

TILPASNING TIL KLIMAENDRINGER

Organiseringen av det nasjonale koordineringsansvaret

Mari Severinsen



Uni Research Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, har en todelt publikasjonsserie.

Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere.

I rapportserien publiseres ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter.

Manuskriptene er godkjent av redaksjonsrådet, normalt etter en fagfelleevaluering.

Det som utgis som notater er arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Disse godkjennes av prosjektleder før publisering.

ISSN 1503-0946

Uni Research Rokkansenteret
Nygårdsgaten 112
5008 Bergen
Tlf. 55 58 50 00
E-post: rokkansenteret@uni.no
<http://rokkan.uni.no/>

TILPASNING TIL KLIMAENDRINGER

Organiseringen av det nasjonale koordineringsansvaret¹

MARI SEVERINSEN

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNI RESEARCH AS, BERGEN

JUNI 2016

Notat 6 – 2016

¹ Masteroppgave våren 2016 (AORG350).

Forord

Denne studien er en del av prosjektet «Organizing for Societal Security and Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy (GOVCAP)» ved Uni Reserach Rokkansenteret i Bergen, som ledes av professor Per Læg Reid. GOVCAP-prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd (2014–2018), Samriks II. Prosjektet ser nærmere på hva som utgjør et velfungerende krisehåndteringssystem. Prosjektet består av to moduler. Modul en ser på styringskapasitet, mens modul to ser på styringslegitimitet². Min studie hører inn under modul en.

Arbeidet med masteroppgaven har strukket seg over et og et halvt år og det er mange som har støttet meg underveis. Jeg vil først og fremst takke mine to veiledere, Per Læg Reid og Lise Hellebø Rykkja, som er henholdsvis prosjektleder og prosjektkoordinator ved GOVCAP-prosjektet. De har bidratt med konstruktiv kritikk, innspill og oppmuntring. Jeg ønsker også å takke forskergruppen «Politisk organisering og flernivåstyring» hvor jeg har fått nyttige kommentarer og oppmuntrende ord knyttet til studiens utvikling.

En takk må også rettes til mine informanter som tok seg tid til å stille til intervju og ga meg verdifull innsikt i den aktuelle prosessen. Uten dem hadde oppgaven blitt langt mindre interessant.

Jeg ønsker også å rette en stor takk til Catharina Hovind som tok seg tid til å lese korrektur på oppgaven. Hennes innsats var med på å heve den helhetlige kvaliteten på oppgaven. Til slutt ønsker jeg å takke familien min som har stilt opp som støttespillere når arbeidet med oppgaven har tatt på. Jeg vil rette en særlig takk til mamma som gjennom hele studietiden min har gitt meg faglige innspill, og, ikke minst, oppmuntring når det har trengtes.

Mari Severinsen

Bergen, 30. mai 2016

² Mer informasjon om prosjektet på <http://wpms.computing.uni.no/govcap/>

Innholdsfortegnelse

Forord	II
Liste over forkortelser	VI
Kapittel 1 – Innledning	7
1.1 Tema og problemstilling	7
1.2 Aktualisering av problemstilling	9
1.3 En prosessstudie	10
1.4 Kapitteloversikt	11
Kapittel 2 – Teori	13
2.1 ‘Wicked problems’	13
2.2 Samordning	14
2.3 Analytisk tilnærming – Strømningstankegangen.....	15
2.4 Forklarende perspektiver	17
2.4.1 Det instrumentelle perspektivet.....	18
2.4.1.1 Det hierarkiske perspektivet.....	18
2.4.1.1.1 Empiriske implikasjoner ut fra et hierarkisk perspektiv.....	19
2.4.1.1.2 Forhandlingsperspektivet	20
2.4.1.1.2.1 Empiriske implikasjoner ut fra et forhandlingsperspektiv	20
2.4.2 Det kulturelle perspektivet.....	21
2.4.2.1 Empiriske implikasjoner ut i fra et kulturelt perspektiv.....	22
Kapittel 3 – Metode	24
3.1. Casestudie som forskningsstrategi.....	24
3.2 Datagrunnlag	25
3.3 Datatilgang	25
3.4 Dokumenter	26
3.5 Intervju	28
3.6 Kategorisering og systematisk gjennomgang av data	31
3.7 Vurdering av studiens datagrunnlag	32
Kapittel 4 – Kontekst og sentrale aktører	34
4.1 Forebygging av eller tilpassing til klimaendringene?	34
4.2 En sterk sektordelt sentralforvaltning.....	35
4.3 Sentrale styringsprinsipper	36
4.4 Sentrale aktører.....	38
4.4.1 Klima- og miljødepartementet (KLD)	40
4.4.1.1 Miljødirektoratet	40
4.4.2 Justis- og beredskapsdepartementet (JD)	41
4.4.2.1 Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)	41
Kapittel 5 – Initiativfasen	43
5.1 Etableringen av den nasjonale satsingen <i>Klimatilpassing Norge</i>	44

5.1.1 Klimatilpasningssekretariatet.....	45
5.2 En nasjonal klimatilpasningsstrategi.....	46
5.3 Forarbeid til Klimatilpasningsutredningen.....	47
5.3.1 Sammensettingen av utvalget.....	48
5.3.2 Mandatets utforming.....	49
5.4 Oppsummering av initiativfasen.....	50
5.4.1 Aktiviseringsprosessen.....	50
5.4.2 Defineringsprosessen.....	51
Kapittel 6 – Utredningsfasen og høringsfasen	53
6.1 Utredningsarbeidet.....	53
6.1.1 Oppstartsfasen.....	54
6.1.2 Tolkning av mandatet og organisering av arbeidet.....	55
6.1.3 Håndtering av spørsmål knyttet til ansvarsdeling og organisering.....	57
6.1.4 Ferdigstilling av utredningen.....	58
6.2 NOU 2010:10 Tilpasning til eit klima i endring	58
6.3 Mottakelsen av NOU 2010:10.....	59
6.4 Høringsrunden	60
6.4.1 Statlige etater.....	60
6.4.1.1 Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).....	61
6.4.1.2 Klima- og forurensingsdirektoratet (Klif).....	62
6.4.2 Fylkes- og kommuneadministrasjoner	62
6.4.3 Forskningsinstanser	63
6.5 Oppsummering av utredningsfasen og høringsfasen	64
6.5.1 Aktiviseringsprosessen.....	64
6.5.2 Defineringsprosessen.....	66
Kapittel 7 - Policyformuleringsfasen og vedtaksfasen.....	69
7.1 Grunnlaget for Meld. St. 33 (2012-2013).....	69
7.2 Arbeidet med Meld. St. 33 (2012-2013)	73
7.3 Meld. St. 33 (2012-2013) Klimatilpasning i Norge	74
7.4 Stortingsbehandlingen av Meld. St. 33 (2012-2013)	76
7.4.1 Energi- og miljøkomiteens Innst. 497S (2012-2013)	76
7.4.2 Behandlingen av Innst. 497S (2012-2013) på Stortinget	77
7.5 Prop. 1 (2013-2014) for budsjettåret 2014 fra MD.....	78
7.6 Begrunnelse for de organisatoriske endringene.....	80
7.7 Oppsummering av policyformuleringsfasen og vedtaksfasen	81
7.7.1 Aktiviseringsprosessen.....	81
7.7.2 Defineringsprosessen.....	83
Kapittel 8 – Iverksettingsfasen.....	85
8.2 Dagens organisering og arbeid med klimatilpasning	85
8.2.1 Klima- og miljødepartementet.....	85
8.2.2 Miljødirektoratet.....	86
8.2.3 Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap	87
8.3 En slett oppfølging av NOU 2010:10?.....	88
8.4 Oppsummering av iverksettingsfasen.....	89
8.4.1 Aktiviseringsprosessen.....	90

8.4.2 Defineringsprosessen	91
Kapittel 9 – Analyse	93
9.1 Hovedtrekkene ved aktiviserings- og defineringsprosessene	93
9.1.1 Aktiviseringsprosessen	94
9.1.2 Defineringsprosessen	97
9.2 Tolkning av prosessen i lys av tre teoretiske perspektiver	101
9.2.1 Det hierarkiske perspektivet	101
9.2.2 Forhandlingsperspektivet	105
9.2.3 Det kulturelle perspektivet	109
9.2.4 Oppsummering	113
9.2.4.1 Perspektivenes forklaringskraft	114
9.2.4.2 Samspill mellom perspektivene	117
Kapittel 10 – Avslutning	119
10.1 Oppsummering av studiens hovedfunn	119
10.2 Teoretiske implikasjoner	122
10.3 Praktiske implikasjoner	124
10.4 Generaliseringspotensiale	125
10.5 Forslag til videre forskning	126
Kildeliste	128
Bøker, artikler og avisartikler	128
Offentlige dokumenter	131
Interndokumenter fra Klimatilpasningssekretariatets og Klimatilpasningsutvalgets arkiver	133
Rapporter	133
Internettside	134
Informanter	134
Vedlegg 1: Eksempel på intervjuguide	136
Vedlegg 2: Liste over høringsinstanser til NOU 2010:10	139

Liste over forkortelser

Forkortelse	Fullt navn
Ap	Arbeiderpartiet
BLD	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
DN	Direktoratet for naturforvaltning
FAD	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
FD	Forsvarsdepartementet
FIN	Finansdepartementet
FKD	Fiskeri- og kystdepartementet
FrP	Fremskrittspartiet
H	Høyre
HOD	Helse- og omsorgsdepartementet
Innst.	Innstilling til Stortinget
JD	Justis- og politidepartementet/Justis- og beredskapsdepartementet
KD	Kunnskapsdepartementet
Kgl. res.	Kongelig resolusjon
KLD	Klima- og miljødepartementet
Klif	Klima og forurensningsdirektoratet
KMD	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
KRD	Kommunal- og regionaldepartementet
KrF	Kristelig folkeparti
LMD	Landbruks- og matdepartementet
Meld. St./St.meld. ³	Stortingsmelding
MD	Miljøverndepartementet (skiftet navn til KLD 1. januar 2014)
NHD	Nærings- og handelsdepartementet
NOU	Norges offentlige utredninger
OED	Olje- og energidepartementet
Prop./St.prp ⁴	Proposisjon til Stortinget
SD	Samferdselsdepartementet
Sp	Senterpartiet
SV	Sosialistisk venstreparti
UD	Utenriksdepartementet

³ Stortingsmelding blir i dag forkortet med Meld. St., mens det frem til 1. oktober 2009 ble forkortet med St.meld.

⁴ En melding til Stortinget blir i dag forkortet med Prop., mens det frem til 1. oktober 2009 ble forkortet med St.prp.

Kapittel 1 – Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Klimatilpasning ble for første gang tatt opp som et internasjonalt politikkområde ved opprettelsen av FNs klimapanel⁵ i 1988, men hadde lenge lav politisk oppslutning da det ble oppfattet som et politisk kontroversielt tema (CICERO, 2004b). Flere oppfattet at det å si at vi må tilpasse oss klimaendringene, var som å si at håpet om å redusere de endelige endringene gjennom utslippsreduksjon var tapt (Parry et al., 1998). I takt med en økende grad av vitenskapelig enighet om grunnlaget for klimaendringene ble det også større enighet om nødvendigheten av å planlegge hvordan disse kunne møtes, en holdning som ble forsterket av at FNs klimapanel i sin rapport fra 2001 viet betydelig oppmerksomhet til tilpasningstematikken (IPCC, 2001).

I Norge ble klimatilpasning først etablert som et politikkområde på starten av 2000-tallet. Det var samfunnssikkerhetssektoren som gjennom St.meld. 39 (2003–2004) *Samfunnssikkerhet og sivilt–militært samarbeid* og en påfølgende utredning av sikkerhets- og beredskapsmessige utfordringer knyttet til klimaendringene satte temaet på agendaen (CICERO, 2004a). Samfunnssikkerhetssektoren var tidlig ute med å sette klimatilpasning på den politiske dagsordenen fordi nettopp denne sektoren tidlig merket trusselen fra klimaendringene, gjennom flere kriser, blant annet som følge av ekstremvær, flom og ras. Miljøverndepartementet (MD) fulgte kort tid etter opp med en rapport om sårbarheten for og tilpasning til klimaendringene i sektorer i Norge (MD, 2007). Rapporten ble skrevet i samarbeid med alle de andre departementene og dannet grunnlaget for det videre klimatilpasningsarbeidet i Norge.

Regjeringens helhetlige satsing på klimatilpasning startet i 2007 under navnet *Klimatilpasning Norge*. Da ble det opprettet en tverrdepartemental koordineringsgruppe bestående av berørte departementer⁶, ledet av MD. Et tilhørende sekretariat, som ble etablert i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), skulle lede arbeidet. Siden den gang har det blitt gjort store

⁵ FNs klimapanel er en internasjonal institusjon som har som formål å bidra med vitenskapelig kunnskap om klimaendringene og de effektene de kan ha på dagens samfunn

⁶ Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet

endringer i organiseringsstrukturen til klimatilpasningsarbeidet i Norge. Jeg vil i denne studien følge prosessen rundt disse organiseringsendringene. Sentralt i prosessen er NOU 2010:10 *Tilpasning til eit klima i endring* og den politiske oppfølgingen av denne. Jeg vil ta for meg de ulike organiseringsforslagene som har vært lagt frem, hvilke former for organisering som er tatt i bruk og hvilke implikasjoner de organisatoriske valgene har hatt for den helhetlige prosessen. Oppgaven har dermed følgende problemstilling og tre tilhørende underliggende spørsmål:

Beskriv og forklar prosessen og utfallet rundt organiseringen av sentralforvaltningen for klimatilpasning i Norge.

- a) Hvordan var prosessen organisert? Hva kjennetegner den med hensyn til deltakere, problemoppfatninger, løsningsforslag og utfall/vedtak?
- b) Hvilke organisatoriske endringer har skjedd, og hva slags implikasjoner har de hatt for det helhetlige arbeidet med klimatilpasning i Norge?
- c) Hvordan kan prosessen og utfallet forklares? Hva var betydningen av hierarkisk styring, forhandling og kulturelle faktorer?

Klimatilpasning er et komplekst politisk problem som strekker seg over flere sektorer og forvaltningsnivåer. Slike grenseoverskridende problemer kan omtales som *wicked problems* (Rittel og Webber, 1973). I møte med slike problemer fremstår det norske forvaltningssystemet, som er preget av en sterk sektorinndeling, som lite egnet til å håndtere de utfordringene de fører med seg (Lægneid og Rykkja, 2014, Difi, 2014). Studien vil derfor ha et særlig fokus på horisontal samordning mellom sentrale etater og hvordan denne samordningen eventuelt påvirkes av endringene i organiseringen. Klimatilpasningsarbeid foregår på alle forvaltningsnivåer, men studien avgrenses til å ta for seg organiseringen av forvaltningen på nasjonalt nivå.

Studien bygger på et bredt datagrunnlag: For det første, en analyse av sentrale offentlige og interne dokumenter som tar for seg ulike sider ved utviklingen av organiseringen av klimatilpasning i sentralforvaltningen. For det andre, intervjuer av personer som hatt sentrale roller i forskjellige stadier av prosessen. Denne metodetrianguleringen styrker studiens datagrunnlag, og utgangspunktet er at dette vil øke tilliten til funnene i studien (Grønmo, 2004). Det teoretiske utgangspunktet er en bred organisasjonsteoretisk tilnærming til studiet av offentlige organisasjoner og offentlig politikk. Tre organisasjonsteoretiske perspektiver vil bli benyttet i analysen av studiens funn. De tre perspektivene er to varianter av et instrumentelt perspektiv; en hierarkisk variant og en

forhandlingsvariant, og et kulturelt perspektiv som er en form for institusjonelt perspektiv. Disse tre perspektivene har ulik oppfatning av hva som driver en organisasjon fremover og hvordan organisatoriske endringer oppstår. Ved å benytte disse perspektivene på en komplementerende måte er målet å gi en mest mulig dekkende fortolkning av hva som har drevet prosessen rundt organiseringen av sentralforvaltningen av klimatilpasning fremover og hvordan samspillet mellom de forskjellige aktørene har fungert.

1.2 Aktualisering av problemstilling

Ethvert samfunnsvitenskapelig forskningsspørsmål bør oppfylle to kriterier: Problemstillingen bør være av en slik karakter at den blir sett på som «viktig» i den virkelige verden, samtidig som studien bør bidra med kunnskap som øker muligheten til å forstå bestemte deler av verden (King et al., 1994). Det er flere årsaker til at studiens problemstilling er relevant og har vitenskapelig verdi.

Klimaendringene vi står overfor blir stadig tydeligere og konsekvensene av manglende handling viser seg å bli stadig bli større. Da FNs klimapanel ble opprettet 1988 lå fokuset på å begrense utslipp og på den måten hindre de mest dramatiske klimaendringene fra å inntreffe. Det har siden den gang blitt tydelig at utslippsreduksjonene går for sakte, og at selv om man opprettholder arbeidet rundt utslippsreduksjon må man også tilpasse seg de klimaendringene som inntreffer. Vi har i tillegg sett en økning av ekstremvær og naturkatastrofer over hele verden som kan knyttes til klimaendringene vi står ovenfor i dag. Trusselen dette utgjør mot samfunnet var en av grunnene til at samfunnssikkerhetsfeltet tidlig kom på banen i tilpasningsarbeidet. Nå ser vi at mange andre sektorer også blir berørt eller kan forventes å bli påvirket i nærmeste fremtid. Klimaendringer vil blant annet kunne påvirke jordbruk, næringsvirksomhet, handel, transport, turisme og muligheter for bygging av infrastruktur. Dette er med på å aktualisere behovet for en effektiv organisering som tar hensyn til alle sektorene som er eller vil bli berørt av klimaendringene. En analyse av utviklingen av organiseringen av arbeidet er derfor relevant for å finne styrker og svakheter i de ulike organiseringsformene. En slik analyse kan også si noe om politikken utvikling, og ulike interesser og maktforhold blant sentrale aktører.

Som nevnt tidligere er klimatilpasning et komplekst politisk problem som strekker seg over flere politiske sektorer og forvaltningsnivåer. Ettersom studiens fokus er på nasjonalt nivå, vil horisontal samordning mellom de ulike sektorene spille en sentral rolle. I norsk sentralforvaltning opererer sektordepartementene relativt selvstendig, noe som er med på å føre til at samordningsdepartementene ofte er svake og i besittelse av få styringsressurser (Lægreid et al., 2013). Arbeidet med

klimatilpasning påvirkes av denne sektorfragmenteringen. Det er derfor viktig å se nærmere på hva slags former for horisontale samordningsmekanismer som eksisterer. Det er i tillegg relevant å se nærmere på hvordan Klima- og miljødepartementet (KLD) opererer i sin rolle som samordningsdepartement, og hvordan forholdet til andre departementer og underliggende etater fungerer i praksis. Dette kan gi et innblikk i hva slags utfordringer slike samordningsdepartementer står ovenfor i norsk forvaltning.

1.3 En prosesstudie

Politikkutforming kan sees som en prosess bestående av ulike faser som fører til et gitt utfall (Howlett et al., 2009). Den første til å se på dannelsen av politikk på denne måten var Harold Lasswell (Hill og Hupe, 2014). Han delte policyprosessen inn i syv stadier som etter hans mening forklarer hvordan offentlig politikk blir dannet, men også hvordan den burde bli dannet (Lasswell, 1956). Lasswell sin modell har fått kritikk for å være for trinnvis og gi for lite oppmerksomhet til påvirkningen av eksterne aktører (Nakamura, 1987). Flere av de nyere modellene har tatt dette med i betraktning (Howlett et al., 2009).

Denne studien vil benytte seg av en moderne tolkning av Lasswell sin klassiske modell. Det vil si at den tar utgangspunkt i at dannelsen av politikk kan sees på som et forløp av faser, men at disse fasene ikke nødvendigvis følger et gitt løp og at eksterne aktører kan være med og påvirke prosessen. Den konkrete fasemodellen studien benytter seg av har tidligere blitt brukt av blant annet Serigstad (2003) og Bjørgum (2010). Modellen deler prosessen inn i seks faser: Initiativfasen, utredningsfasen, høringsfasen, policyformuleringsfasen, vedtaksfasen og iverksettingsfasen. Faseinndelingen fanger opp de sentrale trekkene ved den politiske prosessen knyttet til klimatilpasningsarbeidet i Norge, og vil bli brukt til å skape en overordnet struktur for presentasjonen av empiri og analyse i studien.

Videre vil jeg presentere inndelingen av den empiriske prosessen inn i fasemodellen. Jeg har valgt å se på St.meld. 39 (2003–2004) som starten av studien. I initiativfasen vil jeg ta for meg hvordan klimatilpasning kom på den politiske agendaen, etableringen av den nasjonale satsingen *Klimatilpasning Norge* og dens tidlige fase. Her vil jeg se på hvilke aktører som var sentrale i denne prosessen, samt hvilke organisasjonsstrukturer som ble etablert.

Utredningsfasen vil fokusere på arbeidet med Klimatilpasningsutredningen, NOU 2010:10 *Tilpasning til eit klima i endring*. Her vil jeg drøfte utvalgets sammensetning, arbeid og håndtering av organiseringsspørsmål. I høringsfasen vil

høringsrunden til NOU 2010:10 være i fokus. Her vil jeg ta for meg organiseringen av høringsrunden og tilbakemeldingene fra relevante aktører.

Policyformuleringsfasen ser nærmere på utarbeidelsen av Meld. St. 33 (2012–2013) *Klimatilpasning i Norge*. Her vil jeg presentere evalueringsrapporten av Klimatilpasningssekretariatet som ble utført på oppdrag fra MD i 2011. Jeg vil også se nærmere på hvilke synspunkter som kom til uttrykk, hvordan de aktuelle aktørene opplevde selve prosessen og det generelle arbeidet med stortingsmeldingen. I vedtaksfasen vil jeg ta for meg Stortingets energi- og miljøkomite sin håndtering av stortingsmeldingen og deres innstilling til Stortinget (Innst. 497 S (2012–2013)), debatten på Stortinget og det påfølgende vedtaket (Vedtak 642, 2013). I denne fasen vil også de organisatoriske endringene foreslått i MD proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2014 og den påfølgende stortingsbehandlingen bli drøftet, samt begrunnelsen for disse endringene.

Til slutt vil jeg i iverksettingsfasen ta for meg i hvilken grad de ulike vedtakene i prosessen har blitt iverksatt og hva slags effekt de har hatt. Ettersom det kun er litt over to år siden de organisatoriske endringene trådte i kraft, er det vanskelig å gi en god analyse av hvilke effekter de organisatoriske endringene vil ha på sikt. Analysen vil i denne fasen derfor begrenses til korttidseffektene.

Parallelt med at jeg benytter meg av fasemodellen som rammeverk for presentasjonen av empirien, vil jeg bruke strømningstankegangens to sentrale prosesser; aktiviseringsprosessen og defineringsprosessen. De vil bli benyttet for å beskrive ulike aktørers deltakelse i prosessen og innvirkning på beslutningstagningen. Se tabell 1.3.

Tabell 1.3 Modell for presentasjon av data

	Initiativ-fasen	Utrednings-fasen	Hørings-fasen	Policyformulerings-fasen	Vedtaks-fasen	Iverksettings-fasen
Aktiviserings-prosessen						
Definerings-prosessen						

1.4 Kapitteloversikt

Studien består av ti kapitler. Kapittel to presenterer og drøfter sentrale teoretiske begreper, studiens analytiske tilnærming, samt de tre teoretiske perspektivene som vil bli brukt som analyseverktøy. Kapittel tre gjør rede for den studiens datagrunnlag og den metodiske og analytiske fremgangsmåten. Kapittel fire gir et innblikk i

kontekstuelle utfordringer knyttet til det norske forvaltningssystemet som har vært med på å danne grunnlaget for fremveksten av klimatilpasning som et eget politikkområde. Her presenteres også de aktørene som har spilt en sentral rolle i prosessen.

I kapittel fem til åtte beskrives prosessen og utfallet rundt organiseringen av sentralforvaltningen for klimatilpasning i Norge. Initiativfasen gjøres rede for i kapittel fem. Kapittel seks tar for seg utredningsfasen og den påfølgende høringsrunden, mens kapittel syv ser nærmere på policyformuleringsfasen og vedtaksfasen. Iverksettingsfasen presenteres i kapittel åtte. På slutten av hvert av disse kapitlene oppsummerer aktørers deltagelse og hvilke problemoppfatninger og løsningsforslag som har blitt presentert ved hjelp av aktiviseringsprosessen og defineringsprosessen.

I kapittel ni analyserer jeg den empiriske prosessen. Her oppsummeres funne som er gjort i tilknytning til de ulike fasenes aktiviseringsprosesser og defineringsprosesser. Videre benyttes det hierarkiske-, det forhandlende- og det kulturelleperspektivet for forklare prosessens utvikling.

I kapittel ti oppsummerer jeg de viktigste funnene, teoretiske og praktiske implikasjoner ved studien og studiens generaliseringspotensiale, før jeg avrunder med forslag til videre forskning.

Kapittel 2 – Teori

I dette kapitlet presenteres to beskrivende begreper; 'wicked problems' og samordning, som spiller en sentral rolle i det videre arbeidet. Videre gjøres det rede for det analytiske rammeverket som ligger til grunn for studien; strømningstankegangen. Dette analytiske rammeverket vil sammen med fasemodellen fungere som rammeverk for presentasjonen av empiri i studien. Til slutt presenteres de tre teoretiske perspektivene som vil bli benyttet til å forklare utviklingen av prosessen, samt forventede empiriske implikasjoner.

2.1 'Wicked problems'

Problemer som ikke følger eksisterende organisasjonsstrukturer kan omtales som 'wicked problems' (Rittel og Webber, 1973). Slike problemer er karakterisert av kompleksitet, tvetydighet og usikkerhet. Ettersom de går på tvers av organisasjonsgrenser kan de ikke løses av isolerte organisasjoner, men krever samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser og forvaltningsnivåer. På norsk blir «wicked problems» i økende grad oversatt til «gjenstridige problem» (Difi, 2014). Oversettelsen tar tak i den motstridende naturen til problemet. Jeg anser dette som en god og dekkende oversettelse og vil derfor benytte meg av den videre i studien.

Klimatilpasning kan omtales som et gjenstridig problem på grunn av dets komplekse og grenseoverskridende karakter. Det er et politisk problem som berører de fleste sektorer og forvaltningsnivåer, og utfordrer eksisterende forvaltningsstrukturer. I arbeidet knyttet til å avklare ansvarsforhold angående klimatilpasning på nasjonalt nivå har denne tverrsektorielle tvetydigheten vært med på å skape debatt og uenighet knyttet til hvor et slik ansvar bør være plassert. Det kan være vanskelig å finne fullverdige løsninger på slike gjenstridige problemer. Men blant annet Head og Alford (2015) argumenterer for at det er mulig å skape handlingsrammer som gjør det mulig å håndtere dem (se også Termeer et al., 2013). Hva slags strategier som har blitt benyttet for å håndtere klimatilpasningens gjenstridige karakter vil bli gjort rede for i empirikapitlene.

I den offentlige forvaltningen i Norge har man sett et skifte fra 90-tallets New Public Management-reformer som fokuserte på effektivitet gjennom spesialisering, til større oppmerksomhet om samhandling og samordning. Skiftet kom som en reaksjon på de «nye» styringsutfordringene som grunnet sin tverrsektorielle karakter krevde større grad av samordning mellom de ulike etatene (Lægreid og Rykkja, 2015). Som en reaksjon på dette er det i løpet av de siste 15 årene etablert en rekke samordningsinstanser som er ment å fungere som redskaper for å bedre

kunne håndtere den gjenstridige naturen til flere politiske problemer (Fimreite et al., 2014). Opprettelsen av slike samordningsinstanser er ment å bidra til å klargjøre ansvarsforhold, men mangelen på resurser og styringsverktøy fører ofte til at effekten av slike instanser blir svekket. Innenfor klimatilpasning har KLD blitt utnevnt som samordningsdepartement.

2.2 Samordning

Samordning er et klassisk problem i offentlig forvaltning (Fimreite et al., 2014). En viktig rammebetingelse for samordning i norsk sentralforvaltning er at sektordepartementene opererer relativt selvstendig, samtidig som samordningsdepartementene ofte er svake med få styringsressurser (Lægneid et al., 2013). Dette er et resultat av at ministerstyreprinsippet står sterkt i forvaltningen. Ministerstyreprinsippet innebærer at forvaltningen er inndelt slik at hver statsråd har ansvar for konkrete oppgaver (Difi, 2014). Optimalt sett er ønsket at alle oppgaver skal plasseres under en enkelt statsråds ansvarsområde, men i møte med økende grad av gjenstridige problemer blir dette stadig mer utfordrende. I situasjoner hvor ansvarsområder ikke blir tydelig definert kan man oppleve at enkelte politiske oppgaver faller mellom to sektorer. Det motsatte kan også oppstå, hvor flere sektorer mener de har ansvar for de samme oppgavene. Wegrich og Stimac (2014) omtalte disse to tilfellene som *overlapp* og *underlapp*. For å håndtere slike utfordringer blir det stadig større behov for større grad av samordning i norsk forvaltning.

Det eksisterer ulike former for samordning. Jeg vil her begrense meg til å presentere noen former for samordning som er relevant for oppgavens problemstilling. Et skille går mellom vertikal og horisontal samordning. Vertikal samordning vil si samordning mellom ulike forvaltningsnivåer, som for eksempel mellom kommune- og fylkesadministrasjonen. Denne formen for samordning blir stadig viktigere ettersom flernivåstyring⁷ blir en større utfordring for forvaltningssystemet (Bouckaert et al., 2010). Horisontal samordning er betegnelsen på samordning mellom sektorer på samme forvaltningsnivå (Christensen og Lægneid, 2008). Ettersom fokuset i min studie er på organiseringen av sentralforvaltningen for klimatilpasning i Norge, vil horisontal samordning spille en sentral rolle. Et sentralt trekk ved horisontal samordning er at ingen av aktørene kan tvinge beslutninger på de andre aktørene. Dette fører til at samordningen er frivillig av natur, i motsetning til vertikal samordning hvor samordningen styres av de hierarkiske strukturene (Bouckaert et

⁷ For definisjon av flernivåstyring se: Bache, Ian og Flinders, Matthew (2005) *Multi-level governance*, Oxford, Oxford University Press.

al., 2010). Selv om deltagelsen i den horisontale samordningen i stor grad er frivillig, kan enkelte aktører ha en fremtredende rolle eller være i besittelse av styringsverktøy som er med på å føre til at de får en viss makt over samordningen. Innenfor klimatilpasning har KLD en slik rolle. KLD er utnevnt som lederdepartement i spørsmål som omhandler klimatilpasning. Gjennom denne rollen har KLD ansvar for å sikre initiativ, bidra til fremdrift i prosessen og motvirke ansvarspulverisering (Difi, 2014). Selv om denne rollen styrker KLD sin posisjon, er det viktig å merke seg at de fremdeles er avhengig av frivillig deltakelse fra de andre sektorene.

Et annet skille går mellom det som blir omtalt som positiv og negativ samordning (Scharpf, 1994). Positiv samordning ser på samordning som en form for positiv koordinering hvor ulike aktører samarbeider for å øke det samlede utbytte. Dette står i kontrast til negativ samordning som kan omtales som en minimumssamordning (Fimreite et al., 2014). Målet med samordningen i dette tilfellet vil være å forsikre seg om at andre aktører ikke forstyrrer allerede etablerte strukturer og interesser (Scharpf, 1994, Bouckaert et al., 2010). Positiv samordning vil i de fleste tilfeller møte større utfordringer enn negativ samordning fordi aktørene vil måtte oppgi noen av sine individuelle mål for å kunne oppnå et bedre kollektivt utbytte (Bouckaert et al., 2010). Som et resultat av dette er negativ koordinering den formen som er mest utbredt, selv om en form for positiv koordinering i de fleste tilfeller vil være ønsket. Utgangspunktet for studien er at ulike aktører i samordningsprosessen rundt klimatilpasning vil ha forskjellig oppfatning av hvilken grad av samordning de anser som optimalt. Dette forventes å påvirke den samlede samordningen og aktørenes oppfattelse av hva som kan sees på som den optimale organiseringsstrukturen.

2.3 Analytisk tilnærming – Strømningstankegangen

Studien benytter en strømningstankegang som overordnet analyseramme og som struktur for presentasjon av data. Strømningstankegangen tar utgangspunkt i at offentlige beslutningsprosesser inneholder fire relativt uavhengige strømmer: Beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltakere. Disse strømmene vil på forskjellige tidspunkt i en prosess samhandle på ulike måter (Cohen et al., 1972, Olsen, 1978). En grunnleggende antagelse i strømningstankegangen er at de ulike strømmene ikke nødvendigvis styres av rasjonelle beslutninger, men også av tilfeldigheter. Strømningstankegangen kan omtales som en generalisert versjon av March og Olsen sin garbage can-modell (Roness, 1997).

Beslutningsmuligheter vil si situasjonene hvor det blir produsert en avgjørelse. I de ulike fasene vil det eksistere forskjellige arenaer for beslutningstaking. I enkelte faser vil det eksistere uformelle beslutningsarenaer, mens andre faser vil beslutningsmulighetene i større grad være styrt av institusjonelle strukturer. I vedtaksfasen vil beslutningsmulighetene for eksempel være styrt av institusjonelle strukturer og være begrenset til Stortinget, mens høringsfasen vil ha et større mangfold av beslutningsarenaer.

Problemer vil si forhold som opptar aktører i samfunnet. Problemene kan både være offentlige og private av karakter. To sentrale problemer i den aktuelle prosessen som studien tar for seg er klimatilpasning og samordningsutfordringer. Parallelt med disse vil deltakere i prosessen også erkjenne et mangfold av mindre problemer knyttet til prosessen. Ett slikt problem er frustrasjonen til flere av klimatilpasningsutvalgets deltakere over det de ser på som manglende oppfølging av tilpasningsforslagene som ble presentert i NOU 2010:10.

Svar på problemene presenteres som en strøm av *løsninger*. Løsninger kan komme som reaksjon på et eksisterende problem. I enkelte situasjoner kan man også bli gjort bevisst på et problem gjennom at en løsning blir presentert. Hovedfokus i analysen vil være løsningsforslag knyttet til organiseringen av sentralforvaltningen. Forskjellige aktører tilknyttet en prosess har ofte ulike løsninger på et problem. Valg av løsning vil ut fra strømningstankegangen være et resultat av samkjøringen mellom de fire strømmene.

Den siste strømmen er strømmen av *deltakere*, det vil si aktører som bidrar med problemer, løsninger eller ferdigheter i løpet av beslutningsprosessen. Aktørens deltakelse vil bli styrt av tilgang til de forskjellige fasene i prosessen, men også av deres ønske om og mulighet til å delta. I den aktuelle prosessen vil et mangfold av aktører har mulighet til å delta i høringsfasen, mens det i vedtaksfasen vil være et begrenset antall aktører som har tilgang. Man kan også forvente at enkelte aktører setter av mer tid og ressurser til å delta i prosessen, mens andre melder seg ut av prosessen som et resultat av prioriteringer.

Enhver beslutningsmulighet vil være en mulig møteplass for problemer, løsninger og deltakere. For å få kunnskap om når disse strømmene er aktive, må man studere når deltakerne er aktive og hva slags betydning som blir tillagt de ulike problemene og løsningene til enhver tid. Dette kan gjøres ved å studere to tett relaterte prosesser, aktiveringsprosessen og beslutningsprosessen (Olsen, 1978). *Aktiviseringsprosessen* sier noe om deltakernes tids- og ressursbruk i den aktuelle prosessen. Deltakere i en beslutningsprosess kan oppfattes som deltidsaktører uten klare rammer for deltakelse. Et mangfold av prosesser er konstant med på å kjempe

om deres oppmerksomhet, noe som fører til at aktørene kontinuerlig må ta avgjørelser knyttet til hvor de ønsker å bruke tid og ressurser. Det er derfor nødvendig å studere hvilke deltakere som er aktive og i hvilken grad i løpet av prosessen, ettersom hvilke aktører som deltar forventes å ha en effekt på det endelige resultatet. *Defineringsprosessen* kartlegger problemer og løsninger, samt hva slags meningsinnhold aktørene tillegger en beslutning. Mangfoldet av problemer og løsninger, samt kulturelle verdier og følelser er med på å påvirke hva slags meningsinnhold en beslutning har for ulike aktører. Defineringsprosessen sier også noe om stabilitet ved definisjoner og lojalitet til problem- og løsningsoppfatninger.

Et annet viktig element i strømmingstankegangen er at beslutninger må sees i forhold til den konteksten de tas i (Olsen, 1978). Parallelle prosesser og beslutninger kan påvirke aktørers deltakelse og dermed også hva slags problemer som blir anerkjent og hvilke løsningsforslag som blir presentert. Man kan derfor forvente at de aktørene som fremstår som å ha mest påvirkning på en prosess også er den aktøren som bruker mest mulig ressurser på den aktuelle prosessen og i mindre grad er distraheret av parallelle prosesser.

2.4 Forklarende perspektiver⁸

Innenfor samfunnsvitenskapelig teori blir et mangfold av perspektiver brukt for å forklare utvikling og endring i organisasjoner. Perspektivene bidrar med forskjellige innfallsvinkler og verktøy for å forklare organisasjoners adferd (Christensen et al., 2009). De teoretiske perspektivene som benyttes i studien tar utgangspunkt i en organisasjonsteoretisk tilnærming til studiet av offentlig forvaltning og politikk som bygger på Christensen et. al. (2009).

Det finnes et mangfold av strategier for hvordan man kan benytte seg av slike forklarende perspektiver. Man kan benytte ett perspektiv for å forklare alle trekk ved en organisasjons utvikling, eller stille flere perspektiver mot hverandre for å avgjøre hvilket som har best forklaringskraft på de endringene man observerer. Strategien som vil bli benyttet i denne studien er en utfyllende strategi (Roness, 1997). Det vil si at flere perspektiver anvendes for å forklare ulike trekk ved en organisasjons utvikling. En slik tilnærming gjør det mulig å benytte de ulike analyseverktøyene og innfallsvinklens perspektivene består av, og på den måten gjennomføre en grundig analyse av en kompleks prosess. Perspektivene som benyttes i studien er to versjoner av det instrumentelle perspektivet, det

⁸ Presentasjonen av de forklarende perspektivene bygger på de to forberedende oppgaver skrevet våren 2015 i AORG 323 og AORG322

hierarkiske- og det forhandlende perspektivet, samt det kulturelle perspektivet som er en versjon av et institusjonelt perspektiv.

2.4.1 Det instrumentelle perspektivet

I det instrumentelle perspektivet oppfattes organisasjoner og organisering som instrumenter som blir brukt til å oppnå bestemte mål. Perspektivet bygger på en forutsetning om at aktører er rasjonelle (Christensen et al., 2009). Beslutninger angående endring vil dermed være et resultat av en rasjonell avveining av ulike alternativer basert på en mål–middel-tankegang. I en slik beslutningssituasjon forventes det at den politiske ledelsen har full kontroll over problemer, mulige løsninger og konsekvenser knyttet til de ulike handlingsalternativene. Det er forventet at den overordnede myndigheten både har sosial kontroll og evnen til rasjonell kalkulasjon (Dahl og Lindblom, 1953).

Et viktig bidrag til organisasjonsteorien har vært Herbert Simon (1997) sin modifisering av rasjonalitetsbegrepet. Han introduserte i 1947 begrepet *begrenset rasjonalitet*. Han argumenterte for at organisasjoner har ufullstendig tilgang til informasjon ettersom deres mål er uklare og ustabile, og at dette fører til at konsekvensene av deres beslutninger er vanskelige å forutse. Organisasjoner vil ut i fra en slik forutsetning handle rasjonelt basert på den informasjonen de har tilgang til, men dette vil ikke gi dem tilgang på maksimering av utbytte. Christensen et al. (2009) benytter det Simon sin tolkning av rasjonalitetsbegrepet som en modifisering av det instrumentelle perspektivet.

Det instrumentelle perspektivet har flere undertyper. Disse bygger på samme grunnantagelser, men kan skilles fra hverandre i tolkningen av hvordan beslutninger blir tatt. Nedenfor presentere de to formene av det instrumentelle perspektiv som vil benyttes i analysen.

2.4.1.1 Det hierarkiske perspektivet

I et hierarkisk perspektiv er utgangspunktet at makten ligger hos et politisk eller administrativt lederskap (Roness, 1997). Disse aktørene har makt til å fastsette organisasjonens mål og til å sette i gang endring dersom det skulle fremstå som et rasjonelt valg for å oppnå bedre måloppnåelse (Christensen et al., 2009). Ut fra et hierarkisk perspektiv vil man forvente en klar hierarkisk styring av prosessen gjennom organisering og regulering. Selve organiseringen av en prosess ses på som et styringsverktøy for å oppnå bestemte mål. Implementeringen av beslutninger på lavere nivå problematiseres ikke i særlig grad innenfor dette perspektivet.

Organisasjonsendringer forventes å skje som rasjonell tilpasning til nye mål. Endring forventes å komme som et resultat av at den sittende ledelse endrer mål, hvis ledelsen får ny informasjon som gjør at en annen organisering fremstår som mer rasjonell eller ved utskifting av ledelse (Roness, 1997). Utskifting av ledelsen i offentlige organisasjoner kommer ofte som et resultat av dårlig måloppnåelse eller etter et skifte i den politiske ledelsen.

2.4.1.1.1 Empiriske implikasjoner ut fra et hierarkisk perspektiv

Aktiveringsprosessen

Ut fra et hierarkisk perspektiv vil man forvente at aktørers deltakelse i stor grad blir styrt av den politiske ledelsen gjennom organisering av prosessen. Hvilke aktører som får delta blir bestemt gjennom ulike formelle regler for deltakelse. Ut fra et hierarkisk perspektiv vil man forvente at initiativet til å opprette klimatilpasningsutvalget ble tatt av den politiske ledelsen og at utvalgets deltakere ble valgt ut fra klare retningslinjer. Deltakelsen i høringsrunden forventes å være regulert og dermed høy. I arbeidet med Meld. St. 33 (2012–2013) vil deltakelsen være strukturert etter hierarkisk struktur, hvor ansatte i KLD blir tildelt oppgaver basert på sin stilling eller posisjon. Deltakelsen i beslutningsprosessen på Stortinget vil være høy og stabil som et resultat av reguleringen av Stortingets behandling av politiske saker. Implementeringsfasen vil være preget av god gjennomføring utført av byråkrater med utgangspunkt i beslutningene fattet av den politiske ledelsen.

Defineringsprosessen

Defineringsprosessen forventes å være kontrollert av den politiske ledelsen. Det vil derfor forventes at den politiske ledelsen er initiativtakere til dannelsen av klimatilpasningsutvalget, og at de også legger klare linjer for utvalgets mandat og det forventede resultatet. Reaksjonene fra statlige aktører på NOUen vil forventes å være positive så lenge utredningen følger de retningslinjene som ble gitt. Den politiske ledelsen har derimot mindre kontroll over private aktører. Det kan derfor forventes at disse vil bli forsøkt ekskludert fra høringsrunden. Formuleringen av stortingsmeldingen vil ut fra det hierarkiske perspektivet forventes å følge de politiske føringer som har blitt lagt og dermed føre til høyere måloppnåelse for ledelsen. Beslutningsfasen vil være preget av stor politisk enighet rundt løsningsforslagene ettersom politikk kan oppfattes som rasjonell samfunnsplanlegging. Implementeringen vil forventes å foregå på en måte som møter den politiske ledelsens visjon.

