuelt brukeren og stille disse kravene på eget initiativ. Hvis Miljøstrategien skal lykkes i *implementeringen* vil nok bestillere spille en viktig rolle. Dette er og trukket frem som kritisk suksesskriterie i Statsbygg. Hvis ikke kundene er med så vil ikke strategien kunne gjennomføres, dermed er kundene en mulig barriere.

Vi kan se at de politiske handlingsplanene som skal ligge til grunns for innkjøp i statlig virksomhet ikke har hatt noen virkning på etterspørsel hos miljø, og ikke er operasjonalisert av de ansvarlige sektordepartementene. Dette bekreftes av Riksrevisjonens studie. Statsbygg ønsker sterkere styring av bestillinger, men har uavhengig av dette utviklet en klimastrategi for byggeprosjekter.

4.4 Analyse

Ut fra det økonomiske perspektivet ble det antatt at:

- *Eierstyring og bestillerfunksjonen vil være styrende for en policyendring*

I det økonomiske perspektivet var kontroll- og insentivsystemer viktige og policyendring ville være en hierarkisk top- down prosess. Eierstyring og bestillerfunksjonen vil ut fra dette perspektivet ha stor betydning for utviklingen av en klimapolicy.

Eierstyring. Når det gjelder miljø og klima er Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementets mulighet til eierstyring begrenset av den organisasjonsmessige differensieringen og modellen for finansiering av byggeprosjekter. Eierstyring hvor samfunnspolitiske mål inngår i rapporteringen bidrar til at miljø blir fremhevet som et rapporteringsområde for Statsbygg, og at det er en forventning om leveranse på dette området fra eier. Gjennom mål- og resultatstyring har eierdepartementet skissert noen krav, men det settes lave mål og de som kan sees i spesifikk sammenheng med klima ofte er generelt utformet. Klima har ikke vært et fremtredende tema i den formelle dialogen mellom Statsbygg og eierdepartementet. Selv om miljøstrategien har ambisiøse langsiktige mål om nullutslippsbygg i 2030 er de generelle kravene som stilles i alle byggeprosjekter ikke spesielt ambisiøse. Det satses på at bestillinger fra oppdragsgivere skal utløse de ambisiøse målene. Det er allikevel en forventning om at Statsbygg skal levere på miljø, noe som har påvirket organisasjonen. Slik sett kan en si at en viss top- down styring har foregått på dette området. Det er allikevel klart at det ikke har vært kraftig politisk eller administrativ styring fra eiers side på klimasatsning. Ut fra innholdet i Miljøstrategien ser det ut til at den interne satsningen strekker seg utover hva som er krevd via mål- og resultatstyringen fra departementets side. Klimaperspektivet er ivaretatt på en helt annen måte her enn hva som fremkommer i tildelingsbrevene. Slik sett er styringsdialogen et mindre fremtredende element på miljøområdet og utviklingen som har skjedd der. Den bærer ikke preg av en sterk sentral styring eller sterke insentiver ovenfra. Christensen et al (2010:220) beskriver hvordan mål- og resultatstyring i praksis fungerer mer som en form for administrativ kontroll ovenfor underordnede instanser enn som et redskap for å forbedre den politiske styringen. I Statsbyggs tilfelle kan det antas at hovedårsaken til den endrede praksisen internt ikke stammer fra en motivasjon om å oppfylle mål- og resultatstyringen, ettersom innholdet i strategien ikke kan relateres direkte til kravene som blir stilt ovenfor bedriften. Eierstyring

har ikke i så stor grad vært benyttet som middel for å oppnå nasjonale klimapolitiske mål, men er mer fokusert på detaljer. Den politiske visjonen og tankegangen bak klimapolitikken, og slik den blir uttrykt i Miljøstrategien, stammer ikke fra den konkrete eierstyringen av statsbedriften Statsbygg. Miljøstrategien tar utgangspunkt i overordnede klimapolitikk med nasjonale målsetninger om utslippskutt, og ikke direkte i eierdepartementets mål- og resultatstyring, selv om disse også har en betydning. *Mål- og resultatstyring har påvirket policyendringen i Statsbygg gjennom å legge noen generelle rammer for prioritering av miljø i organisasjonen, men har ikke vært styrende for fokuset på klima.*

Bestillerfunksjon. Finansieringsordningen er av stor betydning for Statsbygg og har påvirkning på gjennomføringsevnen knyttet til overordnede politiske målsetninger. Gjennomgangen av kundeundersøkelsen og bestillinger og oppdragsbrev til Statsbygg viste at det var liten oppmerksomhet om miljøambisjoner hos kundene. Etterspørselen etter klimavennlige bygg har vært lav, og Statsbygg mener at dette bidrar til at organisasjonen ikke får gjennomført lønnsomme miljøtiltak. Det antas at det er en målkonflikt mellom økonomi og klimavennlige løsninger som gjør at de generelle kravene ikke er så høye, og at kundene ikke etterspør miljø.

Tjenesteleverandørrollen gjør at leveransen vris mer mot departementenes etterspørsel heller enn overordnede politiske målsetninger. Det er klart i organisasjonen at finansieringsordningen kan være et hinder for høye miljøambisjoner, ettersom Statsbygg ikke mottar egne penger over statsbudsjettet til dette formålet.

Krav til miljø som stilles fra regjeringen er heller ikke implementert i bestillerorganisasjonene, og selv om Statsbygg er pålagt av eierdepartementet å følge denne handlingsplanen, så har det ingen direkte konsekvens for byggeprosjektene.

Miljøsatsing i prosjekter begrenses derfor av finansieringsformen på byggeprosjekter hvor bestillere ikke prioriterer miljø eller har preferanser for dette. Incentivene til å foreta policyendringer er lave hvis en legger bestiller/utfører- relasjonen til grunn. En slik top-down tilnærming kan derfor ikke forklare den endringen som har skjedd i organisasjonen. *Vi kan derfor si at incentiv og etterspørsel fra oppdragsgivere på en policyendring knyttet til klimautfordringer mangler, og at bestillerfunksjonen ikke har vært styrende for utviklingen av en miljøstrategi.*

5 Det politiske perspektivet:

Klimapolitikk i byggesektoren

5.1 Innledning

I dette kapitlet diskuteres klimapolitikk i byggesektoren. I det forrige kapitlet så vi at styring på klimapolicy fra eier var svakere enn antatt og fra oppdragsgiver var det ingen eller svært lav etterspørsel etter miljø- og klimatiltak i byggeprosjekter.

Jeg vil her se på de klimapolitiske forholdene som kan ha vært med på å påvirke Statsbyggs utarbeidelse av en miljøstrategi. I kapitlet diskuteres *klimapolitikk i byggesektoren*, hvor jeg ser på klimapolitikk på nasjonalt nivå, og på europeisk nivå. EU er en viktig premisssetter for klimapolitikk i byggesektoren. I det politiske perspektivet var hovedantagelsen at “Politisk styring gjennom sentralt utformede krav vil være den viktigste forklaringen på policyendring” og dette diskuteres ut i fra dette rammeverket. Kapitlet gjennomgår de politiske rammene for utvikling av en klimapolitikk i organisasjonen, som den sektorvise oppdelingen av miljøansvarsområder mellom departementene, offentlige utredninger og handlingsplaner, og EU- direktiver som har hatt betydning i perioden Miljøstrategien ble utarbeidet.

5.2 Klimapolitikk i byggesektoren

Miljø har i byggesektoren vært fokusert omkring områdene energi og energiøkonomisering, avfall og giftige stoffer. Etter hvert har materialbruk (f.eks. å unngå tropisk tømmer), resirkulering og andre områder kommet inn som en del av miljøområdene. Klimaspørsmål har vært diskutert på et generelt nivå, men ble lenge ikke satt i sammenheng med byggesektoren. Særlig i europeisk sammenheng, har klima og bygg vært i fokus tidligere enn hva som har vært tilfelle i Norge. EU ligger et godt stykke foran Norge i utviklingen av sitt lovverk på området. De siste årene har fokuset økt og i Norge, og det har kommet sterkere politiske signaler om behov for kutt i klimagassutslipp, noe som har utløst forskrift- og lovendringer (St. Meld 28 2011-2012).

5.2.1 Sektorvise planer

Staten legger de lov- og forskriftsmessige rammene som BAE- næringen og Statsbygg forholder seg til. Dette gjelder *generelle lover* som anskaffelsesreglementet og arbeidsmiljøloven, og mer *sektorspesifikke* som plan- og bygningsloven, husleieloven og tomtefesteloven, i tillegg til forskrifter knyttet til HMS, avfallshåndtering og VVS (Moderniseringsdepartementet:2005:25). Det politiske og departementale systemet i Norge er slik at sektoransvarlige departementer holder mandatet for å skape, forme og implementere klimapolicy (Riksrevisjonen 2009). For Statsbygg sin del er Fornyings- og Administrasjons- og Kirkedepartementet en viktig aktør som eier, men de som forvalter de regulerende politikkområdene som berører Statsbyggs virksomhet er andre departementer, i hovedsak Olje- og Energidepartementet, Kommunal- og Regionaldepartementet og Miljøverndepartementet. Byggenæringens virksomhet fordeler seg på flere av de ulike sektorene, hvor energi i hovedsak er der det er størst påvirkning. De sektorvise planene har ikke vært spesifikt rettet mot byggesektoren, men det har fremdeles skjedd en endring på politikkområdet innen byggesektoren.

5.2.2 Miljøhandlingsplaner og klimautredninger

Nedenfor følger en gjennomgang av offentlige utredninger og miljøhandlingsplaner som har bidratt til å forme rammebetingelsene for klimasatsning i byggesektoren i den perioden Miljøstrategien ble utformet.

I 2005 lanserte Regjeringen sin regjeringsplattform, Soria- Moria erklæringen. Den sa at Norge skal implementere EUs bygningsenergidirektiv og at det skal utarbeides nye byggeforskrifter som gjør lavenergiboliger til standard (Norsk teknologi 2007).

Kommunal og regionaldepartementet lanserte i 2005 handlingsplanen *Miljøhandlingsplan for bolig- og byggesektoren for perioden 2005-08* som ett av de første forsøkene på å sette bygg, klima og miljø i en helhetlig sammenheng. Her settes det fokus på seks hovedområder knyttet til miljø, hvor avfall, energieffektivisering og materialbruk er de viktigste temaene. Statsbyggs miljøansvar som offentlig byggherre angis i denne rapporten til å være knyttet til miljøvennlige anskaffelser i tråd med hovedområdene handlingsplanen peker på. Svakheten til denne handlingsplanen var at det ikke lanseres en helhetlig strategi, og det angis ingen

virkemidler eller avgrensede mål for byggesektoren (Rasmussen et al 2006:35). Handlingsplanen fungerer mer som et *retningslinjegivende* dokument.

I mars 2005 oppnevnte også Miljøverndepartementet *Lavutslippsutvalget*, som leverte sin rapport til Miljøvernminister Helen Bjørnøy i oktober 2006. Målet var å utrede hvordan Norge kunne oppnå betydelige reduksjoner i klimagassutslipp på lang sikt (NOU 2006: 18:15), og her ble det presentert overordnede mål for en rekke sektorer i Norge, inkludert byggesektoren. Lavutslippsutvalget pekte på de viktigste nødvendige første skritt som burde iverksettes innen 2009, og for BAE- næringen og Statsbygg som offentlig innkjøper sendte denne rapporten flere viktige signaler:

- Økt satsing på CO₂-nøytral fyring – gjennom støtte til varmesystemer basert på biobrensel og varmepumper og innføring av returpant på gamle olje- og gasskjeler.
- Økt satsing på energieffektivisering – gjennom skjerpete bygningsstandarder for energiforbruket pr. m² i bygg.
- Etablering av tydelige, stabile og langsiktige støtteordninger til utvikling av fornybare energikilder til erstatning for ordningen med «grønne sertifikater» som det ikke ble noe av.
- Stimulering av klimavennlige offentlige innkjøp gjennom omfattende motivasjons- og opplæringstiltak blant relevante ansatte og sterkere håndheving av reglene for offentlige innkjøp.
- Utarbeiding (i departementene) av sektorvise tiltaksplaner og forslag til virkemidler for å nå målet om et klimavennlig Norge.

(NOU 2006:18 Kap 1)

NOU- en la stor vekt på at det var nødvendig å iverksette tiltak så raskt som overhodet mulig. For byggesektoren var det ikke utarbeidet konkrete analyser av reelle besparelser. Dette var opp til sektordepartementene å gjøre.

I Stortingsmelding 36 (2006-2007) ble det lagt opp til sektorvise klimahandlingsplaner for klimagassreduksjon. Her berøres de store sektorene som petroleum og energi, transport, industri og avfall, og kommunalt arbeid. Disse sektorområdene er fordelt på ulike departementer. Det er en oppfatning av at organisasjoner med sektorkunnskap er de beste til å integrere og effektivere de mest effektive policyene basert på sektor- avhengige variabler, og samtidig ivareta andre mål, som økonomi, osv (St. meld. 36: 2006-2007).

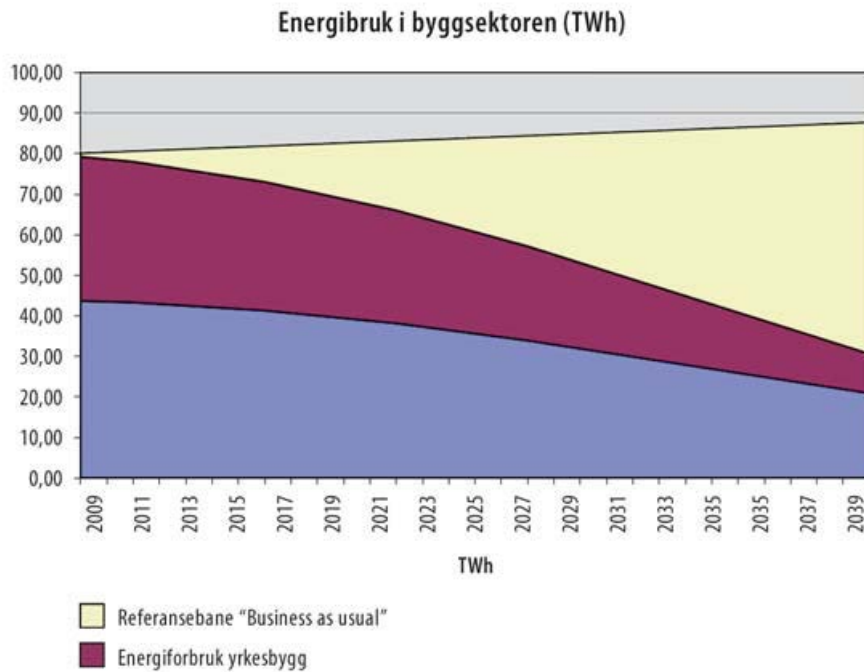
I Teknisk forskrift 2007 [Tek 07] ble energikravene utformet på bakgrunn av Norges forpliktelser i Kyoto-protokollen, bygningsenergidirektivet og målsetninger i Soria-Moria erklæringen, og inneholdt nye krav til reduksjon av energibruk (Norsk teknologi 2007). Tek 07 stilte krav til energieffektivitet, energiforsyning og til tilrettelegging for bruk av fjernvarme. Forskriften hadde allikevel en rekke svakheter, som vage energimål, og det påpekes i studier at energiinnskjerpingene ikke er kraftige nok (Bellona og Siemens 2007). Et trekk ved forvaltningen i byggesektoren var at «De politiske målsettinger om omlegging til et bærekraftig samfunn fins det mange av, men «omsetting (...) til praktisk rettede, virkningsfulle og ikke minst koordinerte operative tiltak er per dato likevel mangelvare» (Rasmussen et. al 2006:5).

5.2.3 Økt fokus på byggesektoren

Olje og energidepartementet hadde det sektorvise ansvaret for den miljøpolitiske oppfølgingen på energi, og *Lavenergiutvalget* ble opprettet av Olje og energidepartementet med et mandat om «å synliggjøre utfordringene og drøfte virkemidler for økt energieffektivisering innen ulike sektorer» (Lavenergiutvalget 2009:8).

