

FORUNDERSØKELSE

OPPFØLGING AV KLIMASTRATEGI

LILLESTRØM KOMMUNE

NOVEMBER 2025

INNHold

1	BAKGRUNN	1
1.1	Klimastrategi Lillestrøm kommune	1
2	RISIKO PÅ KLIMAOMRÅDET	3
2.1	Generell kommunerisiko	3
2.2	Klimaarbeid i Lillestrøm kommune	4
	Oppfølging av klimastrategien	4
	Håndtering av fysisk klimarisiko	5
3	REVISJONENS VURDERING	7

1 BAKGRUNN

Kontrollutvalget i Lillestrøm kommune bestilte i møte 15.10.25 (sak 49/25) en forundersøkelse om oppfølgingen av kommunens klimastrategi. Utvalget ba om at særlig to temaer ble vurdert nærmere:

- En generell vurdering av hvordan hele klimastrategien følges opp
- En særskilt vurdering av punkt 3.5. i klimastrategien, om håndtering av fysisk klimarisiko og ansvarsrisiko.

Forundersøkelsen vil beskrive risiko på de to områdene. Formålet med undersøkelsen er å bidra til å avklare grunnlaget for bestilling av en forvaltningsrevisjon.

Undersøkelsen bygger i hovedsak på dokumentgjennomgang. Det er mottatt faktainformasjon fra klimarådgiver i kommunen.

1.1 Klimastrategi Lillestrøm kommune

Kommunens klimastrategi ble vedtatt av kommunestyret 16. juni 2021. Den inneholder overordnede mål, hovedområder for klimaarbeidet, med tilhørende strategier og virkemidler.

Overordnede mål er:

- Mål 1: Lillestrøm lykkes med overgangen til lavutslippssamfunnet – hvor utslippene er under 1 tonn Co2-ekvivalenter per innbygger per år.¹
- Mål 2: Lillestrøm kommune markerer seg som foregangsaktør i det grønne skiftet.

Hovedområdene for kommunens klimaarbeid er:

- Fremme grønn næringsutvikling.
- Sikre helhetlig og grønn areal- og transportplanlegging.
- Bidra til infrastruktur for utslippsfri teknologi.
- Gå foran ved å omstille til lavutslippsløsninger i egen drift.
- Håndtere den fysiske klimarisikoen og ansvarsrisikoen som følger av klimaendringene.

I samsvar med strategien er det utarbeidet en egen plan for at kommunen skal ha klimanøytral drift innen 2027. Planen ble vedtatt av kommunestyret 1. mars 2023.²

¹ Co2-ekvivalenter er en enhet som brukes i klimagassregnskap. Enheten tilsvarer den effekten en gitt mengde (som regel et tonn) Co2 har på den globale oppvarmingen over en gitt periode (som regel 100 år).

² «Klimanøytralitet» innebærer generelt at den totale mengde klimagasser som slippes ut ikke er større enn mengden som samtidig kan fanges opp eller fjernes, dvs. såkalt «netto null utslipp». Planen for klimanøytralitet i Lillestrøm kommune bygger på tre kriterier som må være til stede for å kalle seg «klimanøytral»: et klimaregnskap som gir oversikt over klimafotavtrykket, en plan for helhetlig og systematisk arbeid med utslippskutt, samt en metode for å kompensere for de utslippene som virksomheten ikke klarer å kutte.

Et eget hovedområde i strategien (pkt. 3.5) er å håndtere fysisk klimarisiko og ansvarsrisiko. Fysisk klimarisiko handler om konsekvensene av klimaendringer, som flom, skred, tørke, ekstremnedbør og havnivåstigning, mens ansvarsrisiko dreier seg om risikoen for at skadelidte (direkte eller indirekte) ved hendelser som skyldes klimaendringer krever økonomisk erstatning fra kommunen.

Blant strategiene på området er å sikre infrastruktur mot naturfarer gjennom god planlegging og byggesaksbehandling, kompetanse på klimarisiko, samt tilrettelegge for informasjon om risiko til innbyggere og næringsliv.

2 RISIKO PÅ KLIMAOMRÅDET

2.1 Generell kommunerisiko

Miljødirektoratet har pekt på at økt innsats fra kommunesektoren er avgjørende for å nå klimamål (Notat til Klima- og miljødepartementet 11.10.23). Det pekes samtidig på at det er stor grad av frivillighet i kommunenes klimaarbeid. Det betyr ifølge Miljødirektoratet at kommunene selv bestemmer ambisjonsnivået, setter mål og følger opp resultatene på klimaområdet. Mange kommuner utnytter ifølge direktoratet i liten grad potensialet de har for å redusere klimagassutslipp og bidra til oppfyllelse av Norges klimamål.