2.4.1.2 Forhandlingsperspektivet

Forhandlingsperspektivet bygger på samme antakelse som det hierarkiske perspektivet, det vil si at organisasjoner er verktøy som benyttes for å oppnå bestemte mål. I motsetning til det hierarkiske perspektivet ansees ikke en enkelt aktør eller gruppe som sterke nok alene til å ha makt over hele organisasjonen. Organisasjoner blir tolket som sammensatt av et mangfold av aktører med motstridene mål, interesser og ferdigheter. De ulike interessehaverne vil forhandle og inngå kompromisser for å på den måten søke å oppnå de fastsatte målene (Christensen et al., 2009).

Politisk kjøpslåing mellom aktørene i den politiske ledelsen spiller en sentral rolle i forhandlingsprosessen innad i en organisasjon (March og Olsen, 1983). Dette fører til at det ikke er mulig å analytisk regne seg frem til hvordan aktørene vil handle og hva som vil være utfallet av en prosess (Roness, 1997). Hvilke vurderinger en aktør gjør i sin vurdering av potensielle handlingsalternativer kan også være påvirket av eksterne faktorer. Enkelte aktører kan også ha interesser knyttet til andre organisasjoner som vil være med på å styre beslutningene deres.

Gjennom et forhandlingsperspektiv vil man se på spesialisering og nivåstrukturering som et middel for å tydeliggjøre ansvarsfordeling mellom ulike enheter. Man vil forvente at organisasjonsstrukturen gjenspeiler maktforholdet mellom de forskjellige enhetene. Organisasjonsendringer som truer sterke aktører vil fremstå som usannsynlige ettersom de som oftest vil ha mye makt knyttet til organisasjonens utvikling (Roness, 1997). Krav om endring vil derfor i hovedsak komme fra aktører utenfor den dominerende maktkoalisjonen som føler at deres ønsker ikke blir tatt tilstrekkelig hensyn til.

2.4.1.2.1 Empiriske implikasjoner ut fra et forhandlingsperspektiv

Aktiveringsprosessen

Ut fra et forhandlingsperspektiv forventer man at en interessekonflikt mellom de ulike grupperingene vil være med og prege prosessen. Aktørenes tilgang til ressurser vil påvirke prosessens utvikling. Deltakelsen i initiativfasen vil være et resultat av hvilke aktører som oppfatter klimatilpasning som et politisk problem. Sammensetningen av utvalget vil bli bestemt gjennom forhandling og kompromisser. Deltakelse i høringsrunden vil styres av i hvilken grad de aktuelle høringsinstansene føler seg berørt av tematikken i utredningen. Hvis de føler at deres interesser blir berørt vil de ønske å påvirke prosessen. De aktørene som føler seg berørt vil også ha behov for å delta i selve policyutformingen eller påvirke aktører som deltar i utformingen. I beslutningsfasen vil medlemmene i Energi- og

miljøkomiteen stå sentralt, men også andre stortingsrepresentanter kan engasjere seg i den åpne debatten hvis de mener at det er til deres fordel. Deltakelsen i implementeringsfasen vil være et resultat av beslutninger fattet i stortingsvedtaket, samt aktører som føler at de må opprettholde sin tilstedeværelse for å beskytte sine interesser.

Defineringsprosessen

De aktørene som deltar i prosessen vil ha forskjellige problem- og løsningsoppfatninger, og vil gjennom forhandling og kompromisser komme frem til en løsning. I initiativfasen vil man forvente konflikt mellom ulike løsningsforslag. Selv om det er stor enighet om hva problemet med klimaendringer er og behovet for klimatilpasning, forventes det at det vil være uenighet om håndteringen av disse problemene. Mandatets utforming og utnevning av deltakere til klimatilpasningsutvalget vil være et resultat av forhandlinger mellom sentrale aktører. I selve utredningsfasen vil man forvente en interessekonflikt mellom utvalgets deltakere ettersom de representerer ulike fagtradisjoner. NOU 2010:10 vil bli sett på som et resultat av forhandling og kompromisser inngått mellom utvalgsdeltakerne. Høringsfasen vil være preget av et vidt spekter av høringssvar ettersom dette er en anledning for alle aktørene å fremme egne interesser. Både formuleringen i stortingsmeldingen og den påfølgende behandlingen i Stortinget vil være et resultat av forhandling, kompromiss og koalisjoner mellom de aktuelle aktørene i de to fasene. I hovedsak vil man forvente at implementeringsfasen vil avspeile beslutningen i vedtaksfasen, men i enkelte tilfeller kan aktører som føler at deres stemme ble oversett i vedtaksfasen prøve å påvirke implementeringen positivt i deres retning.

2.4.2 Det kulturelle perspektivet

Det kulturelle perspektivet kan regnes som en variant av et institusjonelt perspektiv. I institusjonell teori ser man ikke på organisasjoner som kun verktøy for å oppnå mål, men tillegger dem større grad av egenverdi og identitet (Selznick, 1957, Peters, 2011). Institusjoner blir sett på som en samling av regler og organiserte praksiser som er forankret i strukturer av mening, som ofte er svært motstandsdyktige mot endring (March og Olsen, 1989).

Aktørene i en organisasjon forventes å bli styrt av det March og Olsen (2008) omtaler som logikken om «passende» atferd. Det vil si at medlemmene handler etter hva som fremgår som passende for organisasjonen. Dette er med på å begrense aktørenes handlingsrammer og på å skape stabilitet og forutsigbare handlingsmønstre. Ettersom kulturelle normer og regler ses på som sentrale elementer ved en institusjons identitet er det også forventet at eventuelle

endringer vil være preget av tidligere handlinger og valg. Krasner (1988) omtaler dette som stivhengighet. Stivhengighet er med på å skape forutsigbarhet knyttet til institusjonens utvikling, men det kan også begrense utviklingsmuligheter, hindre endringer og føre til historisk ineffektivitet.

Det kulturelle perspektivet fokuserer på hvordan organisasjonskulturen er med på å forme organisasjonens handlinger. Det bygger på antagelsen om at uformelle normer og verdier som vokser frem i en organisasjon legger føringer på medlemmenes handlinger. Ut fra et kulturelt perspektiv kan man forvente at det i en situasjon hvor ulike organisasjonskulturer møtes vil det ofte vil være motstridene verdier og normer, noe som vil kunne resultere i dårlig samordning (Christensen et al., 2009). Selv om man ut fra et kulturelt perspektiv i utgangspunktet ikke vil forvente at det vil skje store institusjonelle endringer, kan dette likevel skje som et resultat av indre eller ytre press. Indre press vil si de uformelle normene og verdiene som organisasjonens medlemmer tilfører organisasjonen. Ytre press vil si press fra eksterne aktører. Dette kan være aktører som organisasjonen er avhengig av og må derfor tilpasse seg (Christensen et al., 2009).

2.4.2.1 Empiriske implikasjoner ut i fra et kulturelt perspektiv

Aktiviseringsprosessen

En sentral antagelse i kulturperspektivet er at aktørenes deltakelse blir styrt av institusjonelle normer. Man kan forvente lite aktivitet i initiativfasen og at utvelgelsen av Klimatilpasningsutvalget er et resultat av gamle prosedyrer. Deltakelsen i høringsrunden blir styrt ut fra gamle mønstre og ikke instrumentelle kriterier. Deltakelsen i utarbeidelsen av stortingsmeldingen vil bli styrt av den tradisjonelle arbeidsfordelingen i MD som opererer som lederdepartement i den politiske prosessen rundt klimatilpasningsproblematikken. Denne prosessen kan forventes å bli forsøkt påvirket av andre sterke interessehavere, for eksempel Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Denne påvirkningen vil da trolig skje gjennom de formelle kanalene for innspill i norsk forvaltning. Medlemmene i Energi- og miljøkomiteen på Stortinget vil håndtere arbeidet med stortingsmeldingen ettersom den faller inn under deres institusjonelt definerte ansvarsområde, mens hele Stortinget vil delta i avstemning over det endelige vedtaket. Deltakelsen i implementeringsfasen vil skje innenfor de kulturelle normene som er styrende innenfor det gitte forvaltningsområdet.

Defineringsprosessen

Ettersom klimatilpasning er et politisk problem som strekker seg over flere politiske sektorer vil en forvente at de ulike organisasjonskulturene vil kjempe for hva som

oppfattes som best ut fra sine normer og verdier. De ulike fagområdene vil ha forskjellige oppfatninger om hva som er den best egnede løsningen, noe som vil føre til at beslutninger i løpet av prosessen kan fremstå som uklare. Dette vil også gjelde i utformingen av Klimatilpasningsutvalgets mandat. Arbeidet i utredningsfasen forventes å være preget av konflikt mellom utvalgsmedlemmenes fagkulturer. Man kan også forvente at de vil lete etter løsninger blant forslag som har blitt fremmet ved tidligere anledninger. I høringsrunden vil man forvente at høringsinstansene vil stille seg negative til endringsforslag. Formuleringsarbeidet med stortingsmeldingen vil være preget av institusjonelle trekk ved MD og dermed komme deres organisasjonskultur til gode. Stortingsbehandlingen vil være preget av institusjonaliserte prosesser og vedtaket som blir fattet vil mest sannsynlig ikke innebærer store endringer. Mindre endringer kan bli innført for at MD skal fremstå som endringsvillige og innovative. For å oppnå radikale endringer vil man ha behov for et ekstremt ytre sjokk som tydelig viser det eksisterende systemets mangler. Implementeringen vil skje innenfor forvaltningens institusjonaliserte rammer og vil derfor være forutsigbar.

De teoretiske begrepene og perspektivene, samt det analytiske rammeverket som har blitt presentert i dette kapitlet danner det teoretiske utgangspunktet for studien. De empiriske funnene vil bli koplet opp mot dette.

Kapittel 3 – Metode

Dette kapittelet gjør rede for de metodiske strategiene jeg har benyttet meg av i studien, samt hvilke metodiske utfordringer jeg har støtt på underveis og hvordan jeg har håndtert dem. Studien er en casestudie og bygger på et kvalitativt forskningsdesign. Datagrunnlaget er offentlige og interne dokumenter, samt semistrukturerte intervjuer av personer som hatt en sentral rolle i den aktuelle prosessen. Jeg vil gjøre rede for fordeler og ulemper ved casestudie som forskningsstrategi, før jeg går grundigere inn på studiens datagrunnlag og metoden som ble brukt for å analysere dette.

3.1. Casestudie som forskningsstrategi

Ulike forskningsspørsmål skaper behov for forskjellige tilnærminger. I studier hvor spørsmålet som blir stilt er av typen hva, hvordan eller hvorfor vil det som oftest være mest produktivt å utføre en casestudie (Yin, 2014). En casestudie er en forskningsstrategi hvor man benytter seg av flere ulike metoder. Denne tilnærmingen egner seg i studiet av komplekse prosesser hvor det er et stort informasjonsgrunnlag som krever et mangfold av forskningsmetoder for å få hentet ut all informasjonen på en tilfredsstillende måte (Grønmo, 2004). Ettersom prosessen rundt organiseringen av sentralforvaltningen for klimatilpasning er kompleks, er en casestudie en egnet forskningsstrategi.

En fordel med casestudier er at mangfoldet av metoder som blir brukt skaper dybde og dermed øker kvaliteten. Den parallelle innsamlingen av data og analyse gir også forskeren fleksibilitet i innsamlingen og bruken av data. Denne fleksibiliteten har vært med å bidra positivt til min studie ved at jeg gjennom hele prosessen har kunne supplere med ulike former for relevant informasjon som jeg har kommet over underveis.

En vanlig kritikk mot casestudier er utfordringene knyttet til å generalisere resultatene. Noen stiller derfor spørsmålstegn ved forskningsverdien til casestudier (Campbell og Stanley, 1966). Kritikken er i hovedsak knyttet til oppfatningen av at kontekstuavhengig kunnskap er mer verdt enn kontekstavhengig kunnskap, og at det ikke går an å trekke generaliserende slutninger basert på kontekstavhengig kunnskap. Andre studier indikerer derimot at mennesker er avhengig av praktiske eksempler for å oppnå et høyere nivå av utvikling (Flyvberg, 2006). Casestudier kan dermed sies å ha en verdi gjennom muligheten til å bidra med en dypere forståelse av det aktuelle temaet.

Målet med casestudier er å trekke teoretiske generaliseringer. Det vil si å se på caset som blir studert som ett case av et bestemt fenomen og så trekke generaliserende slutninger til andre samsvarende case (George og Bennett, 2005). Min studie kan sees på som en studie av utviklingen av organiseringen på ett bestemt politikkområde i Norge, men det kan samtidig sees på som et case av samordning i norsk forvaltning. Det vil dermed være mulig å trekke teoretiske slutninger om andre samsvarende caser ut fra funnene i analyse. I den grad man ønsker å trekke slike generaliserende slutninger, er det viktig at man danner klare rammer for hva som kan oppfattes som samsvarende case. Hvis man ikke gjør det risikerer man at generaliseringen mister sin representativitet (George og Bennett, 2005).

3.2 Datagrunnlag

Med utgangspunkt i studiens problemstilling og det teoretiske rammeverket valgte jeg ut et utvalg av forskjellige datakilder. Sentralt i utvelgelsen var at kildene skulle belyse de ulike aktørenes innfallsvinkler for å gi en mest mulig balanser og komplet analyse av prosessen. Datamaterialet er offentlige og interne dokumenter, samt intervjuer.

3.3 Datatilgang

Dokumentene som dannet grunnlaget for analyse og funn kan deles inn i to kategorier; offentlige og interne. Offentlige dokumenter er dokumenter som er tilgjengelig for allmennheten, i motsetning til interne dokumenter som omhandler interne forhold og derfor i større grad er skjermet fra offentligheten.

Hovedvekten av de offentlige dokumentene rundt den politiske prosessen var tilgjengelig på *stortinget.no* og *regjeringen.no*, samt de aktuelle direktoratenes internettsider. Dette gjorde innhentingsprosessen for disse dokumentene relativt enkel. Disse dokumentene dannet grunnlaget for hvilken supplerende dokumentasjon jeg ønsket å få tak i og utvelgelsen av intervjuobjekter.

For å kunne gjennomføre en grundig analyse av prosessen rundt organiseringen av sentralforvaltningen for klimatilpasning, ønsket jeg innsyn i Klimatilpasningssekretariatet og Klimatilpasningsutvalget sine arkiver. Disse arkivene inneholder interne dokumenter og er derfor i utgangspunktet unntatt fra offentligheten. For å få tilgang til disse arkivene tok jeg kontakt med KLD. Det var en tidkrevende prosess. Forespørsel ble sendt i starten av oktober 2015, mens arkivene først ble tilgjengelig for gjennomgang i januar 2016. Jeg hadde en svært behjelpelig

kontaktperson i departementet som bisto meg gjennom hele prosessen, noe som jeg opplevde som veldig positivt.

Jeg ønsket også å få tilgang til dokumentasjonen tilknyttet høringsrunden⁹ til Meld. St. 33 (2012–2013). Denne dokumentasjonen kunne bidratt til bedre innsikt i departementenes holdninger i policyformuleringsfasen og dermed økt forståelsen av prosessen som en helhet. Her fikk jeg dessverre beskjed om at disse dokumentene tilhørte den avgåtte Stoltenberg 2-regjeringen og at det derfor ikke ville være mulig å få tilgang til dem. Selv om dette kan ha vært med på å svekke mitt innsyn i denne delen av prosessen, mener jeg at datagrunnlaget mitt likevel har en god bredde og fanger prosessen godt.

Prosesen med å komme i kontakt med informantene gikk relativt greit. Det tok litt tid å komme i kontakt med enkelte av dem, men etter noe purring ordnet det seg. Informantene var positive til å bidra til studien og møtte meg med velvilje. Intervjuobjektene befant seg i Oslo og Tønsberg. Ettersom jeg så på det som viktig å utføre intervjuene ansikt til ansikt reiste jeg til Østlandet for å gjennomføre intervjuene i løpet av to perioder høsten 2015.

3.4 Dokumenter

Som nevnt tidligere benytter studien både offentlige og interne dokumenter. De offentlige dokumentene danner hovedgrunnlaget. Særlig sentral er rapporten Klimatilpasning i Norge – Regjeringens arbeid med tilpasning til klimaendringene (2008) som presenterte den daværende regjeringens nasjonale klimatilpasningsstrategi, NOU 2010:10 *Tilpasning til eit klima i endring*, Meld. St. 33 (2012–2013) *Klimatilpasning i Norge* og dokumenter tilknyttet den videre politiske oppfølgingen. Andre relevante stortingsmeldinger, NOUer, innstillinger, vedtak og lignende blir også benyttet. I tillegg spiller Klimatilpasningsutvalgets leder Oddvar Flæte sitt innlegg i BT 7. Januar 2015 og det påfølgende svaret fra Klima- og miljøminister Tine Sundtoft og Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner en sentral rolle.

De offentlige dokumentene som blir benyttet i studien gir kun innblikk til en begrenset del av prosessen som førte til de endelige beslutningene, det var derfor viktig å supplere med andre former for informasjon. De interne dokumentene som jeg fikk tilgang til gjennom arkivene til Klimatilpasningssekretariatet og Klimatilpasningsutvalget var med på å gi et bedre innblikk i prosessene bak de

⁹ Meld. St. 33 (2012-2013) ble sendt på høring hos de andre departementene som en del av prosessen med utarbeidelsen av stortingsmeldingen

offisielle dokumentene. Arkivmaterialet ga blant annet innsyn i ulike beslutningsprosesser som var sentrale for den helhetlige utviklingen av organiseringen av klimatilpasning i sentralforvaltningen og evalueringsrapporter av de aktuelle etatene. Det ga også et innblikk i prosessen bak klimatilpasningsutredningen og ulike aktørers holdning til de endelige vedtakene. Gjennomgangen av de to arkivene foregikk i KLD. Jeg fikk kopiere de dokumentene jeg anså som relevante for studien og fikk også lov til å referere direkte til dokumentene. Gitt at eventuelle forskere får samme tilgang til arkivene som jeg gjorde, vil det derfor være enkelt å etterprøve mine funn.

Dokumentene har blitt benyttet på forskjellige måter. Enkelte av dokumentene er sentrale i presentasjonen av den empiriske prosessen, mens andre i større grad ble benyttet for å gi bakgrunnsinformasjon og for å finne annen relevant informasjon. I gjennomgangen av dokumentene ble en kvalitativ tilnærming benyttet. Det vil si at dokumentene ble systematisk gjennomgått med mål om å kategorisere innholdet som ansees som relevant for min problemstilling (Grønmo, 2004, s.187). Denne tilnærmingen gjorde det enklere å avdekke mønstre og finne relevant informasjon.

Ved håndtering av både offentlige og interne dokumenter, samt ved intervjuer er det viktig å gjennomføre grundige kildekritiske vurderinger. Det er viktig å være bevisst på om kilden er autentisk, det vil si om kilden er det den gir seg ut for å være (Grønmo, 2004). Ettersom dokumentene som benyttes i studien i hovedsak er hentet fra regjeringen og Stortingets internettsider, samt arkiver internt i KLD, vil det forventes at disse er fra de etatene de gir seg ut for å være fra. Informantene ble kontaktet gjennom den stillingen de har eller har hatt på et tidligere stadium i prosessen, det fremstår derfor som lite sannsynlig at de er noen andre enn den de gir seg ut for å være. En annen viktig kildekritisk vurdering som er viktig å være bevisst på er kildenes troverdighet (Grønmo, 2004). Selv om kildene er autentiske kan de gi feilaktig informasjon. Jeg anser det som lite sannsynlig at kildene jeg har benyttet ville gi direkte feilaktig informasjon ettersom dette sannsynligvis vil være lett å oppdage. Det som derimot var forventet og til en viss grad oppsto, var at enkelte av dokumentene, men i hovedsak informantene, fremstilte data på en bestemt måte som fremsto som gunstig for dem. For å håndtere dette var det derfor viktig for meg å forholde meg til et mangfold av kilder. De ulike oppfatningene av den samme prosessen anser jeg ikke som et negativt aspekt ved studien, men en viktig dimensjon som er tatt hensyn til i analysen.

3.5 Intervju

Dokumentene ga relativt god innsikt i prosessen rundt etableringen av klimatilpasning som et politikkområde i Norge, men for å få belyst prosessen bak dokumentene besluttet jeg å gjennomføre intervjuer av personer som har hatt en sentral rolle i prosessen. Det ble gjennomført ni intervjuer. To av informantene ønsket anonymitet, men de var innforstått med at det ikke ville være mulig å gi dem full anonymitet ettersom deres posisjon ville gjøre det mulig for personer som har kjennskap til politikkområdet å identifisere dem. Ettersom de ble intervjuet med utgangspunkt i sin posisjon og ikke som privat personer ser jeg ikke på dette som svekkende for studiens helhet. En informant ønsket full anonymitet. Ettersom jeg ikke kunne love vedkommende full anonymitet ble dette intervjuet kun benyttet som informasjonsgrunnlag for videre dokumentinnsamling og utvelgelse av informanter. Informasjonen fra vedkommende samsvarte for øvrig med informasjon som senere har kommet fra andre kilder. En oversikt over informantene som bidro til oppgaven blir presentert i tabell 3.5.

Utvelgelsen av informanter ble gjort i to omganger. De første intervjuene ble gjennomført i slutten av september 2015. Fokuset var aktører som deltok i arbeidet rundt NOU 2010:10 og disse ble strategisk valgt ut gitt studiens problemstilling. Her intervjuet jeg utvalgsleder Oddvar Flæte, utvalgets sekretariatsleder Astri Hildrum og utvalgsmedlem med ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap Janne Karlsen. Denne runden ga god innsikt i utredningsarbeidet. Informantene ga også innspill om andre aktører jeg burde intervjuer og flere dokumenter som jeg burde se nærmere på. Den andre intervjurunden foregikk i slutten av oktober, med aktører som hadde hatt sentrale roller ved etableringen av klimatilpasning som et politikkkfelt, samt aktører som spiller sentrale roller i dagens klimatilpasningsarbeid: To representanter fra DSB som tidligere hadde deltatt i Klimatilpasningssekretariatet, Bård Vegar Solhjell som var miljøvernminister når Meld. St. 33 (2012–2013) ble lagt frem, ekspedisjonssjef i Klimaavdelingen i KLD, Ingvild Andreassen Sæverud og Herdis Laupsa, som er koordineringsansvarlig for det nasjonale klimatilpasningsarbeidet i Miljødirektoratet. Denne runden ga en bedre forståelse for prosessen som en helhet.

Tabell 3.5 Oversikt over intervjuobjekter

Intervjuobjekt	Rolle i prosessen	Tidspunkt for intervju
Oddvar Flæte	Leder for klimatilpasningsutvalget, daværende Fylkesmann i Sogn og Fjordane	25. september 2015
Astri Hildrum	Sekretariatsleder for klimatilpasningsutvalget fra februar 2009 til mars 2010	24. september 2015
Janne Karlsen	Ansvarlig for samfunnssikkerhet og beredskap under utarbeidelsen av NOU 2010:10, DSB sin representant i utvalget	23. September 2015
Herdis Laupsa	Koordineringsansvarlig for klimatilpasning i Miljødirektoratet	21. oktober 2015
Bård Vegar Solhjell	Miljøvernminister 23. mars 2012 til 16. oktober 2013	26. oktober 2015
Ingvild Andreassen Sæverud	Ekspedisjonssjef for Klimaavdelingen i KLD	26. oktober 2015
Informant A	Klimatilpasningssekretariatet/DSB	22. oktober 2015
Informant B	Klimatilpasningssekretariatet/DSB	22. oktober 2015

Bredden av informanter som har blitt benyttet i studien er med på å styrke studiens verdi og funn. Informantene representerer ulike sektorer, administrative nivåer i sentralforvaltningen og tidspunkt i prosessen. Denne bredden har vært med på å gi en detaljert forståelse av prosessen og innsyn i hvordan de ulike aktørene har opplevd de samme situasjonene svært forskjellig. En særlig styrke er at intervjuene omfatter representanter fra både samfunnssikkerhetssektoren og klima- og miljøsektoren, ettersom disse sektorene har spilt en sentral rolle i utviklingen av klimatilpasning som et politikkområde. Det kan argumenteres for at det hadde vært fruktbart å intervju representanter fra andre berørte sektorer for å få bedre innsyn i deres holdninger, men grunnet tidsmangel var ikke dette mulig. Jeg mener at utvalget har tilstrekkelig bredde gitt studiens avgrensing. Det kan derimot på et senere tidspunkt være fruktbart å gjennomføre en bredere studie hvor alle de berørte sektorene i større grad blir inkludert. Det er også en styrke at jeg ikke bare har intervjuet byråkrater, men også en politiker, ettersom man kan forvente at disse to gruppene kan ha ulike oppfatninger knyttet til en prosess.

Intervjuene var semistrukturerte. Ettersom informantene var tilknyttet ulike stadier av prosessen og hadde forskjellige roller, var intervjuguidene tilpasset de enkelte informantene¹⁰. Den semistrukturerte tilnærmingen bidro til fleksibilitet ved at jeg

¹⁰ Se Vedlegg 1: Eksempel på intervjuguide

kunne tilpasse intervjuene til informantenes svar og på den måten få mest mulig relevant informasjon. Denne formen for intervjuing krever at intervjueren klarer å skape en god dynamikk mellom seg selv og intervjuobjektene for få vedkommende til å føle seg trygg og ønske å dele informasjon som kan oppfattes som sensitiv (Andersen, 2006). Dette fremsto som en utfordring i enkelte av intervjuene. For å håndtere dette valgte jeg å vente lengre enn opprinnelig tenkt med å stille spørsmål som jeg anså som litt utfordrende for respondenten. Denne fremgangsmåten anser jeg at fungerte godt.

Lengden på intervjuene varierte fra 30 minutter og opp til en time. Dette var både resultat av hvor mye tid de hadde mulighet til å avse og hvor mye kunnskap de hadde om prosessen. Det var en fordel at spørsmålene dreide seg om et relativt nært tidsrom (2004 og frem til i dag), og at respondentene derfor hadde prosessen relativt klart i minne. Enkelte viste likevel noe usikkerhet rundt konkrete hendelser, i hovedsak fra starten av prosessen.

De fleste informantene var ressurssterke deltagere i policyprosessen. Slike informanter kan omtales som eliteinformanter (Andersen, 2006). Dette var en styrke ettersom de hadde god kunnskap om prosessen, men det var også som krevende for meg som intervjuer. Informantene hadde et høyt kunnskapsnivå om den aktuelle prosessen. Det var derfor viktig for meg å gjøre et godt forarbeid, og fremstå som en kompetent og profesjonell aktør for å få mest mulig utbytte av intervjuene. Dette var særlig utfordrende i den første runden, ettersom det var tidlig i informasjonsinnsamlingen. Ved intervjurunde to hadde jeg opparbeidet bedre kunnskap om feltet, og dette fremsto ikke lenger som en like stor utfordring.

En annen utfordring som påvirket utbyttet av intervjuene var respondentenes lojalitet til sine respektive institusjoner. Denne lojaliteten fremsto som begrensende knyttet til deres ønske om ikke å kritisere egen institusjon. Enkelte informanter sa rett ut at de ikke ville komme med kritiske uttalelser. Respondenten som ønsket full anonymitet begrunnet dette med at vedkommende følte at det ikke var dens rolle som byråkrat å ytre seg i offentligheten. Andre fremsto som unnvikende på spørsmål som kunne trekke deres lojalitet i tvil, og brukte lang betenkningstid for å komme med formuleringer som ikke ville virke kritiske. De respondentene som uttalte seg mest fritt om prosessen var i mindre grad eller ikke lenger under ledelse av samme institusjon som de hadde vært i under arbeidet med prosessen. De fremsto som mer fristilt fra de institusjonelle rammene. Dette er et aspekt ved intervjuene som jeg tar hensyn til presentasjon og analysen av empirien.

Alle intervjuene ble transkribert kort tid etter de ble gjennomført. Det ble gjort for å forenkle gjennomgangen, samt at det ga meg mulighet til å notere aspekter som

ikke nødvendigvis kom frem i lydopptaket. Alle informantene ønsket å få se over direkte sitater før studien ble offentliggjort. Jeg sendte derfor ut sitatene til informantene i overkant av en måned før innlevering. Denne prosessen ble mer krevende enn forventet. Mange informanter hadde kommentarer, og noen ønsket å trekke tilbake en del av de direkte sitatene. Dette førte til at det ble mindre direkte sitater i studien enn opprinnelig planlagt. Gjennom dialog med informantene kom vi til enighet om formuleringer der budskapet ble presentert på en måte som samsvarte med den forståelsen jeg hadde fått gjennom intervjuene, samtidig som informantene var komfortable med formuleringene. Det at flere ønsket å trekke direkte sitater kan oppfattes som et tegn på at temaene som ble tatt opp var noe sensitive, og til dels utfordrende for de involverte og for deres relasjoner til andre aktører i forvaltningen.

3.6 Kategorisering og systematisk gjennomgang av data

Ved behandlingen av datamaterialet gjorde jeg en systematisk gjennomgang. Ettersom prosessen jeg tar for meg er svært omfattende valgte jeg å lage tre overordnede kategorier som kunne benyttes på lik linje i alle fasene. Disse tre kategoriene var deltagelse, problemoppfatning og løsningsforslag. Kategoriene var inspirert av strømmene i strømningstankegangen. Ettersom strømningstankegangen blir brukt som en analytisk tilnærming i oppgaven, var dette med på å forenkle den gjennomgående analysen av aktiviserings- og defineringsprosessen.

I kategorien *deltagelse* var jeg interessert i å se på hvilke aktører som var aktive i de ulike fasene. Denne kategorien kan igjen deles i to. Den første dreier seg om i hvilken grad aktører er tilstede i prosessen knyttet til en avgjørelse. Den andre formen for deltagelse er i hvilken grad den respektive aktøren kan omtales som aktiv i prosessen. En aktør kan være tilstede i en beslutningssituasjon, men i liten grad komme med innspill. I høringsfasen vil man for eksempel kunne se på hvilke aktører som deltar gjennom å komme med høringsuttalelser, samt at man kan se på hvilke aktører som aktivt deltar i diskusjonen rundt organiseringen av klimatilpasning i sentralforvaltningen.

Under kategorien *problemoppfatning* var jeg ute etter å se hvilke forskjellige problemoppfatninger som eksisterte i de ulike fasene. Her var det interessant å se om det var store spenningsforhold mellom aktørenes problemoppfatninger og hvordan dette eventuelt påvirket prosessen. Her var det forventet at spenningsforholdet mellom problemoppfatningene ville stige i takt med at mer

konkrete tiltak ble drøftet. Forventningene knyttet til kategorien *løsningsforslag* var også forventet å ville ha en lignende utvikling. Hvis mangfoldet av problemoppfatninger økte, ville trolig også forslag til å løse disse problemene gjøre det samme. Det var også interessant å se på spenningsforholdet mellom de to kategoriene. Forskjellige aktører kan ha like problemoppfatninger og ulike løsningsforslag, eller eventuelt ulike problemoppfatninger og like løsningsforslag.

3.7 Vurdering av studiens datagrunnlag

Uavhengig av hvilken analyse man skal gjennomføre, er det viktig å sikre datakvaliteten. Ettersom et forskningsdesign er ment å trekke logiske slutninger, kan man benytte logiske tester for å evaluere kvaliteten (Yin, 2014). Formålet med slike tester er å sikre datamaterialets reliabilitet og validitet. Reliabilitet vil si datamaterialets pålitelighet; Vil andre trekke de samme slutningene som deg basert på samme undersøkelsesopplegg (Yin, 2014). Validitet, på den andre siden, ser nærmere på datamaterialets gyldighet for problemstillingen (Grønmo, 2004).

I tilfeller med lav reliabilitet vil utformingen av undersøkelsesopplegget kunne påvirke datamaterialet. Det vil si at variasjonene i datamaterialet ikke skyldes faktiske ulikheter, men metodiske forhold som er med på å påvirke utfallet (Grønmo, 2004). For å teste reliabiliteten må fremgangsmåten grundig dokumenteres slik at det er mulig å gjennomføre og sammenligne funnene på et senere tidspunkt (Yin, 2014). I denne studien har dette blitt gjort gjennom grundig dokumentasjon av fremgangsmåte og bruk av de forskjellige kildene. Dokumentene som er benyttet i studien er tydelig gjort rede for slik at det er mulig for andre å følge mine tankerekker gjennom både den empiriske og teoretiske drøftingen. Det er selvfølgelig en forutsetning at vedkommende som ønsker å etterprøve min studie får den samme tilgangen til Klimatilpasningsutvalgets- og Klimatilpasningssekretariatets arkiv. Intervjuene som ble benyttet i studien ble tatt opp på bånd, noe som er med på å sikre nøyaktig registrering av data. Intervjuene ble også sendt ut på sitatgodkjenning, noe som var med på å oppklare eventuelle uklarheter. Selv om to av de åtte respondentene ikke ønsket å stille med navn, er deres posisjon gjort tydelig rede for slik at det vil være mulig å intervjuer personer med samme eller tilsvarende posisjon. Med tilgang til de samme informasjonskildene som er benyttet i denne studien anser jeg dermed at det skal være mulig å gjennomføre en tilsvarende studie som mitt forskningsprosjekt.

Det eksisterer ulike former for validitet. Det er vanligst å snakke om validitet i tilknytning til kvantitative studier, men noen former for validitet kan likevel være relevant i kvalitative studier. I denne studien kan det som omtales som

begrepsvaliditet være relevant. Det vil si i hvilken grad indikatorene i en studie til en hver tid vil være de beste til å måle det teoretiske konseptet man som forsker ønsker å måle (George og Bennett, 2005). For å sikre begrepsvaliditeten har jeg sammenlignet min operasjonalisering av sentrale begreper i analysen med lignende studier og teori. Jeg har på den måten sikret at det er samsvar mellom min oppfatning av begrepene og den vitenskapelige normen. To av begrepene jeg har ansett som svært sentrale er klimatilpasning og samordning.

I dette kapitlet har jeg presentert de metodiske valgene som er gjort i studien. Jeg har også gitt en grundig presentasjon av og argumentasjon for datagrunnlaget. Med utgangspunkt i denne presentasjonen vil det være mulig for andre å gjennomføre et tilsvarende forskningsprosjekt.

Kapittel 4 – Kontekst og sentrale aktører

I dette kapitlet vil jeg presentere trekk ved det norske forvaltningssystemet som utgjør konteksten til utviklingen av klimatilpasning som forvaltningsområde, for å gi en bedre forståelse av trekk ved prosessen og aktørenes handlinger. Kapitlet avsluttes med en presentasjon av de mest sentrale aktørene i prosessen rundt organiseringen av sentralforvaltningen for klimatilpasning i Norge.

Det nasjonale arbeidet med klimatilpasning i Norge berører de fleste samfunnssektorer. Arbeidets tversektorielle karakter er med på å skape utfordringer knyttet til dannelsen av klimatilpasning som et eget politikkkfelt. KLD har et samordningsansvar på nasjonalt nivå, men sektordepartementene og deres underliggende etater har sektoransvar for sårbarhetsanalyser og gjennomføring av tilpasningstiltak. Tilpasningsarbeidet krever derfor god samhandling og samordning på tvers av fag- og sektorområder for å fungere mest mulig effektivt. Dette arbeidet skjer innenfor de rammene som er gitt gjennom trekk ved det norske forvaltningssystemet. Jeg vil videre presentere de trekkene ved forvaltningssystemet som jeg anser som mest relevante for studien.

4.1 Forebygging av eller tilpassing til klimaendringene?

En sentral debatt tilknyttet klima er i hvilken grad man skal fokusere på forebygging av eller tilpassing til klimaendringene. Forebygging vil i denne sammenhengen si tiltak som blir utført for å redusere effektene av klimaendringene, mens tilpasning går ut på å tilpasse seg de endringene som skjer (Buob og Stephan, 2010). Tilpasning til klimaendringene ble lenge sett på som politisk ukorrekt ettersom mange mente at det å tilpasse seg til klimaendringene ville være det samme som å innrømme nederlag i kampen mot klimagassutslipp (Giddens, 2011, Buob og Stephan, 2010).

I takt med at flertallet av forskere har konkludert at det er umulig å unngå alle effekter av klimaendringer har det i økende grad blitt mer akseptabelt å snakke om klimatilpasning. Dette ble også tydelig gjennom FNs klimapanel sin rapport fra 2001 som viet betydelig oppmerksomhet til tilpasningstematikken (IPCC, 2001). Som et resultat av at det har blitt økt aksept rundt behovet for klimatilpasningstiltak, har den politiske ledelse i en rekke land viet mer oppmerksomhet til teamet. Klimatilpasning har i økende grad blitt satt på den politiske agendaen og flere land har utviklet nasjonale tilpasningsplaner (Bauer et al., 2012). Sverige vedtok blant

annet i 2005 å gjennomføre en utredning om effektene av klimaendringer og om hvordan Sverige kunne minske sin klimasårbarhet. Denne utredningen ble lagt frem i 2007 og senere fulgt opp gjennom en samlet klima- og energiproposisjon fra den svenske regjeringen som ble vedtatt i 2009 (NOU 2010:10, s.33). I EU har også klimatilpassing kommet på agendaen. De presenterte blant annet en *Grønn bok om klimatilpassing* i 2007 (Regjeringen, 2008). Flere argumenterer også for at et godt tilpasningsarbeid er helt avgjørende verktøy i arbeidet med å øke samfunnsikkerheten (Tol, 2005). En slik utvikling har vi også sett i Norge. Det er likevel viktig å bemerke at dette ikke framstår som om det har skjedd på bekostning av forebyggende tiltak som fremdeles blir trukket frem som det viktigste arbeidet tilknyttet klimaendringene.

Selv om klimatilpassing blir stadig mer akseptert, møter tilpasningsarbeidet fremdeles på utfordringer. En utfordring er at tilpasningsprosjekter til en viss grad er nødt til å konkurrere med investeringer i forebyggingstiltak (Giddens, 2011). Selv om både tilpasnings- og forebyggingsprosjekter som regel vil være rimeligere enn det å håndtere hendelser når krisen har inntruffet, er det ofte vanskelig å få politisk støtte og samle inn ressurser til slike prosjekter ettersom de i den grad de er vellykket gir få resultater å vise til.

4.2 En sterk sektordelt sentralforvaltning

Det norske forvaltningssystemet er preget av sterke og relativt selvstendige sektordepartementer. Dette kan sees på som en konsekvens av at ministerstyreprinsippet står sterkt. Ministerstyre vil si at hver statsråd er ansvarlig for alle beslutninger som blir tatt under deres respektive fagområder (Fimreite et al., 2014). Dette skaper klare linjer mellom statsrådene for hvem som har ansvar for å for å utføre bestemte oppgaver. Hver statsråd har et individuelt ansvar for sine arbeidsområder ovenfor Stortinget (Difi, 2014). I tilfeller hvor flere statsråder er berørt av et politisk problem, blir et departement utnevnt som samordningsdepartement, og får ansvar for det tversektorielle samarbeidet. Utfordringen knyttet til dette er at som et resultat av den sterke sektorinndelingen fremstår slike samordningsdepartement som relativt svake (Fimreite et al., 2014). I norsk forvaltning er det kun et fåtall samordningsdepartementer. Disse har i tillegg få reelle midler til å skape god samordning og samhandling innenfor de aktuelle politikkområdene (Difi, 2014). I tilknytning til det nasjonale klimatilpasningsarbeidet er det KLD som står med det overordnede samordningsansvaret.

I møte med gjenstridige problemer som er komplekse og tversektorielle av natur og preget av usikkerhet, blir sektorprinsippet satt på prøve (Lægneid og Rykkja, 2014).

Det har kommet tydelig frem innenfor samfunnssikkerhetsfeltet og er også en utfordring i håndteringen av klimatilpasning i sentralforvaltningen. Her kan ikke arbeidsoppgavene deles inn i rene silostrukturer, man er avhengig av god horisontal samordning mellom sektorene. Forvaltningen er også preget av høy grad av negativ samordning, hvor etatene fokuserer på egen sektor og ikke på AS Norge som en helhet. Dette er med på å skape utfordringer for etableringen av velfungerende samordningsinstanser. Dagens forvaltningsstruktur har lite å bidra med i møte med disse utfordringene og man er avhengig av en utvikling mot en mer tversektoriell forvaltningsstruktur for å få en mer effektiv måte å håndtere gjenstridige problemer (Lægreid og Rykkja, 2014).

Det er ikke kun de overordnede forvaltningsrammene som fremstår fragmentert. Det er også separerte organisasjonskulturer. Sektorene utvikler sine egne problemforståelser, begrepsbruk og løsningsstrategier. Dette fører til dannelsen av ulike «verdensbilder» i sektorene (Difi, 2014). I situasjoner hvor forskjellige sektorer må samarbeide om å finne en løsning på et felles problem kan dette føre til utfordringer. Hvor stor utfordring det vil være å komme til en felles løsning handler om i hvilken grad de inkluderte aktørene er villig til å inngå kompromiss om sitt eget faglige verdensbilde. Jo sterkere man identifiserer seg med egen sektor og fagkultur, jo vanskeligere vil det være å inngå slike kompromiss (Difi, 2014).

Silosektortenkningen blir også tydelig gjennom departementenes og direktoratenes ansattes lojalitet til egen politisk ledelse. Lojaliteten til egen statsråd kommer foran lojaliteten til departementsfellesskapet og regjeringen (Difi, 2014). Dette kan sees på som et trekk ved forvaltningskulturen, men er også et avgjørende hensyn i en velfungerende forvaltning. Embets- og tjenestemenn i departementene er kun del av en parlamentarisk styringskjede, og skal uansett hva deres personlige oppfatning er, støtte opp rundt deres folkevalgte statsråd (Christensen et al., 2010, s.112). Selv om dette er et vesentlig hensyn i norsk forvaltning, er denne lojaliteten med på å fremme de enkelte sektorenes interesser og ikke fellesskapet Norge sitt beste.

4.3 Sentrale styringsprinsipper

Klimatilpasningsarbeidet i Norge er tett knyttet til det nasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet og styres av de samme styringsprinsippene: Ansvarsprinsippet, nærhetsprinsippet, likhetsprinsippet og samordningsprinsippet. Klimatilpasningsarbeidet strekker seg, på lik linje med samfunnssikkerhetsfeltet, over mange forvaltningsnivå og sektorer, som fører til et behov for styringsprinsipper som legger føringer for hvem som har ansvaret i ulike

situasjoner. I enkelte situasjoner kan prinsippene fremstå som motstridene og konfliktfylte.

Ansvarsprinsippet går ut på at departementene har ansvar innenfor sine respektive sektorer (St.meld. 22 (2007–2008)). Det vil si at hver sektor har ansvar for å utføre sårbarhetsanalyser og sørge for at sektoren er tilstrekkelig tilpasset klimaet. Ansvarsprinsippet kan knyttes til den sterke sektorinndelingen vi har i Norge og ministerstyreprinsippet (se 4.2). Gjennom å pålegge hver sektor å være ansvarlig for egen klimatilpasning gir det hver statsråd et individuelt ansvar for å tilpasse Norge til klimaendringene.

Mens ansvarsprinsippet viser til sektorenes ansvar for klimatilpasning, legger nærhetsprinsippet føringer for hvilket nivå krisen skal håndteres på. Nærhetsprinsippet innebærer at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå (St.meld. 22 (2007–2008)). Det vil si at fylkesmennene og kommunene spiller en sentral rolle i klimatilpasningsarbeidet. Særlig kommunenes rolle har stått i fokus i det nasjonale arbeidet. Det har i den sammenheng kommet kritikk fra kommunehold om at manglende midler og uklare retningslinjer fra staten er med på å føre til store forskjeller mellom kommuners kompetanse til å håndtere klimautfordringene.