Lavenergiutvalget var mer spesifikt rettet i sitt mandat enn tidligere utredninger og BAE-næringen fikk større fokus. Samtidig med arbeidet av Lavenergiutvalgets rapport jobbet *Klimakur 2020*, en gruppe nedsatt av Klima- og forurensningsdirektoratet og Statens forurensningstilsyn, med energieffektive løsninger og fokus på klima. Det ble gjort undersøkelser og utregninger for å prøve å tallfeste potensiale for energibesparinger i byggesektoren, og de to utvalgene jobbet tett sammen med flere prosesser.

På tabellen under vises energibruk i byggsektoren, som skisserer ulike scenarier.



Figur 5: Energibruk i byggsektoren. Kilde: Lavenergiutvalget 2009

Lavenergiutvalget har beregnet en referansebane som viser hvordan nullalternativet ser ut, det vil si utslippsnivået hvis tiltak ikke iverksettes. Den lilla banen viser potensialet for utslippskutt i sektoren yrkesbygg, og den blå representerer boligbygg. Av dette kan vi lese at utslippskutt kan reduseres drastisk i byggsektoren, og at yrkesbygg kan stå for det prosentvis største kuttet. Lavenergiutvalget mente det var realistisk å halvere energibruken i byggesektoren på 30 år, men fremhevet at det forelå en rekke barrierer for dette. I rapporten fra presenteres og en rekke hovedanbefalinger om virkemidler i byggesektoren for å overkomme barrierer. Blant disse var blant annet nasjonal handlingsplan for energieffektivisering og storstilt kompetanseplan for byggsektoren, trinnvis skjerpelse av byggeforskriftene, forbildeprosjekter og krav til offentlige bygg (Lavenergiutvalget 2009:6).

Lavenergiutvalget etterlyser mange av de samme tiltakene som Lavutslippsutvalget, men legger i tillegg vekt på at det behøves en *nasjonal handlingsplan* for å oppnå dette. Det er klart at innskjerpelser i teknisk forskrift vurderes av begge utvalgene som viktige. I tillegg stiller Lavenergiutvalget ikke bare krav til kompetanse i det offentlige ved bestillinger, men *egne krav til offentlige bygg*. Det legges i tillegg opp til insentivordninger. Dette er

omfattende endringer, og det understrekes at *sterk sektorpolitisk styring* vil være nødvendig (Lavenergiutvalget 2009).

Lavenergiutvalget hadde i tillegg stort fokus på ulike barrierer som skaper utfordringer og forsinkelser i innføringen av mer klimavennlige løsninger. Rapporten trekker hovedsakelig frem ulike typer markedssvikt som barrierer for energieffektivisering.

Barrierene for energieffektivisering ble delt i fire hovedgrupper: Dette var; *energipriser*, der markedssvikt hindret aktører i å velge energieffektivitet, *teknologiske barrierer*, med erfaringer knyttet til ulike løsninger og lite midler til FoU, *kompetansemangel* i hele verdikjeden i byggebransjen, og bransjen mangler systemer for kompetanseheving, *organisatoriske utfordringer*, som viste at dersom valg av energieffektive løsninger gir en merkostnad ved oppføring av bygget, velges disse løsningene bort (Lavenergiutvalget 2009:37). De samme organisatoriske utfordringene i en ser i det private markedet finnes også innenfor staten. Barrierene bidrar til at miljø- og klimahensyn blir nedprioritert, også i byggeprosjekter i statlig regi.

I Stortingsmelding 34 2006-2007 *Norsk klimapolitikk* legges “forurenseren betaler” prinsippet til grunn for regjeringens miljøpolitikk, men det fastslås samtidig at det (i likhet med andre sektorer) ikke overholdes i deler av byggesektoren (St. Meld. 34 2006-2007). Viktigheten av dette prinsippet gjentas i klimaforliket 2008.

En løsning ville derfor være å iverksette sterkere regulering av sektoren, ved innskjerper og av lovverk og innføring av nye forskrifter, og i tillegg styrke de økonomiske insentivene. I tillegg var det klart at et kompetanseløft i byggesektoren og satsing på forskning og innovasjon var helt nødvendig. Lavenergiutvalget poengterer at når forurenseren betaler-prinsippet mangler i praktisk virksomhet så hindres i stor grad energieffektivisering og klimaeffektive tiltak så lenge dette ikke tas med beregningen (Lavenergiutvalget 2009).

Selv etter Klimaforliket og stortingsmelding 34 2006- 2007 ble ikke dette fulgt opp med grep som fikk direkte innvirkning for Statsbygg, med unntak av enkelte avgiftsøkninger via Statsbudsjettet i 2008 (Statsbygg 2008).

Kommunal- og regionaldepartementet utarbeidet planen *Bygg for fremtida- Miljøhandlingsplan for bolig- og byggsektoren 2009–2012* som en oppfølging til forrige miljøhandlingsplan fra 2005 til 2008. I denne planen er reduksjon av klimagassutslipp viktig.

Her vektlegges det at det for byggesektoren skal bli mer samkjørte offentlige prosesser, og at denne handlingsplanen er et ledd i dette, og det er utarbeidet lister med tiltak som fordeles på de ulike fagdepartementene. Handlingsplanen fremstår som mer enhetlig ovenfor byggesektoren enn hva den forrige planen gjorde, og klimaperspektivet er kommet sterkere inn. De nye utarbeidede tiltakene baserte seg på samarbeidsprogrammer, som *Lavenergiprogrammet* som skal benyttes til kompetanseheving i bransjen, og støtte til programmer som skal fremme miljø- og klimavennlige løsninger i byutvikling og lokalsamfunn. Tiltakene som var forskriftsrettet, som innskjerping av energikrav i teknisk forskrift, fulgte i hovedsak de ulike EU- direktivene som har kommet på området. Det vises også her til *Handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser 2007- 2010* hvor statlige byggherrer skal under planlegging av byggeprosjekter ta hensyn til miljømessige konsekvenser (Kommunal- og regionaldepartementet 2008).

En ny teknisk forskrift (Tek 10) gjeldende fra 1. juli 2010 ble utarbeidet, og her var kravene til energi igjen skjerpet fra Tek 07, og oljekjel blir forbudt som hovedoppvarmingskilde. Det stilles større krav til tetthet på hus, men fortsatt er energibruk hovedfokus snarere enn klimatiltak.

5.2.4 Arnstad- utvalget gir tydeligere rammer for klimafokus i byggesektoren

Kommunal og Regionaldepartementets opprettet i 2009 et utvalg som skulle utarbeide rapporten *Energieffektivisering i bygg* (også kalt Arnstadrapporten). Her ble arbeidet i Klimakur 2020 og Lavenergiutvalget fulgt opp. De konkluderte med at det var realistisk å oppnå lavenergiutvalgets målsetting for 2020, det vil si å redusere energibruk til *drift* av bygg med 10TWh per år og frem til 2040 halvere bruken, det vil si få den ned til ca. 40 TWh per år (St. Meld 21 2011- 2012, Enova 2012). I Statsbygg har særlig denne arbeidsrapporten blitt ansett for å utgjøre et sentralt underlag for fremtidige politiske krav, og den trekkes frem i interne styringsdokumenter som en viktig kilde til å vurdere hva fremtidens krav til bransjen kommer til å bli (Statsbygg 2010, Statsbygg 2011b). Rapporten vise at det ikke bare var snakk om energi, men også om nye områder som tidligere ikke hadde vært en del av miljøbegrepet. Det ble oppfattet internt i Statsbygg av de som fulgte arbeidet at dette var nødvendig å ta innover seg.

«Arbeidet i Arnstad- rapporten sender helt klare signaler på hvor man går på områdene materialer, transport, lokalisering og passivhus, og dette var det nødvendig for Statsbygg å ta med i Miljøstrategien.» (Intervju 25.04.2012).

I rapporten blir de overordnede grepene foreslått å være forutsigbare mål og rammebetingelser fra myndighetene, harmonisering av energimerkeordning, forskriftskrav, tilskuddsordninger og utvikling av passivhusstandarder og nasjonalt måleinstrument for energieffektivisering (Kommunal- og regionaldepartementet 2010:9).

Det blir fremsatt forslag til regulatoriske og økonomiske virkemidler til nybygg, hvor forskriftskravene til offentlig sektor kommer tidligere enn til resten av markedet. Konkret stilles det «krav om passivhusnivå i 2014 og «nesten nullenergibygg» med tilnærmet 100 % fornybar varmforsyning i 2018» (Kommunal- og regionaldepartementet 2010:10). Det blir i tillegg stilt krav om at offentlig sektor skal levere et antall forbildeprosjekter i perioden 2011-2017 (Kommunal- og regionaldepartementet 2010:10). Utvalget slår og fast at bygningsdirektivet i EU, som på denne tiden ikke var gjeldende i Norge, vil bli førende for utviklingen også på norsk byggebransje og særlig «nesten null utslippsbygg», (som ikke er tallfestet enda) vil bli førende fremover (Kommunal- og regionaldepartementet 2010:16). Rapporten har lagt seg på samme utviklingslinje som EU, og argumenterer for en politikkutvikling hvor reguleringen styrkes. For aktører i Statsbygg ble denne rapporten viktig, og da den bekreftet at den veien EU gikk ville være førende for utviklingen av feltet i Norge også. Denne rapporten setter og nye og klare rammer for den klimapolitiske utviklingen i byggesektoren. I mye tydeligere grad enn de foregående rapportene etablerer den hva som vil være praksis i fremtiden, og peker seg ut som et tydelig retningsgivende dokument.

De ulike utredningene trekker klare slutninger i forhold til hvilken *retning* miljø- og klimapolitikken innenfor byggesektoren bør ta. Likevel var ikke disse konkrete rammebetingelser i perioden miljøstrategien ble utformet.

5.3 EU og EU- direktiver

EU- direktiver har vært med på å påvirke den klimapolitiske dagsorden i Norge. EUs direktiver gir innad i EU føringer for nasjonal lovgivning med individuell tilpasning til

medlemslandene. Norge har gjennom EØS avtalen forpliktet seg til å implementere EØS-relevante EU- direktiver i nasjonal lovgivning på linje med EU- medlemsland, men kan forhandle på nasjonale virkemidler og målsetninger. Energieffektivisering for eksempel er et område hvor EU- direktivene er ledende for den norske policyutformingen og EUs 20-20- 20 mål (20 prosent reduksjon i utslipp, 20 prosent økt produksjon av fornybar energi innen 2020) er en del av dette. EU har hatt et annet fokus i sin klimapolitikk enn Norge, og policyene er ofte utformet basert på standarder, og detaljreguleringer (Skjelvik en al 2011). EUs klimapolitikk skiller seg derfor fra den norske som baserer seg på overordnede mål knyttet til sektorer. Den gir krav fremfor føringer og er tydeligere og mer eksplisitt på virkemiddels- og policyområder.

Ulike departementer i Norge følger opp de ulike direktivene avhengig av virksomhetsområde:

- Bygningsenergidirektivet stiller krav for å forbedre energieffektiviteten i bygninger og forvaltes av og Kommunal- og regionaldepartementet,
- Fornybardirektivet stiller krav som skal fremme bruken av fornybar energi og forvaltes av Olje- og energidepartementet.
- Byggeveredirektivet stiller grunnleggende krav til sikkerhet, helse, hygiene og miljø knyttet til byggevarer og forvaltes av Kommunal- og regionaldepartementet, Rammedirektiv for avfall, Stiller tekniske og miljømessige krav til håndtering av avfall og forvaltes av Miljøverndepartementet.
- REACH-forordning Regulerer m.a. forhåndsmelding og godkjenning av nye stoff, vurdering og kontroll av eksisterende stoff, og forbud mot visse stoffer og forvaltes av Miljøverndepartementet.
- Økodesigndirektivet skal redusere miljøbelastning fra energirelaterte produkt i hele produktets levetid og forvaltes av Olje- og energidepartementet.

(St. Meld 28 2011-2012:Kap. 2.6)

Et av de viktigste direktivene for byggesektoren var bygningsdirektivet. Revideringen av direktivet i 2010 førte til sterkere føringer for offentlig virksomhet, og statlige og kommunale bygg skal være nesten nullenergibygg innen 2018, mot 2020 for resten av

byggesektoren. Revideringen er ikke vedtatt i Norge, men oppfattes av Statsbygg som svært viktig og retningsgivende.

Signaler fra EU har vært faktorer som forteller hvilken retning byggesektoren kommer til å gå, og hvordan klima og miljø vil prege byggeprosjekter. Dette er tydelig i Statsbyggs situasjonsanalyse av omgivelsene: «Regelverksendringer i EU er i praksis den sterkeste driveren bak nye miljøkrav» (Statsbygg 2011b:20). Dette synet blir også bekreftet i intervjuene.

«EU- reglene driver dette arbeidet. Det er den store drivkraften. EU har mer fokus på bruk av energi, der er det mer avansert kravutvikling enn Norge.» (Intervju 03.05.2012)

Flere av de relevante direktivene som ikke er implementert i Norge har allikevel spilt en rolle for Statsbygg i utformingen av Miljøstrategien.

På departementsnivå er det derimot klart at direktiver som ikke er gjeldene i Norge ikke skal tas hensyn til i utforming av norske krav og forskrifter. Under arbeidet med byggemeldingen kom dette frem.

«Det reviderte bygningsdirektivet er ikke vedtatt i Norge, og ingen av de ikke--gjeldende direktivene ble tatt inn når byggemeldingen ble skrevet. Dette skulle ikke tas hensyn til. Man antar at det vil skje, men det er veldig klart i departementet at det er ikke vedtatt» (Intervju 10.07.2012).

Norske myndigheter forskutterer ikke EU- direktivene i utformingen av regelverk, selv om disse mest sannsynlig vil ha stor betydning senere. Statsbygg velger å gjøre det annerledes, ved å trekke hovedlinjene i sin Miljøstrategi etter den retningen EU- direktivene angir.

Både på politisk nivå og i samfunnsdebatten generelt i Norge er det lite fokus på EU- direktivene som omhandler byggesektoren, da disse hovedsakelig regulerer forbruk og slutterbrugerforhold. Innen byggsektoren har verken norske myndigheter eller interesseorganisasjoner og representanter for bransjen forsøkt å påvirke EUs policymakere i noen særlig grad. Deler av energisektoren har i samarbeidet mellom Norge og EU fått stor oppmerksomhet, men det gjelder i hovedsak Norges rolle som energiproducent, på petroleum, gass og vannkraft. Norges forhold til EU på den energipolitiske plattformen er

konsentrert om ressursforvaltning. Europautredningen påpeker for eksempel at Norges posisjon i energimarkedet og sterk aktivitet både gjennom samarbeid og rettslige skritt mot EU har hatt en gjennomslagskraft (NOU: 2 2012). For byggevirksomhet og forbrukersiden av energi er derimot interessen lav. Ifølge en studie gjort av Ruud og Knudsen (2009) er hovedaktiviteten av politisk påvirkningsarbeid mot EU rettet mot energipolitikken dominert av private aktører. Norske myndigheter fremstod som fraværende i lobbying, og gjorde ingen forsøk på å påvirke EU i saksbehandlingsperioder og i beslutningsprosessen av større direktiver (Ruud og Knudsen 2009). Olje- og energidepartementet benyttet kun de formelle kanalene i samtaler med EU, og forhandlet heller ved innførsel av direktivene til Norge.

Dette virker å være betegnende for tilstanden i byggesektoren også. Hverken Statsbygg eller departementene som forvalter regelverkene (som Statsbygg kjenner til) er involvert i en policydiskusjon på EU- nivå. Statsbygg involveres først når forhandlinger knyttet til innføring av direktiver i Norge er aktuelle, og uttaler seg gjennom høringer. Det er altså ingen link til policy- nivået som legger de største føringene for Statsbygg. Den hierarkiske linjen innen staten benyttes ikke som påvirkningskanal. De strukturelle omstendighetene som EØS- avtalen legger opp til hindrer dette, men samtidig er det få forsøk på lobbyisme ovenfor EU.