Kommunene må samtidig tilpasse lokalsamfunnene til klimaendringer og har ansvar for risikovurderinger og beredskap når det gjelder konsekvensene av klimaendringer. Dette følger også av kommunens beredskapsplikt og ansvar for samfunnssikkerhet.

Romerike revisjon gjennomførte i 2024 risiko- og vesentlighetsvurderinger i samtlige kommuner på Romerike. Vurderingene viste generelt at FNs bærekraftsmål legges til grunn i kommunenes planverk. Vurderingene viste også at flere kommuner har egne temaplaner eller strategier for klimaarbeidet, med ambisiøse mål for utslippsreduksjoner. Samtidig viste referanse- og målbanner at det fleste kommunene også må iverksette betydelige tiltak for at målene skal nås.

Romerike revisjon har gjennomført en forvaltningsrevisjon av klimaarbeidet i Lørenskog kommune (2023). Undersøkelsen viste at:

- Det er i liten grad definert et overordnet ansvar for oppfølging av kommunens klimamål
- Det har i stor grad vært opp til den enkelte sektor i kommunen å foreslå og gjennomføre klimatiltak
- Det er ikke rapportert samlet på utvikling og status mht. måloppnåelse
- Det er ikke gjennomført systematiske risikovurderinger knyttet til måloppnåelse
- Det må settes i verk flere og langt mer målrettede tiltak mot store utslippskilder hvis kommunen skal nå sine klimamål.

Tilsvarende funn er gjort i forvaltningsrevisjoner av klimaarbeidet i andre kommuner.³

Sektorprinsippet står sterkt i både statlig og kommunal forvaltning. Arbeid med klima og miljø er utpreget tverrsektorielt og omfatter hele kommunens organisasjon, funksjoner og tjenesteområder. Tverrsektorielle utfordringer krever god overordnet styring, koordinering og oppfølging, et tydelig definert overordnet ansvar, ordninger for samordning på tvers og forpliktende tiltak på sektorer.

³ F.eks. Viken kommunerevisjon: Bærekraftig utvikling i et klima og miljøperspektiv. Nesodden kommune 2021, Deloitte: Klima- og miljøtiltak. Forvaltningsrevisjon Bergen kommune 2022, Deloitte: Organisering av arbeid med klima og klimatilpasning. Forvaltningsrevisjon Asker kommune 2023, Vestfold og Telemark revisjon: Klimaarbeid i Skien kommune 2024.

2.2 Klimaarbeid i Lillestrøm kommune

I risiko- og vesentlighetsvurderingen for Lillestrøm kommune (Romerike revisjon 2024) vises det til at klima og miljø er gjort til et hovedsatsingsområde i planverket, med ambisiøse mål for utslippsreduksjoner.

Det konkluderes med at det er risiko for at kommunen ikke har en tilstrekkelig koordinert og planmessig innsats for å nå sine klimamål. Utslippsbanen for klimagassutslipp viser ifølge risikovurderingen at det må iverksettes betydelige tiltak for at kommunen skal nå målene.

Ambisjonene om å bidra til FNs bærekraftsmål er videreført i forslag til samfunnsdel i ny kommuneplan (2025-2036).⁴ Klima og miljø er her gjort til et satsingsområde. Hovedmålet er at Lillestrøm kommune skal omstille til lavutslippssamfunnet, forhindre tap av naturverdier og håndtere klimaendringer. Revisjonen får opplyst fra kommunen at klimastrategi og plan for klimanøytralitet ligger fast. Det gjør også hovedmålene i kommunens klimaarbeid:

- Overgang til lavutslippssamfunnet, hvor utslippene er under 1 tonn CO₂-ekvivalenter per innbygger per år.
- Klimanøytral drift innen 2027.

I kommunens klimabudsjett for 2025 (Økonomiplan 2025-2028 og årsbudsjett 2025) pekes det på at det har vært store utslippskutt innen veitrafikk, men at det sett bort fra veitrafikk samlet sett har vært en økning i de øvrige utslippene (jfr. også Tall og fakta 2025. Kunnskapsgrunnlaget for samfunnsplanlegging i Lillestrøm kommune).

Oppfølging av klimastrategien

Klimastrategien omfatter satsingsområder med mål og tiltak, ansvar og frister. Et eget avsnitt i strategien handler om «gjennomføring av klimaarbeidet». Strategier for gjennomføring er bl.a. å sikre kompetanse, oppslutning og gjennomslag i egen organisasjon, samt sørge for en rasjonell modell for gjennomføring, rapportering og måling av klimatiltak. Av konkrete virkemidler nevnes bl.a. å utarbeide klimahandlingsplaner, ta i bruk klimabudsjett og sikre rapportering på klimaarbeidet.