Det tredje prinsippet er likhetsprinsippet. Det tar utgangspunkt i at man, i størst mulig grad, skal handle likt i krisesituasjoner som man gjør ved vanlig drift (St.meld. 22 (2007–2008)). Likhetsprinsippet omtaler hvordan man skal handle når krisen først inntreffer. Dette prinsippet ser på styring i en krisesituasjon, og er derfor mer et samfunnssikkerhets spørsmål enn et spørsmål om klimatilpasning. Dette prinsippet er derfor ikke veldig aktuelt for arbeidet med klimatilpasning.

Det siste prinsippet er samvirkeprinsippet. Innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet er dette det nyeste prinsippet som ble innført så sent som i 2012. Innenfor denne sektoren kom det som en reaksjon på erfaringer fra terrorangrepet 22. juli 2011, som viste at det var behov for økt samordning og samhandling mellom de sentrale aktørene, både i det forebyggende arbeidet og under selve krisen (Meld. St. 29 (2011–2012)). Innenfor klimatilpasningsarbeidet er dette derimot et styringsprinsipp som har vært sentralt helt fra politikkområdet kom på den politiske agendaen. Samordning ble allerede i MDs første helhetlige rapport om klimatilpasning fra 2007 trukket frem som en avgjørende faktor for et godt og produktivt tilpasningsarbeid. Det ble blant annet sagt at:

Utfordringene ligger i å få til en god samordning og informasjonsflyt både horisontalt og vertikalt. Samordning horisontalt vil kreve samarbeid mellom forskjellige sektorer, departementer og andre aktører som kan ha nytte av hverandre nasjonalt så vel som lokalt. Det vil i flere tilfeller kunne være sektorer som ikke tradisjonelt har så mye med hverandre å gjøre, men som i denne sammenheng viser seg å ha berøringspunkter (MD, 2007, s.18).

Styringsprinsippene er med på å legge rammer for det nasjonale klimatilpasningsarbeidet, men de skaper også enkelte dilemmaer for de involverte aktørene. Ett slikt dilemma er for eksempel spenningen mellom ansvars- og samvirkeprinsippet. Ansvarsprinsippet legger til grunn at de involverte aktørene skal være ansvarlige innenfor egen sektor, mens samvirkeprinsippet fokuserer på høy grad av samordning på tvers. Ettersom ansvarsprinsippet i de fleste tilfeller har en større forankring i det norske forvaltningssystemet fører dette ofte til at de samordningsinstansene som blir opprettet fremstår som svake (Fimreite et al., 2014). Et annet dilemma er spenningene innad i nærhetsprinsippet. Nærhetsprinsippet legger til grunn at klimatilpasningen skal bli håndtert på lavest mulig nivå, men samtidig krever dette arbeidet ressurser og statlige retningslinjer som kommunene per dags dato opplever som mangelfulle. Kravene satt av myndighetene fremstår derfor som vanskelige for kommunene å oppfylle på en tilfredsstillende måte.

4.4 Sentrale aktører

Et mangfold av aktører har viktige roller i klimatilpasningsarbeidet gjennom sitt ansvar for klimatilpasning innenfor egne oppgaver eller funksjoner. Aktørers ansvar for klimatilpasning innenfor egen virksomhet har vært et viktig poeng i klimatilpasningsarbeidet siden det kom på den politiske agendaen og kan knyttes til ansvarsprinsippet som ble presentert over. Myndighetene har ansvar for å tilrettelegge for at de aktuelle aktørene kan utføre de oppgavene og det ansvaret de har fått på en tilfredsstillende måte (Meld. St. 33 (2012–2013), s.35). Hvert departement er ansvarlig for å implementere klimatilpasning i egen virksomhet. En oversikt over de berørte departementene i klimatilpasningsarbeidet og deres oppgaver kan sees i tabell 4.4.

Tabell 4.4 Departementenes ansvarsområder tilknyttet klimatilpasning

Ansvarsområde	Departement	Underliggendeetater
Samordning og kunnskapsgrunnlag	Klima- og miljødepartementet	Miljødirektoratet
Samfunnssikkerhet og beredskap	Justis- og beredskapsdepartementet	Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap Siviltforsvaret
Transportinfrastruktur	Samferdselsdepartementet	Statens vegvesen Post- og teletilsynet
Vassdrag, vannsystemer, kraftproduksjon og petroleumssektoren	Olje- og energidepartementet	Norges vassdrags- og energimyndighet
Sikring av drikkevann, håndtering av helseutfordringer	Helse- og omsorgsdepartementet	Mattilsynet
Regional- og distriktspolitikk, og plan- og bygningsloven	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Direktorat for byggkvalitet Fylkesmannsembetene Kartverket Statsbygg
Havbruks- og fiskerinæringen, havner, maritim infrastruktur og sjøtransport, fiskehelse	Nærings- og fiskeridepartementet	Sjøfartsdirektoratet Havforskningsinstituttet Fiskeridirektoratet
Støtter sivilsamfunnet i samfunnssikkerhetsarbeidet, overvåkning av nordområdene	Forsvarsdepartementet	Forsvaret
Landbruk, skogbruk og reindrift	Landbruks- og matdepartementet	Landbruksdirektoratet Mattilsynet
Nordområdene, bistand til klimatilpasning internasjonalt	Utenriksdepartementet	Norad
Kunnskapsgrunnlag	Kunnskapsdepartementet	Meteorologisk institutt
Bevaring av kulturminner	Kulturdepartementet	

Kilde: Departementenes sider hos www.regjeringen.no

Grunnet departementenes ulike ansvarsområder spiller enkelte departementer en mer sentral rolle i tilpasningsarbeidet enn andre. KLD, JD og Olje- og energidepartementet (OED) er alle departementer som har spilt en sentral rolle i utviklingen av klimatilpasningsarbeidet i Norge. Mens OED i hovedsak har spilt en sentral rolle grunnet sitt ansvar for vann og avløp, har KLD og JD hatt en sentral rolle både gjennom sitt politiske ansvarsområde og som sentrale aktører i det

nasjonale koordineringsarbeidet. Ettersom fokuset i studien er organiseringen av sentralforvaltningen vil KLD og JD være de mest sentrale departementene i studien. Jeg har derfor begrenset meg til å kun se nærmere på disse to departementene, samt deres underliggende etater.

4.4.1 Klima- og miljødepartementet (KLD)

KLD (Miljøverndepartementet fram til 1. januar 2014) ble opprettet som det første i sitt slag 8. mai 1972 med mål om å «arbeide for en best mulig balanse mellom utnytting av våre ressurser for økonomisk vekst, og vern om naturressursene til beste for menneskelig trivsel og helse (Jansen, 1989, s.210).» Siden departementet ble dannet på 70-tallet har det stadig vært i utvikling. Det har i dag fem underliggende etater; Miljødirektoratet, Norsk Kulturminnefond, Norsk Polarinstitutt, Riksantikvaren og Svalbards miljøfond. Av disse er det Miljødirektoratet som spiller den mest sentrale rollen i det nasjonale klimatilpasningsarbeidet.

KLD har siden 2004 hatt det nasjonale koordineringsansvaret for klimatilpasningsarbeidet i Norge. Departementet ble tildelt dette lederansvaret ettersom departementet allerede hadde det overordnede ansvaret for den nasjonale miljø- og klimapolitikken (Vestlandsforskning, 2012). Departementet har også, på lik linje med de andre departementene, et sektoransvar. Sentralt i dette ligger ansvaret for å opprettholde et biologisk mangfold i Norge og å verne om kulturminner (KLD, 2014b). Departementet har også et ansvar for å danne et kunnskapsgrunnlag for trolige effekter av klimaendringene som de andre departementene kan ta utgangspunkt i, i sitt tilpasningsarbeid.

4.4.1.1 Miljødirektoratet

Miljødirektoratet ble opprettet 1. juli 2013 gjennom en sammenslåing av Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif). Direktoratets hovedoppgave er å bistå KLD i utviklingen av en helhetlig miljøvernpolitikk og å være en støttespiller og pådriver for kommunalt nivå, regionalt nivå og de andre sektormyndighetene i håndtering av miljøspørsmål (Miljødirektoratet, 2013).

Direktoratet har siden 1. januar 2014 vært fagetaten som støtter KLD i sitt arbeid med klimatilpasning. Dette arbeidet inkluderer blant annet å bidra med det naturvitenskapelige kunnskapsgrunnlaget som KLD bygger sitt arbeid på og å bistå med råd i henhold til oppfølgingen av Meld. St. 33 (2012–2013) *Klimatilpasning i Norge* (Prop. 1S (2013–2014)). Som et ledd i arbeidet med å bistå med et kunnskapsgrunnlag til berørte aktører drifter direktoratet blant annet internettsiden Klimatilpasning.no. Internettetsiden er ment som et virkemiddel som

skal øke aktørenes kunnskap om klimatilpasning, stimulere til tilpasningstiltak og forenkle kommunikasjon i tilpasningsarbeidet.

4.4.2 Justis- og beredskapsdepartementet (JD)

JD (Justis- og politidepartementet frem til 1. januar 2012) ble opprettet i 1818. Departementet har overordnet ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap, kriminalitetsbekjempelse og kriminalomsorg, innvandring, domstoler og lovarbeid (Berg, 2015). Departementet har 12 underliggende etater og virksomheter. JD var tidlig ute med å sette klimatilpasning på den politiske agendaen gjennom St.meld. 39 (2003–2004). Departementets arbeid med klimatilpasning blir i hovedsak utført av DSB.

4.4.2.1 Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

DSB er et statlig forvaltningsorgan som er underlagt JD. Direktoratet ble opprettet 1. september 2003 etter at Direktorat fra brann- og eksplosjonsvern ble slått sammen med Direktorat for sivil beredskap. Direktoratet har ansvar for samfunnssikkerhetsarbeidet på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå i Norge (DSB, 2014a). Underlagt dette ansvaret er DSB ansvarlig for klimatilpasning som et ledd i samfunnssikkerhetsarbeidet. En viktig del av DSB sine arbeidsoppgaver er oppfølging av andre departements og direktoraters samfunnssikkerhetsarbeid. DSB er også etatstyrer av fylkesmennenes samfunnssikkerhetsarbeid og forsikrer seg gjennom dette arbeidet om at regionale og lokale styresmakter utfører sine roller i samfunnssikkerhetsarbeidet på en tilstrekkelig måte.

DSB utarbeider årlig et *Nasjonalt risikobilde* som er ment å gi en oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet. Rapporten presenterer risikoområder og inneholder risikoanalyser av flere scenarier innenfor disse risikoområdene. I disse rapportene er naturhendelser og faren ved klimaendringer et sentralt team. I det nasjonale risikobildet fra 2014 ble det blant annet påpekt at klimaet er i endring og at det er behov for et godt tilpasningsarbeid for å øke samfunnssikkerheten (DSB, 2014b). For å hjelpe regionale og lokale myndigheter med samfunnssikkerhetsarbeidet, bistår DSB med utviklingen av veiledere for utarbeidelse av Risiko- og sårbarhetsanalyser. Risiko- og sårbarhetsanalyser kartlegger risiko og sårbarhet som grunnlaget for forebyggende arbeid og forberedelser for håndtering av uønskede hendelser. Et av temaene er effektene av klimaendringer og behovet for klimatilpasning for å øke samfunnssikkerheten. DSB bistår også med andre veiledere som for eksempel *Klimahjelperen* som er en veileder i hvordan ivareta samfunnssikkerhet og klimatilpasning i planlegging etter plan- og bygningsloven (DSB, 2015).

I dette kapitlet har jeg presentert konteksten som utviklingen av klimatilpasning som politikkområde i Norge befinner seg i. Denne konteksten har vært med på å legge føringer for politikkområdets utvikling og organisering. Jeg har også presentert de viktigste aktørene tilknyttet dette arbeidet i sentralforvaltningen. Denne presentasjonen danner det kontekstuelle bakteppet til studien.

Kapittel 5 – Initiativfasen

Dette kapittelet vil fokusere på initiativet til å sette klimatilpasning på dagsordenen, etableringen av den nasjonale satsingen knyttet til klimatilpasning, samt de tidlige stadiene av satsingens utvikling. Sentrale temaer er her hvilke aktører som deltar i denne prosessen og hvilke roller de spiller, hvilke problem og løsningsoppfatninger som eksisterer, samt hvordan selve satsingen organiseres. Kapittelet avsluttes med en oppsummerende analyse av aktiviserings- og defineringsprosessen.

Selv om mange land, inkludert Norge, hadde forpliktet seg til å utvikle nasjonale tilpasningsstrategier gjennom klimakonvensjonen allerede i 1994, var det først på starten av 2000-tallet at klimatilpasning for alvor fikk internasjonal oppmerksomhet. I takt med at vitenskapen i økende grad fastslo at utslippsreduksjon ikke ville være nok, og at det var behov for også aktive tilpasningsstrategier, begynte verdenssamfunnet i stadig større grad å inkludere klimatilpasning i samfunnsplanleggingen. Dette skiftet ble tydeliggjort i FNs klimapanelers rapport fra 2001 der tilpasningstematikken sto sentralt (IPCC, 2001).

I Norge spilte samfunnssikkerhetssektoren en sentral rolle i å få klimatilpasning på den politiske dagsordenen. DSB hadde over lengre tid måtte forholde seg til klimaendringenes betydning for samfunnssikkerheten, og så på klimatilpasning som et verktøy for å øke samfunnssikkerheten og bedre beredskapsarbeidet i Norge. Politisk var det JD som gjennom St.meld. 39 (2003–2004) satte klimatilpasning på den politiske agendaen (CICERO, 2004a). Stortingsmeldingen trakk frem bredden av utfordringer klimaendringene skaper for samfunnet og behovet for god samfunnsplanlegging, og fokuserte på hva disse endringene betyr for samfunnssikkerheten (St.meld. 39 (2003–2004) s.47–49). Stortinget fulgte opp stortingsmeldingen med å be regjeringen om å utrede hvilke konsekvenser klimaendringene kunne få for samfunnet og legge frem en oversikt over mulige tilpasningstiltak for de ulike sektorene (Vedtak 75, 2004).

Når klimatilpasning først hadde kommet på den politiske agendaen, var MD raskt ute med å involvere seg i det videre arbeidet ettersom de anså dette som del av sin portefølje. Med bakgrunn i departementets ansvar for klima og miljøpolitikken, ble MD gitt det nasjonale koordineringsansvaret for dette politikkområdet. Som første skritt i ivaretagelsen av dette ansvaret bestilte departementet en studie av klimatilpasningsstrategier knyttet til organiseringen av forvaltningen, som skulle legge et grunnlag for det videre arbeidet (CICERO, 2004b). Det at MD bestilte en slik studie så tidlig i prosessen kan sees som et tegn på at departementet var bevisst på utfordringene knyttet til å organisere et tverrsektorielt politisk problem slik som

klimatilpasning. Studien presenterte tre ulike modeller for organisering for det videre arbeidet: (1) Forvaltningsledet prosess, (2) prosess ledet av faginstitusjon, og (3) forskningsbasert prosess. Grunnleggende for alle modellene var at de bygde på prinsipper om deltagelse, tverrfaglig tilnærming, kobling til relevante forvaltningsprosesser, felles rammeverk og skulle bygge på erfaringer knyttet til arbeidet med klimavariasjoner (CICERO, 2004b). Rapporten påpekte behovet for god samhandling som en avgjørende faktor i klimatilpasningsarbeidet.

MD fulgte også opp Stortingets forespørsel med en rapport om sårbarheten for klimaendringene og tilpasningskapasiteten i de ulike sektorene (MD, 2007). Rapporten ble utarbeidet i samarbeid med alle de andre departementene. Også i denne rapporten ble god samordning trukket frem som et avgjørende virkemiddel. I tillegg påpekte rapporten at hver sektor er ansvarlig for at deres virksomhet er tilstrekkelig tilpasset utfordringene klimaendringene skaper. Denne rapporten ble fulgt opp ved at regjeringen i 2007 etablerte den nasjonale satsingen *Klimatilpasning Norge*.

5.1 Etableringen av den nasjonale satsingen *Klimatilpasning Norge*

Den nasjonale satsingen *Klimatilpasning Norge* ble lansert av regjeringen i mai 2007. Som ledd i satsingen ble det etablert en koordineringsgruppe under ledelse av MD med representanter fra 12¹¹ departementer. Koordineringsgruppen ble etablert for å sikre en tverrsektoriell tilnærming, samt å tydeliggjøre det ansvaret hver sektor har i klimatilpasningsarbeidet. Gruppen ble i utgangspunktet etablert for en femårsperiode og med et til to møter i året, eventuelt flere ved behov (Intern: MD, 2007a).

Utvikling av en strategi for det fremtidige klimatilpasningsarbeidet i Norge var en av koordineringsgruppens mest sentrale oppgaver. Gruppen skulle også bidra til informasjonsutveksling mellom forskjellige sektorer og forvaltningsnivåer, og til bevisstgjøring om arbeidsoppgaver knyttet til klimatilpasning (Intern: MD, 2007a). I tilknytning til koordineringsgruppen ble det opprettet et sekretariat som skulle bistå gruppen ved behov, og ta seg av det daglige koordineringsarbeidet knyttet til klimatilpasning. Det fikk navnet Klimatilpasningssekretariatet.

¹¹ Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet

5.1.1 Klimatilpasningssekretariatet

Klimatilpasningssekretariatet ble opprettet i DSB på oppdrag fra MD som et sekretariat for koordineringsgruppen og skulle ha en tilretteleggende funksjon i samordningsarbeidet for samfunnets tilpasning til klimaendringene (Intern: MD, 2007a). Sekretariatet ble i hovedsak finansiert av MD og fikk ved oppstarten fullmakt til å belaste MD for 2 millioner kroner i forbindelse med oppbygging og drift av sekretariatsfunksjonen (Intern: MD, 2007b). Sekretariatet besto av fire til fem årsverk og ble på lik linje som koordineringsgruppen opprettet som et femårig prosjekt.

Sekretariatet fikk i oppgave å bistå koordineringsgruppen, samt å drifte det daglige klimatilpasningsarbeidet etter retningslinjer gitt av MD i samråd med koordineringsgruppen. Dette skulle sekretariatet blant annet gjøre gjennom å skape bevissthet hos relevante aktører, bygge opp en kunnskapsplattform, være en bidragsyter i aktiviteter knyttet til klimatilpasning og gi råd til det norske samfunnet om sårbarhet og mulig tilpasningstiltak (Intern: MD, 2007b).

Den løse prosjektstrukturen til sekretariatet ble sett på som hensiktsmessig ettersom det var et nytt politikkområde under utvikling. En av informantene fra Klimatilpasningssekretariatet trekker frem at de på grunn av den løse prosjektstrukturen sto svært fritt til å organisere eget arbeid og bruke sin faglige kompetanse. Denne friheten trekkes frem som en viktig grunn til at de fikk utrettet mye på tross av begrensede midler. «Det var en helt fantastisk tid. Vi fikk gjort veldig mye med få midler (Informant Klimatilpasningssekretariatet).»

Beslutningen om å legge sekretariatsfunksjonen til koordineringsgruppen for klimatilpasning til DSB kan sees på som et resultat av flere parallelle prosesser. For det første var DSB tidlig ute med å bemerke behovet for klimatilpasning. Dette resulterte blant annet i at JD inkluderte klimatilpasning i St.meld. 39 (2003–2004). Truslene klimaendringene utgjør mot samfunnssikkerhetsfeltet, blant annet gjennom hyppigere forekomst av ekstremvær og endringer i værmønsteret som påvirker forekomst av flom og skred, ble tidlig synlig. Det som førte til et fokus på beredskap i klimatilpasningsarbeidet. Det fremsto dermed som logisk at samfunnssikkerhetssektoren skulle ha en sentral rolle i det videre arbeidet. «I de fleste land da en begynte å snakke om klimatilpasning, var det ofte de mer akutte hendelsene man snakket om først. Da var det nærliggende å tenke at dette har først og fremst hadde med beredskap å gjøre. DSB har ansvaret for beredskap i Norge, så sånn sett var det ganske naturlig at man også vurderte det slik i Norge (Ingvild Andreassen Sæverud).» Samtidig pekte samordning seg ut som en viktig nøkkel i klimatilpasningsarbeidet (MD, 2007). Ettersom DSB satt på

samordningskompetanse gjennom sitt arbeid med koordineringen av det nasjonale samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet, framstod DSB som en egnet etat. DSBs rolle som etatstyrer av Fylkesmennene ble også trukket frem som en styrke (NIVI, 2011, s.13). En informant trekker frem at det på mange måter var «politisk ukorrekt» å snakke om klimatilpasning i miljøsektoren på det tidspunktet. Vedkommende oppfattet at det å snakke om klimatilpasning på den tiden ble sett på som å innrømme at kampen mot klimaendringene var tapt. Inntrykket fra gjennomgangen av dokumentene fra denne prosessen, samt de intervjuene jeg har gjennomført er at beslutningen om å legge Klimatilpasningssekretariatet til DSB møtte få innsigelser og at andre plasseringsmuligheter ikke synes å ha blitt vurdert.

Beslutningen om å legge det nasjonale koordineringsansvaret til DSB kan sees som en versjon av den andre modellen som ble presentert i CICERO (2004b) sin forstudie til klimatilpasningsstrategi for Norge, det vil si at en faginstusjon skulle lede arbeidet. Faginstusjonen ville være underlagt et departement, men kunne operere langt mer selvstendig. Dette stemmer godt med beslutningen om å legge koordineringsansvaret til DSB, men opprette styringskanaler fra MD. Medlemmene i Klimatilpasningssekretariatet opplevde, som nevnt tidligere, at de opererte svært selvstendig. CICERO hadde i sin studie foreslått at sekretariatet skulle deles i to undergrupper, en som skulle ta seg av forskning og utredningsarbeid og en som skulle fokusere på kommunikasjon og informasjonsarbeid (CICERO, 2004b). Denne inndelingen ble derimot ikke foretatt i Klimatilpasningssekretariatet. Sekretariatet var i hovedsak kun ansvarlig for kommunikasjons og informasjonsarbeid, mens forsknings- og utredningsarbeidet ble lagt til eksterne aktører.

5.2 En nasjonal klimatilpasningsstrategi

En av arbeidsoppgavene som var fastsatt i mandatet til koordineringsgruppen var at de i begynnelsen av 2008 skulle presentere en strategi for det nasjonale klimatilpasningsarbeidet (Intern: MD, 2007a). Strategien skulle ta utgangspunkt i rapporten om sårbarhet for og tilpasning til klimaendringer i sektorer i Norge fra 2005, samt sektoromtalen i St.prp.1 (2006–2007) fra MD (Intern: MD, 2007c).

9. mai 2008 la regjeringen frem rapporten *Klimatilpasning i Norge – Regjeringens arbeid med tilpasning til klimaendringene* (Intern: Klimatilpasningssekretariatet, 2008). Rapportens hovedmål var å redusere samfunnets sårbarhet for klimaendringene og bidra til å styrke Norges tilpasningsevne. Dette skulle gjøres gjennom tre delmål (Regjeringen, 2008, s.3):

1. Kartlegge Norges klimasårbarhet og innarbeide hensynet til klimaendringene i samfunnsplanleggingen

2. Får frem kunnskap om klimaendringene og klimatilpasning
3. Stimulere samordning, informasjon og kompetanse

Delmål 1 skulle oppnås ved hjelp av en offentlig utredning. Utredningen skulle forankres i MD, mens berørte departementer og andre faglige etater skulle bistå ved behov. Utredningen skulle «*utrede samfunnets sårbarhet og tilpasningsbehov som følge av klimaendringene* (Regjeringen, 2008, s.13),» og munne ut i anbefalinger om tiltak og virkemidler for det videre arbeidet. Strategien trakk spesielt frem at klimatilpasningsarbeidets tverrsektorielle natur skaper behov for samordning og koordinering. Det ble derfor forventet at ansvars- og rollefordeling ville bli lagt vekt på i utredningen (Regjeringen, 2008, s.14).

Forskning spiller en sentral rolle i klimatilpasningsarbeidet. Delmål 2 var derfor å styrke forskningen for å øke kunnskapen om klimaendringene og hvordan samfunnet skal tilpasses disse endringene. Tildeling av forskningsmidler og motiveringsstrategier for å fremme klimaforskning ble trukket frem som sentrale virkemidler for å styrke dette arbeidet (Regjeringen, 2008, s.15–16).

Det tredje delmålet omhandlet å stimulere samordning, informasjon og kompetanseutvikling. Dette arbeidet var allerede satt i gang gjennom etableringen av den tverrsektorielle koordineringsgruppen i 2007 som sikret samordning og kunnskapsdeling på departementsnivå, og gjennom Klimatilpasningssekretariatets mandat. Et av hjelpemidlene som ble trukket frem i strategien var Klimatilpasningssekretariatets etablering av nettportalen *klimatilpasning.no*. Portalen skulle bidra til å samle all relevant informasjon på et sted og bistå samfunnsplanleggere i arbeid knyttet til klimatilpasning (Regjeringen, 2008, s.17–18).

Ettersom min studie fokuserer på myndighetenes organisering av det nasjonale klimatilpasningsarbeidet vil kun delmål en og tre være relevante for det videre arbeidet. Under delmål en vil jeg fokusere på utarbeidelsen av NOU 2010:10 og de føringene den la for det videre arbeidet med klimatilpasning. I forhold til delmål tre vil jeg se nærmere på hvilke organisatoriske grep som ble tatt for å stimulere samordning på nasjonalt nivå.

5.3 Forarbeid til Klimatilpasningsutredningen

Etter at regjeringens strategi for klimatilpasningsarbeidet ble presentert i mai 2008, startet MD i samråd med den tverrsektorielle koordineringsgruppen å legge rammene for den kommende utredningen om klimatilpasning.

5.3.1 Sammensettingen av utvalget

I prosessen rundt utvelgelsen av utvalgsdeltagerne hadde MD klare ønsker om hvilke sektorer og aktører som burde være representert i utvalget. Etersom Klimatilpasningssekretariatet på dette tidspunktet hadde opparbeidet seg et godt nettverk i tilknytning til klimatilpasningsarbeidet, bidro de med å foreslå konkrete navn som de anså at kunne være med og styrke utredningen. «Vi spilte inn navn fordi vi hadde et ganske bra nettverk allerede tidlig i klimatilpasningsprosessen, og så var det MD som tok den endelige avgjørelsen (Informant Klimatilpasningssekretariatet).»

Det var Oddvar Flæte, daværende fylkesmann i Sogn og Fjordane, som fikk rollen som utvalgsleder. Selv oppfattet han to faktorer som særs sentrale for at han ble spurt om å lede Klimatilpasningsutvalget: «På den ene siden er det en viss kultur for å ta inn fylkesmenn som ledere av større utvalg fordi de skal per definisjon ha breddekompetanse. Det andre var at vi som fylke hadde engasjert oss en god del i klimadelen, og både mente og skrev om det (Oddvar Flæte).» Grunnen til at han takket ja til å stille som utvalgsleder var i stor grad at han oppfatter det å ta på seg slike verv som en del av stillingsbeskrivelsen til Fylkesmannen. «Det er regnet som noe du bør gjøre når du er fylkesmann. Da bør du påta deg et sånt verv (Oddvar Flæte).»

Som utvalgsleder fikk Flæte mulighet til å påvirke utvalgets sammensetning. Han valgte da inn Jostein Aanestad, rådmann i Sogndal. Videre påvirket han utvalgsarbeidet ved å sette noen vilkår for at han skulle takke ja til lederrollen. Han ønsket å få inn en i sekretariatet fra eget embete. I denne rollen fikk han inn Haavard Stensvand, fylkesberedskapssjef i Sogn og Fjordane, i en 50 % stilling. Videre krevde han at utredningen skulle ha et begrenset antall sider. «Vi skulle ikke lage en verdensskrekksak slik som den fra Sverige på 800–900 sider. Jeg gikk derfor ut med sidetall ganske tidlig for å avgrense (Oddvar Flæte).» Det siste vilkåret var at utredningens skriftspråk skulle være nynorsk.

Tabell 5.3.1 Oversikt over medlemmer i Klimatilpasningsutvalget

Navn:	Tilknytning:
Oddvar Flæte (Utvalgsleder)	Fylkesmann, Sogn og Fjordane
Arne Bardalen	Skog og landskap
Linda Dalen	Direktorat for naturforvaltning
Helge Drange	Geofysisk institutt, Universitetet i Bergen
Ingeborg Gjærum	Natur og ungdom
Inger Hanssen-Bauer	Meteorologisk institutt
Hege Hisdal	Norges vassdrag- og energidirektorat

Grete Kaare Hovelsrud	CICERO senter for klimaforskning
Janne Karlsen	Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap
Sverre Atle Larsen	Selvstendignæringsdrivende
Elisabeth Nyeggen	Gjensidige
Preben Ottesen	Folkehelseinstituttet
Steinar Pedersen	Samisk høyskole
Gordana Petkovic	Vegvesenet
Svein Sundby	Havforskningsinstituttet
Haakon Vennemo	Vista Analyse
Jostein Aanestad	Rådmann, Sogndal

Kilde: NOU 2010:10, s.36

Det endelige utvalget ble satt sammen av personer i hovedsak fra statlige etater og naturvitenskapelige forskningsinstitusjoner. De tre direktoratene som kan sees på som de mest sentrale i klimatilpasningsarbeidet på det tidspunktet, DN, NVE og DSB, var alle representert. Det samme var Vegvesenet, en etat som opplever store utfordringer knyttet klimaendringene, og som i 2007 lanserte prosjektet *Klima og transport* for å vurdere mulige effekter av klimaendringer på veinettet og anbefale tilpasningstiltak (Vegvesenet, 2015). Utvalget hadde også en stor andel naturvitenskapelige forskere. Dette kan sees på som et uttrykk at MD anså den naturvitenskapelige delen av utredningen som viktig. Denne sammensetningen kunne forventes å legge føringer for arbeidet med utredningen. Det var blant annet ingen representanter med samfunnsvitenskapelig bakgrunn eller fra departementsnivå. Det kunne forventes at medlemmer med en slik tilknytning ville bidratt til at andre temaer kunne fått større oppmerksomhet. Et utvalg med representanter fra disse to gruppene ville blant annet hatt bedre forutsetninger til å drøfte tverrsektorielle organisasjonsspørsmål.

5.3.2 Mandatets utforming

Med utgangspunkt i klimatilpasningsstrategien fra 2008 ble det utarbeidet et mandat for klimatilpasningsutredningen. Mandatet var svært åpent, og inkluderte en mengde ulike punkter som utredningen burde inkludere. Det ble ikke gitt noen avgrensinger for hva som ikke skulle inkluderes. Dette ga utvalget stort rom for å selv avgrense hva de ønsket å fokusere på. Mandatet slo fast at:

Utredningen har som mål å bidra til bærekraftig utvikling gjennom økt kunnskap om hva klimaendringene betyr for Norge, og gi råd om hvordan myndighetene og andre best kan gå frem for å forebygge negative virkninger av disse endringene på mennesker, samfunn og miljø. Der klimaendringene også representerer muligheter for økt verdiskapning bør disse belyses, og det bør gis råd om hvordan samfunnet best kan utnytte slike muligheter. Utvalget kan legge til grunn for sitt arbeid at nærmere virkemiddelvurdering vil utføres av myndighetene etter at oppdraget er avsluttet (NOU 2010:10, s.25).

Utvalget skulle utrede risikoen klimaendringene representerer for natur og samfunn, og hvordan økonomiske og institusjonelle forhold er med på å påvirke denne risikoen. Det skulle også drøfte hvordan samfunnet bør forholde seg til usikkerheten klimaendringene medfører, og hvilke virkemidler og tiltak som kunne innføres. Her ble det også trukket frem at det ville være sentralt å vurdere ansvars- og rollefordeling mellom myndigheter på ulike forvaltningsnivå. Videre ble det trukket frem som viktig å se nærmere på hvilken rolle forskningen har og hvordan den kan bidra til å styrke klimatilpasningsarbeidet. Mandatet fastslo også at et bredt spekter av aktører burde inkluderes i tilpasningsarbeidet (NOU 2010:10, s.25–26).

Mandatet presiserte at arbeidet skulle resultere i en NOU innen 1. november 2010 (NOU 2010:10, s.25). Mandatet ble vedtatt på regjeringskonferansen 24. november 2008 og utvalget ble nedsatt av Stoltenberg 2-regjeringen ved kongelig resolusjon 5. desember samme år (Kgl.res., 2008). Dette ga utvalget i underkant 23 måneder til å produsere utredningen.

5.4 Oppsummering av initiativfasen

I dette kapittelet har jeg gjort rede for hvordan klimatilpasning kom på den politiske agendaen i Norge, den nasjonale satsingen *Klimatilpasning Norge* som ble etablert i 2007 og de tidlige stadiene av denne. I de neste avsnittene vil jeg på en oppsummerende måte se nærmere på aktørenes deltagelse i denne prosessen, samt ta for meg ulike problem- og løsningsforståseler. Dette vil jeg gjøre ved å se nærmere på aktiviserings- og defineringsprosessen.

5.4.1 Aktiviseringsprosessen

Deltagelsen i initiativfasen var preget av statlige aktører på nasjonalt nivå. Selv om regjeringen allerede i 1994 hadde forpliktet seg til å utrede samfunnets sårbarhet ovenfor klimaendringene gjennom Klimakonvensjonen, var det først på starten av 2000-tallet temaet fikk politisk oppmerksomhet i Norge. Da var det JD som satte klimatilpasning på den politiske agendaen gjennom St.meld. 39 (2003–2004). Pådriveren til å inkludere klimatilpasning i stortingsmeldingen hadde vært DSB, som tidlig hadde sett behovet for å inkludere klimatilpasning som en del av samfunnssikkerhetsarbeidet. Stortinget fulgte opp stortingsmeldingen med et vedtak om at det burde utføres vurderinger av sårbarheten for og tilpasningskapasiteten til klimaendringene innenfor alle sektorene. Selv om det var samfunnssikkerhetssektoren som hadde fått klimatilpasning på dagsordenen, påpekte MD at dette ansvaret falt under deres portefølje. Med utgangspunkt i denne argumentasjonen ble MD ansvarlig for å lede oppfølgingen av

stortingsvedtaket og har siden hatt en ledende rolle i klimatilpasningsarbeidet i Norge.

Selv om MD ble tildelt hovedansvaret for den nasjonale koordineringen av klimatilpasningsarbeidet, fortsatte samfunnssikkerhetssektoren å delta aktivt i det videre arbeidet. Denne deltagelsen var i hovedsak gjennom DSB. Direktoratets sentrale rolle ble bekreftet ved etableringen av den nasjonale satsingen for klimatilpasning i 2007 hvor sekretariatsfunksjonen ble lagt til DSB. Plasseringen av det nasjonale sekretariatet for klimatilpasning i DSB førte til en ytterligere forsterkning av DSB sin deltagelse i spørsmål om klimatilpasning.

På politisk nivå deltok JD i det nasjonale arbeidet gjennom deltagelse i den tverrsektorielle koordineringsgruppen. Her deltok de på lik linje med representanter fra de andre berørte sektorene. Gjennom deltagelse i denne gruppen fikk de være med på å påvirke klimatilpasningspolitikken utvikling. I initiativfasen var denne koordineringsgruppen aktiv. Den bidro til etableringen av den nasjonale tilpasningsstrategien som ble presentert våren 2008, samt klimatilpasningsutvalgets mandat og sammensetning.

Det faktum at samfunnssikkerhetssektoren tidlig spilte en aktiv rolle i klimatilpasningsarbeidet i Norge kan sees på som et resultat av at dette var en sektor som tidlig merket effektene av klimaendringene. Selv om MD var raskt ute med å påpeke at klimatilpasning falt under deres portefølje, har enkelte aktører stilt spørsmålstegn ved hvor aktiv deltagelsen til departementet egentlig var på dette tidspunktet. Enkelte oppfattet at det til en viss grad fremdeles ble oppfattet som tabu å snakke om klimatilpasning i miljøsektoren, noe som kan forventes å ha svekket MD sitt fokus på temaet.

5.4.2 Defineringsprosessen

Defineringsprosessen i initiativfasen fremstår som relativt samstemt. Det var stor enighet blant de involverte aktørene om at klimaendringene utgjorde en trussel mot samfunnet og at man derfor trengte et effektivt tilpasningsarbeid. I denne fasen av tilpasningsarbeidet var det også stor enighet om at trusselen klimaendringene utgjorde mot samfunnssikkerheten var akutt og at det derfor var behov for å fokusere på dette arbeidet.

Samtidig som de sentrale aktørene var samstemte om problemoppfatningen var de også enige om hvordan utfordringene burde håndteres. Med utgangspunkt i problemforståelsen ble det etablert en nasjonal strategi for hvordan samfunnet på en mest mulig effektiv måte kunne takle klimaendringene. Strategien ble fulgt opp

ved at det ble utpekt et utvalg som skulle gjennomføre en utredning om klimatilpasning i Norge.

Beslutningen om å legge Klimatilpasningssekretariatet til DSB fremstår også som å ha hatt høy oppslutning. Dette kan bli sett på som et resultat av at det var stor enighet om at samfunnssikkerhetssektoren burde ha en sentral rolle i klimatilpasningsarbeidet. Det kan også være et resultat av at få andre sektorer hadde et eierskap til temaet på dette tidspunktet.

Ettersom dette var på et tidlig stadium av utviklingen av klimatilpasning som et politikkområde, og at det i hovedsak var svært generelle problemoppfatninger og løsningsforslag som ble drøftet, var det heller ikke å forvente at det ville eksistere store uenigheter. Det kan derimot forventes at spenningsforholdet rundt defineringsprosessen vil øke på senere stadier i prosessen.

Kapittel 6 – Utredningsfasen og høringsfasen

I dette kapitlet vil jeg ta for meg utredningsarbeidet, den endelige utredningen og den påfølgende høringsrunden. Som vist i forrige kapittel var mandatet til utvalget svært bredt, noe som førte til et behov for en aktiv definering av hva utvalget skulle fokusere på. Jeg vil se nærmere på denne avgrensingen, samt debatten rundt organiseringen av utredningsarbeidet. Når det gjelder utredningsarbeidet vil jeg også se nærmere på hvordan spørsmål knyttet til organisering og ansvarsdeling i sentralforvaltningen ble håndtert av utvalget. Videre vil jeg gi en kort oppsummering av konklusjonene og anbefalingene som ble gitt i den endelige utredningen, før jeg tar for meg hvilke tilbakemeldinger som ble gitt i høringsrunden. I de to fasene vil det være relevant å se nærmere på hvilke aktører som deltok aktivt i prosessen. Enda mer aktuelt vil det være å se hvilke spenningsforhold som eksisterer mellom de ulike aktørenes problemforståelse og løsningsforslag. I motsetning til initiativfasen ser utredningsfasen mer konkret på hvordan man skal løse ulike utfordringer klimaendringene skaper for samfunnet. Det er derfor trolig at aktørene i denne fasen i større grad vil ha ulik oppfatning om hva som er de beste løsningsforslagene. Jeg vil også forvente at det gjennom høringsuttalelsene vil bli tydelig at det eksisterer forskjellige oppfatninger knyttet til kvaliteten på anbefalingene gitt i NOU 2010:10. Kapitlet avsluttes med en oppsummerende analyse av aktiviserings- og defineringsprosessen.

6.1 Utredningsarbeidet

Arbeidet med NOU 2010:10 var omfattende og store ressurser ble lagt ned. Utvalget bestod av 17 medlemmer fra ulike sektorer og fagmiljøer, som arbeidet med utredningen i underkant av to år. I løpet av utredningsperioden ble det holdt 18 utvalgsmøter, 12 fagmøter, 7 konferanser, samt at det ble utført 10 eksterne utredninger og hentet inn innspill fra nasjonale og internasjonale fora (NOU 2010:10, s. 28–29). Den brede involveringen av eksterne aktører ble oppmuntret gjennom mandatet. Utvalgslederen selv oppfattet denne involveringen som viktig. Han fremhever særlig innhenting av eksterne utredninger som viktig for å bygge et godt faglig grunnlag for utredningsarbeidet. Et par av informantene som deltok i utvalgsarbeidet sier at selv om de ser at det var mye verdi i innspillene de fikk fra eksterne aktører, kunne de vært bedre til å benytte seg av utvalgsmedlemmenes egen kompetanse.

6.1.1 Oppstartsfasen

MD avklarte tidlig i prosessen at de så det som mest hensiktsmessig at utvalget jobbet så selvstendig som mulig. Departementet holdt derfor god avstand til prosessen. Dette ble begrunnet med at de ønsket å unngå kritikk knyttet til at tilrådingene i utredningen kunne fremstå som et bestillingsverk fra regjeringen og departementet (Intern: MD, 2008a). Denne avstanden opplevde utvalgsleder som en utfordring. At MD ønsket avstand førte til at utvalget måtte finne lokaler utenfor departementet og ansette et sekretariat fra det åpne markedet. Særlig det siste trekker han frem som en stor utfordring ettersom det betydde at de ikke fikk inn noen med spisskompetanse innenfor temaet, og måtte bruke tid på å lære opp sekretariatet. Han opplevde denne avstanden også som et politisk problem. «Det å være utvalgsleder for et utvalg som blir skjøvet ut fordi man skal holde avstand, det betyr at en heller ikke forplikter seg tilstrekkelig til å følge opp (Oddvar Flæte).» Gjennom intervjuet trekker Flæte sammenligninger med Kommunelovutvalget som han har vært leder for siden 21. juni 2013. I dette utredningsarbeidet er departementet tett involvert: De stiller med sekretariat og deltar med et sentralt medlem, og utvalget får sitte i departementslokalene. Flæte argumenterer for at en slik tettere tilknytning fremstår som en bedre løsning.

Ettersom MD ikke stilte med sekretariat måtte utvalgsleder, som nevnt over, ut på det åpne markedet for å rekruttere medarbeidere til sekretariatet. Klimatilpasningssekretariatet ble spurt om å bistå utvalget til et permanent sekretariat var på plass. I et referat fra et møte mellom utvalgsleder, MD og Klimatilpasningssekretariatet, kommer det frem at utvalgsleder ønsket dette velkommen, og at han håpet at de også ville bistå i det videre arbeidet (Intern: MD, 2008b). Klimatilpasningssekretariatets bistand ble offisielt tilbudt av MD i et brev fra DSB datert 22. desember 2008. De fungerte dermed som et midlertidig sekretariat fra desember 2009 til februar 2010 (NOU 2010:10, s.26). 1. februar tiltrådte den nye lederen for utredningssekretariatet. (Intern: MD, 2009). Hun hadde samfunnsvitenskapelig bakgrunn, og kom inn i utvalgssekretariatet som en generalist uten tidligere erfaring fra klimatilpasningsarbeid. Hennes egen vurdering var at kompetansen knyttet til forståelse av prosesser, strukturer og roller kombinert med utredningserfaring, hadde stor betydning i en slik funksjon. Å tilegne seg nødvendig fagkompetanse anså hun som en overkommelig del av det å sette seg inn i jobben. Samtidig erfarte hun at omgivelsenes forventninger til nivå på fagspesifikk kompetanse kunne være utfordrende og gå ut over hennes legitimitet i rollen.

Klimatilpasningssekretariatet fortsatte å stille som en ressurs for utvalgsarbeidet også etter at de hadde avvirket rollen som midlertidig sekretariat, men de opplevde at dette tilbudet i liten grad ble benyttet. DSB sin representant i utvalget stilte seg undrende til dette. «Jeg mener å huske at det var motforestillinger mot å ta i bruk

daværende klimatilpasningssekretariat i utvalgets sekretariat. Jeg mente at det ville være en god ressurs og nyttig erfaringsoverføring for sekretariatet (Janne Karlsen).» Informantene fra Klimatilpasningssekretariatet opplevde at dette var et resultat av at de hadde ulike faglige synspunkter knyttet til utredningsarbeidet. Det dreide seg blant annet om innholdet i utredningen og hvordan arbeidet med utredningen skulle struktureres. Som et resultat av dette valgte de etter hvert å trekke seg litt ut av utredningsarbeidet.