Statsbygg deltar heller ikke i noe europeisk nettverk som utøver lobbyvirksomhet mot EUs beslutningsorganer. Statsbygg har nettverksmøter med Sveriges Fastighetsverket og det danske Slots- og ejendomsstyrelsen, men her utveksles det kun informasjon og EU- politikk er ikke en del av agendaen.

Denne passive rollen kan komme av at direktivene, særlig knyttet til forbruk, blir sett på som komplementære i Norge og skaper dermed lav politisk interesse. Det er snarere direktiver og politikk knyttet til energiproduksjon som har politisk oppmerksomhet grunnet de store næringsinteressene i norsk energiproduksjon.

«En av grunnene er at det er mye sunn fornuft, det er bra og ikke kontroversielt, ikke minst er det bedre enn hva Norge hadde kommet opp med selv. Det er ikke som vikardirektivet eller datalagringsdirektivet, det er ingen kontrovers knyttet til det.» (Intervju 03.05.2012)

Internt i Statsbygg vurderes ikke dette den labre oppmerksomheten som spesielt negativt, da EU- direktivene blir ansett som fornuftige tiltak som har positivt påvirket norsk byggesektor. Det antas at en av årsakene til dette er at tiltakene ikke er spesielt kontroversielle. Internt

anser ikke Statsbygg at det er organisasjonens oppgave å påta seg noen rolle som lobbyaktør ovenfor EU. Det foreligger ikke noe mandat på dette, og Statsbygg vurderer det og slik at dette ikke vil være en rolle de burde ta, men at ansvaret tilhører det departementale nivået.

Interessen for det som skjer på EU- nivå innenfor klima og bygg har ikke vært så stor, og heller ikke engasjementet, selv om dette har stor betydning for utformingen av norske policyer.

5.4 Analyse

I delen om politiske perspektiver i teorikapittelet ble det presentert en antagelse knyttet til sentral politisk styring som styrende for policyutvikling og endring. Det forventes at

- *Politisk styring gjennom sentralt utformede krav vil være den viktigste forklaringen på policyendring.*

Statsbygg er en statlig bedrift som er tett knyttet opp til politisk ledelse, og legger en det politiske perspektivet til grunn, kan en derfor anta at *politisk styring* og *regulering* vil være utløsende for Statsbyggs satsning på miljø. Det vil være lavere grad av frivillige klimatiltak fordi dette er regulert gjennom et sterkt formelt lovverk. Regler og politiske institusjoner gir eksplisitte og implisitte føringer for klima- og miljøetsatsing. Perspektivet vektlegger hierarkisk styring som sentralt for policyutvikling.

Klimapolitikk i byggesektoren. I den empiriske gjennomgangen av de politiske omgivelsene som vil ha betydning for Statsbyggs virksomhet ser en at klimapolitikk en er dels fragmentert og fordelt på flere sektorer. Statsbygg omtales som “statens verktøy”, men har ingen tydelig profil på dette innen klimapolitikk, selv om tilknytningen til politisk ledelse er stor. Det er ingen sterk top- down styrt prosess. Statsbygg har hatt en del formelle krav knyttet til sin virksomhet gjennom sin eier, men også lovpålagte reguleringer hvor ansvaret for regelverket fordels på flere ulike departement. Disse har, som flere rapporter har pekt på, ikke fungert som en helhetlig politikk ovenfor byggesektoren med tanke på klima. Det kan virke som om reguleringer på virksomheten er omfattende på enkelte områder, men på klimaområdet så er det ikke like sterkt. På miljøområdet er lover og forskrifter som gjelder fordelt på ulike fagdepartement. På grunn av den departementale oppdelingen er det en mer

fragmentert oppdeling for byggesektoren enn for andre bransjer. I nasjonale klimapolitiske beslutningsprosesser, er det ingen som har overordnet makt, og sektorinteresser står sterkt (Riksrevisjonen 2009). Dette gjør at klimapolitikk må vike for andre interesser. Slik sett har kanskje byggesektoren, som er spredt over ulike departementer i særdeleshet falt mellom flere stoler.

Da Miljøstrategien ble utformet fantes det få konkrete virkemidler og forskrifter som fremhevet klimagassreduksjon som overordnet miljømål. Den fragmenterte lovgivingen gjør at det ikke har vært en sterk sentral drivkraft for klimapolitikk i byggesektoren og Statsbygg. Slik sett er ikke det politiske perspektivet fullt dekkende for å forklare endringen i Statsbyggs miljøpolicy, og det er svakere insentiver til endring i eksisterende lovverk.

Antagelsen om sentralt utformede krav er likevel til dels anvendelig for å forklare situasjonen Statsbygg. I kapittelet vises det hvordan *klimagassreduksjon* var på vei inn som et ledende element i policyutvikling i perioden Miljøstrategien ble utarbeidet. Som statlig aktør stiller Statsbygg i en særposisjon når det gjelder oppfølging av samfunnspolitiske formål. Politiske prosesser blir fulgt nøye, og Arnstad- rapporten for eksempel sendte et signal om hvilken politikk som kunne bli gjeldende. For Miljøstrategien har NOU- er og andre offentlige rapporter, samt ikke implementerte EU- direktiver hatt en stor betydning, og refereres til hyppigere enn de eksisterende forskriftene. Miljøstrategien i Statsbygg følger de samme prinsippene. Disse peker mer i retning av en mer institusjonell forklaring. De representerer ikke eksplisitte føringer og formelle krav, men er strømninger og ideer som påvirker aktører innenfor feltet. Samtidig kan Miljøstrategien også tolkes som et svar på manglende styring ovenfra, hvor organisasjonen selv tar initiativ til endring på et område der styrende myndigheter ikke gjør det.

Sentral politisk styring og krav har hatt mindre betydning for utformingen av Miljøstrategien. Faglige rapporter etterspurt av departementene som tok for seg klimapolitikk i byggesektoren representerer den linjen Statsbygg valgte å legge seg på. Disse politiske signalene har hatt stor betydning for utformingen av Miljøstrategien.

EUs klimapolitikk. EU- politikk har hatt stor betydning for klimapolitikken i Norge. Det er klart at norske myndigheter og norsk regelverk dekker en rekke av miljøfeltene, men særlig på klimagassreduksjon har EU vært i spissen. En interessant faktor er at EU og EU-direktiver synes å ha spilt en større rolle for satsningen på klimareduksjon i Statsbygg enn hva norske myndigheter har gjort. EU er trukket frem av informantene som den politiske institusjonen som har hatt størst pådriverkraft og innvirkning på klimapolicy. De klare kravene og detaljstyring fra et sentralt nivå legger sterkere premisser enn nasjonale institusjoner på enkelte områder.

Allikevel har Statsbygg ingen formelle tilknytninger til EU- nivå, hverken gjennom departementale strukturer eller gjennom nettverk. Det er ingen link til policy- nivået som legger de største føringene for Statsbygg. Slik sett kan dette betraktes som en sentralt styrt top – down prosess. Dette forsterkes av EU- detaljnivå på direktivene. De nedsatte klimautvalgene i Norge har og legitimert den linjen som EU har lagt seg på, og gjort det klart at dette bør bli førende for Norge. Slik blir og de ikke- vedtatte direktivene hensyntatt i policyutviklingen. EU har dermed en sterk formell påvirkning gjennom lovverk, men og en mer institusjonell implisitt betydning. EU påvirker på flere plan, både gjennom formell makt og som politisk trendsetter.

Det politiske perspektivet fungerer som en god forklaringsmodell på EUs betydning for Statsbyggs miljøpolicy. Det er en sentral detaljstyrt top- down prosess, hvor det er lite samhandling og interaksjon mellom det sentrale nivået som utformer policy og det lokale nivået som implementerer de.

6 Organisasjonsperspektivet: utviklingen av miljøstrategien i Statsbygg

6.1 Innledning

I de foregående kapitlene har det kommet frem at politiske og økonomiske forklaringsfaktorer har innvirket på policyendring, men at disse ikke er tilstrekkelige for å forklare policyendringen i Statsbygg. I dette kapitlet diskuteres det *organisatoriske* arbeidet med miljøstrategien og policyutviklingen, med fokus på bottom- up- og organisasjonsteori. Vi kan skille ut to grupper av elementer innenfor de teoretiske forklaringsrammene som beskriver endringene som har skjedd; *normer* og *verdier* er en gruppe, og *strategi* og *handling* er en annen gruppe. Dette viser sammenkoblingen mellom organisasjonsperspektivet og bottom- up koblingen.

I det organisatoriske perspektivet var hovedantagelsen at “organisasjonen vil være styrende for utformingen av klimapolicy”, og dette diskuteres ut i fra disse rammene.

Normer og verdier viser til eksistensen av bestemte verdier og normer i organisasjonen. En sterkt forankret norm i Statsbygg er «Staten skal gå foran» og at samfunnsansvaret er viktig. Myter og trender påvirker og organisasjonen normativt, og skaper press for endring. Et nettverk som jobbet med miljø hadde en situasjonsforståelse som skilte seg noe fra verdimønsteret i resten av organisasjonen, og for dem var politiske strømninger klima- og miljøfeltet viktig. De eksisterende institusjonene brukes til å gi legitimitet til endringsprosesser, ved at man kobler nye ideer og verdier sammen med de eksisterende.

Strategi og handling er det andre elementet i denne prosessen, og beskriver hvordan man gjennom *selekterte nettverk* og *interorganisatorisk aktivisme* samarbeider om å skape endring. Det jobbes på tvers av organisasjonen og en overskrider skiller mellom avdelinger og hierarkiske linjer. Samtidig produseres gode argumenter for å få med ledelsen og etter hvert eierdepartementet.

I kapitlet beskrives prosessen om hvordan miljøpolicy har utviklet og endret seg internt. I perioden dette har foregått har den interne begrepsbruken endret seg, *klima* har blitt sentralt, og der miljø tidligere sorterte under det bredere begrepet “samfunnsansvar”, er dette nå skilt ut som et eget satsningsområde for bedriften, som er lagt inn i virksomhetsplanlegging og

rapportering. Den jeg kaller tradisjonelle fortolkningen av miljø har blitt erstattet med et nytt begrepsapparat og ny tenkning.

6.2 Miljøarbeidet i Statsbygg

På midten av 2000- tallet begynte Statsbygg arbeidet med å systematisere miljø på en annen måte enn tidligere. Seksjonen for forskning, miljø og virksomhetsutvikling hadde ansvaret for miljø og miljøledelse, og for oppfølging av dette. Før denne perioden hadde det strategiske arbeidet omkring miljø skjedd mer sporadisk, men med ulike fokusområder som f.eks. energiøkonomisering som sterk trend på 90- tallet. Statsbygg var også en del av Grønn Stat- prosjektet, og utarbeidet en strategi for 2000-2003 som skulle integrere miljøhensyn i prosjektene og bidra til å legge en strategi for videre miljøratsing i organisasjonen (Statsbygg 2000). Prosjekter som Fornebu og Pilestredet park var forbildeprosjekter på miljø, hvor særlig gjenbruk var i fokus, og prosjektene bidro til å sette nye standarder for bransjen. Ledelsen var støttende til disse prosjektene og Grønn Stat- prosjektet. Miljø på ulike områder var viktig, men det eksisterte ikke et system eller strategisk planlegging på området.

«Vi hadde en periode med grønn stat rundt årtusenskiftet, der ble det gjort noe, men så dabbet det av litt igjen» (Intervju 25.04.2012).

Selv om Statsbyggs satsning og fokus på miljø varierte hadde allikevel et løst nettverk av personer med faglig interesse og engasjement for miljø jobbet for å holde fokus på miljø som tema, selv om dette i perioder ikke var en del av ledelsesstrategien av organisasjonen. Noen av de som jobbet med miljø i Statsbygg og var engasjert i temaet, så at det i EU-sammenheng var i ferd med å skje en endring i form av skjerpede krav til byggenæringen. De oppfattet det som viktig å oppdatere seg faglig for å kunne forutse hva som kunne komme. Klimadebatten var ikke kommet til byggesektoren. Det var viktig å etablere nettverk på tvers av avdelingene og i organisasjonen for å jobbe frem miljø som et tema igjen.

«Vi jobbet nesten i geriljanettverk» (Intervju 25.04.2012)

I styringslinjen og på ledelsesnivå i Statsbygg var det ikke noe fokus på klima, selv om ulike miljøkrav ble stilt. Det var ikke noen overordnet strategi som var utgangspunkt for

miljøarbeidet, og prioriteringsområder var mer oppstykket i isolerte områder, som energiøkonomisering, avfallshåndtering og resirkulering.

I 2003 stilte Miljøverndepartementet gjennom St. Prop. 1 2003-2004 krav om at miljøområder som anskaffelser, transport, energieffektivitet, miljøskadelige materialer, avfallshåndtering og miljøfaglig kompetanse skulle prioriteres (Statsbygg 2004). Dette ble fulgt opp av Arbeids- og Administrasjonsdepartementet (nå Fornyings- administrasjons- og kirke departementet) ovenfor Statsbygg i tildelingsbrevet for 2003 (Statsbygg 2004). Her blir Statsbygg pålagt å miljøsertifisere virksomheten og anskaffe et miljøstyringssystem. I forbindelse med dette foretar Statsbygg en kartlegging av viktige miljøområder som bedriften berører og setter opp en prioriteringsrekkefølge basert på et sett av kriterier. Våren 2004 er miljøkartleggingen gjennomført og hovedområdene er identifisert. I tabellen nedenfor står områdene i rangert rekkefølge:

Miljøpåvirkning	R	U	E	SUM
Giftige stoffer/kjemikalier	24	3	18	45
Høyt energiforbruk	20	4	22	45
Høyt material- og ressursforbruk DRIFT	7	0	36	43
Klimaendring	17	8	16	41
Foringelse av naturkvaliteter	12	24	2,3	38
Foringelse av kulturminner	10	14	13	37
Høyt material- og ressursforbruk PRODUKSJON	28	0	0	28
Lokalklima	4	23	1	28
Vannforurensing	8	5	14	28
Støy, støv, lukt	6	4	2	12
Lokalklima	4	23	1	28
Vannforurensing	8	7	11	27
Støy, støv, lukt	6	4	2	12

Figur 6: Miljøpåvirkning av Statsbyggs virksomhet. Kilde: Statsbygg 2004

Her er klimaendringer kommet opp som tema, men det er ikke hovedprioritet. Statsbygg ansetter en miljøleder som inngår som en del av styringslinjen. Miljølederen får i oppgave og utarbeide og implementere et miljøstyringssystem i organisasjonen som blir satt i sammenheng med Statsbyggs miljøhandlingsplaner. Miljøhandlingsplaner i Statsbygg ble

utarbeidet som fireårige handlingsplaner, hvor den neste perioden ble planlagt mot slutten av den inneværende.

«Det var innkjøring av nye rutiner, og så læring, og så kom den fireårige gjennomføringsperioden» (Intervju 08.10.2012).

I 2005 lanseres det en ny fireårig plan som strekker seg frem til 2009, basert på miljøkartleggingen og arbeidet med sertifiseringen.

Gjennom 2004 og 2005 blir miljøsertifiseringssystemet videre utarbeidet og implementert i organisasjonen. I 2006 blir Statsbygg sertifisert etter internasjonal miljøstandard NS-EN ISO 14001. I årsberetningen 2006 legges det vekt på at det nye miljøsertifiseringssystemet innebærer at bedriften fortsetter miljøarbeidet mer systematisk enn tidligere og at sertifiseringen innebærer en kontinuerlig utvikling (Statsbygg 2006).

«Vi jobbet med fireårige planer, men ingen så fremover, hva gjør vi nå? Da ble det stopp på en måte. Så fikk vi en tenkepause uten at nye miljømål var på plass, så man kjørte etter de gamle mens vi var i tenkeboksen» (Intervju 08.10.2012).