Det er en tilsvarende oversikt over tiltak, frister og ansvar i kommunens plan for klimanøytral drift. Den har også en tidslinje for årlige milepæler i arbeidet. Det pekes ellers på behovet for å forankre planen i øverste ledelse og i tjenesteområdene som skal utføre tiltakene. Revisjon av planen må vurderes ved vesentlige endringer i forutsetninger, som f.eks. ved økt kunnskap og kompetanse.

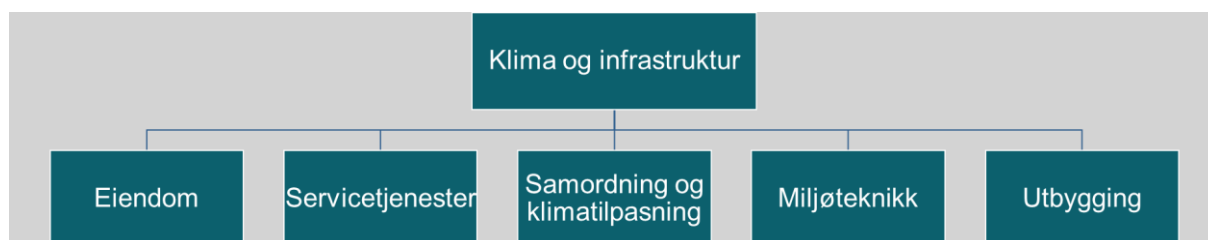
Lillestrøm kommune har tatt i bruk klimabudsjett. Det vises i plan for klimanøytral drift til at kommunens klimabudsjett vil være det viktigste styringsverktøyet for gjennomføring av planen. Det er ikke nasjonale krav til utarbeidelse av klimabudsjett i kommunene, men er anbefalt som

⁴ Forslaget er på høring, jfr. [Nå revideres kommuneplanen](#)

styringsverktøy i klimaarbeidet både av KS og Miljødirektoratet.⁵ Bruk av klimabudsjett kan bidra til både politisk forankring og tydelig ansvarsfordeling i klimaarbeidet.

I klimabudsjettet for Lillestrøm kommune for 2025 er det en oversikt over klimatiltak virksomhetene har «funnet rom for innenfor sine rammer», samt «ønskede tiltak» hvor finansieringen ikke er avklart (Økonomiplan 2025-2028 og årsbudsjett 2025). Det vises til at det kan søkes om finansiering av tiltak gjennom kommunens klimafond. Det vises også til at kommunen mangler et system for rapportering og resultatstyring i arbeidet med klimanøytral drift.

Klima og infrastruktur er et nytt tjenesteområde i kommunen fra 1. mai 2024 (Årsmelding 2024). Tjenesteområdet består av fem kommunalområder: samordning og klimatilpasning, miljøteknikk, eiendom, servicetjenester og utbygging.



Kilde: Lillestrøm kommune. Forslag til økonomiplan 2026-2029

Hovedoppgaven til det nye tjenesteområdet er å etablere, drifte, vedlikeholde og utvikle kommunal infrastruktur. Kommunalområdet *samordning og klimatilpasning* har ansvaret for oppfølging av plan for klimanøytral drift. Revisjonen får opplyst at det overordnede ansvaret for oppfølgingen av kommunens klimastrategi ligger i tjenesteområdet *Samfunn og kultur* (kommunalområdet Strategi og næring). Her ligger også ansvaret for kommunens klimafond.

Håndtering av fysisk klimarisiko

Ifølge Tryg forsikring og Bjerknessenteret for klimaforskning, er Lillestrøm kommune Norges tredje mest klimautsatte kommune (Lillestrøm kommune. Årsmelding 2024). Det er særlig risiko for flom, overvannsflom og skred. I kommunens Tall og fakta 2025 – kunnskapsgrunnlag for samfunnsplanlegging vises det til:

Klimaendringene forutsetter at vi tar nødvendige hensyn. Arealplanlegging og utbygginger må tilpasses de endrede forutsetningene. Bevaring og restaurering av naturområder, samt optimalisering av landbruksområder, spiller en kritisk rolle i håndteringen av overvann og flomrisiko (s. 9).

Kommunen har iverksatt flere tiltak for tilpasning og håndtering av risiko. I årsmeldingen for 2024 vises det bl.a. til kartlegging av ekstremnedbør (skybruddsplaner), verktøy for innrapportering av overvannshendelser fra innbyggere og deltakelse i EU-prosjekter for tilpasning til klimaendringer. I økonomiplan 2025-2028 og årsbudsjett 2025 vises det til at det er startet et internt

⁵ [Hvilken nytte har et klimabudsjett? - miljodirektoratet.no](https://www.miljodirektoratet.no/Hvilken-nytte-har-et-klimabudsjett/), [Veileder for klimabudsjett som styringsverktøy - Hjem](#)

klimatilpasningsnettverk rettet mot overvann, for å få til et bredt, tverrgående samarbeid innad i kommunen. Det er i budsjettet også foreslått midler til en egen koordinator for overvann.

