



UIT

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

NT-fakultetet, Institutt for Ingeniørfag og Sikkerhet

Barrierer i arbeidet med regional klimatilpasning

- en studie av Fylkesmannen i Finnmark

Stian Kjellmo

SVF-3920 Masteroppgave i samfunnssikkerhet fordypning Sikkerhet og beredskap i nordområdene

29.06.2014

Antall ord: 17812



Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg utfordringer som er knyttet til Fylkesmannens rolle som tilsyns, veilednings- og samordningsorgan i arbeidet med klimatilpasning. Fylkesmannen i Finnmark er gjenstand for oppgavens undersøkelser.

Oppgavens problemstilling er;

«Hvilke barrierer finnes for lokal klimatilpasning, hvordan jobber Fylkesmannen med disse barrierene og hvordan kan kompetanseoverføring tilrettelegges for å styrke lokal klimatilpasning – en studie av Fylkesmannen i Finnmark.»

Problemstillingen har sin bakgrunn i et stadig økende fokus på klimaendringene og tilpasning til disse både globalt, nasjonalt og regionalt.

Problemstillingen er forsøkt belyst ved bruk av teorier som omhandler grenseoverskridende risiko, klimatilpasning, kommunikasjon og organisatorisk læring.

Oppgaven er gjennomført som en kvalitativ case-studie, der intervjuer av personer hos Fylkesmannen i Finnmark, samt gjennomgang av ulike styringsdokumenter for nasjonalt, regionalt og lokalt klimatilpasningsarbeid utgjør grunnlaget.

Oppgaven konkluderer med at Fylkesmannen i Finnmark opplever ulike barrierer i sitt arbeid med klimatilpasning. De største utfordringene for Fylkesmannen i Finnmark er; mangel på ressurser - hovedsakelig personell, svake statlige styringssignaler, diffuse oppdragsbeskrivelser, mangelfull innsikt i og forståelse for problematikken i fylkets kommuner, samt manglede initiativ for interkommunale samarbeidsformer.

Mangel på ressurser må bøtes på ved hjelp av statlige bevilgninger. De øvrige barrierene bør søkes løst ved hjelp av en gradvis tilnærming til kommunikativ samhandling mellom Fylkesmannen i Finnmark, kommunene og øvrige aktører. Dette vil kunne bidra til å legge grunnlag for felles forståelse og læring i arbeidet med klimatilpasning.

Forord

Denne oppgaven markerer slutten på fem år med studier innen Samfunnssikkerhet ved Universitetet i Tromsø, Norges Arktiske Universitet. Først tre år som bachelorstudent innen Samfunnssikkerhet og Miljø, så to år som masterstudent innen Samfunnssikkerhet – med fordypning i sikkerhet og beredskap i Nordområdene. Arbeidet med oppgaven har pågått i perioden mellom januar 2014 og juni 2014.

Det har vært fem lærerike år, og den faglige ballasten jeg sitter igjen med håper og tror jeg kan komme til nytte for en framtidig arbeidsgiver.

Det å være voksen student med familie, jobb og dagliglivets små og store forpliktelser ved siden av studiene, har i perioder bydd på utfordringer.

Jeg vil derfor rette en stor takk til min kjære samboer Ann Iren, og mine to flotte gutter Mathias og Joakim. De har alle vist stor vilje til tilpasning når det har vært påkrevd.

Tusen takk mine kjære, nå er det over for denne gang!

Takk også til besteforeldre og andre som har bidratt som barnevakt og tilretteleggere i de mest intense periodene.

Takk til min medstudent og gode venn, Jonette Nærland Braathen. Vi har fulgt hverandre gjennom fem års studier. Din evne til å sette faget Samfunnssikkerhet inn i en større sammenheng er imponerende.

Takk til Fylkesmannen i Finnmark og mine informanter og kontaktpersoner der. En gjeng flinke folk med engasjement og stor kunnskap. Uten deres bidrag ville denne oppgaven ikke latt seg gjennomføre.

Til sist vil jeg rette en stor takk til min veileder ved Institutt for Ingeniørfag og Sikkerhet, Maria Hammer. Engasjementet du har vist setter jeg stor pris på. De veiledninger vi har vært igjennom har vært veldig lærerike og konstruktive for mitt vedkommende. Håper at min oppgaveprosess også har tilført deg nyttig kunnskap om klimaendringer og ikke minst viktigheten av klimatilpasning.