De fireårige handlingsplanene forholdt seg i stor grad til dagens situasjon. Når en periode løp mot slutten, startet arbeidet med å utvikle en ny plan, som ikke alltid var ferdig utarbeidet innen forrige fireårsperiode var avsluttet. Det var derfor ikke langsiktig planlegging mer enn fire år av gangen, noe som påvirket ambisjonsnivået. Statsbygg fikk gode rutiner og resultater på de tradisjonelle satsningsområdene, men hadde ikke i like stor grad en fremtidsrettet utvikling av satsningsområdene.

6.2.1 Konseptualisering av miljø; endrede begrepsforståelser

Miljøhandlingsplanen fra 2005- 2009 hadde fokus på energi, materialer og avfall, områder Statsbygg hadde god kunnskap om på forhånd. I årsberetningen 2007 står det: «De fleste av Statsbyggs miljømål som gjelder for perioden 2005-2009, ser ut til å nås» (Statsbygg 2007b).

Det er imidlertid klart at Statsbygg bør styrke fokuset, og særlig klima som når har kommet for fullt inn i den offentlige debatten. I 2006- 2007 ble det satt i gang et FoU – prosjekt i Statsbygg for å utvikle et *verktøy for beregninger av klimagassutslipp* fra bygg. I

årsberetningen for 2007 trekkes dette frem som et av de nye satsningsområdene: «Statsbygg har prioritert utfordringer knyttet til klimaendringer. Hovedsatsingen var knyttet til et to-årig FoU-prosjekt: «Klimagassregnskap for utbyggingsprosjekter»» (Statsbyggs 2007b). Prosjektet ble utviklet med en ekstern konsulent som prosjektleder. Han hadde et annet fokus enn hva som hadde vært etablert i organisasjonen frem til da.

«Det var da vi fikk en annen strategi med fokus på dette[klimautslipp]. Andre ønsker kun å fokusere, kanskje for mye, på energi. Klimautslipp har konsekvenser for energi, transport, lokalisering, bruk av bygg. Og man er mer oppmerksom på de andre områdene nå. Ingen tenkte på å tallfeste dette. Det var dette som skjedde i utviklingsarbeidet» (Intervju 25.04.2012).

Klimagassutslipp ble gjennom dette prosjektet konkretisert og satt i sammenheng med miljø. Nye miljøområder ble introdusert, som transport og lokalisering. Dette skapte etterhvert grunnlag for utviklingen av en ny strategi. I årsberetningen 2007 står det; «Som følge av økt fokus på klima vil Statsbygg utarbeide en egen *klimastrategi*» (Statsbyggs 2007b).

Det er tydelig at det foregår en endring i begrepsforståelsen knyttet til miljø. Dette kan og sees i sammenheng med de nye politiske strømningene fra EU og fagmiljøene i Norge.

Det uformelle nettverket som hadde interesse for miljø hadde begrenset påvirkningskraft selv om det bidro til engasjement for miljø i organisasjonen. I intervjuene kommer det frem at den endrede konseptualiseringen av miljø i denne perioden kan knyttes opp til lederengasjement. Det var når enkelte ledere begynte å ta fatt i problematikken, at arbeidet med strategien ble igangsatt. Dette muliggjorde en mer systematisk tilnærming til problemstillingene. Etter hvert ble også toppledelsen koblet på. At ledelsen engasjerte seg var en av forutsetningene for å styrke miljøarbeidet. En av informantene forklarer det slik:

«Når det var snakk om miljøstrategien, en av grunnene er at det går bra er at organisasjonen forstår at ledelsen mener det. Man må mene det, ledelsen må være forkjempere. Hvis ikke ledelsen mener det kommer det ikke noen steder. Slik er det ikke bare i Statsbygg men andre steder og, du har de der engasjerte som vil noe, og har kompetanse, men du kommer ikke langt hvis ikke ledelsen vil det og tilrettelegger» (Intervju 25.04.2012).

Blant de fem strategiske målsettingene til organisasjonen i denne perioden var “Vi skal ta samfunnsansvar” og “Vi skal være ledende på bruk av moderne teknologi” (Statsbygg

2007b). Disse to omfavner betydningen og forståelsen av Statsbyggs rolle som pådriver i byggebransjen på blant annet miljø. Både samfunnsansvaret og fokuset på videreutvikling skapte et rom for endring. Toppledelsen hadde signalisert til organisasjonen at de var opptatt av nyskaping, og at Statsbygg skulle være langt fremme på miljø og ha en egen klimastrategi. Dette ble føringer fra ledelsen innad i organisasjonen.

“De kunne hatt annet fokus; ikke noe nytt, vi skal være gode på det vi kan fra før. Det kan være andre som utvikler og så tar vi det i bruk etterpå. Dette er ikke en selvfølge. Det er fordi man i Statsbygg har fokus på nytenkning og lederne tillater at en jobber med innovasjon.” (Intervju 09.10.2012).

Strategi og ledelse var en nødvendig forutsetning for klimasatsningen, og gav en trykk bak engasjementet til medarbeiderne som jobbet med og var opptatt av disse utfordringene.

6.2.2 Flere miljøanalyser blir utarbeidet

I 2007 blir analysedokumentet *Grunnlag for utvikling av miljøområdet 2007- 2012* utarbeidet i Statsbygg. Her blir det vektlagt at Statsbygg har vært en aktør som har hatt sterkt fokus på energibehov og energibruk og det siste tiåret drevet frem en rekke nye satsningsområder innenfor avfall, miljøstyring og verktøysutvikling, men at det nå var på tide og igjen styrke og forbedre miljøkvaliteten i Statsbyggs kjernevirksomhet (Statsbygg 2007a).

Det skal fokuseres på utviklingsoppgaver for hvert miljøtema, kompetansebehov i organisasjonen og gjennomføringstiltak i miljøstyringssystemet. I analysen gjennomgås klimaendringer spesielt. Her blir *regjeringens hovedprioriteringer* når det gjelder klimaendringer vektlagt som utgangspunkt for en klimapolicy. Det vises til de overordnede målene for utslippskutt.

Det lanseres og en ny måte å angripe utfordringen på «Statsbygg bør møte klimautfordringen med en helhetlig strategi som håndterer både konsekvensene av, og tilpasningen til, klimaendringene for bygningsmassen *på kort sikt*, og fører til ny kunnskap og praksis som vil stabilisere og reversere klimaendringene *på lang sikt*.» (Statsbygg 2007a:43).

Når det gjelder klima er dette behandlet spesielt i denne rapporten, men det er fortsatt uklart hvilke politiske retningslinjer som gjelder. Statsbygg velger å følge Lavutslipputvalgets anbefalinger om å satse på to hovedstrategier; energiomlegging til CO₂- nøytral oppvarming og kjøling, og å redusere samlet energibruk i bygg. Rapporten slår fast at det vil være behov for forskning, utvikling, utprøving og formidling innenfor byggsektoren for å klare å redusere CO₂- utslippene (Statsbygg 2007a). Ideene og tankegangen som lanseres i denne rapporten blir ansett som meget viktige av de som jobber med miljø i Statsbygg.

I mars 2008 kom et nytt analysedokument fra Utviklingsavdelingen *Klimautfordringene for Statsbygg*. Her blir forslag til en *klimastrategi* for Statsbygg lansert, med fem delstrategier. 1) tilpasninger av bygningsmasse til klimaendringer, 2) energibruk 3) materialbruk, 4) transport, 5) intern virksomhet (Statsbygg 2008).

Det blir slått fast at reduksjon av klimagassutslipp er et nytt og krevende tema, som krever en helhetlig tilnærming, via direkte og indirekte tiltak. I dokumentet er det foretatt en vurdering av hva som påvirker Statsbyggs handlingsrom. Her påpekes gapet mellom klimapolitiske målsetninger og faktiske tiltak.

«Gapet mellom mål og foreslåtte tiltak synes å være stort. Kravet til politikerne om å komme opp med effektive tiltak er derfor sterkt. Denne situasjonen skaper stor etterspørsel, nasjonalt og internasjonalt, for virkemidler som gjør dette mulig. De som kan tilby billige, gjennomførbare klimagassreducerende tiltak vil derfor være viktige samfunnsaktører i tiden fremover. Dette gir Statsbygg store muligheter til å få støtte til konkrete klimatiltak som vi foreslår. Samtidig vil politikernes forventninger til oss være store og fallhøyden, om vi mislykkes eller er passive, det samme» (Statsbygg 2008:17).

Denne situasjonsforståelsen peker på både normative og økonomisk motiverte argumenter. På den ene siden er det en politisk forventning om at Statsbygg skal levere på miljøsidene, på den andre siden forventes det at etterspørselen etter klimavennlige løsninger vil øke, og at Statsbygg derfor må kunne levere også ut fra økonomiske hensyn.

I denne analysen er begrepet *klima* gjennomgående brukt som uttrykk, og ikke miljø. Det kommer klart frem i rapporten at nå er det en helhetlig forståelse av miljøproblematikken som skal gjelde, og at det må etableres sammenhenger mellom de ulike fokus områdene for å velge de beste løsningene sett i et klimaperspektiv. Den endrede begrepsbruken viser at oppfatningen om og konseptualiseringen av *miljø* har endret seg.

6.2.3 Fornyings- og administrasjons- og kirke departementet etterspør miljøanalyse

I tildelingsbrevet fra Fornyings- og administrasjons- og kirke departementet 2009 blir Statsbygg bedt om å utføre en analyse og kartlegging av sin egen miljøpåvirkning som skal oversendes Fornyings- og administrasjons- og kirke departementet.

“Departementet ber om at Statsbygg gjennomfører ein analyse av sin påverknad på miljøet, og kjem med framlegg om ytterlegare tiltak som kan gje positive miljøeffektar. Statsbygg står fritt i vurdering av tiltaka, men skal prioritere forslag som verkar å ha størst miljøeffekt i høve til ressursinnsatsen. I tillegg til framlegg på egne område, er Fornyings- administrasjons- og kyrkjedepartementet òg interessert i eventuelle tiltak som rettar seg mot staten si byggje- og egedomsverksemd meir generelt” (Fornyings, administrasjons- og kirke departementet 2009).

Statsbygg bygger da videre på sine to interne analysedokumenter og det arbeidet som har foregått i organisasjonen hittil.

I rapporten som oversendes Fornyings- administrasjons- og kirke departementet blir Statsbyggs viktigste miljøpåvirkningsområder slått fast å være klimaendring, energibruk, material- og ressursforbruk, farlige stoffer og kjemikalier, kulturminner og naturkvaliteter (Statsbygg 2009). Klimaendring har kommet på toppen av prioriteringslisten til forskjell fra miljøkartleggingen i 2004.

Miljøpåvirkningsområde	Status	Prioritering som miljøpåvirkningsområde
Klimaendring	Miljøpåvirkningsområde	Høy påvirkning. Klimaendring som tema er overordnet flere av de andre miljøtemaene. Det henger f.eks. sterkt sammen med energibruk og material- og ressursbruk samt lokalisering av bygg. Klimaendring bør gis høyest prioritet.
Farlige stoffer og kjemikalier	Miljøpåvirkningsområde	Ingen endring Høy påvirkning
Høyt energiforbruk	Miljøpåvirkningsområde	Ingen endring Høy påvirkning
Høyt material-ressursforbruk (drift og produksjon)	Miljøpåvirkningsområde	Ingen endring Høy påvirkning

Figur 7. Vurdering. Statsbyggs miljøpåvirkningsområder. Kilde: Statsbygg 2009

Da Fornyings- administrasjons- og kirke departementet etterspurte denne rapporten i 2009, hadde allerede Statsbygg gode analyser å bygge videre på og hadde i stor grad formulert de fremtidige utfordringene og satsningsområdene. Denne rapporten bekreftet det tidligere arbeidet. Før denne bestillingen fra Fornyings- administrasjons- og kirke departementet hadde miljø vært et tema og et fokus fra eiersiden, men ofte innbakt som en del av det generelle samfunnsansvaret til organisasjonen, og uten et spesielt klimafokus. Klima var ikke nevnt i styrende dokumenter som stilte mål- og resultatkrav til virksomheten. Temaene som var nevnt lå innenfor de tradisjonelle miljøområdene som byggesektoren hadde jobbet med lenge, og reduksjon av klimagassutslipp var ikke et av disse kravene.

6.2.4 Utvikling av nye verktøy på tvers av organisasjonen; Klimagassregnskap

Som nevnt i kapittel 4 hadde Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet gjennom tildelingsbrevet 2008 pålagt Statsbygg å benytte *Miljø- og samfunnsansvar i offentlige innkjøp* i anskaffelser. Problemet var at det var vanskelig å vurdere miljøkonsekvenser.

«Man skal alltid ved anskaffelser vurdere miljøkonsekvensene. Men man kunne ikke gjøre det for man hadde ikke virkemidler, ikke verktøy (Intervju 08.10.2012).

Statsbygg hadde derfor blitt involvert i arbeidet for å utvikle miljødeklarasjoner, såkalte EPD-er (Environmental Product Declarations), som utformes i trad med ISO 14025 standarden. Ved å standardisere disse, og siden benytte de i innkjøp ønsker Statsbygg å overholde anskaffelsesloven og samtidig styrke etterspørsel etter miljøvennlige produkter i markedet (Statsbygg 2007). ECO Product, et verktøy som angir grad av miljøvennlighet i produkter var og under utvikling i denne perioden hvor Statsbygg er involvert. Disse verktøyene kan bidra til å dokumentere miljøbelastning på produkter, men de sier lite om kostnader.

Statsbygg har siden 1982 holdt på med livsløpsanalyser på kostnader knyttet til bygg (LCC), og er i tillegg lovpålagt som offentlig utbygger å gjøre dette. En kartlegging av LCC i 2008/2009 viste at bruken var mangelfull, og at det ikke fantes gode nok rutiner for dette i organisasjonen. Det ble derfor startet et prosjekt for videreutvikling av LCC i Statsbygg. Dette arbeidet pågikk samtidig som klimagassregnskapet ble utviklet.

I FoU – avdelingen jobbet de med klimagassregnskap og i økonomiavdelingen hadde LCC-prosjektet kommet i gang. Disse to prosjektene ble raskt sett i sammenheng. Dette skjedde mer tilfeldig, som et resultat av at folk fra ulike avdelinger snakket sammen om hva de holdt på med, og etter hvert begynte å se at det kunne kobles sammen. Arbeidet på tvers av organisasjonen oppstod helt uformelt, og bygde på kollegiale nettverk.

Lederen for LCC- prosjektet beskriver det som en prosess som oppstod tilfeldig gjennom samhandling. Hun jobbet med LCC, og hadde ikke kunnskap om klima og miljø, men diskuterte LCC- prosjektet med FoU- lederen.

“Det er jo det som skjer når man begynner å snakke sammen litt på tvers de forskjellige avdelingene, så vokser det frem noe. Og jeg husker ikke hvem som foreslo hva, men det vokste frem en erkjennelse” (Intervju 09.10.2012).

I FoU- avdelingen ble de som jobbet med klimagassregnskapet satt i kontakt med LCC-prosjektet.

«I denne delen av Statsbygg jobbes det med LCC og et annet sted med klimagassregnskap, og lederen vår koblet de som jobbet med de ulike områdene sammen» (Intervju 25.04.2012.)

I dette tilfellet ser vi at enkeltpersoner med engasjement og interesse er med på å skape en innovasjonsprosess i en organisasjon for å skape en policyendring. Mange har kompetanse på miljø, men flere av de involverte medlemmene som driver prosessen har ikke nødvendigvis det, men er villige til å tenke nytt og kombinere sine fagområder med andre. Den innovasjonsprosessen beskrives som en løs prosess som vokste frem. Det var ikke et initiativ «ovenfra» men oppsto mer tilfeldig gjennom daglig samhandling og kontakt. Slik sett ble denne prosessen initiert uten sentrale føringer fra hverken bedriftsledelsen eller det politiske nivået. Prosessen var ikke planlagt eller ledelsesstyrt fra starten av, men vokste frem blant en gruppe ansatte som hadde motivasjon og kapasitet til å foreta en endring. Dette utvikler seg til et policynettverk med både uformelle og formelle forbindelser. Videre i utviklingen av det nye policyverktøyet fortsatte samarbeidet på tvers av organisasjonen uten å være styrt gjennom linjen i spesielt stor grad.