Sekretariatslederen ga også uttrykk for at forholdet mellom henne og Klimatilpasningssekretariatet var krevende. Hun trakk frem uenigheter knyttet til organiseringen av arbeidet, men påpekte at hun opplevde at en av de største utfordringene var at det fremsto som uklart hva slags rolle Klimatilpasningssekretariatet egentlig skulle ha. Slik hun oppfattet det, var hun og utvalgsleder ganske enige om at Klimatilpasningssekretariatet burde ha en annen rolle enn å sitte sentralt i sekretariatet. En viktig grunn til dette var at sekretariatets rolle og ansvar var noe av det som ville bli berørt i utvalgets arbeid. DSB sin representant i utvalget ga uttrykk for at hun så muligheten for at det kunne bli stilt spørsmålstegn ved Klimatilpasningssekretariatets rolle, ettersom et av temaene utredningen skulle ta for seg var koordineringsansvaret for klimatilpasning på nasjonalt nivå, og at det derfor kunne fremstå som at de var ute etter å få arbeidsoppgaver til eget felt. Hun mente derimot at de kunne være en nyttig ressurs og opplevde ikke at DSB var på leting etter nye oppgaver.

6.1.2 Tolkning av mandatet og organisering av arbeidet

Klimatilpasning er et bredt felt. Mandatet som utvalget fikk var svært åpent og det var mange ulike oppfatninger knyttet til problemer, mål og mulige løsninger. Dette var med på å gjøre utredningsarbeidet krevende. Det var derfor svært viktig for utvalget å avgrense hva de skulle fokusere på, samt å legge en plan for hvordan de skulle organisere arbeidet. Det at utvalget i hovedsak besto av representanter fra naturvitenskaplige forskningsmiljøer og direktorater la føringer for utredningsarbeidet og hvilke deler av mandatet som fikk mest oppmerksomhet. Utvalgslederen trakk i den anledning særlig frem at det at representantene fra offentlig forvaltning kom fra direktorater begrenset muligheten til å drøfte mer overordnede spørsmål knyttet til samordning. «Da utvalget ble satt sammen, ble en tredjedel hentet fra direktorater. Det gjorde at i utgangspunktet så var det sterke interesser fra de fagmiljøene som kom frem og ikke den samlende delen som departementet skal ha (Oddvar Flæte).» Sekretariatslederen ga uttrykk for at hun også mente at utvalgets sammensetning var med på å begrense mulighet til å gjennomføre en grundig drøfting av ansvarsforhold og organisering av

forvaltningen. Men hun påpekte at klimatilpasningsfeltet da, og til dels fremdeles, var et underutviklet politikkområde og at det derfor kan argumenteres for at det i første omgang var behov for å legge noen grunnleggende byggesteiner for det som politikkområde.

Flere av informantene som arbeidet med utredninger ga uttrykk for at de mener at mandatet kanskje var for bredt. De argumenterte for at hvis man hadde avgrenset mandatet mer kunne man gitt ekspertene som satt i utvalget noen konkrete rammer og dermed også muligheten til å fordype seg i noen konkrete tema. «Min mening, og det gjelder flere utvalg jeg har sett mandatet til, hvis du spør om for mye så får du også overfladiske svar på noen ting. Hvis du ønsker at eksperter virkelig skal fordype seg i et tema så må de på en måte avgrense det litt mer for å gi den anledningen (Janne Karlsen).»

En av informantene tilknyttet utvalgsarbeidet påpekte også at mandatet i seg selv på mange måter var todelt. På den ene siden skulle utredningen gi rammene for hvilke typer klimaendringer man kunne forvente seg i fremtiden, mens man samtidig skulle si noe om hvordan man på en best mulig måte kunne organisere seg for å takle disse påkjenningene. Vedkommende argumenterte for at begge disse aspektene ikke ble håndtert like bra. «Jeg synes jo NOUen er god på jobben som ble satt ut til forskningsinstitusjonene på å lage klimaframskrivinger og den type ting, men jeg synes ikke den er så god på forslagene til organisering (Janne Karlsen).» Hun understreket i den sammenheng at hun er enig i hovedtilrådingene som ble gitt i NOUen og som hun har skrevet under på, men at dette er et aspekt ved utredningen som hun oppfattet som en svakhet.

Utvalgslederen erkjente at han mener at de kunne brukt mer tid på selve tolkningsdelen i starten av arbeidet. Han anså det at de ikke brukte nok tid på det innledende arbeidet førte til at den opprinnelige tolkningen de benyttet ikke var den mest ideelle. «Vi startet med en tolkning som ikke var alt for god. Sekretariatslederen var ny, utvalget var nytt og vi hadde ikke nok erfaring i det. Vi var ikke modne for diskusjon innledningsvis (Oddvar Flæte).» Han understreket at etter hvert som arbeidet utviklet seg, utviklet også utvalgsmedlemmenes forståelse for temaet. Dette var med på å føre til at tolkningen ble bedre og mer bevisst i siste del av utredningsfasen. Utvalgslederen trakk også frem at han oppfattet det som vanskelig å vite i hvilken grad utvalgets tolkning av mandatet tilsvarte den politiske ledelsens intensjoner, ettersom MD hadde valgt å ikke være involvert i utredningsarbeidet. «Den politiske ledelsen var fraværende. Vi fikk et mandat, men hadde ingen dialog med den politiske ledelsen eller departementet (Oddvar Flæte).»

Utvalget sto også veldig fritt til å bestemme hvordan utredningen skulle struktureres. Klimatilpasningssekretariatet hadde i sin rolle som midlertidig sekretariat tatt utgangspunkt i en scenariobasert tilnærming hvor man tok utgangspunkt i hvordan samfunnet ville bli påvirket av klimaendringene på tvers av sektorer. Dette var den samme tilnærmingen som hadde blitt lagt til grunn i den svenske utredningen om klimatilpasning (SOU 2007:60). Den påtroppende sekretariatslederen oppfattet at det var en viss skepsis til en scenariobasert utredning blant utvalgsmedlemmene. Hun framla derfor to alternative tilnæringsmåter, en scenarioorientert og en orientert mot å sammenstille tilgjengelig kunnskap, kombinert med å innhente supplerende informasjon der det var kunnskapshull. Utvalget gikk for alternativ to (basere seg på tilgjengelig kunnskap). Sekretariatslederen opplevde at dette ikke var utvalgslederens foretrukne valg, men at han tok de øvrige utvalgsmedlemmenes valg til etterretning og jobbet ut fra det.

6.1.3 Håndtering av spørsmål knyttet til ansvarsdeling og organisering

Alle informantene som hadde tilknytning til utvalgsarbeidet i forbindelse med NOU 2010:10 trakk frem drøftingen av ansvarsdeling og organisering i forvaltningen som et vanskelig tema. De startet med å drøfte hvem som skulle ha ansvaret på regionalt nivå. Her var det lite diskusjon og utvalgsmedlemmene var enige om at dette burde være Fylkesmannens oppgave. Da de skulle drøfte ansvarsdelingen og organiseringen på nasjonalt nivå steg derimot konfliktnivået. En av utfordringene var at deltagerne fra fagetatene i liten grad fremstod som villige til å drøfte det. «Vi fikk ekstra diskusjon når vi begynte å komme i nærheten av hvem som skulle gjøre hva. Da gikk direktoratene i sine båser. Det gjorde det veldig vanskelig (Oddvar Flæte).» Utvalgslederen påpekte i den anledning at man heller ikke kunne forvente at fagspesialistene fra direktoratene hadde den nødvendige bredden til å drøfte overordnet ansvarsdeling og organisering. Utvalgslederen trakk også i den anledning frem at så fort de prøvde å drøfte hvor ulike ansvar skulle legges, fremstod flere av utvalgsmedlemmene som hadde tilknytning til direktorater som kun kapable til å argumentere for egen etat.

Selv om det fremsto som vanskelig, prøvde utvalget å ha en diskusjon rundt hvem som skulle ha ansvar for koordinering av klimatilpasningsarbeidet på nasjonalt nivå. Utvalget var enig om at MD skulle fortsette å ha ansvaret på departementsnivå. Det var derimot flere kandidater til videreføring av sekretariatsfunksjonen.

Utvalgslederen trakk spesielt frem NVE, DSB og Statens forurensingstilsyn¹². Det ble helt tydelig at de ikke ville klare å samordne de ulike synspunktene i utvalget. De valgte derfor å inngå et kompromiss. «Vi fant ut at det å gå inn i denne striden om hvor ting skal være, den tonet vi ned fordi vi tenkte at det ville være etter vår tid og at det å legge ned dissenser på det er en bortkastet greie (Oddvar Flæte).» Kompromisset de endte opp med var å komme med en generell beskrivelse av hvilke trekk de anså som nødvendig at en slik koordinerende instans burde ha, i stedet for å gi en anbefaling om en konkret plassering.

6.1.4 Ferdigstilling av utredningen

I mars 2010 gikk sekretariatslederen ut i svangerskapspermisjon. Da de skulle finne en erstatter ga utvalgsleder uttrykk for at han hadde fått nok av MD sin avstand til arbeidet. Og at de denne gangen måtte de få en som hadde kjennskap til temaet fra før. Da ble et av medlemmene fra Klimatilpasningssekretariatet stilt til disposisjon. «Da kom det inn en som hadde erfaring fra dette og det var en styrke. Da fikk vi også en viss nærhet til MD (Oddvar Flæte).» Utvalgslederen så på den nye sekretariatslederens faglige tyngde som helt avgjørende for at arbeidet med utredningen skulle komme i mål. Ettersom den nye sekretariatslederen kom fra Klimatilpasningssekretariatet fikk de en mer sentral rolle i utvalgsarbeidet og bistod i ferdigstillingen av utredningen.

6.2 NOU 2010:10 Tilpasning til eit klima i endring

Nedenfor vil jeg gi en kort oppsummering av NOU 2010:10, samt presentere hovedkonklusjonene og anbefalingene som blir gitt i utredningen som omhandler organiseringen av sentralforvaltningen. NOU 2010:10 ble til slutt på 227 sider, kun 3 omhandler organiseringen av det nasjonale klimatilpasningsarbeidet.

Utredningen ga en detaljert beskrivelse av hvilke klimaendringer vi kan forvente i fremtiden gitt ulike utslippsscenarioer. Videre så utredningen på effekter av fremtidige klimaendringer på samfunnet og naturen, og med utgangspunkt i dette drøftes de ulike samfunnsområdenes sårbarhet. Her ble det presentert konklusjoner knyttet til sektorenes sårbarhet og anbefalinger om hvordan de kunne øke sin tilpasningskapasitet.

¹² Skiftet navn til Klif 18. januar 2010 som fra 1. januar 2014 ble en del av Miljødirektoratet

Utredningen tok også for seg forvaltningens arbeid med klimatilpasning på lokalt nivå (kommunene), regionalt nivå (fylkesmenn og fylkeskommuner) og nasjonalt nivå. Ettersom denne oppgaven tar for seg organisering av sentralforvaltningen på nasjonalt nivå er det konklusjonene og anbefalingene omhandlende nasjonalt nivå som er mest sentrale. Utvalget pekte på etableringen av den tverrdepartementale koordineringsgruppen i 2007 som et nødvendig steg i det nasjonale klimatilpasningsarbeidet og at denne funksjonen bør videreføres. Videre mente utvalget at MD sin koordineringsrolle burde styrkes gjennom at den koordineringsfunksjonen som ligger i Klimatilpasningssekretariatet erstattes med en permanent ordning med økt kapasitet og ressurser. Utvalget trakk også frem plan- og bygningsloven som en av de mest sentrale styringsverktøyene i arbeidet med å integrere klimatilpasningshensyn i forvaltningen (NOU 2010:10, s.193–194).

Utredningen ga tilrådninger til arbeidet med å utvikle en nasjonal politikk for klimatilpasning. Angående den nasjonale organiseringen tilrådet utvalget at MD skulle beholde sin rolle som ansvarlig departement, men kom kun med en vag tilrådning om det praktiske koordineringsansvaret: «Sekretariatsfunksjonen for den praktiske koordineringen av tilpasningspolitikken bør bli styrket. Funksjonen bør gjøres permanent og få en forvaltningsvis plassering som både gir et godt fundament for denne funksjonen og samtidig er relevant for virksomheten sine oppgaver ellers (NOU 2010:10, s.219)». Utredningen trakk også her frem at de anså det som en svakhet at det ikke er utpekt en nasjonal myndighet som har ansvar for overvann og havnivåstigning og argumenterer for at mangelen på en slik avklaring er med på å svekke det nasjonale klimatilpasningsarbeidet. Utvalget tilrådet at dette myndighetsforholdet måtte avklares snarest og oppfordrer spesielt til å vurdere om NVE skulle få dette ansvaret (NOU 2010:10, s.202–204). Avslutningsvis ble de økonomiske og administrative konsekvensene av anbefalingene drøftet.

6.3 Mottakelsen av NOU 2010:10

NOU 2010:10 ble lagt frem for MD 15. november 2010. I den anledning ble det også holdt et lanseringsseminar hvor hovedkonklusjoner og anbefalinger ble presentert. Et mangfold av aktører ble invitert til å delta på seminaret fra faglige etater, forskningsmiljøer, interesseorganisasjoner og presse.

I forkant av ferdigstillingen av NOU 2010:10 opplevde utvalgslederen at det var lite politisk tiltro til at utredningen ville få den oppmerksomhet den fortjente i media. Utvalgslederen hadde gjennom sitt embete som fylkesmann litt kontakt med daværende miljøvernminister Erik Solheim og under en samtale forut for publiseringen av NOUen hadde Solheim gitt uttrykk for at han opplevde at

miljøsakene nærmest var død i Norge. Da utredningen ble lagt frem 15. november 2010 ble derfor Solheim svært overasket over all mediedekningen. «Han var levende engasjert for det, men for han og departementet kom det uventet at det var så stor interesse for det (Oddvar Flæte).» Utvalgslederen selv var derimot ikke særlig overasket. Han mente at utredningens fokus på hvordan enkeltmennesker kan bli påvirket av klimaendringene ville bidra til å aktualisere problemstillingen og til at klimatilpasning i større grad kom på dagsordenen.

6.4 Høringsrunden¹³

NOU 2010:10 ble sendt på høring 17. desember 2010 med høringsfrist 17. mars 2011 til 118 private og offentlige aktører i tillegg til kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn. MD mottok til sammen 98 høringsuttalelser fra berørte etater, fylkes- og kommuneadministrasjoner, forskningsinstitusjoner, bransjeorganisasjoner og fagforeninger. Av disse var 29 fra kommune- og fylkesadministrasjoner. Av de resterende 118 aktørene som hadde mottatt forespørsel om uttalelse, uttalte 61 seg, mens 8 uttalelser kom fra aktører som ikke hadde mottatt høringsbrevet. Til sammen utgjorde høringsuttalelsene rundt 300 sider. Nedenfor vil jeg gjøre rede for de ulike aktørgruppene synspunkter og kommentarer til utredningen.

6.4.1 Statlige etater

14 departementer kom med høringsuttalelser. Ingen av dem sa seg uenige i hovedkonklusjonene. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), Finansdepartementet (FIN), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Nærings- og handelsdepartementet (NHD), Forsvarsdepartementet (FD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Utenriksdepartementet (UD) hadde ingen merknader til utredningen. Fiskeri- og kystdepartementet (FKD), Justis- og politidepartementet (JD), Kunnskapsdepartementet (KD), Landbruks- og matdepartementet (LMD), Olje- og energidepartementet (OED), Samferdselsdepartementet (SD) og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) hadde enkelte kommentarer tilknyttet egen sektor. JD kommenterte for eksempel på sin samordningsrolle innenfor samfunnsikkerhet, mens OED kom med kommentarer i tilknytning til diskusjonen rundt plassering av det nasjonale ansvaret for overvann og havnivåstigning. Departementet fremsto skeptisk til å tillegge NVE ytterligere forvaltningsansvar og argumenterte for at skredforvaltningen burde utvikles og innarbeides i større grad før NVE eventuelt ble

¹³ All informasjonen i denne delen av oppgaven er hentet fra høringsuttalelsene til NOU 2010. For fullstendig oversikt over disse, se Vedlegg 2: Liste over høringsinstanser til NOU 2010:10

tillagt nye oppgaver. FAD var det eneste departementet som kom med kommentarer tilknyttet ansvarsdeling i sentralforvaltningen. De understreket behovet for å tydeliggjøre statens ansvar staten og at det var viktig å avklare hvilket organ som skulle ha det videre ansvaret for å koordinere sektorovergrepene oppgaver.

Det var høy deltagelse blant direktorater og fagetater. Denne gruppen kom med hele 25 høringsuttalelser. Her var det også stor grad av enighet rundt utredningens hovedkonklusjoner. I tillegg til fagspesifikke kommentarer knyttet til egen sektor uttrykte flere at de mente utredningen i stor grad var tilfredsstillende og i flere tilfeller også etterspurt. Flere etterlyste videre politisk oppfølging av forslag lagt frem i utredningen, med særlig fokus på klargjøring av ansvarsdeling mellom involverte etater, blant annet når det gjaldt overvann og havnivåstigning. I sin høringsuttalelse påpekte NVE at de ikke hadde naturfaglig spisskompetanse på disse områdene, men at de kunne fungere som koordinator, pådriver og bestiller. DSB og Klif var de eneste etatene som kommenterte organiseringen av den nasjonale koordineringen av klimatilpasningsarbeidet. Ettersom dette er to sentrale aktører i studien vil deres hørings svar bli presentert nærmere nedenfor.

6.4.1.1 Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

DSB var positive til at NOU 2010:10 hadde bidratt til å sette klimatilpasning på dagsordenen og dannet et grunnlag for fremtidig nasjonal politikk. Direktoratet stilte seg i hovedsak bak de anbefalingene som ble gitt i utredningen, men hadde en rekke utdypende kommentarer om flere av de konkrete forholdene som ble presentert i utredningen.

Direktoratet fremhevet det faktumet at utredningen slo fast at den nasjonale samordnings- og koordineringsfunksjonen som hadde vært i Klimatilpasningssekretariatet burde styrkes. DSB så på det som en naturlig videreføring av sitt arbeid med klimatilpasning at denne funksjonen ble integrert som en permanent del av direktoratets oppgaveportefølje. Dette ble blant annet begrunnet med at DSB anså at dette arbeidet i stor grad var tett knyttet til deler av deres eksisterende portefølje. Her trakk de særlig frem erfaringer fra arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser, beredskap og krisehåndtering, deres tette dialog med fylkes- og kommunenivå, samt deres samordnings- og koordineringskompetanse.

DSB viste også til at de anså nærhets-, likhets- og ansvarsprinsippene som viktige grunnprinsipper innenfor klimatilpasningsarbeidet, på lik linje med arbeidet innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. De poengterte at det at alle sektorer og forvaltningsnivåer er ansvarlige for klimatilpasning innenfor eget ansvarsområde

som et avgjørende prinsipp i klimatilpasningsarbeidet. Utredningens fokus på lokal tilpasning til klimaendringene ble trukket frem som en styrke ved utredningen. DSB påpekte også at plan- og bygningsloven som danner grunnlaget for kommunal planlegging burde inkludere hensyn til klimaendringer. Avslutningsvis ga DSB uttrykk for at de mente at utredningen burde følges opp av en videre analyse av hvilke områder eller sektorer som var mest risikoutsatt. Med utgangspunkt i en slik analyse ønsket direktoratet at den nasjonale klimatilpasningspolitikken skulle videreutvikles.

6.4.1.2 Klima- og forurensingsdirektoratet (Klif)

Klif stilte seg positive til NOU 2010:10 som en grundig og god utredning som dannet et godt grunnlag for en videre klimatilpasningspolitikk. De stilte seg i hovedsak bak utredningens tilrådninger. Klif støttet utvalgets anbefaling om at klimatilpasningsarbeidet ikke skulle sentraliseres, men i stede utføres av de respektive sektormyndighetene. De stilte seg også bak utredningens anbefaling om å gi NVE det nasjonale ansvaret for overvann. De var enige i utvalgets forslag om å styrke den nasjonale koordineringsfunksjonen og anbefalingen om at denne funksjonen burde få en forvaltningsmessig god plassering og gjøres permanent. Her fremhevet Klif behovet for å styrke det tverrfaglige kunnskapsgrunnlaget som direktoratet trakk frem som avgjørende for å kunne utføre klimatilpasningstiltak på en mest mulig effektiv måte. Avslutningsvis poengterte direktoratet at deres sentrale rolle i klimaarbeidet i forvaltningen og trakk frem sin kompetanse innen klimatilpasning som et resultat av blant annet arbeidet med miljøovervåkning og FNs klimapanel. Med utgangspunkt i dette ga de uttrykk for at de gjerne ville bidra i den videre diskusjonen om en god nasjonal koordinering av klimatilpasningsarbeidet.

6.4.2 Fylkes- og kommuneadministrasjoner

Fylkes- og kommuneadministrasjonene spiller en sentral rolle i den nasjonale klimatilpasningsarbeidet. MD mottok 29 høringsuttalelser fra denne gruppen. Av disse var 9 fra fylkesmenn, 12 fra fylkeskommuner og 8 fra kommuner. Hele 16 av 19 fylker var her representert enten gjennom fylkesmannen eller fylkeskommunen. Alle i denne gruppen mente NOU 2010:10 ga et godt og dekkende bilde av hvilke utfordringer samfunnet står ovenfor i arbeidet med klimatilpasning. De fleste argumenterte for at utredningen dannet et godt grunnlag for å utvikle en helhetlig nasjonal politikk. En del av denne gruppen presiserte også at de mente utredningen burde følges opp med en stortingsmelding. Kommentarene som ble gitt utover dette angikk i hovedsak organiseringen på regionalt nivå, tildeling av midler og ulike utfordringer knyttet til arealplanlegging. Flere viste til plan- og bygningslovens

sentrale rolle i kommunenes planarbeid og argumenterte for at klimatilpasningshensyn i økende grad måtte innarbeides i denne.

Et mindre antall i denne gruppen kom med kommentarer om den overordnede nasjonale organiseringen av klimatilpasningsarbeidet. Tre av fylkesmennene, en av fylkeskommunene og en av kommunene etterlyste en styrking av MD sin koordineringsrolle. Her sluttet de seg til utvalgets tilrådning om å etablere Klimatilpasningssekretariatet som en permanent funksjon med økt kapasitet og ressurser. Flere viste til behovet for få utpekt en nasjonal myndighet for overvann og havnivåstigning. Her ble særlig mangel på avklarte ansvarsforhold trukket frem som et hinder for kommunenes klimatilpasningsarbeid innenfor disse områdene.

6.4.3 Forskningsinstanser

Fem forskningsinstanser kom med innspill til NOU 2010:10. Disse høringsuttalelsene bar preg av å ha et noe mer kritisk blikk på utredningen, selv om disse også i hovedsak stilte seg bak utredningens hovedkonklusjoner og tilrådninger. CICERO stilte spørsmålsteget ved om utvalget hadde fått et oppdrag som i for liten grad var avgrenset. SINTEF poengterte at det erfaringsmessig var vanskelig å opprettholde politisk trykk om et tema over tid og at de savnet konkrete forslag om hvordan dette skulle oppnås.

Særs sentralt for denne studien er forskningsinstansenes konsensus om at utredningen mangler en kritisk gjennomgang av ansvarsforhold i klimatilpasningsarbeidet og et større fokus på styringsutfordringer. Her trakk de særlig frem at utredningen ikke besvarte det sentrale spørsmålet om i hvilken sektor samordningsansvaret for klimatilpasning hører hjemme, og hvordan en slik samordning bør organiseres. Vestlandsforskning påpekt at plasseringen av koordineringsfunksjonen i DSB virket lite hensiktsmessig. Dette begrunnet de med at utviklingen mot en bred tilnærming til klimatilpasningen hadde ført til at ansvarsområdene for en slik koordineringsfunksjon gikk langt utover det man kunne forvente med en tilknytning til DSB. Som en konsekvens av at man hadde hatt en overgang fra et fokus på de dramatiske konsekvensene av klimatilpasning til en mer balansert avveining mellom de dramatiske og langsiktige konsekvensene. anså Vestlandsforskning det som uhensiktsmessig at JD skulle ha en så tett tilknytning til tilpasningsarbeidet. Vestlandsforskning anbefalte å flytte ansvaret til et annet direktorat, med Klif som det mest aktuelle. Samtidig foreslo de å plassere det praktiske koordineringsansvaret direkte inn i Planavdelingen i MD. Dette begrunnet de med at avdelingen hadde tung kompetanse tilknyttet samfunnsplanlegging og sektorovergripende koordinering, som de anså som et sentralt virkemiddel i klimatilpasningsarbeidet.

CICERO viste til at Klimatilpasningsutvalget i hovedvekten av sine konklusjoner og tilrådninger baserte seg på eksisterende institusjonelle rammer og instansers daværende roller. De uttrykte skepsis til utvalgets anbefaling om at klimatilpasning burde integreres på alle samfunnsnivåer og ikke legges til nye institusjoner. CICERO mente at det kunne være nyttig og kostnadseffektivt om man vurderte om etablering av nye institusjoner kunne være den beste løsningen.

Aktørene ovenfor har alle spilt en sentral rolle i utviklingen av klimatilpasning som et forvaltningsområde. Det var også høy deltagelse blant bransjeorganisasjoner og fagforeninger. Denne gruppen stilte seg også positiv til utredningen og ønsket videre politisk oppfølging. Deres konkrete kommentarer var i hovedsak rettet mot fagspesifikke detaljer og det fremstod derfor ikke som et behov å drøfte disse høringsuttalelsene.

6.5 Oppsummering av utredningsfasen og høringsfasen

Ovenfor har jeg tatt for meg sentrale aspekter ved utredningsfasen og høringsfasen. I det videre vil jeg oppsummere de ulike aktørenes deltagelse og de problemoppfatninger og løsningsforslag som ble lagt frem. Deltagelsen i beslutningsprosessen i denne fasen er avgrenset til utvalgets oppnevnte deltagere og det er disse aktørene, samt eventuelt mandatet til utvalget og eksterne aktører som utvalget selv velger å inkludere, som fører med seg et sett av problemer og løsninger inn i beslutningsprosessen (Egeberg, 1981, s.66). Et utvalg kan sees på som en beslutningsarena hvor et sett med aktører, problemer og løsninger koples sammen. Høringsfasen kan også sees på som en anledning til å sammenkople aktører, problemer og løsninger, men ettersom deltagelse i høringsfasen er åpent for et større mangfold av aktører er det trolig at det også vil eksistere flere problemoppfatninger og løsningsforslag (Egeberg, 1981, s.82).

6.5.1 Aktiviseringsprosessen

Utredningsprosessen kan ses på som en lukket prosess hvor kun et begrenset antall aktører har tilgang. Utvalgets 17 medlemmer, samt utredningssekretariatet var de mest sentrale aktørene i denne fasen. Utvalgsmedlemmene deltok i ulike grad i utformingen av utredningen ut i fra den enkeltes kompetanse. Etter føringer gitt i mandatet bestemte utvalget seg for å inkludere et bredt sett eksterne aktører. Dette ble gjort gjennom eksterne utredninger, fagmøter og konferanser, både nasjonalt og internasjonalt. Tilgangen til utredningsarbeidet ble derfor veldig åpen,

men det er viktig å merke seg at de eksterne aktørene kun fikk mulighet til å påvirke siden det kun var utvalgsdeltagerne som hadde noen form for beslutningsmakt.

MD hadde vært en sentral aktør i forarbeidet til klimatilpasningsutredningen, men ønsket ikke å ha en sentral rolle i selve utredningsarbeidet. Som tidligere nevnt var Klimatilpasningssekretariatet veldig involvert i den tidlige fasen av utredningsarbeidet hvor de fungerte som midlertidig sekretariat til Utvalgssekretariatet kom på plass. De tilbød også å bistå i det videre arbeidet etter de var avløst fra rollen som midlertid sekretariat. Deres deltagelse ble i midlertid marginalisert som et resultat av mangelfull samhandling med det nye sekretariatet og uklarhet rundt hva slags rolle de skulle ha i arbeidet. Både MD og Klimatilpasningssekretariatet fikk derimot en mer aktiv rolle mot slutten av utvalgsarbeidet som et resultat av at Utvalgssekretariatslederen gikk ut i svangerskapspermisjon og Klimatilpasningssekretariatet måtte stille med ny sekretariatsleder.

I høringsfasen trådte MD tilbake i sin rolle som aktivt lederdepartement og var ansvarlig for organiseringen av høringsprosessen. I motsetning til utredningsfasen kjennetegnes høringsfasen av et fravær av formelt hierarki og høringsinstansene har mulighet til å selv velge i hvilken grad de ønsker å delta (Egeberg, 1981, s.88–89). 14 av departementene kom med uttalelser, men kun halvparten kan sies å ha hatt en aktiv deltagelse hvor de kommenterte på utredningen. Deltagelsen var både høy og aktiv hos de berørte direktoratene og fagetatene. Fra denne gruppen kom det inn hele 25 høringsuttalelser. Det kom kun inn 8 høringsuttalelser fra kommuner. Den lave deltagelsen på kommunenivå kan sees som et resultat av at det er gjennom fylkesnivået de får sine retningslinjer for klimatilpasningsarbeidet. På fylkesnivå var deltagelsen derimot svært høy, 16 av 19 fylker kom med uttalelser gjennom Fylkesmannen, fylkeskommunen eller begge. I tillegg til disse aktørene bidro fem forskningsinstanser med uttalelser i høringsrunden.

I tillegg til berørte statlige etater og forskningsinstitusjoner vil man ofte forvente deltagelse fra bransjeorganisasjoner og fagforeninger. Dette er fordi disse aktørene ofte ser på høringsrunden som sin beste mulighet til å påvirke det politiske resultatet. Høringsrunder kan derfor sees på som en måte å kople arbeids- og næringslivsorganisasjoner og forvaltningen (Egeberg, 1981, s.96). Deltagelsen til disse aktørene var svært høy i høringsrunden til NOU 2010:10. MD mottok 25 høringsuttalelser fra bransjeorganisasjoner og fagforeninger som i hovedsak tok for seg svært fagspesifikke detaljer av utredningen. Det var ingen miljøvernorganisasjoner som kom med høringsuttalelser. Dette kan sees på som et uttrykk at klimatilpasning ikke i hovedsak er et miljøspørsmål men et planleggingsspørsmål.

En annen form for deltagelse er i hvilken grad de ulike aktørene kommenterer bestemte aspekter ved utredningen. Det eksisterer ingen regler som tilsier hvilke deler av utredningen høringsinstansene skal kommentere på. Man vil derfor forvente at aktører kun kommenterer på aspekter som de anser som spesielt interessante. I forhold til kommentarer knyttet til organiseringen av sentralforvaltningens arbeid med klimatilpasning ga flere høringsinstanser uttrykk for at dette i for liten grad ble tatt opp i utredningen, men kun et mindre antall av aktører gikk nærmere inn på dette. DSB, Klif og flere av forskningsinstitusjonene var de aktørene som tok denne tematikken mest grundig for seg. De samfunnsvitenskapelige forskningsinstitusjonenes deltagelse kan sees på som et resultat av at de ikke var inkludert i utvalget og at dette dermed fremsto som deres mulighet til å komme med faglige innspill.

6.5.2 Defineringsprosessen

I utredningsfasen var den overordnede problemforståelsen gitt i utvalgets mandat, nemlig at klimaendringene krever et effektivt tilpasningsarbeid og at utredningen skulle være et bidrag til hvordan dette kunne gjøres på en best mulig måte. Selv om de i hovedsak var enige om behovet for en utredning, var det ulike meninger om hvordan denne oppgaven burde løses. En utfordring var blant annet at utvalget bestod av et mangfold av aktører med forskjellig fagtilhørighet. De hadde ulike oppfatninger om hvordan mandatet burde tolkes og hva som burde vektlegges. Det var også uenighet knyttet til hvordan NOUen skulle organiseres. Utvalgsleder og Klimatilpasningssekretariatet ønsket at utredningen skulle ta utgangspunkt i et utvalg av scenarier, mens utvalgssekretariatet, samt et flertall av utvalgsmedlemmene mente at dette ikke ville være hensiktsmessig. Gjennom diskusjon innad i utvalget ble det vedtatt at de skulle ta utgangspunkt i det eksisterende kunnskapsgrunnlaget, samt supplere med kunnskap der det trengtes og så prøve å gi noen råd om fremtiden. Utvalgsleders ønske ble dermed nedstemt.

I den tidlige fasen av utredningsarbeidet ble det også tydelig at sekretariatslederen og Klimatilpasningssekretariatet hadde ulik oppfatning av hvordan utredningen burde gjennomføres. Disse uenighetene kan sees på som et resultat av at de hadde forskjellige faglige synspunkter og ulike oppfatninger om hva slags rolle Klimatilpasningssekretariatet burde ha i utredningsarbeidet. Uenighetene førte til at Klimatilpasningssekretariatet trakk seg ut av utredningsarbeidet. Når de våren 2010 fikk en av sine egne inn som ny sekretariatsleder ble de på nytt trukket inn i utredningsarbeidet. At forholdet da ble bedre kan bli sett på som et resultat av at de da i større grad hadde lik problemdefinering og oppfatning av hva som var den beste løsningen for eksisterende problemer.

Under drøftingen av ansvarsdeling og organisering i forvaltningen var det tydelig at enkelte av aktørene hadde veldig ulike syn på hvordan dette skulle løses. Utvalgslederen trakk i intervjuet særlig frem at utvalgsmedlemmene som kom fra direktorater var lite villige til å drøfte disse spørsmålene. Uenighetene knyttet til hvordan dette skulle løses var så stor at utvalgsleder ikke så noe annet alternativ enn ikke komme med klare anbefalinger om hvor ansvaret burde ligge. Som et kompromiss valgte de heller å komme med en mer generell beskrivelse av hva som var viktig for den videre organiseringen. Denne overfladiske håndteringen av organiseringsspørsmålet trekker flere av mine informanter frem som en svakhet ved utredningen.

I høringsfasen var det stor enighet i at klimatilpasningsutredningen tok for seg et viktig tema på en stort sett god måte og at anbefalingene som ble lagt frem i hovedsak var gode. De fleste stilte seg i all hovedsak bak utvalgets konklusjoner og anbefalinger, men de fleste kom i tillegg med utfyllende og enkelte kritiske kommentarer. Mange kommenterte blant annet at de syntes utredningen var et godt utgangspunkt for å utvikle en helhetlig nasjonal politikk. Flere uttrykte også et konkret ønske om at den skulle bli fulgt opp med en egen stortingsmelding om klimatilpasning. Vestlandsforskning argumenterte for at temaet burde inkluderes i den da kommende klimameldingen (Meld. St. 21 (2011–2012) *Norsk klimapolitikk*). Det var ingen som ga uttrykk for at det ikke var behov for en egen stortingsmelding.

Det var også enighet blant høringsinstansene om at den nasjonale koordineringen av klimatilpasningsarbeidet, som på dette tidspunktet ble ivaretatt av Klimatilpasningssekretariatet i DSB, burde strykes. Høringsuttalelsene støttet i stor grad utredningens anbefaling om at koordineringsfunksjonen burde endres fra å ha en prosjektbasert struktur til å bli en permanent del av forvaltningen. Her kom utredningen kun med en vag uttalelse om at denne funksjonen burde få en forvaltningsmessig god plassering. Noen av høringsuttalelsene støttet opp rundt denne formuleringen, men andre gikk lengre i å drøfte hvor et slikt koordineringsansvar burde ligge.

DSB uttrykte at de oppfattet det som mest hensiktsmessig å utvikle det midlertidige koordineringsansvaret de hadde i Klimatilpasningssekretariatet til å bli en permanent del av deres oppgaveportefølje og organisering. Klif på den andre siden poengterte sin sentrale rolle i det nasjonale klimaarbeidet, og at de på bakgrunn av dette ønsket å være delaktige i den videre diskusjonen rundt den endelige plasseringen av dette ansvaret. Vestlandsforskning roste DSB for deres helhetlige tilnærming til klimatilpasning, men satte spørsmålsteget ved om DSB var riktig etat til å videreføre dette arbeidet. Vestlandsforskning så i stedet på muligheten for å flytte dette ansvaret fra direktoratsnivå og heller plassere det i planavdelingen i

MD. Her kan man si at det er stor enighet rundt problemforståelsen, at det ikke er hensiktsmessig at koordineringsansvaret ligger hos et prosjektbasert organ, men at denne funksjonen bør gjøres permanent. Men det er samtidig tydelig at de ulike aktørene har forskjellige løsningsoppfatninger knyttet til hva de oppfatter som den beste plasseringen av denne funksjonen.

Mens den direkte deltagelsen i utredningsfasen var begrenset til utvalgsmedlemmene, åpnet høringsfasen opp for et mangfold av aktører. Klimatilpasningstematikkens sentrale rolle tydeliggjøres gjennom den høye deltagelsen i høringsrunden. Når det gjelder defineringsprosessen kan man si at det både i utredningsfasen og høringsfasen var et spenningsforhold mellom flere av aktørenes problemoppfatninger og løsningsforslag. Dette kan sees i kontrast til den samstemte defineringsprosessen i initiativfasen.

Kapittel 7 – Policyformuleringsfasen og vedtaksfasen

Et stort antall av høringsuttalelsene til NOU 2010:10 etterlyste en videre politisk oppfølging av utredningen, og flere spesifiserte at de mente denne oppfølgingen burde komme i form av en stortingsmelding. Stortinget hadde også på det daværende tidspunktet i liten grad blitt informert om arbeidet med klimatilpasning. Det fremstod også derfor som naturlig å gi en grundigere redegjørelse for saksfeltet for Stortinget. På bakgrunn av dette ble det besluttet å skrive en egen stortingsmelding om klimatilpasning.

Dette kapitlet tar for seg policyformuleringsfasen hvor jeg ser nærmere på arbeidet med stortingsmeldingen, samt vedtaksfasen som blant annet omfatter Stortingets håndtering av stortingsmeldingen våren 2013 og vedtaket knyttet til denne. I vedtaksfasen vil jeg også se nærmere på Prop. 1S (2013–2014) fra MD, som ble lagt frem høsten 2013 hvor sentrale avgjørelser knyttet til organiseringen av klimatilpasningsarbeidet ble lagt frem. Sentralt her vil være å se nærmere på hvilke aktører som ble inkludert i prosessen, samt hvilke problemoppfatninger og løsningsforslag som ble lagt til grunn i de endelige vedtakene. Disse spørsmålene vil bli oppsummert til slutt i kapitlet ved å se nærmere på aktiviserings- og defineringsprosessen.

7.1 Grunnlaget for Meld. St. 33 (2012–2013)

Tilrådingene gitt i NOU 2010:10 og de påfølgende høringsuttalelsene var med på å danne grunnlaget for utformingen av stortingsmeldingen, men også erfaringer fra det foreløpige klimatilpasningsarbeidet spilte en sentral rolle. Etersom jeg allerede har presentert de relevante tilrådingene fra NOU 2010:10 og de aktuelle høringsuttalelsene vil jeg her fokusere på erfaringene som hadde blitt gjort i tilknytning til de eksisterende organiseringsstrukturene. Særlig fokus vil bli lagt på *NIVI analyse AS*¹⁴ sin evalueringsrapport av Klimatilpasningssekretariatet som ble skrevet på oppdrag fra MD høsten 2011, samt de sentrale aktørenes egne erfaringer.

Siden Klimatilpasningssekretariatet ble etablert i 2007, utviklet sekretariatets oppgaver og rolle i klimatilpasningsarbeidet seg gradvis. I den tidlige fasen hadde

¹⁴ Et samfunnsfaglig analysemiljø som utfører oppdrag innenfor kommunal og statlig sektor. Se mer: <http://www.nivianalyse.no/om-nivi-analyse.html>

funksjonen som sekretariat for den tverrdepartementale koordineringsgruppen en sentral rolle. Dette arbeidet var i stor grad knyttet til etableringen av den nasjonale strategien for klimatilpasning og det påfølgende utredningsarbeidet. Sekretariatets utviklet seg etter hvert mot å bli mer selvstendig, med fokus på oppgaver som simulering av samarbeid, informasjons- og kunnskapsutvikling og formidling (NIVI, 2011). Hovedkonklusjonen i NIVI sin evalueringsrapport var at Klimatilpasningssekretariatet i all hovedsak hadde hatt en god måloppnåelse sett ut fra rammene de hadde hatt for virksomhetene. Mine intervjuer med deltakere i Klimatilpasningssekretariatet støtter denne påstanden. Informantene trakk frem at de på tross av begrensede midler fikk gjort mye. «Vi fikk gjort veldig mye med få midler. Vi var tre, noen ganger fire, kanskje fem [personer], men [hadde] ikke mange millioner [til rådighet]. Vi fikk mye ut av lite syntes vi (Informant Klimatilpasningssekretariatet).»

Evalueringsrapporten konkluderte med at de berørte aktørene selv oppfattet forholdet mellom MD, JD og Klimatilpasningssekretariatet som i hovedsak godt hvis man så på formidling av forventninger og resultatkrav, samt finansiering og rapportering. Et positivt aspekt som her ble trukket frem var handlingsrommet MD ga sekretariatet gjennom sine styringssignaler og oppfølging. Dette ga dem mulighet til å utvikle klimatilpasningsarbeidet basert på sine faglige erfaringer (NIVI, 2011). En av mine informanter fra Klimatilpasningssekretariatet ga uttrykk for at vedkommende ikke bare oppfattet denne friheten som et resultat av bevisst frie handlingsrammer fra MD sin side, men også som et resultat av at de til tider falt litt mellom to departementer (MD og JD). «Vi falt litt mellom to stoler. På grunn av dette forsvant en del tidkrevende rapportering. Det kan være en av grunnene til at vi fikk gjort så mye. (Informant Klimatilpasningssekretariatet).»

Selv om det overordnede samarbeidet vurderes som godt, trekker evalueringsrapporten også frem enkelte mangler. Informantene fra Klimatilpasningssekretariatet rapporterer blant annet om at de opplevde at kontakten opp mot MD gradvis ble dårligere utover i femårsperioden (NIVI, 2011). Informantene i Klimatilpasningssekretariatet uttrykte også at de opplevde det som litt utfordrende å få JD til å forstå hvor sentralt klimatilpasning er for samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet. Selv om JD tidlig hadde vært aktiv innen dette politikkområdet gjennom St.meld. 39 (2003–2004), hadde initiativet til å inkludere klimatilpasning i stortingsmeldingen kommet fra DSB. «Vi slet litt fordi vi følte de ikke helt forstod fagområdet. Selv om de var tidlig på, så kom vel egentlig det tidlige signalet herfra. Vi følte ikke helt at vi nådde inn på at dette har med samfunnsikkerhet å gjøre (Informant Klimatilpasningssekretariatet).»

Resultatrapporteringen fra Klimatilpasningssekretariatet viser at de i all hovedsak hadde oppfylt rollen som sekretariat for den tverrdepartementale koordineringsgruppen på en tilfredsstillende måte. Det fremgår likevel i NIVI sin rapport at det eksisterte ulike forventninger til hvilken rolle departementsgruppen skulle ha i arbeidet. For departementene fremstod det som problematisk at gruppen skulle ha en annen rolle enn å være en arena for gjensidig informasjonsutveksling. Denne tolkningen sto i kontrast til direktoratene og Klimatilpasningssekretariatets ønske om at denne gruppen i større grad skulle være en arena for drøfting av tverrsektorielle utfordringer (NIVI, 2011).