Det pekes i økonomiplan og budsjett også på at kommunen har fått bedre og billigere modeller for å simulere overvann og ekstremvær, og mer kunnskap om hvordan dette kan håndteres. Under ekstremværet Hans, august 2023, ble kapasiteten på flompumpene utfordret. Kommunen har derfor etablert et flompumpeprosjekt for å se på hvilke pumper som må oppgraderes.

Videre pekes det på at det må vurderes å lage en egen klimatilpasningsstrategi/ROS. Den må ifølge økonomiplanen gi en oversikt over hvordan klimaendringene påvirker kommunen og identifisere aktuelle og nødvendige tiltak. Det pekes også på at klimatilpasning er et nytt satsingsområde for kommunen, blant annet gjennom etableringen av det nye kommunalområdet *Samordning og klimatilpasning*.

I forslag til økonomiplan 2026-2029 vises det til at tjenesteområdet *Klima og infrastruktur* vil sikre at beredskapsplaner er oppdaterte, kjente og iverksatt, herunder at kommunens offentlige tilfluktsrom er i henhold til gjeldende lovkrav. Tjenesteområdet vil også møte behovet for tiltak til klimatilpasning med konkrete strategier og planer som er forankret og kjent i organisasjonen.

3 REVISJONENS VURDERING

Revisjonen mener det kan være grunn til å gjennomføre en forvaltningsrevisjon på klimaområdet i Lillestrøm kommune. Området er komplekst og krevende med tanke på behovet for samordnet innsats. Risiko- og vesentlighetsvurdering for Lillestrøm kommune, samt funn i forvaltningsrevisjoner i andre kommuner, viser at det generelt er stor risiko for at politisk vedtatte klimamål ikke nås.

Forutsetninger for effektiv oppfølging er god internkontroll og virksomhetsstyring. Det handler om å fastsette mål, prioritere, planlegge og budsjettere ressurser. Det handler også om tydelig oppgave- og ansvarsfordeling, rapportering på resultater og ressursbruk, samt risikovurderinger og håndtering av avvik knyttet til oppfølgingen av mål. Samtidig er klimaarbeidet, mht. både utslippsreduksjoner og tilpasninger, utpreget tverrsektorielt og krever overordnet styring og samordning.

Målene i kommunens klimastrategi og plan for klimanøytralitet ligger fast. Både her og i klimabudsjettene er det beskrevet en rekke tiltak for å redusere utslipp og tilpasse kommunen til konsekvenser av klimaendringer. Vurderinger av om oppfølgingen fungerer som forutsatt må også ses på bakgrunn av om kommunen når de mål den har satt seg for klimaarbeidet, mht. både utslipp og tilpasning. Svakheter i oppfølgingen, kan være én viktig årsak til manglende måloppnåelse.

Lillestrøm kommune er en av de meste klimautsatte kommunene i landet, særlig mht. flom, overvann og skred. Dette må håndteres og følges opp på overordnet nivå i kommunen, men også konkret når det gjelder arealplanlegging og utbygginger. I Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning er det særskilte krav til vurdering av risiko knyttet klimaendringer i kommunene. Klimatilpasning er samtidig også en del av kommunens generelle arbeid for samfunnssikkerhet og beredskap. I Lillestrøm kommunes strategi og planverk er det beskrevet en rekke tiltak for å håndtere fysisk klimarisiko. Et relativt nytt tjenesteområde i kommunen skal følge dette opp.

Generelt på klimaområdet i kommunene er det risiko for at det i for liten grad er definert et overordnet ansvar for oppfølging, at det i for stor grad er opp til den enkelte sektor å foreslå og gjennomføre klimatiltak. I tillegg er det risiko for at det ikke i tilstrekkelig grad rapporteres samlet på utvikling og status mht. måloppnåelse. En viktig del av en eventuell undersøkelse i Lillestrøm kommune blir å se nærmere på oppgave- og ansvarsfordelingen, men også samordningen, mellom de to tjenesteområdene med hovedansvar på klimaområdet.

Revisjonen anbefaler at det utarbeides en prosjektplan for forvaltningsrevisjon, innenfor den hovedtematikk som er beskrevet i forundersøkelsen. Planen vil nærmere spesifisere innretningen på undersøkelsen, med problemstillinger, kilder til revisjonskriterier og metodisk opplegg.