Interaksjonsprosessen på tvers i organisasjonen styrkes gjennom en positiv mottagelse på ledernivå. Prosessen vokser, og de involverte personene henter inn ny kunnskap utenfra, arrangerer møter og seminarer. Ledere på høyere nivå blir etter hvert koblet på.

“Det starter med ideene blant medarbeiderne, og så har vi ledere som fanger opp, og gir støtte” (Intervju 09.10.2012).

Fagressursdirektøren og byggherredirektøren begynner å diskutere ulike konsepter som passivhus og klimagassregnskap, og hvordan dette kan tas inn i utredningene av nye byggeprosjekter.

«Utviklingsavdelingen tilrettelegger forskning og sin strategi, men byggherredirektøren og fagressursdirektøren måtte bestemme hva som skal gjøres i byggeprosjektene vi leder. (Intervju 09.10.2012).

I 2010 la Byggherredirektøren frem et forslag om at alle nybygg skal utrede alternativanalyser for kostnader på både passivhus og Tek 10 – 5 % ved hjelp av klimagassregnskap og LCC. Ved å regne på begge alternativene får en frem eventuelle ekstra

utgifter eller besparelser som kan gjøres om en velger en mer klimavennlig løsning som passivhus. Beslutningstagere i ulike deler av organisasjonen viste dermed villighet til å satse på forslagene som var kommet gjennom FoU- prosjektet.

Når ulike prosesser knyttes sammen, kan det og være en kilde til suksess for begge. De forsterker hverandre. Sik kan nettverkene i organisasjonen støtte seg på hverandre og styrke arbeidet de holder på med, selv om de ikke jobber i en enhetlig gruppe. LCC har vært på agendaen i Statsbygg siden 1982, men fikk først et ordentlig gjennombrudd når det ble koblet opp mot Miljøstrategien. Det nye anvendelsesområdet har fungert som en drivkraft. Det samme gjelder klimagassregnskapet.

“LCC viste seg og kunne brukes til å regne på kostnader knyttet til miljøtiltak. Andre personer har holdt på med klimagass lenge, og sammen så ble det litt mer kraftfullt enn alene. Man vet jo ikke om man lykkes i slike prosesser, men plutselig får man et gjennombrudd” (Intervju 09.10.2012)

Det er mulig at sammenkobling av ulike nettverk på tvers har sikret en større gjennomslagskraft i tillegg til oppfølging fra ledelsen. Det har bidratt til å skape flere «forkjempere», som jobber om det samme målet internt i organisasjonen.

«Jeg måtte kjempe for det synet på miljø som vi har i dag. Det var flere støttespillere rundt om i organisasjonen, vi måtte forsvare forslagene våre internt (Intervju 25.04.2012).

Utviklingen av klimagassregnskapet tydeliggjorde det synet på klima som en ønsket å innføre i organisasjonen, og førte til at ideene spredte seg, og ikke bare blant de som jobbet konkret med miljø i organisasjonen. De som var opptatt av klimaperspektivet i miljø mente at denne type tilnærming var den riktige, og jobbet for å skape en fellesforståelse i organisasjonen for dette. Selv om de politiske utvalgene hadde konkludert med at klimaperspektivet var viktig for fremtidens byggesektor, var det ikke nedfelt i forskrifter, og det var ikke kommet tydelige nok signaler på hva fremtidige forskrifter ville inneholde. Å få på plass en miljøstrategi hvor dette synes var representert, fremstod nå som enda viktigere.

«Strategien måtte lanseres og komme med en konklusjon før det gikk en annen vei internt. Vi kan ikke vente til forskriftene kommer, vi må være forberedt i tide. Derfor var det viktig å være tidlig ute, komme på rett spor» (Intervju 08.10.2012).

Før organisasjonen rakk å ta miljøarbeidet i en annen retning enn de internasjonale og faglige trendene pekte ut, hastet det med å få forankret en formell policy i tråd med dette. Dette måtte sementeres i organisasjonen. Det er en utbredt oppfatning av at “staten skal gå foran” og akkurat dette gjentas ofte i organisasjonen. Organisasjonskulturen er preget av denne holdningen.

“Selv om det er vanskeligheter og frustrasjon knyttet til dette, så er det også veldig nyttig, vi går foran og gjør staten bedre” (Intervju 09.10.2012).

Statsbyggs formelle hovedmål og strategier preges av dette mantraet, og det er eksplisitt uttrykt i formelle sammenhenger. Det reflekteres og i den politiske forventningen til Statsbygg. Det er viktig for medarbeiderne og det fungerer som drivkraft for prosesser slik vi ser i utviklingen og arbeidet med klimagassregnskapet. Prosjektet forsvares ut fra denne tilnærmingen.

Det er også andre motiver for utviklingen av en miljøstrategi enn institusjonelle oppfatninger om Statsbyggs rolle. Statsbygg må kunne konkurrere mot andre markedsaktører for å klare å hevde seg. Selv om det er sterke normative konvensjoner som fungerer som drivkraft for en policy, er en tydelig påvirkning utenfra.

“Vi gjør ikke dette bare for å være best i miljøklassen, for å få en klapp på skulderen, Statsbygg ser at vi blir utkonkurrert av andre ambisiøse konkurrenter i markedet hvis ikke vi er med nå i god tid i forveien. Markedet var i ferd med å endre seg, det har skjedd noe enormt de siste to årene, med blant annet BREEAM¹⁰ som fyrer under denne utviklingen. Statsbygg løper nå for å holde tritt, før var vi i spissen, så da ble vi kanskje mer slappe. Nå er det andre krefter som presser på oss» (Intervju 25.04.2012).

I tillegg er Statsbygg i en utsatt posisjon fordi organisasjonen er underlagt politisk styring. Ved et politisk skifte er ikke Statsbyggs posisjon selvsagt, og organisasjonen har vært gjenstand for store endringer tidligere. Hvis ikke Statsbygg klarer å levere på de områdene som inngår i virksomheten kan den bli utsatt for omfattende endringer. Det å være ledende på miljø i næringen kan betraktes som et konkurransefortrinn, og et argument for å beholde organiseringen av statlig byggherrevirksomhet slik den er i dag. Selv om policyen skaper

¹⁰ Breeam er et internasjonalt sertifiseringssystem for miljøsertifisering av bygg. BreeamNor heter den norske utgaven.

endring, kan den på sikt fungere som et stabiliserende element som gjør at andre store organisatoriske endringer unngås.

6.2.5 Konflikt og motsetninger innad i organisasjonen

Statsbygg er en hierarkisk organisasjon hvor linjen er viktig. Å jobbe på tvers medfører utfordringer som kan skape gnisninger.

Det interne samarbeidet på tvers har vært fruktbart, men det har og vært utfordringer knyttet til det. Statsbygg er en hierarkisk organisasjon som følger linjesystemet. Slik sett er det ingen naturlige veier mellom de ulike involverte avdelingene.

De interne prosessene ledet opp til lanseringen av Miljøstrategien i 2010 viste at ledelsens støtte var viktig. Strategien utfordret en del handlingsmønstre og rutiner som var etablert, i tillegg til måter å tenke på. Dette gjorde at de nye ideene møtte noe motstand internt. For de involverte i prosjektet har det derfor vært viktig og vite at en har ledelsen i ryggen, slik at en kan stå i en situasjon hvor mye er uavklart og uklart. Det har ikke vært entydige svar på faglige utfordringer, noe som har ført til uenigheter og motstand. Det har derfor vært viktig med støtte.

“Når det er motstand mot de løsningene som velges, da er det viktig at man har besluttet noe og står sammen på tvers av avdelingene, gjennom for eksempel ledelsen “ (Intervju 09.10.2012).

Klimaendringer og håndteringen av utfordringer knyttet til dette lå utenfor kompetansefeltet til organisasjonen. Selv om organisasjonen hadde utarbeidet klimagassregnskap var dette noe som i hovedsak hadde skjedd i samarbeid med FoU- avdelingen, og organisasjonen som helhet manglet kompetanse og kunnskap. Når klima ble et såpass sentralt tema i Miljøstrategien utfordret det en rekke tankesett, rutiner og konvensjoner. Det var uenighet knyttet til valg av løsninger og det var uenighet i hvorvidt miljø skulle prioriteres så høyt.

“Kompetansen er viktig. Vi ser at når folk blir «overbevist» så blir de forkjempere på vegne av miljø i organisasjonen. Det er viktig. Dette er en nødvendig drivkraft. Det går litt tregt med læring i store organisasjoner (Intervju 25.04.2012).

Det var blitt klart i løpet av utarbeidelsen av analysene og rapporten til Fornyingsadministrasjons- og kirke departementet at det behøves en langsiktig ambisjon og en kortsiktig konkret plan. Dette hadde tidligere blitt foreslått i analysedokumentene, men mot slutten av 2009 ble det besluttet at dette skulle gjennomføres.

«Da ideen kom om en langsiktig strategi, da jublet noen av oss, dette var jo logisk. Hvis man skal ha gode mål for fireårige perioder, må man nesten vite hvor man ender. Det kan ikke være blankt etterpå. Hvor er vi i 2030? Vi lagde forslag til langsiktig plan, der tok vi utgangspunkt i det vi forventet ville skje. Det langsiktige var ambisjoner, de kortsiktige var konkrete miljømål (Intervju 08.10.2012).

Strategien skal hele tiden endres og revideres for å imøtekomme fremtidige krav og mål. Særlig teknologien innenfor energiløsninger er i rask utvikling, og å låse seg fast til løsninger tidlig ansees som risikabelt.

6.2.6 Departementets rolle

Statsbygg er statens rådgiver på bygg og eiendom, men det er det departementale nivået som må fatte de større beslutningene. Fornyingsadministrasjons- og kirke departementet som via tildelingsbrevet hadde bestilt en rekke miljøanalyser av Statsbygg. Dette ble utført, med departementet hadde ikke stilt noen nye krav til organisasjonen ut fra disse analysene.

I forbindelse med tildelingsbrevet 2010 og en videre satsning på klima kom det frem at dette måtte sees i sammenheng med Statsbyggs konkurranseevne og kundenes etterspørsel. Statsbygg fremhevet at en kunne forvente høye miljøkrav fra bestillerne, og at andre leverandører stod klar til å levere på dette området om ikke Statsbygg klarte. Etter leveringen av rapporten i 2009 ble det i stortingsproposisjonen og i Tildelingsbrevet beskrevet at “Statsbygg skal i 2010 utarbeide og etablere langsiktige miljøambisjoner og -mål for egen virksomhet, sammen med tiltak for å nå disse” (St. Prop. 1 2010- 2011, Fornyingsadministrasjons- og kirke departementet 2010). Pålegget om å utarbeide en ny miljøstrategi kom dermed formelt sett fra Fornyingsadministrasjons- og kirke departementet, men initiativet og forslaget fra Statsbygg. Endelig hadde organisasjonen mulighet til å omsette analyser og kunnskap til handling.

6.2.7 Miljøstrategien utarbeides og lanseres

I mai 2010 ved administrerende direktørs ledermøte ble det vedtatt at miljømålsprosessen skulle settes i gang, i tråd med virksomhetsplanen 2010.

I tillegg ble det kartlagt kompetanse og eksisterende rutiner på de ulike områdene innenfor miljø. Det var fortsatt gode rutiner på de tradisjonelle miljøområdene.

«Men nå var vi jo klar over at klimagassutslipp var særs viktig. Dette måtte henge høyt oppe på agendaen. Det førte til at vi skulle prioritere satsningsområder, og etterhvert valgte vi de fire områdene innen dette da [energi, materialer, lokalisering intern virksomhet] (Intervju 08.10.2012).

Ettersom det forelå gode analyser i forkant ble selve strategien utarbeidet av en arbeidsgruppe i løpet av våren og høsten 2010. Arbeidet med selve strategien tok ikke lang tid, men det var alt forarbeidet som hadde pågått over mange år som var av avgjørende karakter som la premissene for at den ble utarbeidet. Alle avdelinger kom med høringsinnspill, og i oktober 2010 ble Miljøstrategien vedtatt. Når strategien blir lansert med virkning fra 01.01.2011 var det ett- to år siden den forrige miljøhandlingsplanen “gikk ut”.

Utarbeidelsen av den nåværende Miljøstrategien var en prosess som pågikk i flere år hvor en rekke kartlegginger og analyser ble gjennomført. Den bygger på kunnskap om miljøområder som har vært i fokus i organisasjonen lenge, men introduserte etter hvert klimaendringer som nytt sentralt tema, med klimagassreduksjon som overordnet mål. Strategien ble utformet som en langsiktig strategi, i tråd med klimapolicytankegang. Eierdepartementet har vært inne og stilt krav og pålegg knyttet til miljø, men dette har vært preget av tett dialog med Statsbygg, hvor det er organisasjonen selv som har tatt mye av initiativet.

Den nye strategien skiller seg vesentlig fra de forrige, både med endret hovedfokus, og fordi den inneholder både kortsiktige og langsiktige mål og den er integrert i virksomhetsplanleggingen, hvilket betyr at den må rapporteres på.

«Denne strategien er veldig integrert, da får du også en oppfølging tertialvis. Og det skaper virkelig trykk i arbeidet som vi aldri har hatt før. Tidligere ble det ikke koblet til virksomhetsplanleggingen og dermed telte det ikke i budsjettprosessene» (Intervju 08.10.2012).

6.3 Fra utvikling til implementering

Statsbygg var i forkant av norsk regelverk da strategien ble utarbeidet. Når klimameldingen og byggemeldingen kom i 2012, hadde organisasjonen allerede innarbeidet de foreslåtte tiltakene i strategien.

For Miljøstrategien har utviklingsfasen foregått i FoU- avdelingen, men andre avdelinger har og deltatt. Når tiltak flyttes ut av FoU- avdelingen og inn i prosjektorganisasjonen for og operasjonaliseres går en over i implementeringsfasen, men samtidig er det en flytende overgang. En del tiltak og verktøy blir testet i ulike pilotprosjekter, for å så revideres eller implementeres i alle prosjekter når en ser hvordan det fungerer i praksis.

Gjennomgangen av miljøkompetanse i Statsbygg etter at strategien er tatt i bruk viser at «det er behov for styrket systematikk og bedre organisering av miljøarbeidet» (Statsbygg 2012e). Det blir regnet som avgjørende for innføringen av strategien at prosjektlederne har kompetanse til å kommunisere miljø ovenfor oppdragsgivere.

Slik det er i dag har den enkelte prosjektleders engasjement for miljø mye å si for hvilke miljømål som blir satt og for ambisjonsnivået, og de som er opptatt av miljø har gjerne høyere ambisjoner i sitt prosjekt.

De tradisjonelle miljømålene står fortsatt sterkt i sammenligning med nye klimamål

«Veldig mange prosjekter har ambisiøse mål på energi, ofte bedre enn Tek 10 minus 5, som er minstekravet i Statsbyggs miljøstrategi. Det er lettere å sette et bra mål på energi for det er mye fokus på det og mye kunnskap om det, og det er lett å måle» (Intervju 02.10.2012).

Energimål og energieffektivisering er kjente temaer i organisasjonen, og disse er det og lang tradisjon for å jobbe med. Mål på resirkulering ligger og langt over hva som er minimumskrav. Det er tydelig at krav knyttet til dette har gjennomslagskraft, og at dette tas med aktivt i prosjekter. Mål knyttet til lokalisering og materialbruk er mere ulne, og ofte ikke målbare. Måten målene er skrevet på de andre områdene er mer generelle, det er vanskelig å måle resultatene fordi ofte står de beskrevet i mer generelle vendinger.