Møtehyppigheten i den tverrdepartementale koordineringsgruppen hadde en dalende utvikling selv også før gruppen var offisielt avviklet. Flest møter ble avholdt i løpet av de første årene i tilknytning til utarbeidelsen av den nasjonale strategien for klimatilpasning som ble presentert våren 2008 og utnevnelsen av klimatilpasningsutvalget det samme året. På dette tidspunktet ble det holdt tre til fire møter årlig. Etter dette var det få møter. En av departementsrespondentene i NIVI sin rapport beskriver deltagelsen i koordineringsgruppen som et pliktløp. Dette mente vedkommende at ble gjenspeilet i lite kontinuitet i deltagelsen fra MD så vel som fra de andre departementene i gruppen (NIVI, 2011). Manglende kontinuitet i deltagelsen i koordineringsgruppen kan forventes å føre til at de som kun sporadisk deltok på slike møter følte mindre grad av engasjement knyttet til temaet og dermed var med på å svekke gruppens verdi.

En viktig problemstilling i stortingsmeldingen var i hvilken grad den eksisterende organiseringen av arbeidet var den mest hensiktsmessige. Flere synspunkter ble presentert i høringsuttalelsene i tilknytning NOU 2010:10. Her ga DSB uttrykk for at de ønsket å videreføre koordineringsansvaret og legge dette inn som en permanent del av sin portefølje. Klimatilpasningssekretariatet ga også uttrykk for dette i møter med MD, men de opplevde at MD på tross av positive tilbakemeldinger ved tidligere anledninger, ikke oppfattet den eksisterende styringsstrukturen som optimal. Det at Klimatilpasningssekretariatet måtte forholde seg til både MD og JD ble trukket frem som en kompliserende faktor. Informantene fra Klimatilpasningssekretariatet ga derimot uttrykk for at de ikke så på dette som en utfordring. De opplevde at de, gitt de ressursene de hadde fått tildelt, hadde utøvd sine tildelte oppgaver på en god måte.

DSB var gjennom Klimatilpasningssekretariatet en veldig sentral aktør i klimatilpasningsarbeidet. Etter gjennomgang av sentral dokumentasjon, samt intervjuene jeg har utført har jeg fått inntrykk av at JD kanskje ikke hadde en like aktiv deltagelse som man kunne forvente. Dette kan kanskje knyttes til det at Klimatilpasningssekretariatet opplevde at JD ikke i tilstrekkelig grad forstod hvor

sentralt klimatilpasning var innenfor samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet. Det kan også forstås som at JD nedprioriterte klimatilpasning. Spesielt etter terrorangrepet 22. juli 2011 opplevde JD et stort press på å styrke sin beredskapsvirksomhet og kan forventes å ha prioritert dette arbeidet. Hvis det stemmer at JDs deltagelse var begrenset, kan man sette spørsmålsteget ved hvorvidt JD kjempet for at koordineringsansvaret for klimatilpasning skulle bli i DSB.

NIVI så også nærmere på organiseringen av klimatilpasningsarbeidet i sin evaluering. Her kom det frem at alle informantene i evalueringsrapporten som hadde kommentarer angående ansvars plassering var enige om at ansvaret måtte samles i ett departement med en ansvarlig statsråd. De var også enige om at dette ansvaret burde bli liggende hos MD ettersom de anså det som lite hensiktsmessig å skille det nasjonale ansvaret for klimautslippsreduksjon og klimatilpasning. Hoveddebatten gikk derfor ut på hvor koordineringsansvaret skulle legges, og hva det i så fall skulle omfatte (NIVI, 2011).

Et fåtall av informantene i evalueringsrapporten argumenterte for å flytte koordineringsansvaret til departementsnivå. De begrunnet dette med at det ville føre til at arbeidet ble tettere knyttet opp mot den politiske ledelsen og at det kunne styrke arbeidets status. Dette var samme organisasjonsstruktur som Vestlandsforskning hadde foreslått i sin høringsuttalelse til NOU 2010:10. Denne organiseringsformen ble derimot avvist av flertallet av informantene, ettersom en slik sentralisering ville komplisere kommunenes tilknytning til klimatilpasningsarbeidet. Ettersom kommunene er nøkkelaktører i klimatilpasningsarbeidet mente de fleste informantene at det var viktig at de ikke ble skjøvet lengre unna ansvarsstrukturene. Utfordringene dette kunne skape for den sentrale koordineringen ville etter disse informantenes oppfatning kunne unngås gjennom et mer aktivt koordineringsarbeid fra lederdepartementets side (NIVI, 2011).

Videre ble koordineringsansvaret drøftet. Hvis koordineringsansvaret fortsatt skulle ligge på direktoratsnivå burde DSB da få beholde ansvaret eller eksisterte det et annet alternativ? Flertallet av dem som ønsket at koordineringsansvaret burde fortsette å være lokalisert på direktoratsnivå mente at DSB var riktig aktør til å videreføre dette ansvaret. Argumentene var i stor grad identiske med dem som ble gitt for å legge den prosjektbaserte koordineringsfunksjonen til DSB i 2007. Disse hadde i tillegg blitt styrket gjennom at DSB siden den gang hadde fått nye lovregulerte virkemidler som en konsekvens av utviklingen innen samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet. Det ble likevel pekt på at en eventuell videreføring i DSB måtte inkludere en bredere kompetansebygging i direktoratet, og at koordineringsansvaret måtte bli en fast del av DSB sin portefølje.

Motargumentene knyttet til en slik organisering var at DSB var preget av det som ble omtalt som en svak oppfølgings- og styringskultur, og at svak kopling mellom MD og DSB var med på å bidra til at MD ikke fikk fulgt opp arbeidet på en tilfredsstillende måte. Noen informanter mente derfor at man burde vurdere om det kunne være mer hensiktsmessig å flytte koordineringsansvaret til en av MD sine underliggende etater (NIVI, 2011).

Gjennom anbefalingene gitt i NOU 2010:10, høringsuttalelsene knyttet til denne, evaluering av Klimatilpasningssekretariatet og de sentrale aktørenes egne problemoppfatninger er det tydelig at det eksisterte ulike av meninger knyttet til hva som ville være den ideelle organiseringen av det videre arbeidet. De forskjellige problemoppfatningene og løsningsforslagene var med på å danne grunnlaget for drøftingen av organisatoriske utfordringer på nasjonalt nivå i Meld. St. 33 (2012–2013).

7.2 Arbeidet med Meld. St. 33 (2012–2013)

Ekspedisjonssjef i Klimaavdelingen i MD oppfattet det å følge opp NOU 2010:10 med en stortingsmelding nærmest som en selvfølge.

Stortinget var kun en gang før informert i bredden om klimatilpasning som politikkområde. Det var i en budsjettproposisjon et par år før den meldingen kom. Det var aldri skrevet en egen stortingsmelding om klimatilpasning. Så etter å ha hatt et slikt offentlig utvalg var det naturlig at en ikke bare la frem en ny politikk for Stortinget, men at man redegjorde for saksfeltet i bredt for Stortinget (Ingvild Andreassen Sæverud).

Når arbeidet med stortingsmeldingen ble igangsatt i 2011 var Erik Solheim miljøvernminister. Denne posisjonen ble overtatt av Bård Vegar Solhjell 23. mars 2012. Begge fra Sosialistisk Venstreparti (SV). «Jeg vet ikke hvor langt nøyaktig det var kommet før det, men arbeidet var påbegynt. Men det var absolutt nok tid til at jeg kunne prege arbeidet og dermed også ta fullt ansvar for alt som står der (Bård Vegar Solhjell).»

Selve utarbeidelsen av stortingsmeldingen ble i all hovedsak gjennomført i Klimaavdelingen i MD. I mitt intervju med ekspedisjonssjefen for Klimaavdelingen karakteriserte hun prosessen rundt denne stortingsmeldingen som en ordinær meldingsprosess. En kjernegruppe på tre seniorsaksbehandlere hadde hovedansvaret for behandlingen, samt at flere berørte parter ble trukket inn i ulike deler av arbeidet. Blant disse var flere departementer som ble trukket inn i arbeidet på områder som angikk dem spesielt. Her trakk hun spesielt frem JD, ettersom endringer i embetsansvaret deres ble drøftet, og OED, siden de sitter på ansvaret for vannkraft, flom og skred som er sentrale utfordringer i klimatilpasningsarbeidet. Synspunktene til departementene forventes å ha blitt gjort rede for i høringsrunden

til stortingsmeldingen. Disse høringsvarene fikk jeg som nevnt i 3.3 ikke tilgang til ettersom disse er foregående regjerings (Stoltenberg 2) dokumenter. Dette begrenser innsynet i denne delen av prosessen noe, men ettersom det resterende datagrunnlaget er svært bredt anses dette å ha liten betydning for analysen.

Tidligere miljøvernminister Solhjell fremhevet at det ble brukt mye tid på å avklare hvordan man skulle organisere arbeidet med klimatilpasning mellom ulike statlige etater. Han opplevde at det var stor enighet knyttet til organiseringen på regionalt og lokalt nivå, men at organiseringen på nasjonalt nivå var mer problematisk og fikk mye oppmerksomhet. Dette mente han kunne sees på som en effekt at dette er temaer som direkte påvirker aktørene som er med i diskusjonsprosessen. Han innrømmer samtidig at det ikke var ideelt at det ikke kom en avklaring på hvordan arbeidet videre skulle organiseres i stortingsmeldingen, og at han derfor syntes at det var naturlig at denne manglende avklaringen fikk oppmerksomhet under behandlingen på Stortinget.

Meld. St. 33 (2012–2013) ble godkjent i statsråd 7. mai 2013, det vil si to og et halvt år etter at NOU 2010:10 ble lagt frem for MD. Det faktum at det tok så lang tid har blant annet Klimatilpasningsutvalgets leder, Oddvar Flæte, stilt seg kritisk til i ettertid. Avdelingsleder i Klimaavdelingen i MD ga derimot uttrykk for at dette ikke kunne sees på som kritikkverdig lang tid. «Det vi fikk fra utvalget skal vurderes og forankres opp mot andre departementer. Så det at det tar to og et halvt år er ikke veldig uvanlig når du skal lage en stortingsmelding (Ingvild Andreassen Sæverud).» Daværende miljøvernminister Solhjell sa på sin side i intervjuet at dette var for lang tid, men påpekte at ettersom han kun var delaktig i siste del av prosessen, var det er vanskelig for han å komme med et fullverdig svar på hvorfor det tok så lang tid. Han erkjente i midlertid at det var enkelte avklaringer som det ble brukt mye tid på. «Det jeg kan si er at i min periode så var det noen avklaringer der vi brukte mye tid i regjeringen fordi det var ulike syn administrativt mellom departementer og etater, og ulike syn også innad i regjeringen (Bård Vegar Solhjell).» Han trakk her igjen frem at det var en tidkrevende diskusjon rundt organiseringen av klimatilpasningsarbeidet i sentralforvaltningen.

7.3 Meld. St. 33 (2012–2013)

Klimatilpasning i Norge

Nedenfor vil jeg gi en kort presentasjon av Meld. St. 33 (2012–2013), samt se nærmere på konklusjoner og anbefalinger knyttet til organisering av sentralforvaltningen.

Stortingsmeldingen tar for seg myndighetenes arbeid med å legge til rette for at alle kan ta sitt ansvar for klimatilpasning på en mest mulig effektiv måte og fastlegge de felles rammebetingelsene for klimatilpasning på tvers av sektorer og myndighetsnivå (Meld. St. 33 (2012–2013), s.5).

Stortingsmeldingen starter på samme måte som NOU 2010:10 med å presentere klimaet og klimaendringene i Norge og hvilke konsekvenser klimaendringene kan få for natur og samfunn. Regjeringens mål og planer knyttet til det nasjonale klimatilpasningsarbeidet presenteres. Det påpekes blant annet at alle, både private og offentlige aktører, har et ansvar for klimatilpasning. Her vektlegges særlig myndighetenes oppgave som tilrettelegger for at alle på best mulig måte kan utføre sine oppgaver i tilknytning til klimatilpasning. Effektiv samordning trekkes frem som en avgjørende faktor for et vellykket klimatilpasningsarbeid. Dette behovet understrekes ved at det blir pekt på at det er et mangfold av statlige myndigheter med tilknytning til ulike sektorer som spiller en sentral rolle i klimatilpasningsarbeidet (Meld. St. 33 (2012–2013), s.37).

Da stortingsmeldingen ble lagt frem sto det at regjeringen ønsket å flytte det nasjonale koordineringsansvaret for klimatilpasning til Klif (Meld. St. 33 (2012–2013), s.35). Samme dag som meldingen ble presentert sendte imidlertid MD ut et rettelsesebrev hvor dette punktet ble strøket og det ble henvist til drøfting på side 37 og 38 i meldingen som oppsummeres med: «Regjeringen vil i forbindelse med statsbudsjettet for 2014 redegjøre nærmere for hvordan arbeidet med klimatilpasning på direktoratsnivå skal koordineres (MD, 2013)» Det vil si at det eneste punktet hvor regjeringen redegjorde for hvordan det videre koordineringsarbeidet på nasjonalt nivå skulle organiseres ble strøket og erstattet med en henvisning til en fremtidig avklaring. En årsak til at de valgte å utsette valget av plasseringen av koordineringsansvaret kan ha vært at Miljødirektoratet på dette tidspunktet var under etablering, og de ønsket å vente til direktoratet var etablert. Det kan også ha vært et resultat av forhandlinger knyttet til stortingsmeldingens innhold.

Meldingen drøfter også behovet for et felles, styrket kunnskapsgrunnlag, og forebygging og håndtering av naturfarer. Ansvars-, likhets-, nærhets-, og samvirkeprinsippene trekkes frem som sentrale styringsprinsipper i det videre arbeidet. En sentral utfordring som meldingen tar for seg, som også ble trukket frem i NOU 2010:10, er overvannsproblematikken. Regjeringen varslet at de ville nedsette et lovutvalg som kunne gjennomføre en grundig utredning av effektiv overvannshåndtering i kommunene (Meld. St. 33 (2012–2013), s.48).

Meldingen tar også for seg kommunenes utfordringer. Her poengterer regjeringen at de ønsker å utvikle en statlig planretningslinje med føringer for hvordan

klimatilpasning skal håndteres på ulike samfunnsområder i planlegging og vedtak. Denne planretningslinjen var ment å bidra til samordning mellom sentrale aktører og å gjøre det enklere for kommunene å utøve sine plikter knyttet til klimatilpasning.

7.4 Stortingsbehandlingen av Meld. St. 33 (2012–2013)

Etter at melding ble fremmet i statsråd 7. mai 2013, ble den behandlet i Energi- og miljøkomiteen på Stortinget. Komiteen la frem sin innstilling, Innst. 497S (2012–2013), en snau måned senere, 13. juni. Komiteens 19¹⁵ medlemmer presenterte i denne innstillingen sine merknader til stortingsmeldingen. Komiteens leder var på tidspunktet for behandlingen Erling Sande (Sp), mens sakens ordstyrer var Nikolai Astrup (H).

7.4.1 Energi- og miljøkomiteens Innst. 497S (2012–2013)

Komiteen var i all hovedsak enige i tilrådingene gitt i stortingsmeldingen, men hadde enkelte merknader til innholdet.

Komiteens flertall, alle medlemmene unntatt Fremskrittspartiet (FrP) sine representanter, ønsket å påpeke at menneskelig aktivitet har bidratt til økt konsentrasjon av klimagasser i atmosfæren som igjen har ført til hyppigere klimaendringer. Flertallet mente derfor at Norge burde ha en ambisiøs klimapolitikk og at samfunnet må omstilles til et lavutslippssamfunn. FrP sine representanter mente derimot at man ikke kan snakke om menneskeskapte klimaendringer, men kun naturlige variasjoner som et resultat av jordens utvikling. Selv om komiteens medlemmer hadde ulike oppfatninger knyttet til hva som er årsaken til klimaendringene, var de enige om at det er viktig å erkjenne at klimaet er i endring. Her ble det trukket frem at de så på det som viktig å både være bevisst på de negative konsekvensene dette kan ha for samfunnet, men også på de positive mulighetene slike endringer kan føre med seg.

Komiteen trakk spesielt frem at stortingsmeldingen ikke kom med en avklaring av hvem som skulle ha det nasjonale ansvaret for klimatilpasning, samt at den heller

¹⁵ Erling Sande (Sp), Siri A. Meling (H), Erin Sund (A), Per-Willy Amundsen (FrP), Bendiks H. Arnesen (Ap), Nikolai Astrup (H), Lars Egeland (SV), Oskar J. Grimstad (Frp), Per Rune Henriksen (A), Line Henriette Hjemdal (KrF), Irene Johansen (Ap), Bjørn Lødemel (H), Marianne Marthinsen (A), Kjell Ingolf Ropstad (KrF), Torstein Rudihagen (Ap), Henning Skumsvill (Frp), Kjetil Solvik-Olsen (Frp), Tor-Arne Strøm (Ap) og Snorre Serigstad Valen (SV)

ikke avklarte hvem som skulle få det overordnede koordineringsansvaret for overvann og havnivåstigning. Denne manglende avklaringen opplevde komiteen som en svakhet. Komiteen så det som helt nødvendig at dette senest ble avklart i det påfølgende statsbudsjettet for 2014, slik som det ble presisert i stortingsmeldingen. Komiteens medlemmer fra FrP, Høyre (H) og Kristelig folkeparti (KrF) påpekte i denne sammenhengen at de mente at man ved å utsette en slik avklaring var med på å komplisere kommunenes tilpasningsarbeid.

Komiteen trakk også frem behovet for styrket innsats i arbeidet knyttet til flom- og skredforebygging som sentralt i arbeidet med å forebygge og håndtere naturfarer. Her påpekte komiteen spesielt behovet for en gjennomgang av lovverk og ansvarsdeling, samt det de mente det var mangel på midler viet til flere av de viktige oppgavene i tilknytning til flom- og skredvarsling.

Videre var komiteen enig i at kommunene har en sentral rolle i klimatilpasningsarbeidet. Komiteen støttet derfor regjeringens ønske om å opprette et utvalg som skulle se nærmere på kommunenes håndtering av overvann og det regelverket som ligger til grunn for dette arbeidet, men påpekte at dette behovet hadde blitt etterspurt av Stortinget ved to tidligere anledninger. Komiteen tilrådde derfor regjeringen å sette i gang dette så fort som mulig og på en slik måte at de problemstillingene som Stortinget hadde vært opptatt av ble ivaretatt.

Innstillingen ble avsluttet med å vise til Meld. St. 33 (2012–2013) og rådet Stortinget til å handle deretter.

7.4.2 Behandlingen av Innst. 497S (2012–2013) på Stortinget

Innst. 497 S (2012–2013) fra Energi- og miljøkomiteen ble behandlet på Stortinget 19. juni, som en av 13 saker (Stortinget, 2013). Det ble brukt ca. 50 minutter på drøftingen. Samtlige partirepresentanter var enige om at klimatilpasning var et viktig og svært komplekst politisk tema. De anså det derfor som positivt at det hadde blitt utarbeidet en stortingsmelding knyttet til temaet og støttet i all hovedsak tiltakene som hadde blitt presentert. Et skille gikk i midlertidig mellom FrP og de andre partienes holdning til i hvilken grad de hyppige klimaendringene er menneskeskapte. FrP sin representant brukte store deler av sin taletid til å argumentere for at det ikke finnes tilstrekkelig bevis for at de klimaendringene vi står ovenfor er et resultat av menneskelig aktivitet.

Høyre, KrF og Venstres (V) representanter trakk spesielt frem mangelen på klargjøring av ansvarsforhold i stortingsmeldingen. Nikolai Astrup (H) understreket behovet for avklaring av ansvarsforholdene angående den nasjonale

koordineringsfunksjonen, overvann og havnivåstigning i statsbudsjettet for 2014, slik som stortingsmeldingen la opp til. Kjell Ingolf Ropstad (KrF) mente at den manglende ansvarsavklaringen var med på å vanskeliggjøre kommunenes tilpasningsarbeid. Borghild Tenden (V) påpekte at det var viktig at regjeringen tydeliggjorde roller og ansvar i klimatilpasningsarbeidet, og argumenterte for at selv om det var besluttet å oppnevne et utvalg til å se på overvann var ikke det en legitim grunn til å utsette å forankre dette arbeidet hos en statlig etat eller et fagorgan. Tenden la også frem fem konkrete forslag der regjeringen bes om følgende:

1. Å legge det helhetlige ansvaret for overvann til NVE siden dette er nært knyttet til NVEs ansvarsområder flom og skred
2. Å styrke NVEs arbeid med overvann, flom og skred og sikre at NVE kan bistå kommuner og fylker i deres planlegging og arealdisponering for å hindre at det norske samfunn stadig bygger inn ny sårbarhet
3. Å stadfeste og legge det statlige ansvaret for havnivåstigning til DSB som allerede har integrert dette i arbeidet med klimatilpasning
4. Å stadfeste at sekretariatet for klimatilpasning opprettholdes i DSB og styrkes ytterligere. Klimatilpasning er et tverrsektorielt tema og ansvaret for å sikre samfunnsverdien i liv og helse tilsier at dette må sees i sammenheng med samfunnssikkerhetsarbeidet
5. Å styrke Miljødirektoratet i sitt arbeid med klimaendringenes virkning på marin økologi, forurensing og naturmangfold

Det er verdt å merke seg at over halvparten av tiden i den påfølgende runden med spørsmål til statsråden ble brukt på å diskutere manglende avklaringen av ansvarsforhold. Astrup (H) påpekte at han anså det som rart at ansvarsforholdet rundt koordineringsansvaret for klimatilpasning ikke ble avklart i stortingsmeldingen. «Hvilken bedre anledning har man til nettopp å plassere ansvaret der det skal være, enn i denne stortingsmeldingen (Nikolai Astrup)?» Solhjell la i sitt svar særlig vekt på at dette arbeidet var satt i gang, men at feltets komplekse og tverrsektorielle karakter skapte utfordringer knyttet til ansvarsavklaringen. «Det er eit felt som er prega av at alle må ha et ansvar dersom det skal dersom det skal fungere, og det er ofte mer komplekst (Bård Vegar Solhjell).» Komiteens innstilling ble enstemmig vedtatt, men Venstres fem forslag ble nedstemt med 97 mot en stemme (Vedtak 642, 2013).

7.5 Prop. 1 (2013–2014) for budsjettåret 2014 fra MD

Som lovet i Meld. St. 33 (2012–2013) kom det høsten 2013 i Prop. 1 S fra MD i tilknytning til statsbudsjettet for 2014 en avklaring av hvor det nasjonale

koordineringsansvaret for klimatilpasning skulle ligge: MD skulle fortsette å ha det helhetlige ansvaret for å tilrettelegge for regjeringens klimatilpasningsarbeid, mens det nasjonale koordineringsansvaret for klimatilpasning ville bli lagt til Miljødirektoratet. Miljødirektoratet ville dermed ta over rollen som MD sin støttende fagetat i koordineringen av klimatilpasningsarbeidet. Gjennom dette skulle direktoratet bidra i arbeidet med å etablere det naturvitenskaplige kunnskapsgrunnlaget for det nasjonale klimatilpasningsarbeidet og formidle dette til aktuelle aktører. Miljødirektoratet ville samtidig være ansvarlig for å bistå MD med oppfølgingen av Meld. St. 33 (2012–2013). Hver sektor ville fremdeles være ansvarlig for klimatilpasning i tilknytning til egne arbeidsoppgaver og skulle bistå Miljødirektoratet i dets rolle som rådgiver for MD i spørsmål om klimatilpasning (Prop. 1S (2013–2014) MD, s.330–331).

Proposisjonen poengterte at JD har et samordningsansvar innenfor samfunnssikkerhetsfeltet i tillegg til sitt sektoransvar, og at DSB sin rolle er å understøtte departementet i den oppgaven. DSB ville gjennom denne samordningsrollen være ansvarlig for å koordinere det forebyggende arbeidet knyttet til tilpasning til klimaendringene i situasjoner hvor disse truet samfunnssikkerheten. Proposisjonen trakk frem DSB sitt ansvar knyttet til ROS-analyser, og det etatsstyringsansvaret direktoratet har ovenfor fylkesmannen som spesielt sentralt i klimatilpasningsarbeidet (Prop. 1S (2013–2014) MD, s.330–331).

Tilrådommen fra MD ble lagt frem og godkjent i statsråd 20. september 2013. Valget tidligere samme måned førte til endringer i Stortingets sammensetning og til regjeringsskifte 16. oktober. Kun tre av Energi- og miljøkomiteens 19 medlemmer ble sittende etter regjeringsskiftet. Prop. 1S (2013–2014) fra MD ble tildelt Energi- og miljøkomiteen på Stortinget 18. oktober. Det vil si at proposisjonen ble lagt frem under den avgående regjeringen, men behandlet under den påtroppende.

8. november 2013 la regjeringen Solberg frem en proposisjon om endringer av statsbudsjettet for 2014 (Prop. 1S Tillegg 1 (2013–2014)). Denne tilleggsproposisjonen foreslo ikke med noen endringer vedrørende flyttingen av koordineringsansvaret for klimatilpasning fra DSB til Miljødirektoratet. Det ble derimot besluttet å overføre Planavdelingen fra MD til KMD, samt at MD skulle endre navn til KLD som en del av større endringer i departementsstrukturen (Prop. 1S Tillegg 1 (2013–2014), s.118–119). Med utgangspunkt i disse to proposisjonene avga komiteen sin innstilling, Innst. 9S (2013–2014), til Stortinget 5. desember. Innstillingen kommenterte ikke beslutningen om å flytte koordineringsansvaret for klimatilpasning på direktoratsnivå fra DSB til Miljødirektoratet. Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet (Ap), SV og Miljøpartiet De Grønne, kommenterte derimot at de fryktet at en flytting av Planavdelingen til KMD ville kunne føre til en

svekkelse av hensynet til miljøet i behandlingen av plansaker (Innst. 9S (2013–2014), s. 56). Innstillingen ble behandlet på Stortinget 12. desember. Her ble både omorganiseringen av koordineringsansvaret for klimatilpasning og endringene i departementsstrukturen vedtatt. Disse endringene skulle tre i kraft 1. januar 2014.

Det fremstår ikke som om regjeringsskifte hadde noen påvirkning på prosessen rundt å flytte koordineringsansvaret for klimatilpasning fra DSB til Miljødirektoratet. Denne beslutningen ble ikke drøftet i stortingsbehandlingen og gikk gjennom uten noen bemerkninger. Den nye regjeringen innførte derimot en rekke andre endringer i departementsstrukturen, deriblant flytting av Planavdelingen fra KLD til KMD, noe som det kan argumenteres for at hadde en effekt på det nasjonale klimatilpasningsarbeidet.

7.6 Begrunnelse for de organisatoriske endringene

Hovedbegrunnelsene som ble gitt for å flytte koordineringsfunksjonen var at regjeringen ønsket at klimatilpasningsarbeidet skulle få et bredere fokus, og at de anså at dette ville bli forvaltet på en bedre måte i Miljødirektoratet. Ekspedisjonssjefen i Klimaavdelingen i KLD påpekte også at man hadde sett en utvikling siden man startet arbeidet med klimatilpasning og at man hadde fått en større forståelse av hva man jobber med. Hun trakk frem at det i starten var mye fokus på de akutte hendelsene, men at en etter hvert også hadde skjønt behovet for å fokusere på de langsomme endringene. DSB hadde i hovedsak fokusert på samfunnssikkerhet og beredskapsdelen av klimatilpasning, og man kunne heller ikke forvente at et sekretariat plassert i DSB skulle være ansvarlig for koordineringen av de mer langsomme effektene av klimatilpasning. «Begrunnelsen for at vi gjorde det var fordi vi som andre land så at klimatilpasning handlet om mer enn beredskap og at det var behov for å løfte den delen av feltet som handlet om de langsomme klimaendringene. Det var da naturlig at Miljødirektoratet fikk etatsansvaret (Ingvild Andreassen Sæverud).» Tidligere miljøvernminister Solhjell støttet denne begrunnelsen: «Først og fremst så tror jeg at Miljødirektoratet dekker et mer helhetlig perspektiv på hva klimatilpasning er. Beredskap og samfunnssikkerhet er en kjempeviktig bit av det, men overordnet så er det noe som er skapt av klimaproblemene og som må sees på som et helhetlig miljøspørsmål. Derfor Miljødirektoratet (Bård Vegar Solhjell).»

Informantene fra Klimatilpasningssekretariatet uttrykte forståelse for denne argumentasjonen, men påpekte at de hadde begrenset tilgang til ressurser og derfor var nødt til å gjøre flere prioriteringer. Informantene argumenterte for at de

gjorde gode prioriteringer, gitt deres plassering under JD og det faktum at samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet tidlig pekte seg ut som et sentralt felt i klimatilpasningsarbeidet. «Jeg mener at vi gjorde en veldig fornuftig prioritering og svarte både på bestillingen fra MD og forventninger fra eget departement (Informant Klimatilpasningssekretariatet).» Selv om de ga uttrykk for at de forstod begrunnelsene til KLD, viste de til at de fryktet at det ved en flytting av koordineringsansvaret til Miljødirektoratet fort kunne oppstå overlapping mellom ansvarsområder.

Overføringen av Planavdelingen fra KLD til KMD inngikk som en del av større endringer i departementsstrukturen som den påtroppende regjeringen hadde varslet ved regjeringsskiftet 16. oktober 2013 (Regjeringen, 2013). Miljørettsprofessor Ole Kristian Fauchald fra Institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo uttrykte skepsis til hvilken konsekvens dette ville ha for klimapolitikken. «Flyttingen av MDs Planavdeling til KMD kan innebære alvorlig svekkelse av miljøhensyn i plansaker (Ole Kristian Fauchald i Bjercke, 2013).» KLD uttrykte selv at de anså flyttingen av Planavdelingen som en utfordring for sitt helhetlige klimatilpasningsarbeid. I tildelingsbrevet til Miljødirektoratet for 2014 understreket de derfor at Miljødirektoratet måtte bistå i arbeidet med å sikre seg at miljøhensyn ble ivaretatt i arealplanleggingen (KLD, 2014a).

7.7 Oppsummering av policyformuleringsfasen og vedtaksfasen

I dette kapittelet har jeg gjort rede for prosessen rundt policyformuleringen og det påfølgende vedtaket. Forskjellige aktører var sentrale i de to fasene og det eksisterte ulik grad av spennings mellom problemoppfatninger og løsningsforslag. Nedenfor vil jeg oppsummere de to fasene ved hjelp av å ta for meg fasenes aktiviserings- og defineringsprosesser.

7.7.1 Aktiviseringsprosessen

I policyformuleringsfasen og vedtaksfasen var det begrenset tilgang til deltagelse. Policyformuleringsfasen var i stor grad styrt av regjeringen, i hovedsak gjennom MD. MD var ansvarlig for utformingen av stortingsmeldingen. Dette arbeidet bygget i stor grad på konklusjonene og anbefalingene gitt i NOU 2010:10, samt høringsuttalelsene. I tillegg til disse bestilte departementet en evalueringsrapport fra Klimatilpasningssekretariatet og lot berørte aktører komme med sine synspunkter knyttet til det videre klimatilpasningsarbeidet. Ved håndteringen av de mer utfordrende tverrsektorielle problemstillingene deltok regjeringen mer aktivt.

Gjennom intervjuene og dokumentene som har blitt benyttet i studien har jeg fått inntrykk av at JD ikke deltok like aktivt som forventet i prosessen rundt stortingsmeldingen. Hvis det stemmer at JD ikke hadde samme forståelse av klimatilpasning som DSB/Klimatilpasningssekretariatet som først og fremst en kritisk utfordring for samfunnssikkerheten, kan man forvente at dette ville være med å svekke deres innsats for at DSB skulle få beholde det koordinerende ansvaret for klimatilpasning. JD sin mindre aktive deltagelse kan som tidligere nevnt antas å være et resultat av at departementet var opptatt med å forbedre den nasjonale terrorberedskapen etter 22. juli.

Deltagelsen i vedtaksfasen var styrt av det institusjonelle rammeverket. Det Stortingets medlemmer som fattet den endelige beslutningen knyttet til både forslagene presentert i Meld. St. 33 (2012–2013) og proposisjonene omhandlende statsbudsjettet for 2014. Regjeringens representanter kan i slike sammenhenger kun begrunne sine beslutninger, slik daværende miljøvernminister Solhjell gjorde da han forsvarte Meld. St. 33 (2012–2013) på Stortinget. I begge sakene omtalt ovenfor ble behandlingen tildelt Energi- og miljøkomiteen. Komiteens medlemmer kan derfor oppfattes som sentrale aktører i Stortingets behandling av sakene ettersom de i større grad satte seg inn i innholdet og kom med innspill og endringsforslag.

Ved behandlingen av Meld. St. 33 (2012–2013) kan man også snakke om ulik grad av deltagelse blant komiteens medlemmer. Astrup (H) var tildelt rollen som ordstyrer og ledet dermed også behandlingen av innstillingen på Stortinget. I tillegg til at seks av komiteens representanter representerte sine parti med innspill i debatten, kom Venstres stortingsrepresentant, Borghild Tenden, med kommentarer til stortingsmeldingen. Tenden presenterte i tillegg fem konkrete forslag angående organiseringen av feltet som alle ble nedstemt. I den avsluttende spørsmålsrunden var det tre som var aktive: Ordstyrer Astrup (H), Tenden (V) og Frp sin representant Per-Willy Amundsen.

Mellom fremleggelsen av Prop. 1S (2013–2014) fra MD og behandlingen av statsbudsjettet for 2014 var det et regjeringsskifte. Her gikk Stortinget fra å ha et rød-grønt flertall til og få et blått flertall. Dette var med på å endre sammensetningen på Stortinget og innad i Energi- og miljøkomiteen.

Deltagelsesmønsteret i de to fasene var av noe ulik karakter, men begge kan sies å være preget av avgrenset mulighet til deltagelse. Avgrensingen av deltagelsen i policyformuleringsfasen kan sies å ha vært et resultat av politisk avgrensing, mens avgrensingen i vedtaksfasen skyldtes det institusjonelle rammeverket.

7.7.2 Defineringsprosessen

I policyformuleringsfasen var det tydelig at det eksisterte ulike problemoppfatninger og forslag til hvordan disse skulle løses. Det var enighet blant alle aktørene at prosjektstrukturen til klimatilpasningssekretariatet burde byttes ut med en permanent ordning. Det var derimot ulike oppfatninger om hva som var den mest ideelle løsningen. MD satte spørsmålstegn ved om det at Klimatilpasningssekretariatet hadde to styringslinjer de måtte forholde seg til var den best egnede styringsstrukturen. Et mindretall av respondentene i NIVI sin evalueringsundersøkelse påpekte også at de anså denne styringsstrukturen som utfordrende. Blant disse respondentene mente enkelte at det kunne være hensiktsmessig om koordineringsansvaret ble flyttet opp på departementsnivå og lagt til MD, mens andre argumenterte for å legge det til en av MD sine underliggende etater. Klimatilpasningssekretariatet ga uttrykk for at de ikke anså det å måtte forholde seg til to departementer som spesielt utfordrende og at de mente at koordineringsansvaret for klimatilpasning burde bli i DSB, men bli gjort om til en permanent del av direktoratets portefølje og få tildelt flere ressurser. Denne holdningen ga de uttrykk for gjennom høringsuttalelsen til NOU 2010:10, i evalueringsrapporten til NIVI, i møter med MD under utarbeidelsen av stortingsmeldingen og i etterkant i intervjuer med meg. I mine intervjuer med informanter fra Klimatilpasningssekretariatet erkjente de at de hadde fokusert på samfunnssikkerhetsdelen og at enkelte områder hadde blitt nedprioritert, men påpekte at dette i stor grad hadde vært en konsekvens av prioriteringer de hadde vært nødt til å gjøre på grunn av lite ressurser. De mente at hvis de fikk flere ressurser ville de kunne dekke flere områder.

På lik linje med defineringsprosessen i utredningsfasen fremsto det også som krevende for regjeringen å komme til enighet om plasseringen av koordineringsfunksjonen for det nasjonale klimatilpasningsarbeidet. Tidligere miljøvernminister Solhjell ga som nevnt uttrykk for at disse uenighetene var en av grunnene til at utredningen ikke kom med noen avklaring om hvor dette ansvaret skulle plasseres.

I vedtaksfasen fremsto problemoppfatningene og løsningsforslagene som mer samstemte. Under behandlingen av Meld. St. 33 (2012–2013) på Stortinget var Energi- og miljøkomiteens medlemmer i hovedsak enige i sine kommentarer. Komiteen trakk spesielt frem at de så på det som svært uheldig at ansvarsforholdet knyttet til koordineringsansvaret for klimatilpasning ikke ble avklart og oppfordret regjeringen til å avklare det snarest. Miljøvernminister Solhjell sa seg på langt vei enig i at dette ikke var ideelt, men understreket at klimatilpasningsarbeidets

komplekse natur var med på å skape utfordringer knyttet til å finne en god løsning. Et av Venstres fem løsningsforslag var å inkludere det nasjonale koordineringsansvaret for klimatilpasning som en permanent del av DSB sin portefølje. Samtlige forslag ble nedstemt, mens stortingsmeldingen ble enstemmig vedtatt.

Det endelige vedtaket om hvor koordineringsansvaret for klimatilpasning skulle plassere ble lagt frem sammen med MD sine forslag til statsbudsjettet for 2014. Her ble det vedtatt at dette ansvaret skulle legges til Miljødirektoratet. Beslutningen om å flytte koordineringsansvaret fra DSB til Miljødirektoratet ble ikke drøftet nærmere under behandlingen av statsbudsjettet og ble vedtatt sammen med resten av statsbudsjettet. Selv om regjeringsskifte høsten 2013 førte til endringer i sammensetningen av Energi- og miljøkomiteen, hadde ikke denne endringen noe direkte påvirkning på beslutningen om plasseringen av koordineringsansvaret for klimatilpasning.

I tilknytting til budsjettforhandlingene vedtok den nye regjeringen å gjennomføre endringer i departementsstrukturen. En av disse var å flytte Planavdelingen fra MD til KMD. Denne endringen ble lite diskutert på Stortinget, noe som kan sees på som et resultat av at dette var noe regjeringspartiene hadde blitt enige før endringen ble presentert. Eventuelle debatter rundt dette vil derfor mest sannsynlig ha blitt ført mellom de aktuelle partene bak lukkede dører. Så selv om regjeringsskiftet ikke påvirket plasseringen av koordineringsansvaret for klimatilpasning, kan det argumenteres for at det påvirke det nasjonale klimatilpasningsarbeidet.

Den lave graden av konflikt på Stortinget rundt de organisatoriske endringene i klimatilpasningsarbeidet kan sees på som et tegn på at uenighet rundt klimatilpasningsarbeidet i hovedsak er mellom de ulike sektorene og ikke politiske partier.

Defineringsprosessen i de to fasene var svært ulik. Mens det i policyformuleringsprosessen eksisterte et mangfold av ulike problemoppfatninger og løsningsforslag, fremsto vedtaksfasen, med enkelte unntak, som mye mer samstemt.

Kapittel 8 – Iverksettingsfasen

I dette kapitlet vil jeg se nærmere hvilke konsekvenser de organisatoriske endringene har hatt i praksis. I den anledning vil jeg se på hvordan KLD utøver sin samordningsrolle på departementsnivå, hvordan Miljødirektoratet forvalter koordineringsansvaret og hva slags rolle DSB spiller i det nasjonale klimatilpasningsarbeidet i dag. Videre vil jeg ta for meg kommentarer knyttet til prosessen rundt utviklingen av klimatilpasning som et politikkområde i sin helhet. For å oppsummere kapitlet vil jeg se nærmere på aktiviserings- og defineringsprosessene i denne fasen.

8.2 Dagens organisering og arbeid med klimatilpasning

Som nevnt er et mangfold av sektorer og aktører sentrale i klimatilpasningsarbeidet. Dette er også tilfellet etter omorganiseringen. Det kan argumenteres for at dette er enda mer relevant etter at Planavdelingen ble flyttet fra KLD til KMD ettersom inkorporering av klimatilpasning i planprosesser spiller en sentral rolle i klimatilpasningsarbeidet. Oppgaven med å finne en god form for organisering fremstår som vanskelig, om ikke umulig:

Kanskje halvparten av departementene i regjeringen er viktig for miljøpolitikk. Det er en utfordring, men det finnes neppe et godt svar på det. Du kan ikke bare legge alle de feltene under KLD (Bård Vegar Solhjell).

8.2.1 Klima- og miljødepartementet

Den koordinerende funksjonen for klimatilpasning ligger i dag i Klimaavdelingen i KLD, i Transport- og lokalmiljøseksjonen. Denne seksjonen forvalter oppgavene knyttet til koordineringsansvaret ovenfor andre sektorer og etater. I tillegg har departementet et sektoransvar innenfor klimatilpasningsarbeidet på lik linje med de andre departementene. Dette sektoransvaret blir forvaltet av flere avdelinger som blant annet Naturforvaltningsavdelingen, og Hav- og forurensningsavdelingen.

Departementet har ingen reelle koordineringsverktøy, noe som er med på å skape utfordringer for effektiviteten i klimatilpasningsarbeidet. Dette er en utfordring knyttet til all miljøpolitikk som gjør det vanskelig for departementet å få andre sektorer til å inkludere klima- og miljøhensyn i sin virksomhet. I Intervjuet med ekspedisjonssjef i Klimaavdelingen i KLD trakk hun frem denne manglende tilgangen til konkrete virkemidler som en utfordring. Solhjell sa også at han så på dette som en utfordring og argumenterte før at KLD sin rolle i sentralforvaltningen burde

revurderes. «Det er en kjempeutfordring i all miljøpolitikk at du er helt avhengig av et samarbeid enten gjennom et frivillig samarbeid eller press og vedtak i regjeringen. [...] Jeg syns personlig at KLD burde ha en mer sentral rolle i sentralforvaltningen. For eksempel så kunne man sett for seg at de hadde mer enn rolle som ligner Finansdepartementet, at de automatisk skulle være inne i alle saker tidlig og delta i arbeidet med dem (Bård Vegar Solhjell).»

Den tverrdepartementale koordineringsgruppen som ble opprettet i 2007 er ikke aktiv i dag, selv om NOU 2010:10 anbefalte at denne funksjonen burde bli videreført. Koordineringsgruppen var kun etablert som et femårig prosjekt og dette ble ikke utvidet. Dette blir begrunnet med at feltets utvikling har ført til at det i dag er behov for en annen form for samarbeid enn det var ved etableringen av den nasjonale satsningen for klimatilpasning i 2007. «Rett og slett fordi politikikutviklingen har kommet videre så er det behov for et litt mer operativt samarbeid enn bare den informasjonsutvekslingen som kanskje var veldig viktig i en tidlig fase av arbeidet (Ingvild Andreassen Særverud).» Departementet jobber nå blant annet med utvikling av en statlig planretningslinje for å inkorporere klima og miljøhensyn i offentlig planlegging. Dette er en oppfølging av vedtakene fattet i Meld. St. 33 (2012–2013). En statlig planretningslinje vil si et virkemiddel som benyttes for å konkretisere de nasjonale forventningene til planleggingsprosesser og tydeliggjøre nasjonal politikk på viktige områder i planleggingen (KMD, 2014). Utarbeidelsen av en slik statlig planretningslinje kan bidra til å bøte på de utfordringer som kan ha oppstått etter at Planavdelingen i KLD ble flyttet til KMD. Beslutningen om å flytte Planavdelingen fra KLD til KMD har fått enkelte til å frykte at miljøhensyn i mindre grad vil bli tatt hensyn til i plansaker og dermed svekke ett av klimatilpasningsarbeidet sine viktigste styringsverktøy (Ole Kristian Fauchald i Bjercke, 2013).