Den overordnede klimatenkningen preger enda ikke miljømålene og prosjektgjennomføringen i Statsbygg. De nye temaene som har blitt introdusert med Miljøstrategien har ikke i like stor grad befestet seg i organisasjonen. Allikevel har det

skjedd en stor endring, knyttet til holdninger innad i organisasjonen. Miljø er et «buzzword», det snakkes mye om det, arrangeres seminarer og utarbeides nye rutiner fortløpende. Flere prosjekter løftes frem som piloter på nye miljøområder med klima som fokus. Dette tyder på at det pågår en gradvis befestelse av den nye klimarelaterte holdningen til miljø i organisasjonen, men at dette tar lang tid, og implementeringen skjer ikke over natta. Selv om deler av organisasjonen har omsluttet de nye måtene å tenke på, har ikke dette blitt videreført i alle ledd, slik at de som produserer og levere tjenester på et operativt nivå, fortsatt er på et tidlig stadium. Igjen er det slik at det er de med interesse og engasjement som driver utviklingen fremover og iverksetter tiltak ovenfor aktører utenfor organisasjonen som setter rammebetingelsene for byggeprosjekter.

6.4 Miljøstrategiens klimapolitiske relevans

Det er identifisert en rekke endringer i Statsbyggs miljøpolicy. Det var en overgang fra tradisjonell forståelse av miljøområder, til en mer helhetlig tilnærming hvor klimaperspektivet gikk fra å være ubetydelig, til å være ett av flere elementer, for å ende opp som et overordnet mål. I tillegg ble miljø for første gang inkludert i virksomhetsplanlegging og rapportering, som en del av mål- og resultatstyringen, og en gikk fra fireårige planer til en langsiktig strategi som underveis skal oppdateres i henhold til utviklingen. Statsbygg har «truffet» med sin Miljøstrategi og lyktes i å være tidlig ute. De viktigste momentene i dagens klimapolitikk innenfor byggsektoren følger den samme utviklingen som Statsbygg har sett for seg og arbeidet med i lengre tid. Slik sett har organisasjonen lyktes med å være fremtidsrettet og treffe på de trendene som har blitt fanget opp.

I klimameldingen står det at energikravene i byggeteknisk forskrift skal ligge på passivhusnivå i 2015 og nesten nullenerginivå i 2020 (St. Meld 21 2012). Hvor Miljøstrategien fra 2010 sier at organisasjonen skal ha *kompetanse* på passivhus, så har stortingsmeldingene bekreftet at passivhus nå blir standard.

“Før måtte vi ta hensyn til det vi trodde skulle komme, men nå vet vi at det kommer. Det som før var nice to have er nå blitt noe vi MÅ ha” (08.10.2012).

6.5 Analyse

Ut fra det organisatoriske perspektivet kunne vi anta at:

- *Organisasjonen vil være styrende for en policyendring*

Policyendring vil påvirkes sterkt av det lokale nivået, og både strømninger fra omgivelsene og institusjoner innad i organisasjonen vil ha betydning for prosessen. Det lokale nivået vil ha innvirkning på utforming av policy og resultatet gjennom normer og verdier, strategier og handling. Bottom- up perspektiver ser på policyendring og utvikling som en vekselvirkende prosess mellom ulike policy- nivåer med ofte selvvalgte nettverk som består av dedikerte mennesker.

Antagelsen fra det organisatoriske perspektivet virker å passe godt til situasjonen i Statsbygg. Statsbygg har beveget seg fra det som jeg her kaller en *tradisjonell fortolkning* av miljøproblemer, hvor hvert miljøområde ble betraktet og håndtert isolert, til å bruke reduksjon av klimagassutslipp som en *overordnet ide* som skaper en annen tilnærming til miljø, hvor miljø og klima sees i en helhetlig sammenheng. Organisatoriske forklaringsfaktorer har spilt inn på utviklingen og endringen av miljøpolicy. Når normer og strategi kobles sammen gjennom handling, så leder det i dette tilfellet til en vellykket policyendring. Ledelsens rolle var og viktig, og kan betraktes som en nødvendig forutsetning for gjennomføring av satsningen, men lederengasjement og strategi er ikke tilstrekkelig for å få gjennomført endringen. Det er en avhengighet mellom dette på den ene siden og medarbeidernes kapasitet og engasjement på den andre.

6.5.1 Ideologiske endringer og passende adferd

Christensen og Lægreid (2007) beskriver hvordan ideologiske endringer, myter og trender påvirker organisasjonen normativt, og skaper press for endring. EUs klimapolitikk kan sies å representere en stor internasjonal trend, som har påvirket organisasjonens oppfatning av miljø og klima. Dette gjenkjennes i hvordan informantene i organisasjonen selv vektlegger EU som den viktigste premiss- setteren for klimapolicy innen bygg.

I tillegg har de norske faglige utredningsrapportene lagt seg på den samme linjen. Dette skaper en kontekstuell setting der Statsbygg tolker strømmingene i lys av forventninger fra omgivelsene om at Statsbygg skal gå foran.

Innen for det organisatoriske perspektivet vektlegges det hvordan organisasjoner skaper eller vedlikeholder legitimitet ovenfor omgivelsene gjennom å følge endringer som vurderes som passende. Nettverket som var involvert i utviklingen av den nye Miljøstrategien var påvirket av politiske strømninger, men brukte mye tid på å tilpasse dette til egen organisasjon. Selv om deres situasjonsforståelse skilte seg fra verdimønsteret i resten av organisasjonen koblet de nye ideer sammen med de eksisterende verdiene. Tanken om at staten har et ansvar for å gå foran såpass befestet i organisasjonen, kan en si at denne rolleforståelsen er institusjonalisert, og er et kulturelt trekk ved organisasjonen. I denne endringsprosessen har klimaperspektivet og forståelsen av dette problemet ligget nær de eksisterende institusjonene i Statsbygg. Eksisterende normer brukes til å legitimere denne satsningen.

Christensen og Lægreid (2007) trekker frem hvordan institusjonell autonomi og interne dynamikker er viktig for en organisasjon i endring, og i Statsbygg spilte dette en stor rolle. Fortolkninger av de organisatoriske verdiene som at det er viktig at Statsbygg tar større ansvar enn andre i bransjen muliggjorde en satsning på miljø. Selv om det mangler virkemidler for å nå politiske mål er det tydelig at Statsbygg forventer at det vil være etterspørsel etter klimavennlige løsninger i fremtiden, og at det også dermed forventes at Statsbygg skal være i stand til å levere dem. Det ansees som *passende adferd* for Statsbygg å respondere de de klimapolitiske signalene, som kan sees på som uttrykk for institusjonelle forventninger fra omverdenen. Det uttrykkes at Statsbyggs legitimitet vil avhenge av suksessen og evnen til å imøtekomme disse.

En organisasjon vil bruke eksisterende institusjoner som stabiliserende elementer, og endringer blir fortolket innenfor rammene av eksisterende normer og verdier. «Staten skal gå foran» kobles til den nye strategien for å legitimere den. Slike (om)tolkninger og tilpasninger til organisasjonens egen «virkelighetsforståelse» kan være et grep for å skape støtte og forankring innad i organisasjonen. Det gjør det lettere å argumentere hvorfor en endring er riktig eller passende, selv om det innebærer en ideologisk endring. Verdier og institusjoner skaper organisasjonsidentitet, og en prøver å sette *klimaperspektivet* i sammenheng med disse. En endringsprosess vil være langt enklere å gjennomføre om endringene er i tråd med eksisterende verdier er (Brunsson og March 1993 i Christensen og Lægreid 2007). Ved å

knytte klimaperspektivet til eksisterende verdier gir man handlingene mening og forankring i organisasjonens institusjoner. Normative rammer kan brukes aktivt for å legitimere en endring, selv om endringene ikke nødvendigvis er fundert i normative avveininger, for eksempel konkurransevne være utgangspunktet for endringen. Ulike sider ved endringene kan over- eller underspilles avhengig av hvem man ønsker å overbevise. For eksempel ble det vinnende argumentet ovenfor departementet at dette ville styrke Statsbyggs konkurransevne, og at en kunne forvente høye miljøkrav i fremtiden fra bestillerne, selv om dette ikke enda var kommet til uttrykk i kommunikasjonen med kundene. Her ble den normative begrunnelsen knyttet til forståelsen av Statsbyggs samfunnsoppdrag tonet ned. Innad i organisasjonen har dette i langt større grad vært det som har blitt kommunisert.

Tvetydighet i organisasjoner er en del av organisasjonens natur. Det som er spesielt for offentlige organisasjoner er også at målene er mer sammensatte og komplekse fordi mange ulike hensyn skal ivaretas. Miljø er kun ett av disse, og når dette kommer i konflikt med andre mål, oppstår gnisninger. I tillegg har Miljøstrategien utfordret etablerte handlingsmønstre. Da er det viktig å skape forkjempere, «aktivister» som kan forsvare den satsningen en holder på med. Slik sett kan det tolkes som et strategisk grep både fra nettverket og fra ledelsen når policyendringen kobles opp mot sterke institusjonelle tolkninger av organisasjonens rolle i samfunnet og verdier. Det har vært viktig for de involverte å ha ledelsen på sin side ettersom prosessen utviklet seg og omfanget av den økte, fordi den utfordrer både institusjoner og innarbeidede arbeidsmønstre internt. Endringer tar gjerne lang tid, og for å dempe konflikter vil det å koble endringene til institusjoner kunne være et strategisk grep for å sikre støtte internt for endringene.

Det kan tyde på at endringene i policyen leder til en gradvis institusjonalisering av de nye verdiene og en endring av selve organisasjonen. Deler av organisasjonen er svært involvert i det nye tankesettet, men det tar tid og «spre» det videre til resten av organisasjonen. Allikevel har de organisasjonsmessige grepene som har blitt tatt gjort at klima og miljørapportering har fått en helt annen relevans i hverdagen til de delene av organisasjonen som ikke har vært involvert i utviklingsprosessen. Klima og miljø har og blitt formelt synliggjort som satsningsområde ved å fremheve dette i Statsbyggs hovedmål- og strategier. Det kan tenkes at det pågår en normativ isomorfisme hvor organisasjonen responderer på trender og forventninger ved å endre måter og organisere seg på. Dette kan på sikt lede til en endring av selve organisasjonen, og ikke bare en policyendring.

6.5.2 Selekterte nettverk og interorganisatorisk aktivisme

Samtaler på tvers av organisasjonen leder til et gryende samarbeid og etter hvert en mer formell og strategisk utviklingsprosess av et nytt verktøy. Samhandlingsprosessen som oppstår har et løst og uformelt utspring, og bygger på kollegiale nettverk. I begynnelsen er samhandlingen ustrukturert, og det skjer ikke spesielt store endringer, men det initierer en prosess, og bidrar til å skape en del nye ideer til hvordan man kan tenke på klima og bygg i et byggherreperspektiv. I bottom- up- perspektivet fremheves motivasjon og kapasitet hos medarbeiderne som viktig for endringsprosesser (Kasa et. al 2012). I en tidlig fase er slike uformelle prosesser avhengige av at noen er engasjerte og motiverte for å initiere og arbeide for en endring. I tillegg har nettverket et normativt fundament basert på en rekke organisatoriske verdier, og dette kobles med de nye trendene som etter hvert preger fagområdet. Det skjer dermed en kobling mellom verdier i organisasjonen som etter hvert knyttes opp mot spesifikke måter å aktivisere seg og samhandle. Det skjer gjennom et egendesignet nettverk, en *selektert struktur*. Til denne strukturen knyttes mennesker som har nyttig kunnskap, kompetanse, og også driv til å gjennomføre endringsprosesser. De jobbet på tvers av organisasjonen i et nettverk som ikke fulgte linjen eller avdelingsoppdelingene, men baserte seg på kollegiale nettverk.

Denne aktiviteten passer med det Hjern og Porter (1981) referer til som *interorganisatorisk aktivisme*, hvor et nettverk gjennom handling søker å endre en organisasjons praksis. De selekterte nettverkene klarte å knytte sammen ulike arbeidsprosesser som skjedde på ulike steder. Sammenkoblingen av de to ulike arbeidsprosessene økte gjennomslagskraften betydelig. Hill og Hupe (2009) påpeker hvordan aktørene eller medlemmene som er involvert i policyprosessener avhengige av hverandre fordi de trenger hverandres ressurser til å oppnå mål. De kollegiale nettverkene er til en viss grad uformelle, men ved å etablere et felles «prosjekt» formaliseres prosessen, og lederne kobles på i større grad.

I intervjuene fremkommer det at ledelsesfokus er avgjørende, og nettverket og får raskt ledelsens støtte. Aktiviteten i det selekterte nettverket får et helt annet trykk når ledelsen engasjerer seg. Da først begynner snøballen å rulle fort. Gjennom ledelsens engasjement klarte en å bygge opp et viktig verktøy, og i tillegg få fart på klimastrategiske arbeidet. Når toppledelsen er involvert ser vi at arbeidet blir systematisert på en annen måte, og at en trer i

større grad ut av personavhengigheten som ligger til grunns for det uformelle nettverket, fordi den ikke lenger er like avhengig av enkelmedarbeideres kapasitet og motivasjon. Nettverkmeter blir i organisasjonssammenheng en type bottom- up prosess som utfordrer etablerte handlingsmønstre fordi den omgår den hierarkiske linjen. For at dette skal lykkes, må nettverket derfor også ha ledelsens aksept. Strategi og ledelse er to elementer som kommer inn som en nødvendig forutsetning for å løfte prosessen videre og bidra til en systematisk utvikling og innovasjonsprosess. Det er allikevel viktig å merke seg at initieringen og gjennomføringen er avhengig av kapasiteten til det selekterte nettverket, fordi det enda ikke er mange i organisasjonen som har noe eierskap til policy- prosessen. En ting vi ser er at denne prosessen ikke er lineær, eller toppstyrt. Det har tatt mange år å komme i gang, og det har vært nødvendig med sterkt personlig engasjement fra de involverte. Dette understreker sårbarheten til slike type nettverk og prosesser, særlig i en tidlig fase hvor prosessen ikke er særlig forankret og foregår på et uformelt plan.

6.5.3 Lokalt og sentralt nivå

I tillegg til at denne prosessen bidro til spredning av ideene i organisasjonen, ble og politikken til eierdepartementet ovenfor Statsbygg etter hvert endret. Departementet satte rammebetingelsene for gjennomføringen av policyendringen etter råd fra Statsbygg. Slik sett kan en si at Miljøstrategien ble utviklet i en vekselvirkende prosess mellom ulike policy-nivåer. Utarbeidelsen har skjedd i en interaksjonsprosess mellom Statsbygg og eierdepartementet, hvor lokale initiativ har lagt de faglige og utformende føringene. De ideene som oppstod får ikke bare påvirkningskraft internt, men de blir kanalisert ut og spres til aktører som har beslutningsmyndighet over organisasjonen. Slik utvides nettverket stadig til å involvere nye aktører som prosessen avhenger av, og tilknytter seg aktører som kanskje er avhengige av den prosessen som skjer. Nettverket holdes ikke kun innenfor organisasjonen, og dermed får de ideene og arbeidet som har blitt utført en forankring hos aktører med beslutningsmyndighet og som kan bidra til å skape en enda større forandring.

Empirien analysert fra et organisatorisk bottom- up perspektiv viser hvordan bestemte verdier og normer gjennom selekterte nettverk kobles med strategi og handling. Lokalt initiativ og uformelle kollegiale nettverk har fungert som pådriver for policyendringen hvor

internasjonale politiske og faglige strømninger har blitt tolket i sammenheng med eksisterende organisatoriske verdier. Gjennom dette har det over tid skjedd en policyendring hvor både organisasjonen og formelle beslutningstagere har endret politikk og praksis.

7 Konklusjon

7.1 Innledning

I denne delen oppsummeres de empiriske funnene og analysen. Jeg drøfter funnene fra de ulike empiri-kapitlene og analysene, og sammenfatter funnene.

7.1.1 Problemstillingen

Når jeg startet arbeidet med oppgaven ønsket jeg å finne ut av hva som hadde ledet til utviklingen av Miljøstrategien i Statsbygg. Jeg utarbeidet derfor denne problemstillingen:

Statsbygg har utarbeidet en ny miljøpolicy hvor klima har stort fokus. Hva forklarer denne endringen i Statsbyggs miljøpolicy?

7.2 Hovedfunn om policyendring i Statsbygg

Innledningsvis skrev jeg at jeg i oppgaven ville argumentere for Statsbygg over tid utviklet en miljøstrategi som hadde som mål å imøtekomme politiske målsetninger om reduserte klimagassutslipp uten at det har vært sterke økonomiske insentiver eller sterke sentrale krav til virksomheten. Oppgaven har, som jeg skrev i metodekapittelet, som fokus å forstå hva som bidro til endring, uten at konklusjonene til slutt er en uttømmende liste. Hovedfunnene mine i oppgaven viser at det som forklarer endringen i Statsbyggs miljøpolicy er påvirket av ulike forhold, men at det var faktorer innad i organisasjonen som fungerte som drivkraft for endringene. Dette fremkom klart i empirien i kapittel seks. Nedenfor har jeg skissert de sentrale funnene kronologisk slik de kom frem i empirikapitlene:

- Eierstyringen har lagt noen generelle føringer for måloppnåelse på miljøområdet, men ikke vært preget av sterke krav og policyføringer.
- I bestillinger fra oppdragsgivere har ikke klimavennlige løsninger vært etterspurt eller lagt vekt på. Finansieringsordningen for byggeprosjekter ble derimot sett på som en mulig hindring for en ambisiøs klimasatsning.
- Eksisterende krav til miljø la ingen sterke føringer for klimasatsning.

- Politiske strømninger og trender særlig fra EU innen klima- og bygg bidro til endringer på miljøområdet, både via formell påvirkning gjennom direktiver, og mer implisitt institusjonell betydning.
- Medarbeidere og ledere i Statsbygg som jobbet med miljø oppfattet de politiske signalene som svært relevante for organisasjonen, noe som ble forsterket av et økt fokus på klimagassutslipp også i byggesektoren i Norge.
- Kollegiale nettverk var sentrale i utviklingen av Miljøstrategien og initierte endringene i Statsbygg gjennom en uformell samhandling i starten av prosessen.
- Strategi og ledelselementet, som følge av toppledelsens engasjement, var en nødvendig forutsetning for en mer systematisk utvikling og innovasjonsprosess, men gjennomføringen var avhengig av kapasiteten til det selekterte nettverket.
- Prosessen ble legitimert ved å sette endringene i sammenheng med organisasjonens eksisterende verdier.
- Eierdepartementet Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet ble aktivert gjennom den formelle styringsdialogen, men Statsbygg spilte inn endringsforslagene selv. Slik ble policyprosessen vekselvirkende mellom de ulike policy- nivåene.

7.3 De tre perspektivene; oppsummering av mulige forklaringsfaktorer

i oppgaven tok jeg utgangspunkt i to top- down tilnærminger, og en bottom- up tilnærming. Her oppsummeres de ulike forklaringsfaktorene som kom frem under hvert av de ulike perspektivene.

Top- down perspektivene

7.3.1 Det økonomiske perspektivet

I den økonomiske forklaringsmodellen var eierstyring og etterspørsel ansett som viktig, basert på en top- town tilnærming og agentteori om forholdet mellom prinsipal og agent. I kapittel 4 og 6 ble det trukket frem at eierstyring har påvirket organisasjonen, og utviklingen av strategien har skjedd delvis i samspill med eierdepartementet. Endringene som har skjedd på policyområdet har blitt drevet frem av Statsbygg, men ikke som et pålegg eller sentralt styrt, og hierarkisk innført grep. Mulighet for eierstyring er begrenset av

organisasjonsmessig differensiering og modellen for finansiering av byggeprosjekter. Gjennom mål- og resultatstyring har eierdepartementet skissert noen krav, og de som omhandler klima ofte er generelt utformet. Eierstyring har derfor vært en påvirkningsfaktor, men ikke den styrende drivkraften. Styringsdialogen er et mindre fremtredende element på miljøområdet og utviklingen som har skjedd der. Den bærer ikke preg av en sterk sentral styring eller sterke insentiver ovenfra, men fremstår mer som en forventning hvor Statsbygg har fulgt aktivt opp selv og utarbeidet egne strategier.

Den empiriske gjennomgangen viste at det var liten oppmerksomhet om miljøambisjoner hos Statsbyggs kunder. Etterspørsel etter klimavennlige løsninger har i svært liten grad forekommet fra oppdragsgivere og brukere. Selv om departementene har egne miljøhandlingsplaner som tilsier at de skal etterspørre miljø i bestillinger, så er ikke dette nedfelt i konkrete krav til departementene eller til Statsbygg i byggeprosjekter. Selv om oppdragsgivere oppfattes som den viktigste parten for realisering av høye miljøambisjoner, har de hatt liten påvirkning på utviklingen av strategien.

Det antas at det er en målkonflikt mellom økonomi og klimavennlige løsninger som gjør at de generelle kravene ikke er så ambisiøse, og dermed forhindrer at kundene etterspør klima- og miljøvennlige bygg. Siden Statsbygg er tjenesteleverandør og ikke forvalter egne midler, vil virksomheten rette seg mot departementenes etterspørsel heller enn overordnede politiske målsetninger. Finansieringsordningen fremstår derfor som en barriere for gjennomføringen av byggeprosjekter med ambisiøse klimamål. Hvis bestiller/utfører- prinsippet legges til grunn, er insentivene til å gjennomføre en policyendring lave. Bestillerfunksjonen hadde ingen klar innvirkning.

Hovedkonklusjonene i kapittel 4 var at «mål- og resultatstyring har påvirket policyendringen i Statsbygg gjennom å legge noen generelle rammer for prioritering av miljø i organisasjonen, men har ikke vært styrende for fokuset på klima». Når det gjaldt bestillerfunksjonen var konklusjonen at «insentiv og etterspørsel fra oppdragsgivere på en policyendring knyttet til klimautfordringer mangler, og at bestillerfunksjonen ikke har vært styrende for utviklingen av en miljøstrategi».

7.3.2 Det politiske perspektivet

Det politiske perspektivet vektla regulering og politisk styring som viktig, la til grunns en instrumentell forståelse av organisasjonens handlinger og hadde vekt på top- down tilnærming til policyutforming. Med utgangspunkt i det politiske perspektivet, som vektlegger en hierarkisk styring, konkluderte jeg i kapittel 3 med at endringen av policy i Statsbygg ikke var sentralt styrt eller at det var gjeldende nasjonal klimapolitikk som var førende for utviklingen. Noe av dette kan skyldes den fragmenterte departementale delingen av ansvarsområder knyttet til byggenæringen. Flere forskningsrapporter har blant annet trukket frem denne fragmenteringen som en barriere for gjennomføring av effektive klimatiltak i byggesektoren. Statsbygg omtales som “statens verktøy”, men organisasjonen brukes ikke så aktivt til klimasatsning. I tillegg fantes få konkrete virkemidler og forskrifter rettet mot klima. Det forelå derfor ingen helhetlig eller overordnet plan for klimasatsning som var relevant for Statsbygg. Eksisterende forskrifter og reguleringer har i perioden strategien ble utviklet hatt større fokus på de tradisjonelle miljøområdene. Her har Statsbygg lenge vært gode på såkalt overoppfylling av krav. Varsel om krav på linje med de klimarettede EU- direktivene kom ikke før i 2012, to år etter at Miljøstrategien var lansert. Likevel kommer det frem av drøftingen at klimagassreduksjon som tema var i ferd med å bli et stadig viktigere element i utredninger og policyutvikling. Statsbygg har en iboende rolle som samfunnspolitisk aktør, og har en rekke forventninger på seg knyttet til denne rollen. Denne forventningen er også sterk innad i organisasjonen.

Organisasjonen har blitt sterkt påvirket av EU, gjennom å følge prosesser som foregår der, og endre og utarbeide Miljøstrategien i henhold til den retningen EU staker ut. Dette kommer frem i både kapittel 5 og 6. NOU-er og forskningsrapporter la seg på den samme tilnærmingen til klimagassreduksjon som EU, og de kommende direktivene, og har dermed forsterket Statsbyggs oppfatning av hva som blir fremtidige krav og forventninger. Dette har vært normativt fundert hos aktører i organisasjonen som arbeider med disse temaene, og har etter hvert blitt tatt opp av ledelsen og blitt fremhevet som en del av Statsbyggs verdigrunnlag. EU har fått en formell påvirkning gjennom lovverk, ved siden av en mer implisitt institusjonell betydning.

Jeg finne støtte for det politiske perspektivet i materialet når det gjelder klima som strategisk satsing i Statsbygg, og i kommunikasjonen mot eierdepartementet. Det kan se ut til at ulike strategier tas i bruk for å legitimere satsningen. En slik taktikk kan peke mot et viktig poeng

under det politiske perspektivet, nemlig at organisasjoner posisjonerer seg i og foretar strategisk-rasjonelle grep innenfor sine institusjonelle rammer for å oppnå fordeler i det systemet de er en del av. Rasjonelle handlingsmønstre er også forklaringsfaktor ved siden av normativt funderte handlingsmønstre.

EU- direktiver hatt en stor betydning, og disse har i langt større grad fungert som referansepunkter i forhold til utviklingsprosessen enn hva som nasjonale retningslinjer har gjort. Vi ser og at det er en “missing link” mellom de ulike policy- nivåene. Statsbygg har ikke mulighet eller evne til å påvirke EU- organer eller komme med innspill til policyutformingen. Dette er i samsvar med en top- down tilnærming til policy. Organisasjonen, sett i denne sammenheng, fremstår mer som et ledd som implementerer og utfører policy. Dette forsterkes av detaljnivået på direktivene, og de klare kravene de setter til policy.

Konklusjonen i kapittelet var «sentral politisk styring og krav har hatt mindre betydning for utformingen av Miljøstrategien. Faglige rapporter etterspurt av departementene som tok for seg klimapolitikk i byggesektoren representerer den linjen Statsbygg valgte å legge seg på. Disse politiske signalene har hatt stor betydning for utformingen av Miljøstrategien”. Under drøftingen av EUs politikk var konklusjonen at «Det politiske perspektivet fungerer som en god forklaringsmodell på EUs betydning for Statsbyggs miljøpolicy. Det er en sentral detaljstyrt top- down prosess, hvor det er lite samhandling og interaksjon mellom det sentrale nivået som utformer policy og det lokale nivået som implementerer de».

Bottom- up tilnærmingen

7.3.3 Det organisatoriske perspektivet

Det organisatoriske perspektivet så på institusjonelle faktorer som normer og verdier og hadde vekt på bottom- up tilnærming til policyutforming. Kapittel 6 hadde en grundig drøfting av dette punktet, og viste hvordan medlemmer av organisasjonen hadde aktivt jobbet for å få gjennomslag internt og ovenfor eierdepartementet for en ny miljøpolicy med klima som hovedfokus. Det har vært et aktivt initiativ innad i organisasjonen.

Nettverket som var involvert i utviklingen av den nye Miljøstrategien var påvirket av politiske strømninger, men brukte mye tid på å tilpasse dette til egen organisasjon. Miljøstrategien har blitt knyttet tett opp til kjerneområder i organisasjonens identitet. Samfunnsansvar, staten skal gå foran, og den rollen som Statsbygg tradisjonelt har hatt innenfor byggesektoren underbygger en videre satsning på miljø. Dette er noe organisasjonen identifiserer seg med og endringsprosessen har blitt legitimert gjennom dette. Fortolkninger av de organisatoriske verdiene som at det er viktig at Statsbygg tar større ansvar enn andre i bransjen muliggjorde en satsning på miljø. Det kan tyde på at endringene i policyen leder til en gradvis institusjonalisering av de nye verdiene og en endring av selve organisasjonen. Dette kan også være et tegn på institusjonell isomorfisme, hvor endrede måter hvor organisasjoner endrer seg til den antatt passende måten å organisere seg på, som videre kan bidra til å gi legitimitet.

Det skjer en kobling mellom verdier i organisasjonen og trender utenfra som etter hvert knyttes opp mot spesifikke måter å aktivisere seg på, en type interorganisatorisk aktivisme, hvor man jobber gjennom kollegiale nettverk. Gjennom sammenkoblingen av to ulike utviklingsprosjekter, og ved at ledelsen engasjerte seg ble gikk det over fra en mer uformell prosess, til et systematisk og strategisk arbeid som ledet til utvikling av et nytt verktøy som kunne brukes til å tallfeste klimagassutslipp og beregne kostnader ved ulike tiltak. Dette åpnet for utarbeidelsen av en ny policy på miljøområdet. Ledelsens rolle kan betraktes som en nødvendig forutsetning for gjennomføring av satsningen, men er ikke tilstrekkelig for å få gjennomført endringen. Det er en avhengighet mellom dette på den ene siden og medarbeidernes kapasitet og engasjement på den andre.

Gjennom en vekselvirkende prosess mellom ulike policy- nivåer via den formelle styringsdialogen med departementet, kobles de overordnede beslutningstagerne på, og Statsbygg får mandat til å utarbeide en ny policy på bakgrunn av det arbeidet som har blitt gjort. Konklusjonen fra kapittelet var «Empirien analysert fra et organisatorisk bottom- up perspektiv viser hvordan bestemte verdier og normer gjennom selekterte nettverk kobles med strategi og handling. Lokalt initiativ og uformelle kollegiale nettverk har fungert som pådriver for policyendringen hvor internasjonale politiske og faglige strømninger har blitt tolket i sammenheng med eksisterende organisatoriske verdier. Gjennom dette har det over tid skjedd en policyendring hvor både organisasjonen og formelle beslutningstagere har endret politikk og praksis».

7.4 Top down eller bottom up?

I diskusjonen om top- down og bottom- up prosesser har det blitt påpekt at en kombinasjon av de ulike tilnærmingene vil være en mer utfyllende og helhetlig tilnærming til et policy-studie. I oppgaven har vi sett at mye av drivkraften bak utviklingen av en klimastrategi kom fra det lokale nivået, og at en nettverksprosess har vært dels beskrivende for prosessen. Bottom- up tilnærminger har vært ansett som fruktbare som analytisk modell i tilfeller der det mangler en tydelig og sentralisert beslutningstager (Sabatier 1986). Klimapolitikk i Norge er et område der dette nok er tilfelle. Det er fortsatt et gap mellom klimapolitiske målsetninger og oppfølgingen i statlig byggherrevirksomhet. Samtidig vil en top- down analyse illustrere den rollen som særlig EU har hatt gjennom en langt større grad av detaljstyring og regulering fra en sentral policy- utformer. I dette forholdet er Statsbygg redusert til en implementeringsorganisasjon uten innvirkning på selve utformingen. Eierstyring har lagt generelle premisser for Statsbygg, og det samme har skiftet i miljøpolitikken til et sterkere klimafokus, også innen byggesektoren. Når det gjelder samlet styring av Statsbygg, det vil si gjennom eier, bestiller, regulerende og kontrollerende aktører kommer det frem at politiske målsetninger om klimagassreduksjon ikke like godt kommer til syne gjennom styringen av organisasjonen. Det åpner for muligheter på “grasrota” til å iverksette egne lokalt initierte tiltak i mangel av en overordnet policy.