8.2.2 Miljødirektoratet

Miljødirektoratet overtok 1. januar 2014 det koordinerende ansvaret for klimatilpasning. Koordineringsansvarlig for klimatilpasning i Miljødirektoratet, Herdis Laupsa, definerte ansvarsområdet deres som å koordinere med de andre sektorene og på tvers av forvaltningsnivåer. De skal gjennom en tverrsektoriell tilnærming bistå KLD i politikikutformingen. «Vi har definert rollen vår som det å være pådriver, tilrettelegger og bidragsyter i å utvikle arbeidet med klimatilpasning (Herdis Laupsa).» Samtidig har Miljødirektoratet ansvar for å ta hensyn til klimaendringer og klimatilpasning innenfor sine ansvarsområder. Et hovedfokus her er dannelsen av et felles kunnskapsgrunnlag og formidlingen av dette. Føringerne gitt i Meld. St. 33 (2012–2013) legger, sammen med statsbudsjettene og

direktoratets tildelingsbrev og instruks, rammene for direktoratets arbeid med klimatilpasning.

Gjennom sin rolle som koordinerende etat forvalter direktoratet blant annet en støtteordning som bidrar med midler til klima- og klimatilpasningstiltak i kommuner og fylkeskommuner. Denne ordningen ble introdusert i budsjettet for 2015 med finansiering på 2 millioner. I budsjettet for 2016 ble det vedtatt at ordningen skulle videreføres og at finansieringen skulle økes til 6 millioner. Informantene fra DSB ga uttrykk for at forvaltningen av denne støtteordningen kunne vært organisert annerledes. Det begrunnes med at de øremerkede midlene blant annet benyttes til å styrke kommunenes samfunnssikkerhetsarbeid, noe som faller innenfor DSB sin oppgaveportefølje. Informantene viste til at de gjennom den kompetansen som ligger i DSB har større oversikt over hvor sårbarheten er størst og hvilke kommuner som bør prioriteres, og at de derfor i større grad burde vært involvert i dette arbeidet.

Det generelle inntrykket som informantene fra DSB gir, er at de opplever at Miljødirektoratet til tider beveger seg over i det de anser som DSB sitt sektoransvar. For å klargjøre ansvarsdelingen mellom de sentrale etatene ble det utarbeidet et notat om rollefordeling innenfor klimatilpasningsarbeidet mellom DSB, NVE og Miljødirektoratet (Miljødirektoratet et. al., 2015). Dette notatet ble sendt ut i februar 2015, men informantene fra DSB uttrykte senere samme år at de følte at det ikke hadde hatt tilstrekkelig effekt. De opplevde fremdeles at det eksisterte en viss grad av overlapping i håndteringen av enkelte oppgaver.

Denne oppfattelsen av samarbeidet står i klar kontrast til den i KLD og Miljødirektoratet. Koordineringsansvarlig for klimatilpasning i Miljødirektoratet skisserte et bilde av et godt og tett samarbeid. Ekspedisjonssjef Sæverud i Klimaavdelingen i KLD mente at rollene mellom direktoratene er ganske oppklart. «Miljødirektoratet skal bistå med kunnskapsgrunnlaget, koordinere og ha en generell oversikt over tilpasningsarbeidet i Norge. DSB har ansvaret for klimatilpasning i tilknytning til beredskap. De må også ta hensyn til klimaendringer og klimatilpasning innenfor sitt sektoransvar (Ingvild Andreassen Sæverud).»

8.2.3 Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap

DSB er gjennom sitt ansvar for å samordne arbeidet med samfunnssikkerhet ansvarlig for å sørge for at klimatilpasning i tilstrekkelig grad blir inkludert i direktoratets egne forvaltningsområder og i det tverrsektorielle arbeidet med samfunnssikkerhet. DSB utfører denne oppgaven i sitt daglige arbeid gjennom oppfølging av kommuner og fylkeskommuner, og som en del av sitt embetsoppdrag

som etatsstyrer av Fylkesmannen. En sentral oppgave her er tilrettelegging for og støtte til dannelsen av helhetlige ROS-analyser (DSB et al., 2015).

Etter flyttingen av koordineringsansvaret mistet DSB mye midler til klimatilpasningsarbeid. I dag er det kun ca. to og et halvt årsverk som jobber med klimatilpasning i direktoratet. Av disse bidro DSB med en representant til overvannsutvalget som leverte sin rapport 2. desember 2015. Mye kapasitet har også blitt brukt på å avklare roller og ansvar mellom Miljødirektoratet, NVE og DSB, som nevnt i avsnittet over. Informantene fra DSB trakk frem at det blir en del dobbeltarbeid med Miljødirektoratet, og at de også må bruke en del ressurser på å bistå Miljødirektoratet til å utvikle sin koordineringsrolle. Informantene så på dette som en utfordring, ettersom det er med på å begrense den tiden de har til å bruke til egne oppgaver, som for eksempel utarbeidelse av veiledningsmateriale til fylkes- og kommuneadministrasjoner. Basert på uttalelsene fra informantene og den reduserte tilgangen til ressurser fremstår det som om klimatilpasningsarbeidet knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap har blitt svekket som en konsekvens av organisasjonsendringene.

8.3 En sløtt oppfølging av NOU 2010:10?

7. januar 2015 publiserte Oddvar Flæte, tidligere utvalgsleder for Klimatilpasningsutvalget, en kronikk i Bergens Tidende hvor han kritiserte oppfølgingen av NOU 2010:10. I kronikken påpekte han at 17 personer hadde brukt to år på å utarbeide en grundig utredning. Etter hans mening var det få tegn til at klare grep hadde blitt tatt fire år senere. Han stilte seg kritisk til den påfølgende stortingsmeldingen (Meld. St. 33 (2012–2013)) som han omtalte som tynn uten klare politiske styringslinjer og med få spor av tilrådingene gitt i NOUen. Avslutningsvis stilte han spørsmål med hva formålet med utredningen egentlig hadde vært «*Tidvis kan det fremstå som om en NOU er et verktøy for å holde politisk debatt nede. Et ekspertutvalg skal gi grunnlag for handling – ikke arkivering* (Flæte, 2015).»

To dager etter at kronikken til Flæte ble publisert kom Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner og Klima- og miljøminister Tine Sundtoft med et motinnlegg i Bergens Tidende. Her ga de uttrykk for at de opplevde at beskyldningene fra Flæte ikke var berettiget. De påpekte at regjeringen følger de retningslinjene som ble lagt av Stoltenberg 2-regjeringen gjennom Meld. St 33 (2012–2013), en stortingsmelding som fulgte opp mange av de 150 tilrådingene som ble gitt i NOU 2010:10. Sanner og Sundtoft argumenterte for at deler av de viktigste tilrådingene var ført videre. De erkjente at enkelte punkter slik som

vedlikeholdsetterslep burde prioriteres høyere, men viste til at det var stor politisk vilje til å ta tak i utfordringene knyttet til klimaendringene. Innlegget avsluttet med å konstatere at NOU 2010:10 på ingen måte var sendt rett i arkivet, men derimot hadde bidratt med et mangfold av viktige innspill i dagens klimatilpasningsarbeid (Sanner og Sundtoft, 2015).

I mitt intervju med Flæte gikk han nærmere inn på kritikken mot behandlingen av NOU 2010:10. Han rettet spesielt kritikk mot at det tok så lang tid fra utredningen ble avlevert til den oppfølgende stortingsmeldingen kom, og når den først kom var den det han omtalte som 100 sider med «syltynt» innhold. Etter hans oppfatning var dette et resultat av at det kom innsigelser fra flere departementer og at regjeringen ikke turte å sette ned foten. Han poengterte at han ventet lenge med å komme med å kritisere oppfølgingen i påvente av at noe skulle skje, men at han tilslutt nærmest så på det som sin plikt å si fra. «Hver gang det var en krise så ble jeg ringt opp og spurt hva jeg mente. Jeg valgte å ikke si noe. Jeg tenkte at jeg skulle være lojal mot regjeringen. Men når det hadde gått to år tenkte jeg at når ingen ting skjer er det min fordømte plikt å gå ut og si her skjer det ingen ting (Oddvar Flæte).» I følge Flæte er det en utfordring at dagens regjering er skeptisk til innsigelser, noe som fører til at det blir en slett oppfølging av klimatilpasningspolitikken. Han mente også at det manglet politisk mot, men poengterte at dette ikke kun gjaldt den sittende regjeringen.

Det er et manglende politisk mot. Hadde det vært så enkelt at det var nåværende regjering så kunne en i det minste laget en politikk ut av det. Men de som ikke maktet dette var Sp, SV og Ap. Det var de som lagde den syltynne meldingen (Oddvar Flæte).

Tidligere miljøvernminister Solhjell ga uttrykk for at han ikke tok seg mye nær av kritikken mot stortingsmeldingen og mente at den i all hovedsak ivaretok de viktigste perspektivene fra NOU 2010:10. Han mente også at dagens regjering i all hovedsak har fulgt den opp på en tilfredsstillende måte. Han så ikke på temaet som preget av politiske uenigheter, men heller av at det er et ungt politikkområde i stadig utvikling. «Det er et tema som det er lite partipolitisk strid rundt. Noe av problemet er vel heller at vi løpende forstår alvoret i klimatilpasning bedre. At de faktiske endringene fører til behov for strengere regler og nye krav (Bård Vegar Solhjell).»

8.4 Oppsummering av iverksettingsfasen

I det følgende vil jeg oppsummere kapitlet ved å ta for meg iverksettingsfasen aktiviserings- og defineringsprosess. I aktiviseringsprosessen vil jeg både se på hvilke aktører som er aktive i klimatilpasningsarbeidet som følge av implementeringen av vedtakene som ble fattet i forbindelse med Meld. St. 33

(2013–2013) og budsjettforhandlingene for 2014, og hvilke aktører som har kommet med kommentarer angående implementeringen og den generelle oppfølgingen av prosessen i sin helhet. Defineringsprosessen vil ta for seg spenningsforholdene mellom problemoppfatningen og løsningsforslagene til de ulike aktørene.

8.4.1 Aktiviseringsprosessen

Omorganiseringen som ble vedtatt i vedtaksfasen la føringer for deltagelsen i iverksettingsfasen. KLD fikk beholde sin rolle som samordningsdepartement for klimatilpasnings spørsmål og kan dermed sees på som en av de mest sentrale aktørene på departementsnivå. JD har fortsatt en sentral rolle innenfor feltet gjennom sitt koordineringsansvar for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, men ettersom DSB mistet ansvaret for koordineringen på direktoratsnivå har departementet en noe svekket rolle i forhold til tidligere. Som en følge av at Planavdelingen i KLD ble flyttet til KMD har KMD blitt en viktigere aktør. Dette er fordi inkludering av miljøhensyn i planarbeid er et av de viktigste styringsverktøyene for miljøsektoren. Man kan derfor forvente at KMD i enda større grad enn tidligere vil bli aktivt trukket inn i spørsmål knyttet til klimatilpasning. Andre departementer som OED vil jeg forvente at har en relativt lik deltagelse som før ettersom deres rolle ikke har forandret seg.

På direktoratsnivå tok Miljødirektoratet over rollen som det mest aktive direktoratet ettersom de tok over koordineringsansvaret fra DSB. Ut i fra intervjuene jeg har gjort kan det virke som om Miljødirektoratet er litt vel aktive og beveger seg over på DSB og NVE sitt sektoransvarsområde. DSB sin rolle i klimatilpasningsarbeidet har derimot blitt mindre etter at de mistet det koordinerende ansvaret. DSB vil likevel fortsette å være aktive gjennom sitt sektoransvar for å ivareta at klimatilpasning på en tilfredsstillende måte blir inkludert i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Det vil også være naturlig å forvente at de som i dag arbeider med klimatilpasning i DSB og som var en del av Klimatilpasningssekretariatet fortsatt vil ha en sterk tilknytning, både personlig og institusjonelt, til temaet. En følge av denne tette tilknytningen kan forventes å være at de vil føle at de har investert mer og derfor også vil engasjere seg mer enn andre direktorater hvor klimatilpasning ikke har samme forankring.

Oddvar Flæte kan også sies å ha vært aktiv i implementeringsprosessen gjennom å ha gått ut og kritisert den politiske oppfølgingen av NOU 2010:10. Han ga som nevnt også uttrykk for at han anså det som sin plikt som utvalgsleder å stå opp for det han opplevde som manglende oppfølging. Hans deltagelse kan sees på som et resultat

av at han opplever at NOU 2010:10 ikke har blitt fulgt opp på en måte som er verdig den innsatsen han og de andre utvalgsmedlemmene la inn i arbeidet med NOUen.

8.4.2 Defineringsprosessen

Det er tydelig at det er ulike oppfatninger om omorganiseringen av koordineringsansvaret for klimatilpasning. De involverte aktørene uttrykker forståelse for de forskjellige argumentene, men de vektlegger dem forskjellig. Alle parter er enige i at det er viktig med et godt kunnskapsgrunnlag for å få til et effektivt klimatilpasningsarbeid og at klimatilpasning er viktig i et helhetlig samfunnssikkerhetsarbeid. KLD og den politiske ledelse fremstår som om de legger mest vekt på en bredere tilnærming til klimatilpasning og derfor mener at det koordinerendeansvaret burde ligge hos Miljødirektoratet. DSB fokuserer derimot mest på samfunnssikkerhetsarbeidets sentrale rolle og at de utfordringene klimaendringene utgjør for samfunnssikkerheten er mer akutte enn for de fleste andre sektorer. Min tolkning av DSB-informantene sine uttalelser er at de opplever at arbeidet med klimatilpasning som en samfunnssikkerhetsutfordring har blitt svekket som en følge av at DSB mistet koordinerendeansvaret.

Det eksisterer også motstridene definisjoner av effektiviteten i dagens klimatilpasningsarbeid og hvordan Miljødirektoratet utøver sin rolle som koordineringsansvarlig. Informantene mine fra KLD og Miljødirektoratet ga uttrykk for at det i stor grad er et godt fungerende samarbeid og at det er en klar rollefordeling mellom de sentrale etatene (DSB, NVE og Miljødirektoratet). Informantene fra DSB var ikke like positive i sin omtale av den nye organiseringen. Til tross for at det har blitt brukt mye tid på å utarbeide klare skiller mellom hva som er de ulike direktoratenes arbeidsoppgaver opplever de at det blir en del dobbeltarbeid. De bistår også Miljødirektoratet i sin koordineringsoppgave i utstrakt grad. Dette mener de at går på bekostning av eget arbeid og ansvar. Det er med andre ord ulike oppfatninger av samarbeidet mellom direktoratene. Aktørene som sitter med ansvaret for samhandlingen fremstilte samarbeidet som positivt og godt. Her er det relevant å ta i betraktning at enkelte informanter kan ha ønsket å fremme sin organisasjons virksomhet på en best mulig måte. Det er også viktig å ta høyde for at DSB opplevde det som vanskelig å mistet koordineringsansvaret og at informantene fra det tidligere sekretariatet derfor kan være mer negativt innstilt til resultatet og samarbeidet med Miljødirektoratet. Likevel, det kan være en alvorlig utfordring for det videre arbeidet med klimatilpasning dersom det eksisterer en stor og reell uenighet knyttet til hvordan dette samarbeidet fungerer.

Det eksisterer også ulike oppfatninger om NOU 2010:10 har blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte. Utvalgsleder Oddvar Flæte ga uttrykk for at den politiske

oppfølgingen har vært dårlig. Han trakk blant annet frem at det tok lang tid før den oppfølgende stortingsmeldingen ble lagt frem og at da den først kom var den tynn med få spor av anbefalingene som ble gitt i den forutgående utredningen. Han mente at feltet også er preget av for lite politisk mot. Den politiske ledelsen som har vært ansvarlig for denne oppfølgingen var derimot uenig i denne kritikken. Bård Vegar Solhjell som var miljøvernminister da Meld. St. 33 (2012–2013) ble presentert, Tine Sundtoft som var tidligere klima- og miljøminister i Solberg-regjeringen og nåværende kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner har alle gitt uttrykk for at de mener den politiske oppfølgingen har vært god gjennom hele prosessen. Det fremstår som om det er stor tverrpolitisk enighet om at den overordnede oppfølgingen av NOU 2010:10 har vært tilfredsstillende.

Forskjellige aktører har i ulik grad deltatt i de ulike fasene i prosessen rundt etableringen av klimatilpasning som et nytt politikkområde i forvaltningen, og i beslutningsprosessen rundt hvordan dette arbeidet skal organiseres på nasjonalt nivå. I de forskjellige fasene har det også vært ulik grad av spenningsforhold tilknyttet problemoppfatninger og løsningsforslag. I det neste kapitlet vil jeg oppsummere og analysere hvordan aktiviserings- og defineringsprosessen har endret seg gjennom de ulike fasene.

Kapittel 9 – Analyse

I dette kapitlet vil jeg gjennomføre en helhetlig oppsummering og analyse av de empiriske funnene som har blitt presentert. Først vil jeg oppsummere hovedtrekkene ved aktiviserings- og defineringsprosessene ved å ta utgangspunkt i den oppsummerende avslutningen i empirikapitlene. Så vil jeg tolke de empiriske funnene i lys av de teoretiske perspektivene som ble presentert i teorikapitlet (kapittel 2). Avslutningsvis vil jeg oppsummere dette med en vurdering av de teoretiske perspektivenes gjennomslagskraft.

9.1 Hovedtrekkene ved aktiviserings- og defineringsprosessene

Proessen rundt utviklingen av klimatilpasning som et politikkområde har vært preget av stabilitet knyttet til hvilke aktører som har deltatt. Disse aktørenes grad av deltagelse har derimot variert gjennom prosessen. Oppstartsfasen av det nasjonale initiativet rundt

Tabell 9.1 Oppsummering av aktiviserings- og defineringsprosessene i de ulike fasene

	Initiativfasen	Utredningsfasen	Høringsfasen	Policy-formuleringsfasen	Vedtaksfasen	Iverksettelsesfasen
Aktiviseringsprosessen	Stabil og begrenset: Initiativet til å få klimatilpasning på den politiske agendaen og utviklingen av den nasjonale satsingen ble gjennomført av de sentrale myndighetene	Stabil og relativt begrenset: I hovedsak begrenset til utvalgsdeltagerne, men også involvering av innspill fra eksterne aktører	Åpen: Alle berørte aktører kunne delta	Begrenset: MD ledet arbeidet med stortingsmeldingen og inkluderte berørte sektorer og regjeringen. Andre berørte aktører hadde mindre påvirkningskraft	Begrenset: Begrenset til Stortinget, i hovedsak Energi- og miljøkomiteen. Solberg-regjeringen hadde en viss påvirkning ved regjeringsskiftet	Stabil

Defineringsprosessen	Samstemt, men generell: Utrede Norges sårbarhet til klimaendringene og tilpasningsdyktighet	Intern uenighet: Utvalget uenig om hvordan arbeidet skulle gjennomføres og om enkelte problemstillinger, men stilte seg samlet bak utredningen	Enig om problemoppfatning, uenig om løsningsforslag	Intern uenighet: Ulike oppfatninger om hva som er den beste måten å organisere det nasjonale koordineringsansvaret for klimatilpasning på. Så stor uenighet at dette ikke ble klargjort i stortingsmeldingen	Samstemt: Energi- og miljøkomiteen fremstod som svært samstemt i behandlingen av Meld. St. 33 (2012–2013) som ble enstemmig vedtatt Ingen kommentarer til organiseringsendringene som ble lagt frem i Prop.1S (2013–2014)	Uenighet: Ulik oppfatning om i hvilken grad den nåværende organiseringen fungerer godt
----------------------	---	--	---	--	--	--

klimatilpasning var preget av liten grad av konflikt, men etter hvert som prosessen utviklet seg steg også spenningsnivået. En oversikt over utviklingen i deltagelses- og konfliktmønstrene i de seks fasene blir presentert i tabell 9.1.

9.1.1 Aktiviseringsprosessen

Prosessen jeg tar for meg i studien strekker seg over et relativt langt tidsrom. Selv om enkelte aktører har deltatt gjennom hele prosessen har deres deltagelse vært varierende. De to sektorene som har spilt den mest sentrale rollen i arbeidet knyttet til den nasjonale koordineringen av klimatilpasningsarbeidet er samfunnssikkerhets- og miljøsektorene. Innenfor disse sektorene er det KLD og DSB som har hatt den mest aktive deltagelsen. Et bredt spekter av andre berørte aktører har også vært med på å påvirke prosessens utvikling i de ulike fasene.

Det var JD som gjennom St.meld. 39 (2003–2004) satte klimatilpasning på den politiske dagsordenen i Norge. Initiativet til å inkludere klimatilpasning i samfunnssikkerhetsarbeidet kom fra DSB som hadde opplevd klimaendringene som en voksende samfunnssikkerhetsutfordring. Stortinget fulgte opp stortingsmeldingen med å etterspørre en videre utredning av sårbarheten for klimaendringene i alle sektorer. Når temaet først hadde kommet på den politiske dagsordenen, var MD raskt ute med å argumentere for at klimatilpasning falt under deres portefølje. Med utgangspunkt i denne argumentasjonen fikk MD det nasjonale koordineringsansvaret for politikkområdet.

I 2007 ble den nasjonale satsingen *Klimatilpasning Norge* etablert under MD sin ledelse. Som et ledd i denne satsingen ble det etablert en tverrsektoriell koordineringsgruppe bestående av representanter fra 12 berørte departementer. Opprettelsen av slike tverrsektorielle nettverk er en mye brukt styringsmekanisme for å håndtere gjenstridige problemer, slik som klimatilpasning (Weber og

Khademian, 2008). Deltagelsen i koordineringsgruppen har senere blitt kritisert for å være preget av manglende aktivitet og en lite konsekvent oppfølging. Hvis dette stemmer vil det kunne tolkes som en svekkelse av de berørte departementenes deltagelse i politikkområdets utvikling. Som en støttefunksjon til koordineringsgruppen ble det opprettet et klimatilpasningssekretariat i DSB. Koordineringsgruppen fungerte på dette tidspunktet som en policypådriver under MD sin ledelse, mens Klimatilpasningssekretariatet fikk rollen som implementerer. Gjennom denne rolle ble Klimatilpasningssekretariatet en av de viktigste aktørene i sentralforvaltningens klimatilpasningsarbeid.

I arbeidet med NOU 2010:10 var det utvalgsmedlemmene som hadde den mest sentrale rollen, med utvalgsleder Flæte i spissen. Det var et stort utvalg med 17 medlemmer fra i hovedsak direktorater og naturvitenskapelige forskningsinstitusjoner. MD valgte å holde avstand til utvalgsarbeidet. Klimatilpasningssekretariatet spilte derimot en mer sentral rolle i utvalgsarbeidet ettersom de fungerte som midlertidig sekretariat de første månedene frem til utvalgssekretariatet var på plass. De stilte seg også tilgjengelig som ressurs i det videre arbeidet, men trakk seg senere ut av arbeidet grunnet uenigheter med det påtroppende utvalgssekretariatet. Klimatilpasningssekretariatet fikk derimot en mer sentral rolle igjen mot slutten av utvalgsarbeidet da de måtte stille med en person som kunne lede utvalgssekretariatet fordi den daværende gikk ut i svangerskapspermisjon. Etter dette deltok de også mer aktivt med ferdigstillingen av utredningen. Som et resultat av endring av sekretariatsleder og press fra utvalgsleder, deltok MD også mer aktivt i den avsluttende fasen av utredningsarbeidet.

MD var ansvarlig for organiseringen av høringsrunden. Deltagelse her var åpen for alle berørte parter og MD mottok hele 98 høringsuttalelser fra mange ulike aktørgrupper. Den brede deltagelsen kan sees på som et resultat av klimatilpasningsarbeidets komplekse karakter som berører et vidt spekter av aktører. Hvor utfyllende høringsinstansene kommenterte de ulike aspektene av utredningen varierte ut i fra i hvilken grad de var berørt av Klimatilpasningsutvalgets anbefalinger. 7 av 14 departementer kom med utfyllende kommentarer, men kun FAD kom med kommentar tilknyttet ansvarsdelingen i sentralforvaltningen. Av direktoratene var det DSB og Klif som hadde utfyllende kommentarer knyttet til temaet. Et utvalg av fylkes- og kommuneadministrasjonene kom også med relaterte uttalelser. De samfunnsvitenskapelige forskningsinstitusjonenes uttalelser var knyttet til den nasjonale organiseringen. Dette kan sees på som et resultat av at de i stor grad var ekskludert fra selve utredningsprosessen. Bransjeorganisasjonene og fagforeningene kommenterte i liten grad i organisatoriske forhold på nasjonalt nivå.

MD ledet arbeidet med Meld. St. 33 (2012–2013). Her ble berørte sektorer inkludert i arbeidet, samt at stortingsmeldingen ble sendt på høring hos de andre departementene. Enkelte av spørsmålene som ble tatt opp i stortingsmeldingen ble håndtert av regjeringen, deriblant organiseringen av den nasjonale koordineringen for klimatilpasning. Berørte etater, slik som Klimatilpasningssekretariatet, fikk presentere sine synspunkter for MD, men hadde svært begrenset tilgang til policyformuleringsprosessen.

Deltagelsen i vedtaksfasen var styrt av institusjonelle rammer og begrenset til stortingsrepresentantene. Energi- og miljøkomiteen hadde en sentral rolle i dette arbeidet ettersom de ble tildelt både Meld. St. 33 (2012–2013) og Prop. 1S (2013–2014) fra MD. Daværende miljøvernminister Solhjell og Venstres stortingsrepresentant Tenden var sammen med komiteens medlemmer de mest aktive deltakerne under behandlingen av Meld. St. 33 (2012–2013). Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2014 ble beslutningen om å flytte koordineringsfunksjonen for klimatilpasning til Miljødirektoratet vedtatt uten videre kommentarer, selv om det i mellomtiden hadde skjedd et skifte i Stortingets sammensetning som følge av i september 2013.

Høsten 2013, etter at Prop. 1S (2013–2014) ble lagt frem av MD, men før den ble behandlet på Stortinget, var det valg og regjeringsskifte. Norge gikk fra åtte år med rød–grønn regjering til å få en blå–blå regjering. Dette førte til endringer i Stortingets sammensetning og dermed også i Energi- og miljøkomiteen. Den nye regjering skulle da ta stilling til en anmodning som ble vedtatt under en avtroppende regjering.

Vedtaket fattet i denne fasen førte til endring i organiseringen av sentralforvaltningen for klimatilpasning på nasjonalt nivå. KLD¹⁶ beholdt sin overordnede koordineringsrolle. Det nasjonale koordineringsansvaret ble flyttet fra DSB til Miljødirektoratet. DSB sin rolle ble dermed redusert til å inkludere klimatilpasning i det nasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. De organisatoriske endringene kan dermed sees på som en styrking av miljøsektorens rolle i klimatilpasningsarbeidet, mens samfunnssikkerhetssektorens rolle ble svekket.

Gjennom prosessen har man sett en utvikling i de ulike aktørenes deltagemønstre. JD spilte en avgjørende rolle med å få klimatilpasning på den politiske agendaen, men har siden dette hatt en mindre fremtredende rolle i klimatilpasningsarbeidet. Enkelte har stilt spørsmålsteget ved JDs manglende

¹⁶ MD byttet navn til KLD 1. januar 2014

aktivitet, særlig i forhold til utformingen av Meld. St. 33 (2012–2013). DSB har derimot hatt en aktiv deltagelse gjennom hele prosessen, men deres manglende tilgang til politisk makt har svekket deres påvirkningskraft.

Gjennom rollen som lederdepartement har KLD hatt en sentral rolle i arbeidet med klimatilpasning på nasjonalt nivå gjennom hele prosessen. De har blitt kritisert for at deres deltagelse i den tidlige fasen av prosessen var preget av at klimatilpasning fremdeles ble oppfattet som til dels et tabutema og at dette var en årsak til at det praktiske koordineringsansvaret ble lagt til DSB. En slik påstand er vanskelig å bekrefte eller avkrefte, men man kan argumentere for at KLD i økende grad har tatt eierskap til temaet. Det at det praktiske koordineringsansvaret ble flyttet fra DSB til Miljødirektoratet kan tolkes som et tegn på dette.

9.1.2 Defineringsprosessen

Prosessen rundt utviklingen av klimatilpasning som et politikkområde i Norge har vært preget av en voksende grad av uenighet. Utfordringene knyttet til organiseringen av det nasjonale arbeidet har vært et særlig vanskelig tema.

Når klimatilpasning først kom på den politiske agendaen i Norge var det stor enighet om at klimatilpasning var en nødvendig reaksjon på de utfordringene klimaendringene skaper. Klimatilpasningsarbeidets tverrsektorielle karakter førte til at samhandling mellom sektorene tidlig ble trukket frem som en avgjørende faktor for et effektivt tilpasningsarbeid. Det fremstod dermed som naturlig å opprette en tverrsektoriell koordineringsgruppe under etableringen av den nasjonale satsingen *Klimatilpasning Norge* i 2007. Det at koordineringsgruppens sekretariatfunksjon ble plassert i DSB ble ikke ansett som spesielt kontroversielt ettersom det var stor enighet om at samfunnssikkerhets- og beredskapssektoren spilte en svært sentral rolle i klimatilpasningsarbeidet. Dannelsen av en nasjonal klimatilpasningsstrategi og oppfølgingen av denne i form av et offentlig utvalg fremsto også som lite konfliktfylt ettersom dette er vanlig prosedyre i forvaltningssystemet når nye politikkområder vokser frem.

I ettertid har det i midlertid vist seg at det eksisterte ulike forventninger til koordineringsgruppen. Representantene fra departementene som deltok i koordineringsgruppen så på gruppen som en arena for informasjonsutveksling og brukte den dermed kun til dette. Dette står i kontrast til direktoratenes forventninger til at koordineringsgruppen skulle ha en mer aktiv samordnende funksjon. Direktoratenes forventning kan sies å ha vært at koordineringsgruppen skulle ha en mer aktiv form for positiv samordning. Fra departementenes side kunne en slik form for samordning oppfattes som lite fristende ettersom det ville

tilsi at de måtte nedprioritere egne mål for å oppnå et bedre kollektivt utbytte (Bouckaert et al., 2010). I det norske forvaltningssystemet som er preget av en sterk sektorinndeling og lojalitet mot eget departement (Fimreite et al., 2014), kan en slik form for samordning fremstå som lite sannsynlig.

I utredningsarbeidet var det stor enighet rundt selve målet med utredningen, men det oppstod flere diskusjoner knyttet til fremgangsmåten og deler av utredningens innhold. I drøftingen av organiseringen av det nasjonale klimatilpasningsarbeidet var det i hovedsak utvalgsmedlemmene fra direktoratene som hadde ulike oppfatninger om hva som ville være den mest effektive organiseringen. Utvalgslederen opplevde at det var tydelig at dette var et tema de ikke ville komme til enighet om. Ettersom det var viktig for han at det skulle være konsensus rundt utredningen, besluttet han å løse dette ved å kun gi vage retningslinjer for den videre organiseringen, i stedet for konkrete forslag. Selv om det var noen uenigheter internt i utvalget, ble disse håndtert og utvalget endte opp med å stå samlet bak den endelige utredningen.

I tilknytning til utredningsfasen var det også uenigheter rundt MD og Klimatilpasningssekretariatets deltagelse i arbeidet. MD valgte å holde en lav profil, et valg som ble begrunnet med at de fryktet at utredningen kunne bli kritisert for å være et rent bestillingsverk fra departementet hvis de deltok aktivt i arbeidet. Utvalgsleder så på dette som en utfordring og ønsket en mer aktiv deltagelse fra departementet sin side. Det oppstod også uenigheter mellom det påtroppende Utvalgssekretariatet og Klimatilpasningssekretariatet om hvordan utvalgsarbeidet skulle gjennomføres og hva slags rolle Klimatilpasningssekretariatet skulle ha i utvalgsarbeidet. Grunnet disse uenighetene trakk Klimatilpasningssekretariatet seg ut av utvalgsarbeidet i en periode.

Høringsrunden var i hovedsak preget av enighet rundt Klimatilpasningsutvalget sin problemoppfatning knyttet til klimaendringene og behovet for tilpasningstiltak. Hovedvekten av høringsinstansene var også enige om at utredningen burde følges opp, og flere presiserte at de mente dette burde gjøres i form av en stortingsmelding. De høringsinstansene som kom med uttalelser knyttet til den videre organiseringen av klimatilpasning i sentralforvaltningen var enige om at det var et behov for at koordineringsfunksjonen burde bli permanent og få økt tilgang til resurser. Det var derimot ulike oppfatninger om hva den mest hensiktsmessige plasseringen av koordineringsfunksjonen ville være. DSB ønsket å beholde koordineringsansvaret, Klif ønsket å delta i den videre drøftingen av plasseringen, mens Vestlandsforskning argumenterte for at man kunne vurdere å flytte dette ansvaret opp på departementsnivå, og legge det i Planavdelingen som på det tidspunktet var plassert i MD.

Uenighetene knyttet til hvordan man skulle organisere det nasjonale koordineringsansvaret for klimatilpasning var også et sentralt tema i policyformuleringsfasen. Klimatilpasningssekretariatet fortsatte å kjempe for å beholde koordineringsansvaret og å få det inkorporert som en permanent del av DSB sin portefølje. MD på sin side ga uttrykk for at de mente at denne organiseringen på tvers av sektorer ikke var optimal. Denne problemforståelsen ble ikke delt av Klimatilpasningssekretariatet, som mente at de hadde fulgt opp MD sine styringslinjer på en god måte, gitt den begrensede tilgangen til ressurser som de hadde hatt. I NIVI sin evalueringsrapport av Klimatilpasningssekretariatet ga hoveddelen av respondentene uttrykk for at de mente koordineringsansvaret burde bli plassert i DSB. Enkelte respondenter argumenterte på sin side for å legge det på departementsnivå, på lik linje med Vestlandforskning sitt forslag i høringsrunden til NOU 2010:10, mens andre respondenter foreslo å legge ansvaret til en av MD sine underliggende etater.

Selv om hovedarbeidet med Meld. St. 33 (2012–2013) ble gjennomført i MD, ble enkelte av de tverrsektorielle spørsmålene håndtert i regjeringen, deriblant organiseringen av den nasjonale koordineringen av klimatilpasningsarbeidet. Her er det verdt å merke seg at ingen av departementene kom med konkrete forslag til hvordan de mente den videre organiseringen burde være under høringsrunden til NOU 2010:10, men at det ved behandlingen av stortingsmeldingen ble tydelig at det eksisterte ulike meninger knyttet til dette. Daværende miljøvernminister Solhjell trakk her frem at det både på administrativt nivå og innad i regjeringen var uenigheter knyttet til hvordan den videre organiseringen skulle organiseres. Han trekker dette frem som en av årsakene til at det tok over to og et halvt år etter at NOU 2010:10 ble lagt frem til at stortingsmeldingen ble presentert. Behovet for å håndtere aspekter av stortingsmeldingen i regjeringen sees på som et resultat av at klimatilpasning er et gjenstridig problem og at det dermed kreves tverrsektoriell samordning for å finne gode løsninger på flere av de utfordringene som eksisterer. Det fremstod også her som at det var stor enighet om at den nasjonale koordineringsfunksjonen for klimatilpasning burde gjøre permanent, men uenighet om hvordan dette skulle gjennomføres. Disse uenighetene var med på å komplisere arbeidet med stortingsmeldingen. Selv om det ble brukt mye tid på å diskutere organiseringen av sentralforvaltningens klimatilpasningsarbeid ble det ikke presentert et konkret forslag til videre organisering i stortingsmeldingen. Dette forslaget ble først presentert i tilknytning til statsbudsjettet for 2014 senere samme år. Utfordringene knyttet til å komme til enighet om plasseringen av koordineringsansvaret for klimatilpasning kan sees på som et resultat av politikkområdets gjenstridige karakter. Ved håndtering av slike problemer fremstår det ofte som utfordrende å finne en fullverdig løsning (Head og Alford, 2015).

I kontrast til de foregående fasene var vedtaksfasen i hovedsak preget av enighet. Energi- og miljøkomiteen kritiserte mangelen på avklaring av de organisatoriske forholdene på nasjonalt nivå, men stilte seg i hovedsak bak stortingsmeldingens forslag. Stortingsmeldingen ble enstemmig vedtatt. Venstres stortingsrepresentant, Borghild Tenden, presenterte fem konkrete forslag som blant annet omhandlet organiseringen, men disse ble nedstemt, alle mot Venstres ene stemme¹⁷. Med unntak av dette var prosessen preget av samstemthet. Ved behandlingen av MD sin Prop. 1S (2013–2014) ble beslutningen om å flytte koordineringsansvaret fra DSB til Miljødirektoratet ikke kommentert og vedtatt med resten av statsbudsjettet for 2014.

Regjeringsskiftet som fant sted høsten 2013 fremstår ikke å ha hatt noen direkte effekt på beslutningen om hvor koordineringsansvaret for klimatilpasning skulle legges. Forslaget om å flytte koordineringsansvaret for klimatilpasning fra DSB og til Miljødirektoratet som hadde blitt lagt frem av MD under den avtroppende regjeringen, ble behandlet og vedtatt uten endring i Stortinget under den påtroppende regjeringen. Den påtroppende regjeringen gjennomførte derimot noen organisatoriske endringer i departementsstrukturen som påvirket det nasjonale klimatilpasningsarbeidet. Den største endringen var vedtaket om å flytte Planavdelingen i MD til KMD. Flere var kritiske til dette ettersom inkludering av miljøhensyn, deriblant klimatilpasning, i planleggingsprosesser er et av de viktigste virkemidlene i miljøpolitikken. Med unntak av de konkrete endringene som ble presentert ovenfor som et ledd i en større endring i departementsstrukturen, har det ikke fremstått som at regjeringsskiftet hadde noen spesiell betydning for klimatilpasningsarbeidet. Konfliktene rundt organiseringen av klimatilpasningsarbeidet oppleves i hovedsak som å være mellom de berørte sektorene og ikke som et partipolitisk stridstema.

Det eksisterer ulike oppfatninger om hvor godt den nye organiseringen av det praktiske koordineringsansvaret for klimatilpasning fungerer. KLD og Miljødirektoratet uttrykker at de opplever at den nye organiseringen fungerer bra og at den er med på å skape en bredere inngang til det nasjonale klimatilpasningsarbeidet enn da koordineringsansvaret lå hos DSB. Informantene fra DSB mener derimot at det er enkelte trekk ved den nye organiseringen som ikke fungerer optimalt. Her nevnes blant annet at de opplever at støttefunksjonen de har fått opp mot Miljødirektoratet tar mye ressurser, og at de opplever at Miljødirektoratet utfører en del oppgaver som de mener er del av DSB sitt sektoransvar. Miljødirektoratet, DSB og NVE utarbeidet tidlig i 2015 et notat som

¹⁷ Kun en stemme notert fra Venstre. Går ut i fra at Trine Skei Grande (Vinstres andre Stortingsrepresentant) ikke var til stede under voteringen

skulle avklare ansvarsforholdene mellom de tre direktoratene, men informantene fra DSB gir uttrykk for at de mener dette ikke har hatt den ønskede effekten. De opplever fremdeles at det er en overlapping av arbeidsoppgaver mellom dem og Miljødirektoratet. Avklaring av ansvarsforhold er en sentral utfordring ved håndtering av gjenstridige problemer. Ved behandling av slike problemer kan det fremstå som krevende å komme frem til en tydelig avklaring av hvilke oppgaver som tilhører hvilken etat (Wegrich og Stimac, 2014).

Gjennom oppsummeringen av defineringsprosessen kan man se hvordan organiseringen av det nasjonale koordineringsarbeidet har blitt drøftet på de ulike stadiene i prosessen. Det fremstår som at det var stor enighet rundt å plassere koordineringsansvaret hos DSB med en prosjektstruktur på et tidlig stadium i prosessen. Etter hvert som feltet utviklet seg var det også stor enighet om at denne organiseringen burde gjøres permanent. Det var derimot uenighet om hvor dette ansvaret skulle plasseres. Utfordringene knyttet til den gjenstridige karakteren til klimatilpasningsarbeidet var med på å prege denne avgjørelsen og komplisere beslutningsprosessen.

9.2 Tolkning av prosessen i lys av tre teoretiske perspektiver

Så langt har jeg oppsummert prosessen ved hjelp av strømningsperspektivet. Her har jeg gjort rede for aktørenes deltagelse i de ulike fasene i prosessen og de forskjellige problemoppfatningene og løsningsforslagene som forelå. Videre vil jeg ved hjelp av tre teoretiske perspektiver se i hvilken grad organisasjonsteori kan være med på å forklare prosessens utvikling. Jeg vil se på aktørenes deltagemønstre og hva som motiverer deres problem- og løsningsforståelse, og se om dette stemmer overens med de teoretiske perspektivenes forventninger. De tre perspektivene som vil bli benyttet er det hierarkiske perspektivet og forhandlingsperspektivet, som er to former av det instrumentelle perspektivet, samt det kulturelle perspektivet som er en form av det institusjonelle perspektivet. Avslutningsvis vil jeg oppsummere perspektivenes forklaringskraft på prosessen.

9.2.1 Det hierarkiske perspektivet

Ut fra et hierarkisk perspektiv forventer man at valg og handlinger er et resultat av rasjonelle og instrumentelle valg tatt av den politiske ledelsen (Christensen et al., 2009). Man vil forvente at beslutningen om å sette klimatilpasning på den politiske agendaen var et resultat av beviste handlinger gjort av den politiske ledelsen. Etableringen av den nasjonale satsingen *Klimatilpasning Norge* vil da kunne sees på

som et resultat av denne beslutningen. Utredningsfasen, høringsfasen, policyformuleringsfasen, vedtaksfasen og implementeringsfasen vil derfor kunne tolkes som en systematisk oppfølging av en rasjonell og bevist styringsplan. Prosessens utvikling vil forventes å være kontrollert av den politiske ledelsen som ønsker å forsikre seg om at de vil oppnå ønsket resultat. Hele prosessen vil utvikle seg innenfor et hierarkisk system med klare rammer.

Initiativfasen

Det hierarkiske perspektivet har en viss forklaringskraft når det gjelder initiativfasen. Ut fra dette perspektivet kan man argumentere for at regjeringen gjennom å undertegne Klimakonvensjonen i 1994 forpliktet seg til å utvikle en nasjonal klimatilpasningsstrategi. Initiativet til DSB om å inkludere klimatilpasning i samfunnssikkerhetsarbeidet kan dermed tolkes som en oppfølging av den politiske avgjørelsen tatt av den politiske ledelsen. Samtidig går det an å argumentere for at denne koblingen er svak og at regjeringen ikke hadde gitt konkrete signaler om at dette skulle gjøres. I så fall kan DSB sitt initiativ til å inkludere klimatilpasning i samfunnssikkerhetsarbeidet, som så ble tatt opp av JD på nasjonalt nivå gjennom St.meld. 39 (2003–2004), sees på som et «bottom-up»-initiativ. Og at det videre var Stortinget som krevde at regjeringen skulle følge opp dette arbeidet med en større utredning av klimatilpasning i samfunnet generelt. I det tilfellet svekkes det hierarkiske perspektivets forklaringskraft knyttet til initiativet bak å få klimatilpasnings på den politiske agendaen.

Når det gjelder etableringen av den nasjonale satsingen *Klimatilpasning Norge* har det hierarkiske perspektivet god forklaringskraft. Satsingen ble etablert av regjeringen med MD som lederdepartementet. Ut fra det hierarkiske perspektivet vil det være naturlig å fokusere på regjeringen som den samlede øverste politiske ledelse, og i den sammenheng se på MD som en aktør for regjeringen. Det ble utformet klare retningslinjer for hva som var formålet med satsingen og hva slags roller de ulike aktørene skulle ha. Den nasjonale klimatilpasningsstrategien som ble lagt frem av regjeringen i mai 2008 la de politiske føringene for det videre arbeidet med klimatilpasning. Denne strategien, her med fokus på det offentlige utvalget, ble systematisk fulgt opp og planlagt etter de retningslinjene som var gitt av den politiske ledelsen, noe som også ville vært forventet gitt et hierarkisk perspektiv. Sammensetningen av utvalget var i stor grad preget av naturvitenskaplige forskere og fagrepresentanter fra direktorater. Denne sammensetningen kan tolkes som et bevisst valg for å styre tilgangen til problemoppfatninger og løsningsforslag. Det faktum at utvalget fikk et svært vidt mandat med få begrensninger kan derimot sies å begrense den politiske ledelsens kontroll over utvalget og er derfor vanskelig å forklare ved hjelp av det hierarkiske perspektivet.