I oppgaven har jeg forsøkt å belyse det sentrale nivåets rolle i policyendringen, men jeg har lagt stor vekt på det lokale nivået som forklaringsfaktor. I en bottom- up analyse vil sentrale prosessers betydning kanskje underspilles eller bli tillagt mindre innvirkning enn hva som er tilfelle (Sabatier 1986). For eksempel kan de offentlige utredningene og politiske signaler kunne tolkes sterkere som styringssignaler. Samtidig ser en gjennom det arbeidet som har pågått hvordan ideene til policydokumentet oppsto lokalt, og hvordan dette har blitt drevet fremover innad i organisasjonen gjennom nettverk. I policy- analyser er det ofte at dette bottom- up perspektivet oversees og kun formelle prosesser studeres. Det fører til at en dimensjon av policyutviklingen ikke blir belyst. Derfor er det viktig å ta i bruk begge perspektivene. Det lokale nivået har spilt en rolle, og gjennom vekselvirkende prosesser mellom ulike policy- nivåer, har Miljøstrategien blitt en viktig del av Statsbyggs politikk.

En videre interessant studie ville være å gå dypere inn prosessen med utgangspunkt i et nettverksperspektiv for å studere nærmere hvordan formelle og uformelle nettverk utvikles

og bidrar til endring. I denne avhandlingen er nettverket kun en del av et større bottom- up perspektiv.

7.5 Avslutning

Når det gjelder klimagassutslipp er det nødvendig og utarbeide policy som driver frem innovasjoner og endringer som bidrar til at samfunnet totalt klarer å gjøre store kutt i klimagassutslipp. Det overordnede klimapolitiske målet i Norge er et karbonnøytralt samfunn innen 2050.

Mine empiriske funn viser at medarbeideres engasjement er viktig i sammenhenger hvor policyendring skjer nedenfra. For at dette engasjementet skal omsettes i endring og innovasjon som bringer organisasjonen fremover, er god ledelsesstrategi og støtte nødvendig. Statsbygg endret sin politikk, og utviklet en miljøpolicy med klimagassreduksjon som hovedformål, som nå skal integreres og operasjonaliseres i byggeprosjekter. Selv om endringene er store for Statsbygg som organisasjon, er det fortsatt ganske åpent hvilken praktisk betydning de vil ha for byggeprosjekter i statens regi, og om det vil lede til en reell utslippsreduksjon. Arnstad- rapporten mener at byggesektoren har potensiale til å halvere sitt klimagassutslipp innen 2040, men da må blant annet offentlig sektor stille langt større krav til egen virksomhet på alle sider av bordet. Det gjelder både bestillere, utførere, og regulerende aktører.

Litteraturliste

Bellona og Siemens AS (2007): *Barrierestudien*. Tilgjengelig på:
http://www.bellona.no/filearchive/fil_Barrierestudie.pdf

Bressers, H. (2004): Implementing Sustainable Development: How to Know What Works, Where, When and How. S. 284–318 i *Governance for Sustainable Development: The Challenge of Adapting Form to Function*, (red) W.M Lafferty og E. Eldgar. Cheltenham

Busch, T. (2001): Konkurransen, økonomi og effektivitet i T. Busch, E. Johnsen, K.K. Klausen, J.O. Vanebo (Red.) *Modernisering av offentlig sektor. New public management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H.O., Lægreid, P., Roness, P.G. (2010): *Forvaltning og politikk*. 3. Utgave. Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, T. og Lægreid, P. (2007): Introduction – Theoretical approaches and Research Questions i T. Christensen og P. Lægreid (Red.) *Transcending New Public Management. The transformation of Public Sector Reforms*. Hampshire: Ashgate

DiMaggio, P.J., og Powell, W.W., (1983): The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*. 48 (2), s. 147-160

Easton, D (1953): *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Knopf

Europautredningen (2012): *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. (Norges offentlige utredninger [NOU]) 2012:2). Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/nouer/2012/nou-2012-2.html?id=669368>

Ferman, B.(1990): When failure is success. Implementation and Madisonian government. I (red) D. Palumbo og D. Calista: *Implementation and the policy process*. New York: Greenwood Press

Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet (2006): *Tildelingsbrev til Statsbygg 2006*. Oslo: Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet

Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet (2007): *Tildelingsbrev til Statsbygg 2007*. Oslo: Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet

Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet (2008): *Tildelingsbrev til Statsbygg 2008*. Oslo: Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet

Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet (2009): *Tildelingsbrev til Statsbygg 2009*. Oslo: Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet

Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet (2010): *Tildelingsbrev til Statsbygg 2010*. Oslo: Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet

Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet (2012): *Underliggende etater*. Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dep/underliggende-etater/statsbygg.html?id=440426>

Finstad, L. (2000): *Politiblikket*. Oslo: Pax forlag

- Geertz, C. (1973): *The interpretation of culture. Selected Essays*. New York: Basic
- Gilson, L. og N. Raphaely (2008): The Terrain of Health Policy Analysis in Low and Middle Income Countries: A Review of Published Literature 1994-2007 i *Health Policy and Planning*, 23(5) 294-307
- Gjølborg (2011): *The political economy of corporate social responsibility (CSR)*. Doktoravhandling. Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Hall, P. (1986): *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press
- Hill & Hupe (2009): *Implementing Public Policy*. 2. Utgave. London: Sage Publications
- Hjern, B. og Porter D. O., (1981): Implementation structures: A new unit of administrative analysis". *Organization Studies* 2, s. 211-227.
- Hovi, J., Sprinz, D.F., og Underdal, a. (2009): Implementing Long-Term Climate Policy: Time Inconsistency, Domestic, Politics, International Anarchy. *Global Environmental Politics* 9:3, August 2009. s. 20- 39
- Hupe, P. (2010): *The Thesis of Incongruent Implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky*. Tilgjengelig på: <http://ppa.sagepub.com/content/26/1/63.full.pdf+html>
- Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC] (2007): *Synthesis Report*. Tilgjengelig på: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf
- Kasa, S., Dotterud, M.L., og Khan, J. (2012): Central government ambitions and local commitment: climate mitigation initiatives in four municipalities in Norway and Sweden. *Journal of Environmental Planning and Management* 55 (2), s. 211-228
- Klijn, E.H, og Koppenjan, J. (2000): *Network Management and Decision Making in Networks: A Multi-actor Approach to Governance: Network Management Strategies as Solutions for Governance Problems in Complex Decision Making*. Netherlands Institute of Government
- Klima og Forurensingsdirektoratet [KLIF] (2011): *Norges Kyotoforpliktelse*. Tilgjengelig på: www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/barekraftig_utvikling/statens-kvotekjop-2.html?id=485754 (hentet 25. September 2011).
- Klimakur 2020 (2010): *Klimakur 2020. Hovedrapport*. Tilgjengelig på: <http://www.klif.no/publikasjoner/2590/ta2590.pdf>
- Kommunal- og regionaldepartementet (2005): *Miljøhandlingsplan for bolig- og byggesektoren for perioden 2005-08*. Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/Kommunal-og-regionaldepartementet/rap/2005/0002/ddd/pdfv/240891-miljohandlingsplan.pdf>
- Kommunal- og regionaldepartementet (2008): *Bygg for framtida- Miljøhandlingsplan for bolig- og byggesektoren 2009-2012*. Tilgjengelig på: http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/BOBY/handlingsplaner/H-2237_web.pdf
- Kommunal- og regionaldepartementet (2010b): *Energieffektivisering i bygg*. Tilgjengelig på: http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/BOBY/rapporter/energieffektivisering_av_bygg_rapport_2010.pdf
- Kydland, F. E., og Edward C. P., (1977): Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy* 85 (3), s. 473-491.

Lasswell, H.D. (1970): The Emerging Conception of the Policy Science i *Encyclopedia of Social Sciences*, Vol 12. New York: Macmillian Free Press

Lavenergitutvalget (2009): *Energieffektivisering*. Tilgjengelig på:
http://www.regjeringen.no/upload/OED/Rapporter/OED_Energieffektivisering_Lavopp.pdf

Lavutslippsutvalget(2006): *Et klimavennlig Norge*. (Norges offentlige utredninger [NOU] 2006:18). Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/NOU-er/2006/NOU-2006-18.html?id=392348>

Lipsky, M. (1980) : *Street –level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation

Matten, D., og Moon, J. (2008): "Implicit" and "Explicit" CSR: A conceptual framework for a comparative understanding of corporate social responsibility. *Academy of Management Review*, 33(2), s.404-424.

March, J.G (2008): *Fornuft og forandring: ledelse I en verden beriget med uklarhed*. 2 utgave. Ferdricksberg: Samfundslitteratur

Miljøstatus (2012): *Norske utslippstall og Kyotoforpliktelsene*.
<http://www.miljostatus.no/miljomal/Mal-og-nokkeltall/Klima/red-utsl-klimag/Totale-nasjonale-utslipp-av-CO2-CH4-N2O-SF6-PFK-HFK-Kyotogassene-malt-i-CO2-ekvivalenter/utsl-klimagasser/>

Miljøverndepartementet (2007): *Miljø og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser*. Tilgjengelig på:
<http://www.regjeringen.no/Upload/MD/Vedlegg/Planer/T-1467.pdf>

Moderniseringsdepartementet (2005): *Mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning*. Tilgjengelig på: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/mod/rap/2005/0010/ddd/pdfv/244925-statens_bygge_eiendomspol.pdf

Norges offentlige utredninger [NOU] (1991:5): *Modernisering av den statlige eiendomsforvaltning*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Tilgjengelig på:
<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/odn/tmp/2002/0034/ddd/pdfv/154783-nou1991-5.pdf>

Norges offentlige utredninger [NOU] (2003:34): *Mellom stat og marked*. Arbeids-og administrasjonsdepartementet. Tilgjengelig på:
<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20032003/034/PDFS/NOU200320030034000DDDPDFS.pdf>

Norsk Teknologi (2007): *Energibruk i bygg. Faktahefte nr 8*. Norsk Teknologi

North, D. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press

Olsen, J. P. (1988): *Statstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget

Parsons, W. (2005): *Public Policy*. 2. Utgave. Cheltenham: Edward Elgar

Pressmann, J.L. og Widalsky A.B., (1973): *Implemenation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: Berkeley University Press

Rasmussen, I., Knudsen, J., og Ruud, A. (2006): *Politisk styring og lønnsomhet. En analyse av rammebetingelser for energiomlegging i bygge- og eiendomssektoren i Norge. SUM Report no. 12*. University of Oslo.

Riksrevisjonen (2009): *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i klimapolitikken: Dokument 3:5 (2009–2010)*. Bergen: fagbokforlaget

Robson, C. (1997): Designing case studies i C. Robson (red.) *Real world research. A resource for social scientists and practitioner- researchers*. Oxford: Blackwell

Ruud, A. og Knudsen, J.K (2009): *Renewable energy policy making in the EU: What has been the role of Norwegian stakeholders?*. Tilgjengelig på:
<http://www.sintef.no/upload/Energiforskning/Energisystemer/Politikk%20og%20styring/TR%20A6860.pdf>

Sabatier, P.A. (1986): Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis i *Journal of Public Policy* 6 (01) 21-48

Schneider, S.H. og Lane, 2006: "An Overview of "Dangerous" Climate Change" i Schellnhuber et al.: *Avoiding Dangerous Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

Skjelvik, J.M., Bruvoll, A., Ibenholt, K. (2011): *Greening the economy: Nordic experiences and challenges*. Vista analyse

Stake, R. (1994): Case studies. I (red) Kenzin, N.K. og Lincoln, Y. S.: *Handbook of Qualitative Research*. Sage Publications s. 236-247

Statsbygg (2000): *Årsberetning 2000*. Tilgjengelig på :
http://www.statsbygg.no/aarsberetning2000/m_rammer/rammer_stort.htm

Statsbygg (2004): *Miljøkartlegging i Statsbygg 2004*. Oslo: Statsbygg

Statsbygg (2006): *Årsmelding 2006*. Tilgjengelig på:
<http://www.statsbygg.no/FilSystem/files/omstatsbygg/aarsrapport/SB-Arsmelding2006.pdf>

Statsbygg (2007a): *Grunnlag for utvikling av miljøområdet 2007- 2012*. Oslo: Statsbygg

Statsbygg (2007b): *Årsmelding 2007*. Tilgjengelig på:
<http://www.statsbygg.no/FilSystem/files/omstatsbygg/aarsrapport/SB-Arsmelding2007.pdf>

Statsbygg (2008) *Klimautfordringene for Statsbygg*. Oslo: Statsbygg

Statsbygg (2009): *Miljøutredning 2009*. Oslo: Statsbygg

Statsbygg (2010): *Statsbyggs miljøstrategi. Langsiktige miljøambisjoner og miljømål*. Tilgjengelig på: <http://www.statsbygg.no/FilSystem/files/miljo/miljopublikasjoner/Miljostrategi-okt2010.pdf>

Statsbygg (2011a): *Mål og hovedstrategier i perioden 2011- 2015*. Tilgjengelig på
<http://statsbygg.no/FilSystem/files/Dokumenter/MaalHovedstrat2011-2015.pdf>.

Statsbygg (2011b): *Situasjonsrapport 2011*. Internt notat

Statsbygg (2012a): *Historikk om Statsbygg*. Tilgjengelig på:
<http://www.statsbygg.no/OmStatsbygg/Historikk/>

Statsbygg (2012b): *Nøkkeltall*. Tilgjengelig fra:
<http://www.statsbygg.no/OmStatsbygg/Nokkeltall/>

Statsbygg (2012c): *Gjennomgang av miljømål i et utvalg av Statsbyggs prosjekter*. Internt notat.

Statsbygg (2012d): *Kundeundersøkelsen 2010 og 2012- miljø*. Internt notat.

Statsbygg (2012e): *Miljøkompetanse i Statsbygg*. Internt notat.

Stortingsmelding 34 (2006 -2007): *Norsk klimapolitikk*. Tilgjengelig på:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/Stmeld-nr-34-2006-2007-.html?id=473411>

Stortingsmelding nr. 21 (2011- 2012): *Norsk klimapolitikk*. Tilgjengelig på:

<http://www.regjeringen.no/pages/37858627/PDFS/STM201120120021000DDDPDFS.pdf>

Stortingsmelding 28 (2011 – 2012): *Gode bygg for eit betre samfunn*. Tilgjengelig på:

<http://www.regjeringen.no/nn/dep/krd/Dokument/proposisjonar-og-meldingar/stortingsmeldingar/2011-2012/meld-st-28-20112012.html?id=685179>

Stortingsproposisjon 84 (1998 – 1999): *Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS*. Tilgjengelig på:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/regpubl/stprp/19981999/stprp-nr-84-1998-99-.html?id=137193>

Tema Nord (2008): *Betydningen for Norden av 2 grader global oppvarming*. Hentet fra:

http://www.norden.org/da/publikationer/publikationer/2008-507/at_download/publicationfile

Thagaard, T (1998): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget

Tufte, P.A. og Johannessen, P. (2002): *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag

Vatn, A. (2005): *Institutions and the Environment*. Cheltenham: Edward Elgar.

Walt, G., et al. (2008): Doing Health Policy Analysis: Methodological and Conceptual Reflections and Challenges. *Health Policy and Planning*, 23(5)308-317

Wilson, J. (1989): *Bureaucracy*. New York: Basic Books

World Bank (2012): World Development Indicators. Tilgjengelig på:

https://www.google.no/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&met_y=en_atm_co2e_pc&idim=country:NOR&dl=no&hl=no&q=co2%20utslipp%20per%20innbygger%20norge

Yin R. K. (1994): *Case Study Research*. Sage Publications

Tabeller og figurer

Figur 1: Norske utslippstall og Kyotoforpliktelsene. Kilde: Miljøstatus 2012

Figur 2: Utslipp av klimagasser fra oppvarming av bygg fra 1990-2010. Kilde: St. Meld 21 2011- 2012

Figur 3: En policy- syklus. Kilde: Pearson 2002:77

Figur 4: Hovedtrekk ved kvalitativ tilnærming. Kilde: Tufte og Johannessen, 2002:77

Figur 5: Energibruk i byggsektoren. Kilde: Lavenergiutvalget 2009

Figur 6: Miljøpåvirkning av Statsbyggs virksomhet. Kilde: Statsbygg 2004

Figur 7: Vurdering. Statsbyggs miljøpåvirkningsområder. Kilde: Statsbygg 2009