Utredningsfasen

En viktig forutsetning i det hierarkiske perspektivet er at en følger en instrumentell logikk og dermed rasjonelle planer for å nå klare målsettinger (Christensen et al., 2009). Ved utvalgsarbeid vil man forvente at disse målsetningene blir formulert i et tydelig mandat. Mandatet som ble gitt Klimatilpasningsutvalget var som nevnt svært åpent. Det gjorde det vanskelig for den politiske ledelsen å vite hva den endelige utredningen ville inneholde. Samtidig besluttet MD å trekke seg ut av utredningsprosessen, og sa dermed fra seg en eventuell mulighet til å styre prosessen. Disse beslutningene er med på å svekke det hierarkiske perspektivet sin forklaringskraft i utredningsfasen.

Samtidig kan det, som nevnt i tilknytning til initiativfasen, argumenteres for at den politiske ledelsen ikke kun hadde påvirkningskraft gjennom mandatet, men at også valg av deltagere i utvalget var med på å legge rammer for arbeidet. Ved å velge deltagere tilhørende bestemte aktørgrupper kan man si at den politiske ledelsen likevel hadde en viss påvirkningskraft knyttet til hvilke tema som ville bli drøftet i utredningen. Dette er fordi utvalgsmedlemmenes fag- og organisasjonstilhørighet kan forventes å påvirke deres holdninger til hva som bør legges vekt på i en slik utredningsprosess. Ut fra et hierarkisk perspektiv kan dette oppfattes som et rasjonelt valg tatt av den politiske ledelsen for å oppnå et ønsket utfall.

Selv om en kan stille seg kritisk til i hvilken grad den politiske ledelsen, her representert av MD, hadde kontroll over utvalgsarbeidet, har MD i ettertid uttrykt at utredningen møtte deres forventninger. MD har blant annet argumentert for at de ønsket en åpen utredning ettersom temaet var så nytt. Ut fra et hierarkisk perspektiv kan man derfor argumentere for at beslutningen om å ha et åpent mandat var en bevisst valg, og at den politiske ledelsen likevel, gjennom en strategisk utvelgelse av utvalgsmedlemmer, hadde relativt god kontroll over utredningsprosessen.

Høringsfasen

Ut fra det hierarkiske perspektivet vil man forvente høy deltagelse i høringsfasen og at uttalelsene som blir gitt bygger på grundige vurderinger. Oppslutningen i høringsrunden til NOU 2010:10 var svært høy med hele 98 høringsuttalelser. Høringsinstansene stilte seg i hovedsak bak anbefalingene gitt i utredningen og behovet for å gjennomføre en slik utredning. Flere høringsinstanser kom med mer utfyllende kommentarer i tilknytning til sin virksomhet.

Policyformuleringsfasen

Prosesen rundt utarbeidelsen av Meld. St. 33 (2012–2013) hadde en klar hierarkisk struktur. Retningslinjer ble gitt fra den politiske ledelsen gjennom en utredningsinstruks til en mindre gruppe seniorrådgivere i MD som hadde hovedansvaret for å utforme grunnlaget for stortingsmeldingen. De fulgte vanlig prosedyre og inkluderte berørte sektorer. Denne systematiske håndteringen av arbeidet rundt stortingsmeldingen stemmer overens med det hierarkiske perspektivets forventninger knyttet til dannelsen av ny politikk.

Ettersom det hierarkiske perspektivet forventer at beslutninger er instrumentelt rasjonelle (Christensen et al., 2009), vil man forvente at godt argumenterte holdninger presentert i høringsrunden vil bli tatt hensyn til i den videre politiske oppfølgingen. I høringsrunden ble det presentert flere syn på hvordan den videre organiseringen av det praktiske koordineringsansvaret skulle koordineres. Den klareste argumentasjonen kom fra DSB, som argumenterte for å beholde koordineringsansvaret. Denne argumentasjonen kom igjen frem i NIVI sin evalueringsrapport av Klimatilpasningssekretariatet, hvor hovedvekten av informantene trakk frem DSB som det best egnede alternativet. Ut fra et hierarkisk perspektiv vil en forvente at denne argumentasjonen ble tatt hensyn til i policyutføringsprosessen. Det at denne organiseringsstrukturen ikke ble valgt bryter med denne forventningen. Ut fra det hierarkiske perspektivet forventes det også at organisatorisk endring vil skje dersom måloppnåelsen er dårlig (Christensen et al., 2009). Klimatilpasningssekretariatet ble imidlertid vurdert å fungere godt, og NIVI fant at de hadde hatt god måloppnåelse på de jevnlig evalueringsrapportene som ble sendt til MD. Det byr at det er vanskelig å argumentere for at forslagene til de organisatoriske endringene var en reaksjon på dårlig måloppnåelse. Det er derfor et behov for å se på andre forklaringsfaktorer.

De interne uenighetene i regjeringen bryter også med forventningene i det hierarkiske perspektivet. Det forventer at en samlet politisk ledelse deler en oppfatning av hva som vil være det mest rasjonelle valget. Ved håndteringen av Meld. St. 33 (2012–2013) eksisterte det imidlertid ulike oppfatninger knyttet til enkelte temaer, deriblant om hva som ville være den beste organiseringen av det videre nasjonale klimatilpasningsarbeidet. Disse konfliktene innad i den politiske ledelsen er det vanskelig å forklare ved hjelp av det hierarkiske perspektivet.

Vedtaksfasen

Prosesen rundt vedtaket fulgte de institusjonelle retningslinjene knyttet til behandling av saker på Stortinget. Det vil si at stortingsmeldingen ble tildelt en

stortingskomite som utarbeidet en innstilling. Denne innstillingen ble presentert og drøftet på Stortinget før stortingsrepresentantene stemte over det endelige vedtaket. Både Meld. St. 33 (2012–2013) og beslutningen om å flytte koordineringsansvaret fra Klimatilpasningssekretariatet i DSB over til Miljødirektoratet gikk enkelt gjennom uten betydelige innsigelser fra noen parter. Ettersom det hierarkiske perspektivet forventer at beslutninger fattet av den politiske ledelsen nettopp vil gå enkelt gjennom et system styrt av gitte rammeverk for så å bli gjort om til politiske vedtak (Christensen et al., 2009), kan man si at vedtaksfasen i stor grad kan forklares ved hjelp av det hierarkiske perspektivet.

Implementeringsfasen

Ut fra det hierarkiske perspektivet vil man forvente at implementeringsfasen eller gjennomføringen av den politikken som den politiske ledelsen har vedtatt, er lett og går enkelt for seg. I hvilken grad implementeringen har vært vellykket er det imidlertid ulike meninger om. Ifølge KLD og Miljødirektoratet har implementeringen av organisasjonsendringene vært vellykket. Informantene fra DSB mener derimot at det er enkelte mindre vellykkede aspekter ved implementeringsprosessen, på tross av at det ble gitt klare retningslinjer fra den politiske ledelsen. Ettersom det hierarkiske perspektivet forventer at implementering skal gå smertefritt, mangler perspektivet en god forklaring på hvordan det kan oppstå uenighet rundt vellykketheten til implementeringsprosessen.

9.2.2 Forhandlingsperspektivet

Forhandlingsperspektivet bygger på samme antagelse som det hierarkiske perspektivet om at alle valg og handlinger som blir gjort er et resultat av rasjonelle og instrumentelle valg tatt av den politiske ledelsen. I et forhandlingsperspektiv erkjenner en imidlertid at den politiske ledelsen er satt sammen av flere aktører med ulike interesser som gjennom forhandling former organisasjonens utvikling. Disse aktørene har ulik grad av makt og dermed også forskjellig påvirkningskraft på prosessen (Christensen et al., 2009). I motsetning til det hierarkiske perspektivet hvor regjeringen blir tolket som en samlet politisk ledelse, vil forhandlingsperspektivet se på regjeringen som en samling av representanter fra ulike sektorer som har forskjellige oppfatninger om hva som er det mest rasjonelle handlingsvalget. Politisk kjøpslåing hvor de forskjellige aktørene forhandler og inngår kompromisser vil forventes å være en sentral del av prosessens utvikling, noe som vil føre til at prosessen ikke nødvendigvis utvikler seg i en konsekvent retning (Rones, 1997).

De involverte aktørenes deltagelse vil forventes å bli påvirket av eksterne aktører og hendelser ettersom de parallelt kan være involvert i andre prosesser. Det vil forventes at MD ville bruke mye ressurser på prosessen i og med at håndtering av klimaspørsmål og klimatilpasning ligger i dere oppgaveportefølje, og at dette bidrar til at departementet får mye makt. Man kan samtidig forestille seg at terrorangrepet 22. juli 2011 og det påfølgende opprydningsarbeidet internt i JD ville gi departementet mindre tid og ressurser til å delta i prosessen rundt klimatilpasningsarbeidet.

Initiativfasen

På lik linje med drøftingen av initiativfasen i det hierarkiske perspektivet kan DSB's initiativ for å få klimatilpasning på den politiske agendaen tolkes som en oppfølging av regjeringens forpliktelse gjennom Klimakonvensjonen fra 1994. En forpliktelse man ut fra et forhandlingsperspektiv vil forvente at regjeringen påtok seg etter interne forhandlinger. Det kan også sees på som et «bottom-up» initiativ som oppsto i DSB og som dermed bryter med forventningene i forhandlingsperspektivet ettersom initiativet da ikke kan sies å komme fra den politiske ledelsen.

Den videre utviklingen av klimatilpasning som et politikkområde og etableringen av den nasjonale satsingen *Klimatilpasning Norge* kan derimot i stor grad forklares ved hjelp av et forhandlingsperspektiv. Selv om det var JD som fikk klimatilpasning på den politiske agendaen, var det MD som fikk rollen som lederdepartement for klimatilpasningsarbeidet. Det praktiske koordineringsansvaret ble derimot lagt til DSB, en av JD sine underliggende etater. Ut fra et forhandlingsperspektiv vil man forvente at denne organiseringen var et resultat av kjøpslåing mellom departementene i regjeringen, i hovedsak mellom MD og JD som fremstod som de departementene som investerte mest i klimatilpasningsproblematikken.

Etableringen av den tversektorielle koordineringsgruppen som et ledd i den nasjonale satsingen kan tolkes som et symbol på forhandlinger mellom ulike aktører i utviklingen av klimatilpasning som et politikkområde. Selv om MD hadde en lederrolle i arbeidet i utviklingen av den nasjonale strategien og oppfølgingen av denne, var den et resultat av forhandling mellom de ulike sektorene. Initiativfasen var preget av liten grad av konflikter mellom de ulike aktørene. Det kan forklares ved at dette var tidlig i prosessen og få av de involverte aktørene hadde klare synspunkter knyttet til temaet.

Utredningsfasen

Ut fra forhandlingsperspektivet vil man forvente at aktørene i utvalget kommer inn med ulike interesser og faglig forståelse, noe som vil føre til at utredningsprosessen

vil være preget av interessekonflikter (Christensen et al., 2009). Dette kan i stor grad sies å være god beskrivelse av utredningsfasen. På et tidlig stadium i prosessen viste det seg at det eksisterte ulike oppfatninger om hvordan utredningen burde gjennomføres. Denne utfordringen ble løst ved at utvalgsmedlemmene drøftet hvordan de ønsket å gå frem, og til slutt avgjorde flertallet hvordan dette skulle skje. Dette var i utgangspunktet ikke slik utvalgslederen, som kan sees på som utvalgets sterkeste aktør, ønsket å organisere arbeidet. Dette er i tråd med forhandlingsperspektivets antagelse om at ingen aktør alene er sterke nok til å bestemme over resten.

I drøftingen av det nasjonale koordineringsansvaret for klimatilpasning var det tydelig at det eksisterte interessekonflikter blant utvalgsmedlemmene. Særlig utvalgsmedlemmene med tilknytning til direktorater hadde svært ulike synspunkter knyttet til hvordan dette burde gjøres. Ut fra et forhandlingsperspektiv vil man forvente at dette var et resultat av at direktoratrepresentantene hadde ulike oppfatninger om hvilke organiseringsform som fremstod som den mest rasjonelle. Her ble derimot uenighetene så store at utvalgsleder anså det som mest hensiktsmessig å unngå å komme med en klar anbefaling om hvor ansvaret burde ligge, og heller forhandle seg frem til noen generelle retningslinjer hele utvalget kunne samles om. Det at utvalgsmedlemmene klarte å stille seg bak en felles formulering stemmer i stor grad med forventningene i forhandlingsperspektivet.

Høringsfasen

Ut fra et forhandlingsperspektiv vil man forvente høy og aktiv deltagelse av aktører som ble berørt av temaene som ble tatt opp i NOU 2010:10. Høringssvarene vil være aktørenes mulighet til å uttrykke sine meninger og fremme sine interesser i høringsrunden. Denne forventningen stemmer godt overens med den faktiske deltagelsen i høringsrunden. MD mottok hele 98 høringsuttalelser til NOU 2010:10. De forskjellige høringsinstansene kommenterte i ulik grad på delene av utredningen ut i fra hvilke deler som omtalte deres virkeområder. De som kommenterte den nasjonale koordineringen var i hovedsak direkte berørte etater samt fylkes- og kommuneadministrasjoner som var direkte berørt av problematikken rundt en uavklart organisering. DSB kom med de mest utfyllende kommentarene om den nasjonale organiseringen, noe som stemmer godt overens med forhandlingsperspektivets forventning om at de aktørene med størst interesse knyttet til et tema vil delta mest aktivt.

Policyformuleringsfasen

Forhandlingsperspektivet kan sies å ha svært god forklaringskraft på policyformuleringsfasen. Den tverrsektorielle karakteren til klimatilpasning som et politikkområde gjorde at flere av temaene som ble tatt opp i stortingsmeldingen ble utformet i samarbeid mellom berørte departementer eller i regjeringen. I dette arbeidet ble det tydelig at eksisterte det ulike oppfatninger av hva som ville være den beste løsningen knyttet til enkelte temaer. Blant disse var organiseringen av den nasjonale koordineringen av klimatilpasningsarbeidet. Dette temaet ble drøftet i regjeringen og fremstod som en utfordring ettersom det var flere ulike synspunkter knyttet til hva som ville være den beste organiseringsformen.

Ut fra et forhandlingsperspektiv vil man forvente at utfallet av forhandlingsprosessen er et resultat av de forskjellige aktørenes investering både av tid og ressurser (Christensen et al., 2009). Denne forventningen stemmer godt overens med mine funn i policyformuleringsprosessen. MD fremstod som villig til å bruke både tid og ressurser på prosessen, noe som kan argumenteres for at ga departementet makt. Villigheten til å bruke ressurser på prosessen kan sees som et resultat av at MD følte at den eksisterende organiseringen ikke var optimal for deres interesser. Dette stemmer godt med forhandlingsperspektivet forventning om at aktører som føler at deres interesser ikke blir tilstrekkelig tatt vare på vil forsøke å fremme endring. JD på den andre siden har i ettertid blitt kritisert for å ikke bruke nok tid og ressurser på prosessen. Dette kan sees på som et resultat av at departementet gjennomgikk store endringer og opplevde mye eksternt press som følge av den dårlige håndteringen av terrorangrepet 22. juli 2011. Det kan dermed argumenteres for at beslutningen om å flytte koordineringsansvaret var et resultat av departementenes prioriteringer.

Vedtaksfasen

Vedtaksfasen kan ikke sies å ha vært preget av interessekonflikter mellom de deltagende aktørene. Det var i hovedsak stor grad av enighet blant Energi- og miljøkomiteens medlemmer i behandlingen av Meld. St. 33 (2012–2013). Venstres fem forslag som blant annet omhandlet den nasjonale organiseringen ble nedstemt mot Venstres ene stemme, mens stortingsmeldingen ble enstemmig vedtatt. Under stortingsbehandlingen av Prop. 1S (2013–2014) fra MD ble det ikke gitt noen kommentarer knyttet til beslutningen om å flytte det nasjonale koordineringsansvaret for klimatilpasning fra DSB til Miljødirektoratet, og dette ble senere vedtatt sammen med statsbudsjettet for 2014.

Ut fra et forhandlingsperspektiv vil man forvente at også stortingsbehandlingen var preget av forhandling. Det lave konfliktnivået i vedtaksfasen stemmer derfor lite overens med forventningene i forhandlingsperspektivet. Mangelen på interne konflikter under stortingsbehandlingen kan tolkes som at interessekonfliktene knyttet til klimatilpasning i hovedsak er mellom de ulike sektorene og ikke mellom de politiske partiene. Man kan i så fall forvente at hvis dette hadde vært et tema knyttet til partiidentiteten til et av partiene at de ville deltatt mer aktivt, men dette var ikke tilfellet.

Implementeringsfasen

Implementeringsfasen kan i stor grad forklares ved hjelp av forhandlingsperspektivet. Aktørens roller styres av beslutningene tatt i vedtaksfasen, men man kan se hvordan de involverte aktørene prøver å påvirke implementeringen positivt i sin retning. MD og Miljødirektoratet portretterer den nye organiseringen som svært vellykket. Samtidig uttrykker DSB at de mener at enkelte aspekter ved den nye organiseringen kunne vært organisert bedre og at det kunne vært en tydeligere ansvarsdeling mellom direktoratene. Ut i fra et forhandlingsperspektiv vil man tolke disse to motstridene synspunktene som de aktuelle aktørens måte å prøve å påvirke implementeringen positivt i sin retning. Her vil man tolke DSB sin kritiske holdning som en måte å undergrave den nye organiseringen på og som et forsøk på å styrke direktoratets interesser gjennom å vise at de ville vært et bedre valg.

9.2.3 Det kulturelle perspektivet

Ut fra et kulturelt perspektiv vil man forvente at prosessens utvikling ble styrt av normer og verdier som har utviklet seg over tid i det norske forvaltningssystemet. Det vil si at prosessens utvikling knyttet til utredningsarbeidet, høringsrunden, policyformuleringen, vedtaket og implementeringen ville bli utført på den «vanlige» måten.

I løpet av prosessen rundt organiseringen av sentralforvaltningen for klimatilpasning har det vært flere konflikter, blant annet i utrednings- og policyformuleringsfasenene. Disse uenighetene vil ut fra et kulturelt perspektiv forventes å være et resultat av møte mellom ulike organisasjonskulturer med forskjellige normer og regler (Christensen et al., 2009). Det at organiseringsspørsmålet fremstod som krevende vil forventes å være et resultat av at forsøk på å endre den eksisterende organiseringen vil møte motstand fra berørte aktører. Basert på den samme argumentasjonen vil man ut fra et kulturelt perspektiv forvente at eventuelle endringer som blir innført ikke vil være veldig

omfattende. Denne forventingen kan ikke sies å stemme overens med at koordineringsansvaret ble flyttet fra DSB til Miljødirektoratet. Perspektivet fremstår dermed som å ha god forklaringskraft på deler av prosessen, men ikke hele.

Initiativfasen

Det kulturelle perspektivet fokuserer lite på etableringen av nye arbeidsoppgaver, og har derfor liten forklaringskraft knyttet til selve initiativet for å få klimatilpasning på den politiske dagsordenen. Beslutningen om å opprette en tverrsektoriell koordineringsgruppe kan tolkes som å stride mot den sterke tradisjonen i norsk forvaltning med spesialisering. Det bryter derfor med forventningene i det kulturelle perspektivet. Samtidig kan man gjennom et kulturelt perspektiv se på den økte fremveksten av politiske problemer av tverrsektoriell karakter som et ytre sjokk for forvaltningssystemet, som førte til at forvaltningskulturen var nødt til å tilpasse seg. Etableringen av den tverrsektorielle koordineringsgruppen kan sees på som en reaksjon på dette. Det vil forventes at slike endringer vil skje gradvis og møte intern motstand til å begynne med. Ut fra det kulturelle perspektivet vil en også forvente at i situasjoner hvor ulike organisasjonskulturer møtes vil det eksistere motstridene verdier og normer, noe som vil skape utfordringer for effektiv samordning (Christensen et al., 2009). Dette kan være med på å forklare kritikken som har blitt rettet mot at koordineringsgruppen fremsto som lite effektiv og med en svak grad av reell samordning.

Beslutningen om å opprette et offentlig utvalg og sette en fylkesmann til å lede dette kan sees som styrt av de skjulte normene som finnes i forvaltningssystemet. Å gjennomføre en utredning ved etableringen av et nytt politikkområde er et vanlig verktøy brukt i forvaltningen. At en fylkesmann ble satt til å lede et slikt utvalg er også noe som ansees som vanlig prosedyre. Disse beslutningene kan derfor sies å ha vært påvirket av tidligere beslutninger tatt innad i forvaltningssystemet, og stemmer overens med forventningene i det kulturelle perspektivet.

Utredningsfasen

De interne uenighetene i utredningsfasen vil, sett gjennom et kulturelt perspektiv, være et resultat av at utvalgsmedlemmene var tilknyttet ulike organisasjoner og dermed også ulike organisasjonskulturer. Dette fører til at deres meninger og handlinger blir styrt av forskjellige normer og regler. Disse uenighetene ble spesielt tydelige blant representantene fra direktoratene da utvalget skulle drøfte den nasjonale organiseringen av klimatilpasningsarbeidet. Her ble det tydelig at det eksisterte ulike oppfatninger rundt hva som ville være den beste formen for organisering, og direktoratrepresentantene fremstod som lite fleksible og ute av

stand til å drøfte forslag som kunne føre til radikale endringer for deres etat. Ut fra et kulturelt perspektiv kan dette forklares ved at endringer som ikke består en komparabilitetstest, det vil si ikke samsvarer med organisasjonens kulturelle identitet, vil bli møtt med motstand (Brunsson og Olsen, 1997). Resultatet av diskusjonen rundt den nasjonale organiseringen vil dermed forventes å ha blitt vag, fordi enhver form for en mer bestemt plassering av ansvaret ville kunne oppleves som truende mot organisasjonskulturen til enkelte av medlemmene i utvalget. Beslutningen om å kun komme med en generell anbefaling kan sees på som et resultat av at utvalgslederen ikke anså så det som fruktbart å gi en anbefaling som ville bryte med noen av medlemmenes institusjonelle normer, noe som trolig ville ført til at det ikke ville blitt konsensus rundt anbefalingene i utredningen.

Det kulturelle perspektivet kan også sies å ha god forklaringskraft på selve utredningsprosessen. Utredningen fulgte de linjene som var gitt av departementet og de kulturelle normene knyttet til utredningsarbeid i offentlig sektor. Det vil si at relevante aktører ble kontaktet og fikk komme med innspill, det var jevnlig møter mellom utvalgsmedlemmene og utvalgsarbeidet holdt seg til den tidsfristen som var gitt av MD.

Høringsfasen

Det kulturelle perspektivet kan benyttes til å forklare prosessen i høringsrunden på en relativt god måte. Høringsrunden ble gjennomført etter veletablerte institusjonelle retningslinjer i det norske forvaltningssystemet. Blant annet ble prinsippet om at berørte parter bør få mulighet til å uttale seg tatt hensyn til ved at et bredt utvalg av aktører fikk mulighet til å komme med innspill. Høringsinstansene fokuserte også på de delene av utredningen som påvirket dem direkte, noe som også er vanlig fremgangsmåte i høringsrunder.

DSB kommenterte i sin uttalelse at de ønsket at den daværende organiseringen med at koordineringsansvaret var plassert i DSB skulle gjøres permanent. Dette kan tolkes som at DSB ønsket å unngå større organisatoriske endringer. Det at DSB også ønsket at koordineringsansvaret skulle gjøres til en permanent del av deres portefølje kan sees på som et tegn på at den prosjektbaserte strukturen ble oppfattet som et brudd på den vanlige normen for organisering. Ved å gjøre Klimatilpasningssekretariatet til en permanent del av direktoratet ville organiseringen blir mer forenlig med den tradisjonelle organiseringen innad i direktoratet.

Policyformuleringsfasen

Prosesen rundt utarbeidelsen av Meld. St. 33 (2012–2013) fulgte normene og reglene knyttet til utforming av stortingsmeldinger i forvaltningssystemet. Dette inkluderte bruken av en mindre arbeidsgruppe til å utføre hoveddelen av arbeidet med meldingen, og å inkludere andre berørte sektorer, samt at de mer omfattende spørsmålene ble drøftet i regjeringen.

Uenighetene som oppstod mellom sektorene kan sees på som et resultat av at selv om det er generelle felles normer og rammer i offentlig forvaltning, så eksisterer det også mer avgrensede kulturer innad i de ulike sektorene. Ved håndtering av tverrsektorielle spørsmål vil de ulike sektorene derfor ofte ha forskjellige oppfatninger av hva som er det beste handlingsalternativet. Ved drøftingen av organiseringen vil man utfra det kulturelle perspektivet forvente at sektorer som risikerer å oppleve endringer på sin organisering vil motsette seg dette (Christensen et al., 2009). Man vil derfor forvente at JD var negativ til å flytte koordineringsansvaret fra DSB. Informantene fra DSB satte spørsmålsteget ved i hvilken grad JD faktisk kjempet for at DSB skulle få beholde koordineringsansvaret. Hvis dette stemmer, vil ikke dette være samstemt med forventningene i det kulturelle perspektivet.

Ut fra et kulturelt perspektiv er det vanskelig å argumentere for hvorfor MD ønsket å endre den eksisterende organiseringen. Det går an å se på det som en konsekvens av at departementet ønsket å oppnå en større grad av spesialisering, som er en sterk tradisjon i norsk forvaltning. Eventuelt kan man se på klimatilpasning som et eksternt sjokk mot miljøsektoren. Når temaet først kom på den politiske agendaen var miljøsektoren raskt på banen. Fordi temaet omhandlet klimaet tilsa normene i forvaltningssystemet at dette var MDs forvaltningsansvar. Samtidig fremstod MD som litt avholdende til å gjøre store endringer i sitt hovedfokus. Etter hvert som klimatilpasning fikk mer politisk oppmerksomhet så MD seg nødt til å gjøre endringer i organiseringen for i større grad å inkludere klimatilpasning. Ønsket om å flytte det nasjonale koordineringsansvaret fra DSB og til et eget underliggende organ kan tolkes som en effekt av dette.

Vedtaksfasen

Stortingsbehandlingen av Meld. St. 33 (2012–2013) og den påfølgende Prop.1S (2013–2013) fra MD hvor de organisatoriske endringene ble presentert, fulgte de eksisterende institusjonelle rammene. Både stortingsmeldingen og stortingsproposisjonen ble tildelt Energi- og miljøkomiteen som fulgte opp med å legge frem innstillinger som senere ble drøftet og vedtatt i Stortinget.

Representantene fra stortingspartiene fikk mulighet til å gi uttrykk for sin mening både på talerstolen og ved hjelp av stemmegivning. Stortingsbehandlingen kan dermed sies å ha fulgt forvaltningssystemets normer og regler.

Proessen var preget av liten grad av konflikt. Ut fra det kulturelle perspektivet ville en forvente større motstand rundt et vedtak knyttet til så store organisatoriske endringer. Fraværet av konflikt kan forklares ved at ingen av stortingspartiene fremsto som interessehavere i denne diskusjonen. De berørte aktørene var de ulike sektorene, og da særlig JD som mistet koordineringsansvaret, og de hadde ikke tilgang til vedtaksfasen.

Implementeringsfasen

Ettersom implementeringen av den nye organiseringen påvirker flere sektorer vil det ut i fra det kulturelle perspektivet være forventet at det eksisterer ulike oppfatninger knyttet til implementeringsprosessen. Dette er fordi de ulike sektorene vil ha forskjellige kulturelle referanserammer for hva de forventer av den nye organiseringen (Christensen et al., 2009). Dette stemmer godt overens med de empiriske funnene. MD og Miljødirektoratet stiller seg positive til implementeringen og mener at den nye organiseringen fungerer svært bra. DSB er derimot mer kritisk. Dette kan forklares med at DSB har gjennomgått store endringer i hvordan de arbeider med klimatilpasning og hvordan de må forholde seg til andre etater i dette arbeidet. De kan dermed sies å ha opplevd et brudd med sine kulturelle normer for hvordan arbeidet skal utføres, noe som sett fra det kulturelle perspektivet oppleves utfordrende.

9.2.4 Oppsummering

De tre teoretiske perspektivene som ble presentert over har ulike forventinger til prosessens utvikling og disse forventingene har i ulik grad blitt innfridd. Det vil si at perspektivene har forskjellig forklaringskraft på de ulike fasene i prosessen. For å gi en mest mulig dekkende tolkning av prosessen vil jeg bruke perspektivene på en utfyllende måte. Det vil si at perspektivene blir benyttet til å forklare ulike deler av prosessen (Rones, 1997). Tabell 9.2 viser en systematisk fremstilling av de tre perspektivenes forklaringskraft i de forskjellige fasene, samt hvor god forklaringskraft de har på prosessen som en helhet. Videre vil jeg drøfte hvordan prosessen på en mest mulig dekkende måte kan forklares ved å benytte meg av de tre perspektivene.

Tabell 9.2 Oppsummering av perspektivenes forklaringskraft

	Initiativ- fasen	Utrednings- fasen	Hørings- fasen	Policy- formulerings- fasen	Vedtaks- fasen	Implementerings- fasen	Hele prosessen
Det hierarkiske perspektivet	MIDDELS	SVAK	GOD	MIDDELS	GOD	SVAK	SVAK
Forhandlings- perspektivet	MIDDELS	GOD	GOD	GOD	SVAK	GOD	GOD
Det kulturelle perspektivet	MIDDELS	GOD	GOD	GOD	MIDDELS	MIDDELS	MIDDELS

9.2.4.1 Perspektivenes forklaringskraft

Initiativfasen

Ingen av de tre perspektivene gir en tilfredsstillende forklaring på initiativet til hvordan klimatilpasning kom på den politiske agendaen. Ut fra det hierarkiske perspektivet og forhandlingsperspektivet kan man argumentere for at DSB sitt initiativ var en oppfølging av regjeringens forpliktelser gjennom Klimaavtalen fra 1994. Dette fremstår derimot som lite sannsynlig. Ingen av perspektivene gir en god forklaring på at initiativet kan ha oppstått internt i DBS.

Etableringen av den nasjonale satsingen *Klimatilpasning Norge* kan forklares ved hjelp av alle de tre teoretiske perspektivene. Dannelsen av den nasjonale satsingen, den påfølgende klimatilpasningsstrategien, samt utnevnelsen av et offentlig utvalg kan ved hjelp av de to instrumentelle perspektivene tolkes som en oppfølging av politiske beslutninger tatt av den politiske ledelsen. Opprettelsen av den tverrsektorielle koordineringsgruppen kan derimot best bli forstått ut i fra et forhandlingsperspektiv. Opprettelsen av koordineringsgruppen kan bli tolket som at regjeringen erkjenner at klimatilpasning er et tverrsektorielt politikkområde hvor flere sektorer må samhandle og forhandle seg frem til en løsning. Det kulturelle perspektivet kan også sies å ha en viss forklaringskraft ved at man kan se på prosessen som en utvikling innenfor de kulturelle normene og reglene som eksisterer i forvaltningen.

Utredningsfasen

Forhandlingsperspektivet og det kulturelle perspektivet har begge god forklaringskraft knyttet til utredningsfasen. Begge perspektivene forventer at det i møte mellom aktører med forskjellig organisasjonstilhørighet vil oppstå konflikter.

Forskjellen mellom de to perspektivene er at det fra et forhandlingsperspektiv forventes at disse konfliktene er et resultat av at aktørene vil ha forskjellige mål. Det kulturelle perspektivet vil derimot forvente at eventuelle spenninger er et resultat av aktørenes forskjellige kulturidentitet og hva de anser som passende adferd og handlingsalternativer. De to perspektivene kan dermed sies å gi to ulike forklaringer på spenningsnivået i utredningsfasen.

Man kan også benytte begge perspektiver samtidig. Her kan man benytte det kulturelle perspektivets antagelse om at ulike organisasjoner har ulik organisasjonskultur. Man kan så tenke seg at denne organisasjonskulturen er det som fører til forhandlingsperspektivets grunnantagelse; at aktørene har ulike mål. Videre kan man forvente at aktørene med utgangspunkt i sine kulturelle rammer og mål forhandler med de andre aktørene og tilslutt samler seg rundt en beslutning. Ut fra en slik tolkning vil man forvente at aktørene som kommer tapende ut av en slik beslutningsprosess senere i prosessen kan ønske å påvirke prosessen tilbake mot sine opprinnelige mål. Dette vil forventes å være motivert av ønsket om å få et resultat som stemmer overens med aktørens organisasjonskultur.

Høringsfasen

Alle de tre perspektivene kan bidra gode forklaringer på høringsrunden. Det hierarkiske perspektiv vil forvente at deltagelsen i høringsrunden er høy grunnet forpliktelse til å følge opp den politiske ledelsens initiativ. Dette vil også være en faktor i forhandlingsperspektivets forståelse. Her vil man også forvente at aktører som føler seg berørt av tematikken i NOU 2010:10, spesielt de som føler at deres stemme ikke blir tilstrekkelig hørt, deltar aktivt. Ut fra det kulturelle perspektivet vil man forvente at aktører som føler at deres kulturelle normer og verdier blir truet av uttalelser i NOU 2010:10 vil delta mer aktivt. Mens det hierarkiske perspektivet kun gir en overfladisk forklaring på hvorfor aktører vil komme med uttalelser, gir det kulturelle perspektivet og forhandlingsperspektivet mer utfyllende forklaringer for hva som motiverer aktørene til å delta. Etersom det var hele 98 aktører som kom med uttalelser kan man forvente at det er ulike motivasjonsfaktorer som driver dem. Ved å benytte både det kulturelle perspektivet og forhandlingsperspektivet til å analysere de enkelte aktørene styrker man muligheten til å få en mest mulig dekkende forklaring.

Policyformuleringsfasen

På samme måte som i utredningsfasen kan forhandlingsperspektivet og det kulturelle perspektivet bidra til å forklare policyformuleringsfasen, enten hver for seg eller i kombinasjon. I motsetning til i utredningsfasen fremstår derimot

forhandlingsperspektivet som å ha noe sterkere forklaringskraft i policyformuleringsfasen. Beslutningen om å flytte koordineringsansvaret fra Miljødirektoratet og til DSB fremstår som veldig vanskelig å forklare ut fra det kulturelle perspektivet. Det kulturelle perspektivet sier at endringer som drastisk vil påvirke en organisasjon er lite sannsynlige. Forhandlingsperspektivet forventer på den andre siden at selv om det er motstridene oppfatninger knyttet til et tema så vil det forhandles og inngås kompromisser frem til en beslutning blir tatt. Denne politiske kjøpslåingen er med på å føre til at det er vanskelig å spå hva slags utfall en politisk prosess vil få. Flyttingen av det nasjonale koordineringsansvaret for klimatilpasning vil derfor forventes å være resultatet av en forhandlingsprosess mellom de involverte sektorene.

Vedtaksfasen

Det hierarkiske perspektivet kan sies å ha best forklaringskraft i vedtaksfasen. Det var liten grad av konflikt under stortingsbehandlingen både knyttet til Meld. St. 33 (2012–2013) og de organisatoriske endringene i nasjonale koordineringsarbeidet for klimatilpasning som ble presentert i Prop. 1S (2013–2014). Dette stemmer godt overens med det hierarkiske perspektivet sin forventning om at beslutninger fattet av den politiske ledelsen vil gå enkelt gjennom det politiske systemet. Dette står i kontrast til forventningene i det kulturelle perspektivet og forhandlingsperspektivet om at det i møte mellom flere aktører med ulik tilknytning vil eksistere større grad av spenninger. Det kan samtidig argumenteres for at det eksisterer en organisasjonskultur innad i Stortinget og at det er denne og ikke en sektor- eller partikultur som styrer stortingsrepresentantenes handlinger.

Implementeringsfasen

Selv om implementeringen fremstår som vellykket både på papiret og i følge noen av de involverte aktørene, er det enkelte som stiller seg mer kritisk. Dette stemmer ikke overens med forventningene i det hierarkiske perspektivet. Forhandlingsperspektivet og det kulturelle perspektivet åpner derimot opp for at de ulike aktørene som er innblandet i implementeringsprosessen kan ha ulike oppfatninger. Ut fra et kulturelt perspektiv kan man forvente at disse uenighetene er et resultat av aktørenes ulike organisasjonskulturer. Ved hjelp av logikken i forhandlingsperspektivet kan man anta at grunnen til at DSB uttrykker sin misnøye er fordi de mener de kommer dårligere ut enn hva de anser som rimelig.

Over har jeg drøftet hvordan de tre perspektivene samlet kan bidra til en bedre forståelse av prosessen rundt organiseringen av sentralforvaltningen for klimatilpasning i Norge. Forhandlingsperspektivet fremstår som det perspektivet

med sterkest forklaringskraft på egenhånd, men alene gir dette perspektivet kun en begrenset forklaring av prosessens utvikling. Ettersom det er en stor og komplisert prosess vil det være forventet at ulike deler av prosessen blir påvirket av både organisatoriske og kulturelle krefter. Derfor er en slik utfyllende tilnærming viktig og viser at alle perspektivene er nyttige for å forstå helheten rundt prosessen bedre.

9.2.4.2 Samspill mellom perspektivene

En annen tilnærming er å se nærmere på samspillet mellom perspektivene og i større grad benytte seg av dem parallelt for å forklare prosessens utvikling. Det kulturelle perspektivet oppfatter endring som naturlig og gradvis innenfor de føringer som er gitt av organisasjonskulturen, mens de instrumentelle perspektivene forventer at den politiske ledelse instrumentelt styrer endringsprosesser. Man kan tenke seg at den politiske ledelse kan forsøke å forme den eksisterende organisasjonskulturen for å øke sannsynligheten for en vellykket implementering av en ny reform (Christensen et al., 2009). Det norske forvaltningssystemet er preget av en stek sektorinndeling som skaper utfordringer ved håndtering av tverrsektorielle politiske spørsmål. Her kan man argumentere for at den politiske ledelsen, blant annet gjennom etableringen av samordningsinstanser slik som den tverrsektorielle koordineringsgruppen, forsøker å endre den etablerte organisasjonskulturen. Det vil dreie seg om å gå fra en forvaltningskultur som fokuserer på spesialisering, til en forvaltningskultur hvor tverrsektoriell samordning i større grad blir en del av kulturen. Man kan også se for seg at det arbeides med å utvikle en mer samkjørt organisasjonskultur innad i forvaltningssystemet, både mellom sektorer, men også mellom etater internt i sektorene.

I tillegg til at man kan se på hvordan man kan gripe inn instrumentelt for å påvirke organisasjonskultur, kan man også se for seg at organisasjonskultur kan påvirke den instrumentelle handlingslogikken. Hva en organisasjon oppfatter som en rasjonell handling kan være preget av tradisjonelle, uformelle normer og verdier som legger føringer på organisasjoners rasjonelle tilnærming (Christensen et al., 2009). I den aktuelle prosessen vil man kunne tenke seg at organisasjonskulturen i de ulike sektorene har vært med på å påvirke hva som har fremstått som de mest hensiktsmessige formene for organisering og at dette igjen har påvirket deres rasjonelle beslutninger i den politiske prosessen.

Ved å bruke både instrumentelle perspektiver og det kulturelle perspektivet danner man et bedre grunnlag til analyse av organisasjoner. Organisasjoner vil som regel både være påvirket av sin organisasjonskultur og av en politisk ledelse som fatter rasjonelle valg på vegne av organisasjonen. Disse to kan påvirke hverandre i ulik

grad. Organisasjonskulturen vil kunne legge føringer på hva ledelsen ser på som rasjonelle valg, samtidig som at den politiske ledelsen bevisst kan forme organisasjonskulturen til å støtte opp om rasjonelle beslutninger for å øke måloppnåelsen for organisasjonen.

Kapittel 10 – Avslutning

Studien har vist at prosessen rundt etableringen av klimatilpasning som et politikkområde, den påfølgende utredningen (NOU 2010:10) og oppfølgingen av denne, har vært påvirket av politikkområdets tverrsektorielle karakter og at klimatilpasning er et lite utviklet politikkområde. I dette kapittelet vil jeg oppsummere de viktigste empiriske funnene. Videre vil jeg drøfte de teoretiske og praktiske implikasjonene av studien, samt studiens generaliseringspotensiale. Til slutt vil jeg avrunde med forslag til videre forskning på feltet.

10.1 Oppsummering av studiens hovedfunns

Gjennom empirikapitlene og analysekapittelet har jeg svart på studiens hovedproblemstilling; Å beskrive og forklare prosessen og utfallet rundt organiseringen av sentralforvaltning for klimatilpasning i Norge. Jeg gjort rede for hvordan prosessen var organisert, hvilke organisatoriske endringer som har blitt gjennomført og hvilke implikasjoner de har hatt for det helhetlige arbeidet med klimatilpasning i Norge.

Det er tydelig at klimatilpasningsarbeidet sin tverrsektorielle karakter har påvirket politikkområdets utvikling og organisering. Klimatilpasning kan oppfattes som et gjenstridig problem, noe som vil si at problemstrukturen ikke følger organisasjonsstrukturen (Rittel og Webber, 1973). Klimatilpasning berører en rekke sektorer og ansvaret for politikkområdet kan derfor ikke enkelt plasseres under kun en sektor. For å håndtere slike problemer har det i økende grad blitt opprettet kollegiale organ i skyggen av den tradisjonelle hierarkiske styringsstrukturen. Men ettersom fagdepartementene i den norske sentralforvaltningen står så sterkt, fremstår som oftest slike samordningsinstanser som svake og med lite reell makt (Fimreite et al., 2014). Studien har vist at selv om MD fikk rollen som lederdepartement har det vært vanskelig for departementet å hevde seg i forhold til sterke fagdepartement. Dette ble blant annet tydelig i prosessen rundt Meld. St. 33 (2012–2013) hvor det fremsto som krevende for MD å overbevise de andre fagdepartementene om en ny organisering av det nasjonale koordineringsansvaret.

KLD sin svake rolle som lederdepartement kan også sees på som en effekt av at det eksisterer få styringsverktøy som gir departementet reell makt over prosessen. Flere av informantene mine trakk frem at dette er et generelt problem knyttet til alt klima- og miljøarbeid i Norge. KLD er avhengig av frivillig samarbeid fra de andre departementene eller press og vedtak fra regjeringen. Man kan også argumentere for at KLD sin rolle som samordningsdepartement har blitt svekket som et resultat

av at Planavdelingen ble flyttet fra KLD til KMD i 2014. Inkludering av klima- og miljøhensyn i plansaker har vært et av klima- og miljøsektorens viktigste styringsmidler, og ved at dette har blitt flyttet ut av departementet har enkelte stilt spørsmålstegn ved hvilken effekt dette vil ha på det helhetlige klima- og miljøarbeidet. Hvilke langsiktige konsekvenser dette vil få er det fremdeles for tidlig å si noe om. Samtidig kan man tenke seg at den statlige planretningslinjen som er under utvikling som en oppfølging av Meld. St. 33 (2012–2013) vil kunne bidra til å styrke KLD sin rolle, men det er for tidlig å trekke noen slutninger rundt dette ettersom innholdet ikke er kjent.

Et annet funn er at hvordan klimatilpasning har blitt definert har hatt betydning for hvordan klimatilpasningsarbeidet har blitt organisert. Organiseringen har igjen hatt betydning for hvordan arbeidet har blitt utført. Da klimatilpasning kom på den politiske agendaen ble samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet definert som det mest akutte aspektet av klimatilpasningsarbeidet. Dette var en medvirkende faktor til at det nasjonale koordineringsansvaret for klimatilpasning ble lagt til Klimatilpasningssekretariatet i DSB. Beslutningen om å legge koordineringsansvaret til DSB var med på å påvirke den tidlige fasen av politikkområdets utvikling. Klimatilpasningssekretariatet hadde styringslinjer til både MD og JD. Ettersom sekretariatet fikk begrenset tilgang til midler måtte det gjøre enkelte avveininger om hva de skulle fokusere på. Informantene fra Klimatilpasningssekretariatet trakk her frem at de anså det som viktig, gitt sin posisjon og ansvarslinje opp mot JD, å fokusere på samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. De påpekte samtidig at hadde de hatt nok resurser ville de kunnet dekke et større fagfelt. Sekretariatets plassering kan dermed sies å ha hatt en direkte effekt på hvilke deler av klimatilpasningsarbeidet som ble prioritert. Samtidig fremstod denne avveiningen som «politisk riktig» ettersom samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet hadde blitt trukket frem som det mest akutte aspektet ved klimatilpasningsarbeidet. Plasseringen av sekretariatsfunksjonen i DSB kan ses på som et strategisk valg.

Samtidig kan det argumenteres for at klimatilpasning ble sett på som et «tabu» i miljøsektoren da det kom på den politiske agendaen i Norge. Det å begynne å tilpasse seg til klimaendringene kunne oppfattes som om man innrømmet at kampen mot klimaendringene var tapt. Dette har blitt trukket frem som en av grunnene til at MD ikke ønsket å legge koordineringsansvaret til en av sine egne underliggende organer. Hvis de skulle gjort det hadde Klif vært den mest logiske plasseringen, men ettersom Klif hadde fokus på reduisering av klimagassutslipp og forurensing i naturen, ville det med utgangspunkt i mine funn være forventet at klimatilpasning her ble sett på som særlig tabu. Etterhvert som politikkområdet har utviklet seg har holdningene til og defineringen av klimatilpasning som fenomen

endret seg. Klimatilpasningsarbeidet har blitt bredere og utvidet til å fokusere på mer enn kun samfunnsikkerhet. Denne endringen fremgår ut fra mine funn som å være knyttet til at det i økende grad har blitt akseptert å snakke om klimatilpasning i miljøsektoren. Med utgangspunkt i denne endringen argumenterte MD for at Klimatilpasningssekretariatets inngang til klimatilpasningsarbeidet ble for smal. MD gav også uttrykk for at de opplevde at styringslinjene på tvers av sektorene ikke var optimale. Dette var begrunnelsen da koordineringsansvaret 1. januar 2014 ble flyttet til Miljødirektoratet. Miljødirektoratet skulle sikre en bredere inngang og legge kunnskapsgrunlaget for det nasjonale arbeidet.

Det eksisterer også ulike oppfatninger om hvor god dagens organisering er. Informanten fra KLD uttrykker at de er fornøyd med den nye organiseringen og føler dette sikrer den helhetlige tilnærmingen til klimatilpasning på en bedre måte. Informantene fra DSB ga derimot gitt uttrykk for at de opplever enkelte aspekter ved den nye organiseringen som utfordrende. Miljødirektoratet har også fått økt bevilgningene kraftig sammenliknet med hva Klimatilpasningssekretariatet hadde, noe som gjør det vanskelig å fastslå om den bredere tilnærmingen er et resultat av mer ressurser eller omorganisering. Om den nåværende organiseringen er bedre enn den forrige er vanskelig å vurdere, men det vil i alle tilfelle trolig være hensiktsmessig å vente noen år før man eventuelt gjennomfører en evaluering av dette. Det kan være formålstjenlig gjennomføre en tilsvarende evaluering som den som ble gjort av Klimatilpasningssekretariatet i 2011, for eksempel etter 5 år (dvs. i 2019). Ved håndtering av gjenstridige problemer slik som klimatilpasning vil det uansett være krevende å finne en organisasjonsstruktur som alle parter er enige om at er den beste. Man bør derfor kanskje heller fokusere på å finne den organiseringen som på best mulig måte håndterer de utfordringene en står ovenfor. Men det at de involverte etatene har ulike oppfatninger om den eksisterende organiseringen kan forventes å føre til at de også vil ha ulik motivasjon til å gjennomføre endringer av organiseringen. Dette kan tenkes at vil bidra til å svekke en eventuell utvikling av dagens organisering.

Et viktig funn er at spenningene rundt klimatilpasningsarbeidet først og fremst er mellom de ulike fagsektorene og i mindre grad knyttet til skillelinjer mellom de politiske partiene. De ulike sektorene har hatt forskjellige oppfatninger knyttet til klimatilpasningsarbeidets utvikling og hvordan dette bør organiseres. Under utformingen av Meld. St. 33 (2012–2013) var spenningen mellom sektorene med på å komplisere drøftingen av den videre organiseringen av klimatilpasningsarbeidet. Det var også ulike oppfatninger knyttet til dette innad i regjeringen. Tidligere miljøvernminister Solhjell omtalte derimot ikke disse som uenigheter mellom partier, men mellom regjeringens medlemmer. Han sa også at han ikke opplever at

det er partipolitisk strid rundt temaet, men at utfordringene for politikerne i hovedsak er knyttet til at det er et nytt politikkområde under utvikling. Det at Meld. St. 33 (2012–2013) møtte lite motstand under stortingsbehandlingen og ble enstemmig vedtatt kan være med å understreke denne påstanden.

Lederen for Klimatilpasningsutvalget, Oddvar Flæte, har uttalt at han opplever at alle de politiske partiene er like lite aktive innen feltet. Høy grad av politisk strid omtales ofte som hemmende for politikktutvikling ettersom det gjør det vanskelig å oppnå den enigheten som er nødvendig for å få gjennomslag, noe som ofte kan føre til utvaskede resultater. Jeg vil argumentere for at manglete politisk strid kan være like hemmende. Klimatilpasning får liten politisk oppmerksomhet og det er lite kontinuerlig oppfølging. Etter store kriser, slik som uværet og flommene vi har hatt på Vestlandet de siste årene, kommer politikerne med mange lovord, men ofte lite oppfølging. Politisk strid kan bidra til at de politiske partiene holder et øye med hverandre og kan dermed føre til en tettere oppfølging fra deres side av politiske vedtak. I en situasjon uten effektiv politisk oppfølging kan man se for seg at politikkområdet som helhet blir svekket.

De tre teoretiske perspektivene som er benyttet i studien gir god innsikt i prosessen og kan til sammen forklare mye av det som skjedde underveis. Jeg har hatt en utfyllende tilnærming hvor jeg har benyttet de tre perspektivene til å gi en samlet forklaring av prosessen (Rones, 1997). Når man benytter seg av perspektivene enkeltvis skiller forhandlingsperspektivet seg ut som det mest dekkende. Det er likevel flere aspekter ved prosessen hvor forhandlingsperspektivet har en svak forklaringskraft. Det er derfor nyttig også å kunne benytte seg av det hierarkiske perspektivet og det kulturelle perspektivet for å få økt forståelse av prosessen. Instrumentelle beslutninger som blir tatt i løpet av prosessen blir påvirket av kulturelle forutsetninger, mens kultur også kan bli manipulert av instrumentelle beslutninger.

10.2 Teoretiske implikasjoner

Et bredt organisasjonsteoretisk perspektiv har vært svært fruktbart i denne studien. De tre perspektivene har bidratt med nyttig innsikt i prosessene bak organiseringen av sentralforvaltningen for klimatilpasning. Perspektivene egner seg spesielt til å forklare organisasjonsendring, og bidrar til en bedre forståelse av hva som motiverer de involverte aktørenes adferd.

Å bruke tre teoretiske perspektiver har gitt muligheten for en utfyllende tolkning av den aktuelle prosessen. Perspektivene har ulik forklaringskraft i forskjellige deler av prosessen. Det hierarkiske perspektivet har god forklaringskraft knyttet til blant

annet vedtaksfasen, men gir ikke en fullverdig forklaring på spenningsforholdene mellom ulike parter i løpet av prosessen. Forhandlingsperspektivet og det kulturelle perspektivet kan i større grad sies å gi en forklaring på spenningsforholdene. Begge perspektivene gir relativt like forventninger knyttet til hvordan aktørene vil samhandle, men har ulik oppfatning av hva som motiverer aktørenes samhandling. Ut fra det kulturelle perspektivet vil uenigheter som oppstår sees på som et resultat av at aktører som deltar i prosessen har ulik organisasjonstilhørighet og dermed forskjellige kulturelle forventninger til prosessen. Ut fra et forhandlingsperspektiv vil man derimot forvente at uenighetene oppstår fordi aktørene anser ulike handlingsalternativer som de mest rasjonelle for å oppnå sine mål. Det vil være vanskelig å kunne si hva som egentlig motiverer aktørenes handlinger, derfor vil de to perspektivene på hver sin måte kunne bidra med like gode analyser av den samme situasjonen.

Selv om det i flere deler av prosessen vil være vanskelig å bedømme i hvilken grad aktørenes handlinger er drevet av organisasjonskultur eller ulike rasjonelle mål, er det faktum at det i vedtaksfasen blir besluttet et tydelig organiseringskifte med på å gi forhandlingsperspektivet bedre forklaringskraft. Forhandlingsperspektivet forventer at selv om aktørene er uenige vil de gjennom forhandling klare å komme til enighet. Ut fra det kulturelle perspektivet vil man derimot forvente at det vil være vanskelig til å komme frem til en felles løsning ettersom ingen av de involverte aktørene vil ønske å gjøre noe som går på bekostning av egen organisasjonskultur.

Samlet sett gir de tre teoretiske perspektivene en god forklaring på prosessens utvikling. For enkelte aspekter kan det likevel argumenteres for at andre teoretiske perspektiver også ville kunne ha en viss forklaringskraft. Dette gjelder for eksempel JDs mindre aktive deltagelse i prosessen rundt utformingen av Meld. St. 33 (2012–2013). Forhandlingsperspektivet gir en overfladisk forklaring på dette ved å legge vekt på at aktører som deltar i en prosess også vil delta i andre prosesser parallelt som kan oppta tid og ressurser. Perspektivet gir imidlertid ingen konkret forklaring på hvorfor dette skjer. Ved å se på endring som et resultat av sammenfall av beslutninger i tid kan man forklare dette bedre. Et slikt perspektiv ser på beslutningsprosesser som ustabile situasjoner og ser på beslutninger som et resultat av tidspunktet for når en beslutning blir fattet og hvilke aktører som på det daværende tidspunktet har mulighet til å delta i prosessen (Rones, 1997). Ut fra et slikt perspektiv vil ytre sjokk slik som terrorangrepet 22. juli 2011 forventes å påvirke politiske prosesser i etterhånd. Det vil forventes at JD sin deltagelse i politiske prosesser etter dette ytre sjokket vil være preget av dette. JD sin mindre aktive deltagelse i det nasjonale klimatilpassningsarbeidet vil derfor sees som en effekt av at et ytre sjokk trakk oppmerksomheten mot andre prosesser.

10.3 Praktiske implikasjoner

Med utgangspunkt i studiens funn kan man trekke noen praktiske implikasjoner. Det er krevende å finne gode organisasjonsstrukturer for håndtering av gjenstridige problem, slik som klimatilpasning. I norsk forvaltning fremstår dette som ekstra krevende ettersom ministerstyreprinsippet står sterkt, noe som har ført til dannelsen av sterke fagdepartementer. Ved håndtering av gjenstridige problem vil det være mange gode argumenter knyttet til valg av ulike organisasjonsstrukturer. Samtidig vil alle organisasjonsstrukturer ha noen ulemper og mangler. Beslutningen om hvilken organisasjonsstruktur som blir valgt er trolig et resultat av avveining knyttet til hvilke aspekter ved det gjenstridige problemet man ønsker å fokusere på, samt politisk kjøpslåing. Beslutningen om å flytte koordineringsansvaret for klimatilpasning fra DSB til Miljødirektoratet kan sees som et resultat av disse to forholdene. Basert på funnene jeg har gjort i studien mener jeg at dette er en godt argumentert beslutning. Samtidig er en uklar ansvarsdeling mellom direktoratene med på å svekke arbeidet som en helhet. Ved håndtering av gjenstridige problem er man avhengig av en klar ansvarsdeling for å unngå både overlapping og underlapping av arbeidsoppgaver (Wegrich og Stimac, 2014). I det nasjonale arbeidet med klimatilpasning ser det ut til å være stor grad av overlapping mellom de sentrale direktoratene. Dette fører til uklarhet om roller og ansvar i forvaltningen og dårlig utnyttelse av eksisterende ressurser. For å sikre et videre effektivt klimatilpasningsarbeid i sentralforvaltningen er man avhengig av en avklaring rundt dette.

Studien har belyst behovet for god samordning ved håndtering av gjenstridige problem. Behovet for god samordning er en utfordring som får stadig mer oppmerksomhet i den norske forvaltningen. I 2012 ble samordningsprinsippet etablert som nytt styringsprinsipp i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge, og i 2014 etablerte regjeringen et program for bedre styring og ledelse i staten med samordning som et av fem delmål. I arbeidet med klimatilpasning ble tverrsektoriell samordning tidlig pekt ut som en avgjørende faktor for et godt klimatilpasningsarbeid, noe som blant annet førte til etableringen av den tverrsektorielle koordineringsgruppen i 2007. Koordineringsgruppen har senere blitt kritisert for å være preget av lite effektiv deltagelse og ble ikke videreført etter prosjektperioden på fem år. Informanten i KLD argumenterte for at dette arbeidet i dag samordnes gjennom andre kanaler, samt at en statlig planretningslinje for inkludering av klimahensyn i planleggingssaker er under etablering og at dette er med på å dekke samordningsbehovet. Jeg vil derimot argumentere for at det er behov for å etablere mer aktive samordningsarenaer på departementsnivå hvor man går over fra den negative minimumssamordningen man i stor grad har i dag til

en mer effektiv og positiv samordning. Det vil si at man i større grad jobber mot å øke fellesutbytte (Scharpf, 1994). Dette vil kreve at de involverte aktørene i mindre grad fokuserer på egen etat, og i større grad på hva som er best for AS Norge.

En siste praktisk implikasjon som jeg vil påpeke er behovet for en rask avklaring av ansvarsforhold. I den aktuelle prosessen ble det allerede i NOU 2010:10 poengtert at det var behov for en rask avklaring av ansvarsforhold i det nasjonale klimatilpasningsarbeidet. Dette ble blant annet begrunnet med at uavklarte ansvarsforhold var med på å svekke klimatilpasningsarbeidet og skape utfordringer for fylkes- og kommuneadministrasjonene. Den endelige avklaringen kom først høsten 2013. Det at dette tok land tid kan knyttes til at klimatilpasning er et gjenstridig problem, noe som er med på å gjøre beslutningsprosessen utfordrende. Det fremsto også som om den politiske ledelsen utsatte beslutningen for å unngå konflikter. Her vil jeg argumentere for at en mer aktiv deltagelse fra samfunnsvitenskapelige forskningsmiljøer kunne hatt en positiv effekt. Selv om det i løpet av prosessen ble utført to samfunnsvitenskapelige studier, CICEROs forstudie i 2004 og NIVIs evalueringsrapport av Klimatilpasningssekretariatet i 2011, burde de samfunnsvitenskapelige forskningsmiljøene i større grad blitt inkludert i prosessen. Dette gjelder i hovedsak i utredningsarbeidet hvor denne aktørgruppen ikke var representert. NOU 2010:10 dannet grunnlaget for utviklingen av politikkområdet og et større fokus på organiseringen av sentralforvaltningen her ville trolig påvirket den videre utviklingen av feltet. Ved etablering av nye politikkområdet mener jeg derfor at dette er viktig å ta i betraktning, særlig ved håndtering av gjenstridige problem.

10.4 Generaliseringspotensiale

Som drøftet i metodekapittelet kan man trekke generaliserende slutninger med utgangspunkt i en casestudie. Dette krever at man definerer studien som et case av et bestemt fenomen (George og Bennett, 2005). Studien jeg har utført kan defineres som en studie av organiseringen av gjenstridige problem i offentlig forvaltning. Studiens funn kan dermed argumenteres for å kunne generaliseres til andre politikkområder som omhandler gjenstridige problemer. Ved en slik form for generalisering er det viktig at man setter klare rammer for hva som kan sees på som et samsvarende case. Hvis man ikke setter klare rammer for dette risikerer man at generaliseringen mister sin representativitet (George og Bennett, 2005). I tillegg til at politikkområdet bør være et gjenstridig problem anser jeg det også som en viktig faktor at klimatilpasningsarbeidet er et nytt politikkområde. Jeg forventer at dette har vært med på å påvirke organiseringen. Dette vil derfor være et viktig aspekt hvis man skal se på samsvarende case.

Parallelt med utviklingen av klimatilpasning som et politikkområde i Norge har det foregått lignende prosesser i andre land. Det vil derfor forventes at trekk ved utviklingsprosessen i Norge også kan gjelde for andre land. Når det er sagt krever en slik generalisering en grundig innføring i de kontekstuelle omgivelsene i de landene der en slik generalisering skal gjøres. Et trekk ved det norske forvaltningssystemet som er med på å prege klimatilpasningsarbeidet i Norge er ministerstyreprinsippet. Dette er et trekk ved forvaltningen som vil antas å være avgjørende at eksisterer, eller at det eventuelt er et tilsvarende system, i land man eventuelt ønsker å trekke generaliserende slutninger til. Dette betyr at min studie ikke vil egne seg til å trekke slutninger om for eksempel Sverige, som selv om landet på mange måter fremstår som likt Norge, ikke har et forvaltningssystem som baserer seg på et ministerstyre.

Selv om det kan være utfordrende å overføre mine funn til andre land, kan funnene bidra til å reise noen viktige spørsmål som likevel vil være aktuelle i mange land. Her vil særlig håndtering av gjenstridige problemer i forvaltningssystemet og samordningsmekanismer være sentrale.

Studien jeg har gjennomført er en detaljert casestudie av hvordan sentralforvaltningen i Norge håndterer et gjenstridig problem. For å øke muligheten til å trekke generaliserende slutninger basert på min studie, vil det være nyttig å gjennomføre detaljerte casestudier av et utvalg av andre land med lignende forvaltningsstruktur og politiske forutsetninger. Basert på en sammenligning av et slikt utvalg vil man øke generaliseringspotensialet.

10.5 Forslag til videre forskning

Det har vært en mangel på samfunnsvitenskapelige studier knyttet til klimaendringer og effektene klimaendringer skaper for samfunnet (Rykkja et al., 2014). Organisering er en avgjørende faktor innenfor alle politikkområder, og særlig ved håndtering av gjenstridige problemer slik som klimatilpasning. Dette bidrar til å øke behovet for organisasjonsteoretiske studier.

Studien jeg har utført har vært begrenset til å ta for seg organiseringen av den nasjonale koordineringen av klimatilpasningsarbeidet og fokuserer på horisontal samordning. Selv om dette er en sentral del av klimatilpasningsfeltet, er det likevel kun en liten del av det. Et forslag til en videre studie ville være å ta for seg den vertikale samordningen tilknyttet klimatilpasningsarbeidet. Regionalt og lokalt nivå spiller en sentral rolle i klimatilpasningsarbeidet i Norge. En studie knyttet til hvordan samordningen mellom de ulike styringsnivåene fungerer og hvilke aktører som utpeker seg som sentrale vil kunne bidra med ny og verdifull innsikt på dette politikkområdet.

Parallelt med prosessen rundt organiseringen av den nasjonale koordineringen av klimatilpasningsarbeidet har organiseringen knyttet til det nasjonale ansvaret for overvann og havnivåstigning blitt drøftet. Mangelen på en avklaring om hvilken nasjonal myndighet som har det nasjonale ansvaret for overvann ble også drøftet i NOU 2010:10. Dette har derimot vært en lengre prosess ettersom det ble besluttet å gjennomføre en offentlig utredning som kun skulle ta for seg overvann. Denne NOU-en ble lagt frem for KLD 2. desember 2015. Denne prosessen vil også være interessant å ta for seg, ettersom det også her har vært flere etater innen ulike sektorer som har blitt trukket frem som interessante. Prosessen kan være spennende å se på separat, men det kan også være interessant å se hvordan de to prosessene har påvirket hverandre og om beslutninger i den ene prosessen har hatt påvirkning på den andre.

Forslag til studier som jeg så langt har presentert har gått ut på å studere de nåværende organiseringsstrukturene. I tillegg kan en studie knyttet til alternative organiseringsstrukturer være fruktbar. Miljøsektoren fikk på et tidlig tidspunkt mye eierskap til politikkområdet. Samtidig utpekte også samfunnssikkerhetssektoren seg som en sentral aktør i klimatilpasningsarbeidet. De to sektorenes tidlige fremtredende rolle innenfor politikkområdet kan tolkes som en medvirkende faktor til utviklingen av den nasjonale organiseringen. Vestlandsforskning kommenterte i sin høringsuttalelse til NOU 2010:10 at de så på det som et godt alternativ å flytte det praktiske koordineringsansvaret for klimatilpasning opp i Planavdelingen til MD ettersom planlegging er helt avgjørende i klimatilpasningsarbeidet. Med utgangspunkt i denne argumentasjonen kan man argumentere for at det nasjonale ansvaret for klimatilpasning kanskje burde legges under KMD ettersom Planavdelingen ble flyttet dit i 2014. NVE er en av de viktigste statlige etatene i arbeidet med klimatilpasning som en følge av deres nasjonale ansvar for flom og skred, det kan dermed argumenteres for å legge ansvaret til dette direktoratets moderdepartement, OED. Eventuelt kunne man gi samfunnssikkerhetssektoren tilbake sin sentrale rolle i arbeidet og legge det nasjonale ansvaret til JD. Jeg tror det kan være fruktbart å gjennomføre en studie hvor man tar for seg mulige organiseringsstrukturer som ikke nødvendigvis tar utgangspunkt i den eksisterende organiseringen. Organisasjonsteori kan bidra med en upartisk analyse som kan gi innsikt i politikkområdets videre organisering, samt gi et innblikk i alternative organiseringsstrukturer.

Kildeliste

Bøker, artikler og avisartikler

- Andersen, S.S (2006) Aktiv informatintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22, 3, s. 278–298.
- Bache, I. og Flinders, M. (2005) *Multi-level governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Bauer, A. Feichtinger, J. og Steurer, R. (2012) The governance of Climate change adaption in 10 OECD countries: Challenges and approaches. *Environmental Policy & Planning*, 14, 3, s. 279–304.
- Berg, L.P. (2015) Justis- og beredskapsdepartementet. *Store norske leksikon*. Store norske leksikon.
- Bjercke, B. (2013) *Erna har flyttet metallkontrollen*. NRK [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.nrk.no/sapmi/erna-har-flyttet-metallkontrollen-1.11343477>. [Hentet 13. mars 2016].
- Bjørgum, L. (2010) Samordning og samvirke for samfunnssikkerhet. En studie av prosessen rundt St. meld. nr. 22 (2007–2008) *Samfunnssikkerhet, samvikre og samordning*. . Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Bergen, Universitetet i Bergen.
- Bouckaert, G., Peters, G. og Verhoest, K. (2010) *Coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management*, New York, Palgrave Macmillan.
- Brunsson, N. og Olsen, J.P. (1997) *The reforming organization*, Fagbokforlaget.
- Buob, S. og Stephan, G. (2010) To mitigate or to adapt: How to confront global climate change. *European journal of political economy*, 27, 1, s. 1–16.
- Campbell, D.T. og Stanley, J. (1966) *Experimental and quasi-experimental designs for research*, Chicago, Houghton Mifflin.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P. og Røvik, K.A. (2009) *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrumentelt, kultur, myte*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H., Læg Reid, P. og Roness, P. (2010) *Forvaltning og politikk*, Oslo, Universitetsforlaget.

- Christensen, T. og Læg Reid, P. (2008) The challenges of coordination in central government organizations: The Norwegian case. *Public Administration Review*, 8, 2, s. 97–119.
- Cohen, M., March, J. og Olsen, J.P (1972) A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1, s. 1–25.
- Dahl, R.A. og Lindblom, C.E. (1953) *Economics and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*, New York, Harber & Row.
- Egeberg, M. (1981) *Stat og organisasjoner. Flertallstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk*, Bergen, Universitetsforlaget.
- Fimreite, A.-L., Lango, P., Læg Reid, P. og Rykkja, L.H. (2014) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Flæte, O. (2015) *Klimarapport rett i arkivet*. Bergens Tidene [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.bt.no/meninger/kronikk/Klimarapport-rett-i-arkivet-3274654.html> [Hentet 15. januar 2015].
- Flyvberg, B. (2006) Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12, 2, s. 219–245.
- George, A.L. og Bennett, A. (2005) *Case studies and theory development in the social sciences*, Cambridge, The Belfer center for science and international affairs.
- Giddens, A. (2011) *The politics of climate change*, Cambridge, Polity press.
- Grønmo, S. (2004) *Samfunnsvitenskapelige metoder*, Bergen, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Head, B. og Alford, J. (2015) Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration and Society*, 47, 6, s. 711–739.
- Hill, M. og Hupe, P. (2014) *Implementing public policy*, Los Angeles, SAGE publication.
- Howlett, M., Ramesh, M og Perl, An. (2009) *Studying public policy. Policy cycles & policy subsystems*, Canada, Oxford University press.
- Jansen, A.-I. (1989) *Makt og miljø : en studie av utformingen av den statlige natur- og miljøvernpolitikken*, Oslo, Universitetsforlaget.
- King, G., Keohane, R.O. og Verba, S. (1994) *Designing social inquiry. Scientific inference in qualitative research*, New Jersey, Princeton University press.
- Krasner, S. (1988) Sovereignty an institutional perspective. *Comparative Political Studies*, 21, 1, s. 66–94.

- Lasswell, H.D. (1956) *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park, University of Maryland Press.
- Lægred, P., Nordø, Å.D. og Rykkja, L.H. (2013) *The quality of coordination in Norwegian central government: The importance of coordination arrangements and structural, cultural and demographic factors*. COCOPS research report.
- Lægred, P. og Rykkja, L.H. (2014) Organisering for samfunnstryggleik. *Stat og styring*, 1, s. 11–13.
- Lægred, P. og Rykkja, L.H. (2015) Organizing for «wicked problems» – Analysing coordination arrangements in two policy areas. *International Journal of Public Sector Management*, 28, 6, s. 475–493.
- March, J.G. og Olsen, J.P. (1983) Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government. *The American Political Science Review*, 77, 2, s. 281–296.
- March, J.G. og Olsen, J.P. (1989) *Rediscovering Institutions: The organizational basis of politics*, New York, Free Press.
- March, J.G. og Olsen, J.P. (2008) The logic of appropriateness. I Goodin, Robert, Moran, Michael og Rein, Martin (red.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, Oxford University Press.
- Nakamura, R.T (1987) The textbook policy process and implementation research. *Policy Studies Review*, 7, 1, s. 142–154.
- Olsen, J.P. (1978) *Politisk organisering*, Bergen, Universitetsforlaget.
- Parry, M., Arnell, N., Hulme, M., Nicjolls, R. og Livermore, Ma. (1998) Adapting til the inevitable. *Nature*, 395, 6704, s. 741.
- Peters, B.G. (2011) *Institutional Theory in Political Science: The «New Institutionalism»*, London og New York, The Free Press.
- Rittel, H. og Webber, M. (1973) Dilemmas in a general planning theory. *Policy Sciences*, 4, 2, s. 155–169.
- Roness, P. (1997) *Organisasjonsendringer*, Bergen, Fagbokforlaget.
- Rykkja, L.H., Neby, S. og Hope, K.L. (2014) Implementation and governance: Current av future research om climate change policy. *Public Policy and Administration*, 29, 2, s. 106–130.
- Sanner, J.T. og Sundtoft, T. (2015) *Aktiv klimatilpasning*. Bergens Tidene [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.bt.no/meninger/debatt/Aktiv-klimatilpasning3276632.html> [Hentet 15. januar 2015].

- Scharpf, F. (1994) Games real actors could play. Positive and negative coordination on embedded negotiation. *Journal of Theoretical Politics*, 6, 1, s. 27–53.
- Selznick, P. (1957) Leadership in administration. A sociological interpretation, New York, Harper & Row.
- Serigstad, S. (2003) Samordning og samfunnstryggleik. Ein studie av omorganiseringa av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga i Noreg i perioden 1999–2002. *Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap*. Bergen, Universitetet i Bergen.
- Simon, H.A. (1997) Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization, New York, Simon & Schuster Free Press.
- Termeer, C., Dewulf, A., Breeman, G. og Stiller, S. (2013) *Governance capabilities for dealing wisely with wicked problems*. Administration and Society [Internett] Tilgjengelig fra: [Hentet 3. mai 2015].
- Tol, R.S.J. (2005) Adaption and mitigation: trade-offs in substance and method. *Environmental Science & Policy*, 8, 6, s. 572–178.
- Weber, E.P. og Khademian, A.M. (2008) Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Community Builders in Network Settings. *Public Administration Review*, 68, 2, s. 334–349.
- Wegrich, K. og Stimac, V. (2014) Coordination capacity. I Lodge, Martin og Wegrich, Kai (red.) *The problem-solving capacity of the modern state*. Oxford, Oxford University Press.
- Yin, Robert K. (2014) *Case study research. Design and methods*, Los Angeles, SAGE publications.

Offentlige dokumenter

- DSB (2014a) DSBs mål og strategier for 2013–2017 [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.dsb.no/en/toppmeny/Om-DSB/Hovedstrategier/> [Hentet 22. mars 2016]
- DSB (2014b) Nasjonalt risikobilde 2014. Katastrofer som kan ramme det norske samfunn
- DSB (2015) Klimahjelperen. En veileder i hvordan ivareta samfunnssikkerhet og klimatilpasning i planlegging etter plan- og bygningsloven
- DSB, NVE og Miljødirektoratet (2015) Roller og oppgaver i klimatilpasning – DSB, NVE og Miljødirektoratet
- KLD (2014a) Tildelingsbrev til Miljødirektoratet

KLD (2014b) Ansvarsområder og oppgaver i Klima- og miljødepartementet
[Internett] Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kld/dep/id673/>
[Hentet 24.

januar 2016]

Kgl. res. (2008): Oppnevning av offentlig utvalg som skal utrede samfunnets
sårbarhet og behov for tilpasning til konsekvensene av klimaendringer –
12.12.2008

Innst. 497S (2012–2013) Innstilling til Stortinget fra Energi- og miljøkomiteen om
Klimatilpasning i Norge, Meld. St. 33 (2012–2013)

Innst. 9S (2013–2014) Innstilling fra Energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på
statsbudsjettet for 2014 vedkommende Kommunal- og
moderniseringsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Klima- og
miljødepartementet

MD (2007) Rapport om sårbarhet for og tilpasning til klimaendringer i sektorer i
Norge.

Miljødirektoratet (2013) Dette er miljødirektoratet [Internett] Tilgjengelig fra:
<http://www.miljodirektoratet.no/no/Publikasjoner/2013/Juli-2013/Dette-er-Miljodirektoratet/> [Hentet 2. mars 2016]

MD (2013) Meld. St. 33 (2012–2013) Klimatilpasning i Norge – Rettingar

Meld. St. 21 (2011–2012) Norsk klimapolitikk

Meld. St. 29 (2011–2012) Samfunnssikkerhet.

Meld. St. 33 (2012–2013) Klimatilpasning i Norge

NOU 2010:10 Tilpasning til eit klima i endring

Prop. 1S (2013–2014) For budsjettåret 2014 fra Miljøverndepartementet

Prop. 1S Tillegg 1 (2013–2014) For budsjettåret 2014 – Endringer av Prop. 1S (2013
2014) Statsbudsjettet 2014 fra Finansdepartementet

Regjeringen (2008) Klimatilpasning i Norge. Regjeringens arbeid med tilpasning til
klimaendringene

Regjeringen (2013) Endringer i departementsstrukturen. Pressemelding.
13.12.2013. [Internett] Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endringer-idepartementsstrukturen/id742964/> [Hentet 2. mars 2016]

SOU 2007:60 Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter

St.meld. 39 (2003–2004) Samfunnssikkerhet og sivilt–militært samarbeid

St.meld. 22 (2007–2008) Samfunnssikkerhet, samvirke og samordning

St.prp. 1 (2006–2007) For budsjettåret 2007

Stortinget (2013) Behandlingen av Innstilling 497S (2012–2013) på Stortinget 19. juni. [Internett] Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2012-2013/130619/8/> [Hentet 22. mars 2016]

Vedtak 642 (2013) Behandling av Meld. St. (2012-2013) – 19.05.2013

Vedtak 75 (2004) Behandlingen av St.meld. 39 (2003-2004) – 30.11.2004

Vegvesenet (2015) Klima og transport. Transport. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.vegvesen.no/fag/Fokusomrader/Forskning+og+utvikling/Avsluttede+FoU-program/Klima+og+transport/klima-og-transport> [Hentet 12.mars 2016].

Interndokumenter fra Klimatilpasningssekretariatets og Klimatilpasningsutvalgets arkiver

Intern: MD (2007a) Mandat for koordineringsgruppen

Intern: MD (2007b) Statsbudsjett 2007 – belastningsfullmakt
Klimatilpasningssekretariatet

Intern: MD (2007c) Referat fra møte i koordineringsgruppen, 12.09.2007

*Intern: Klimatilpasningssekretariatet (2008) Årsrapport 2008 Nasjonalt sekretariat
for klimatilpasning*

Intern: MD (2008a) Referat fra møte mellom Flæte, MD og
Klimatilpasningssekretariatet om Klimatilpasningsutvalget, 18.11.2008

Intern: MD (2008b) *Referat fra møte mellom Flæte, MD og
Klimatilpasningssekretariatet om Klimatilpasningsutvalget, 16.12.2008*

Intern: MD (2009) *Referat fra departementsgruppen(koordineringsgruppen),
28.01.2009.*

Rapporter

CICERO (2004a) Klimaendringer og beredskapsutfordringer. Oppdrag for DSB.
CICERO report 2004:09

CICERO (2004b) *Forstudie til klimatilpasningsstrategi for Norge*. Oppdrag for Miljøverndepartementet. CICERO report 2004:11

Difi (2014) *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*.

IPCC (2001) *Climate change 2001: Impacts, adaptation and vulnerability*. Published for the Intergovernmental Panel on Climate Change

NIVI (2011) *Evaluering av klimatilpasningssekretariatet*. Oppdrag for Miljøverndepartementet. NIVI rapport 2011:8.

Vestlandsforskning (2012) *Ansvarsdeling mellom kommune og stat i arbeidet med klimatilpasning. En utredning av Vestlandsforskning på oppdrag fra KS*.

Internettside

www.Regjeringen.no

Informanter

Bård Vegar Solhjell, Stortingsrepresentant fra SV

Miljøvernminister fra 23. mars 2012 til 16. oktober 2013 under Stoltenberg 2 regjeringen

Intervju: 26. oktober 2015

Oddvar Flæte, Leder for Klimatilpasningsutvalget

Tidligere Fylkesmann i Sogn og Fjordane

Intervju: 25. september 2015

Ingvild Andreassen Sæverud, Ekspedisjonssjef for Klimaavdelingen i Klima- og miljødepartementet fra 2011

Hun begynte i MD i 2005 i Avdeling for klima og forurensing, seksjon for klima og energi som rådgiver, og fra 2008 til 2011 var hun avdelingsdirektør i samme seksjon

Intervju: 26. oktober 2015

Astri Hildrum, Sekretariatsleder for Klimatilpasningsutvalget fra februar 2009 til mars 2010

Intervju: 24. oktober 2015

Janne Karlsen, Utvalgsmedlem i Klimatilpasningsutvalget

Avdelingsdirektør i Avdeling for forebyggende samfunnsikkerhet og analyse

Tidligere seksjonssjef i Seksjon for analyse og utredning i DSB (*Hadde gjennom denne stillingen personalansvaret for Klimatilpasningssekretariatet*)

Intervju: 23. september 2015

Herdis Laupsa, Koordineringsansvarlig for klimatilpasning i Miljødirektoratet

Intervju: 21. oktober 2015

Informant A, Klimatilpasningssekretariatet/DSB

Intervju: 22. oktober 2015

Informant B, Klimatilpasningssekretariatet/DSB

Intervju: 22. oktober 2015

Vedlegg 1: Eksempel på intervjuguide

Som det ble gjort rede for i kapittel 2 ble det benyttet ulike intervjuguider ettersom respondentene hadde hatt ulike roller i det nasjonale klimatilpasningsarbeidet og deltatt på ulike stadier av prosessen. Intervjuguidene hadde likevel enkelte temaer som gikk igjen og hadde mange likhetstrekk. Nedenfor vil jeg presentere et utvalg av spørsmålene som ble stilt informantene.

A Persondata

1. Hva er din faglige bakgrunn?
2. Hva er/var din rolle i det nasjonale klimatilpasningsarbeidet?

B Den tverrsektorielle koordineringsgruppen og Klimatilpasningssekretariatet

3. Hvordan arbeidet koordineringsgruppen?
4. Hvordan fungerte den tverrsektorielle samordningen mellom departementene?
5. Hvordan var forholdet mellom koordineringsgruppen og Klimatilpasningssekretariatet?
6. Hvordan var prosessen rundt beslutningen om å legge Klimatilpasningssekretariatet til DSB?
7. Hvordan var Klimatilpasningssekretariatet satt sammen og hva var dere rolle i det nasjonale klimatilpasningsarbeidet?
8. Hvordan fungerte den prosjektbaserte strukturen til koordineringsgruppen og Klimatilpasningssekretariatet?
9. Hvordan påvirket det Klimatilpasningssekretariatet og ha styringslinjer til både MD og JD?
10. Hvordan var sekretariatets tilknytning til DSB?
11. Hvordan utviklet koordineringsgruppen seg i løpet av de 5 årene den eksisterte?

12. Hvordan utviklet Klimatilpasningssekretariatet seg i løpet av de 6 årene det eksisterte? Hva slags effekt hadde sekretariatets egne medlemmer på denne utviklingen?

C Forarbeidet til, utarbeidelsen av og den endelige utredningen – NOU 2010:10

13. Hva syns du om utredningens mandat?
14. Hva syns du om sammensettingen av utvalget?
15. Hvordan utøvde MD sin rolle som lederdepartement for utredningen?
16. Hva oppfattet dere som hovedbudskapet i mandatet?
17. Hvor mye tid ble brukt på avgrensning av mandatet?
18. I hvilken grad drøftet dere den nasjonale organiseringen i utvalget?
19. Hva var årsaken til den svært overfladiske tilrådingen som ble gitt i utredningen med tanke på den nasjonale organiseringen?
20. Var det noen konflikter i utredningsarbeidet?
21. Hva slags rolle hadde Klimatilpasningssekretariatet i utredningsarbeidet?
Hva var grunnen til at de ikke ble benyttet i større grad?
22. Hvordan jobbet utvalgssekretariatet?
23. Hvordan var samarbeidet mellom aktørene som deltok i utvalgsarbeidet?

D Arbeidet rundt Meld. St. 33 (2012–2013)

24. Hvem deltok i arbeidet med stortingsmeldingen og hvem ledet det?
25. Hvordan var arbeidet strukturert?
26. Hvilke temaer ble prioritert i arbeidet med stortingsmeldingen?
27. Var det noen konflikter i arbeidet med stortingsmeldingen?
28. I hvilken grad var den politiske ledelsen inkludert i arbeidet?
29. I hvilken grad ble høringssvarene tatt hensyn til i stortingsmeldingen?
30. I hvilken grad ble den nasjonale organiseringen drøftet?
31. Hvorfor ble ikke det nasjonale koordineringsansvaret avklart i stortingsmeldingen?
32. Hvem ble stortingsmeldingen sendt på høringsrunde til? Hva slags tilbakemeldinger ble gitt?

**E Beslutningen om å flytte koordineringsansvaret fra DSB til Miljødirektoratet
(Prop.1S (2013–2014) fra MD)**

- 33.** Hva var argumentasjonen for å flytte koordineringsansvaret til Miljødirektoratet?
- 34.** Hva slags effekt har denne endringen hatt på det nasjonale klimatilpasningsarbeidet?
- 35.** Var det enkelte aktører som hadde en større rolle enn andre i denne beslutningen?
- 36.** Hvordan er samarbeidet mellom de sentrale etatene i dag?

Vedlegg 2: Liste over høringsinstanser til NOU 2010:10

Departementer: (14)	Nordland fylkeskommune
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Møre og Romsdal fylkeskommune
Finansdepartementet	Østfold fylkeskommune
Fiskeri- og kystdepartementet	Sør-Trøndelag fylkeskommune
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Sogn og Fjordane fylkeskommune
Forsvarsdepartementet	Telemark fylkeskommune
Helse- og omsorgsdepartementet	Hordaland fylkeskommune
Justis- og politidepartementet	Troms fylkeskommune
Kommune- og regionaldepartementet	Finnmark fylkeskommune
Kunnskapsdepartementet	Buskerud fylkeskommune
Landbruks- og matdepartementet	Vestfold fylkeskommune
Nærings- og handelsdepartementet	Bergen kommune
Olje- og energidepartementet	Enebakk kommune
Samferdselsdepartementet	Larvik kommune
Utenriksdepartementet	Luster kommune
	Oslo kommune
Direktorater og fagetater: (25)	Porsgrunn og Skien kommune (felles)
Direktorat for naturforvaltning	Sarpsborg kommune
Direktorat for samfunnsikkerhet og beredskap	Troms kommune
Fiskeridirektoratet	
Helsedirektoratet	Forskning: (5)
Klima- og forurensingsdirektoratet	CICERO
Norges vassdrag- og energidirektorat	Naturviterne
Oljedirektoratet	SINTEF
Sjøfartsdirektoratet	Tekna
Kystverket	Vestlandsforskning
Luftfartstilsynet	
Mattilsynet	Bransjeorganisasjoner og fagforeninger: (25)
Post- og teletilsynet	Akademikerne
Reindriftsforvaltningen	Avinor
Riksantikvaren	Bygge bransjen (felles uttalelse fra 4 aktører**)
Sametinget	Den norske legeforening
Statensbygningstekniske etat	Entreprenørforretningen – bygg og anlegg
Statens jernbanetilsyn	Fagforbundet
Statens kartverk	Finansnæringens fellesorganisasjon
Statens vegvesen	Foreningen næringseiendom
Forskningsrådet	Forskerforbundet
Veterinærinstituttet*	Hovedorganisasjonen for handel og tjenester

Metrologisk institutt*	KS
Havforskningsinstituttet*	KS bedrift
Bioforsk*	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Fremtidens byer*	Maskinentreprenørenes forbund
	Næringslivets hovedorganisasjon
Kommune og fylkesadministrasjoner: (29)	Norges bondelag
Fylkesmannen i Finnmark	Norsk design
Fylkesmannen i Hedmark	Norsk industri
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Norsk kommunalteknisk forening
Fylkesmannen i Nordland	Norsk landbrukssamvirke
Fylkesmannen i Oppland	Norsk transportarbeiderforbund
Fylkesmannen i Vest-Agder	Norsk vann
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	Norsk lakseelver
Fylkesmannen i Vestfold	Unio
Fylkesmannen i Østfold	Yrkesorganisasjonenes sentralforbund
Hedmark fylkeskommune	

* Ikke helt egnet for gruppen, men ble plassert i den gruppen som egnet seg best

** Felles uttalelse fra Boligprodusentenes forening, Byggevareindustriens forening, Norges byggmesterforbund og Norske muremesteres landsforening (felles)