Tromsø, 29. juni 2014

Stian Kjellmo

Innholdsfortegnelse

1.0 Innledning.....	3
1.2 problemstilling.....	5
1.3 kontekst.....	5
1.4 Avgrensninger	7
1.5 Oppgavens oppbygning	8
2.0 Teori	9
2.1 Risikosamfunnet	9
2.2 Klimatilpasning	11
2.3 Kunnskap, kompetanse og læring.....	16
3.0 Metode.....	20
3.1 Forskningsdesign og strategi	20
3.2 Datainnsamling	21
3.3 Dataanalyse.....	24
3.4 Validitet og reliabilitet.....	25
3.5 Etisk refleksjon	25
4.0 Empiri.....	25
4.1 Statlige styringsdokumenter for klimatilpasning.....	25
4.2 Klimarelaterte utfordringer i Finnmark	29
4.3 Fylkesmannen i Finnmarks arbeid med klimatilpasning.....	31
4.4 Læring, kunnskap og kompetanse	36
5.0 Drøfting	38
5.1 Fylkesmannens arbeid med klimatilpasning og barrierer.....	38
5.2 Kunnskaps- og kompetanseoverføring i arbeidet med klimatilpasning	44
6.0 Avslutning	47
7.0 Litteraturliste	49
Vedlegg	52

1.0 Innledning

Klimaendringer regnes i dag som en av de største utfordringen verden står overfor. En ny rapport fra the Intergovernmental Panel on Climate Change, legger til side det meste av tvil i forhold til om klimaendringene faktisk eksisterer (IPPC 2014). For lokal planlegging i norske kommuner representerer klimaendring trusler som økt ekstremvær og press på sårbar infrastruktur, havnivåstigning som kan true bebyggelse, økt fare for skred, og endring av skredmønster med mer (NOU 2010:10, Meld. St. 33 (2012-2013)).

Behovet for å tilpasse seg klimaendringer i norske kommuner har blitt sammenfattet i begrepet *klimatilpasning*. Klimatilpasning inngår i mange områder av vår samfunnsstruktur. I følge en rapport fra Miljøverndepartementet handler klimatilpasning om;

«(...) å erkjenne at klimaet er i endring, prøve å forstå korleis endringane kan påverke samfunnet og gjere val som reduserer dei negative sidene av påverknaden, men som òg utnyttar dei positive.» (NOU 2010:10).

Historisk har klimatilpasning i liten grad vært prioritert i norsk politikk, dette er også symptomatisk for resten av Europa. Problematikken ble ikke satt ordentlig på dagsorden før tiltak for klimatilpasning ble spesifisert i en stortingsmelding fra 2007 (Bye m. fl., 2013). I Norge kan det hevdes at klimaforskningen som har vært utført har bidratt til å sette klimatilpasning på dagsorden. I tillegg har Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap, godt hjulpet av ildsjeler i systemet, løftet problematikken fram i offentligheten blant annet ved en rekke ulike publiseringer (Bye m. fl. 2013). Fokuset på klimatilpasning har de siste årene blitt merkbart større, noe både nasjonale utredninger (NOU 2010:10) og stortingsmeldinger (Meld. St. 33 (2012-2013)) vitner om.

Problematikken rundt klimaendringene er kompleks og sammensatt. Selv om det utarbeides konsekvensscenarier for fremtiden, er disse på mange måter vanskelige å forholde seg til og planlegge etter. Dette er i tråd med de teorier den tyske sosiologen Ulrich Beck la fram med utgivelsen av boken *Risikosamfunnet* fra 1986. Beck hevder blant annet at det er vanskelig å forholde seg til global risiko, slik som klimaendringer, nettopp fordi de på mange måter framstår som usynlige og har et langt og uoversiktlig utviklingsløp (Beck, 2010). I denne oppgaven vil jeg se på hvordan et nivå i norsk forvaltning, Fylkesmannen, jobber i forhold til lokal og regional klimatilpasning.

Når det gjelder klimatilpasning, er det kommunene som er ansvarlige for implementeringen. Dette går klart fram av Lov 27 juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling

(Plan- og bygningsloven)¹, som blant annet pålegger kommunene å gjennomføre helhetlige Risiko- og sårbarhetsanalyser der klima og klimatilpasning skal inngå som en del av disse analysene. Lovverket tilsier også at klima og klimatilpasning skal inngå i alt kommunalt planarbeid som utføres. Planlegging er et av de viktigste verktøyene norske kommuner har for å styre samfunnsutviklingen innenfor eget område. Samtidig er det en kjensgjerning at mange kommuner planlegger fordi de gjennom lovverk er pålagt dette (Kleven m.fl. 1998).

Undersøkelser viser at det er forholdsvis stor forskjell på hvor langt norske kommuner har kommet i sitt arbeid med klimatilpasning (DSB, 2011). Tematikken er av relativ ny art, og det er sannsynlig at både kommuner og statlige instanser har merket behovet for en mer detaljert beskrivelse av hvordan dette arbeidet skal forgå. Viktigheten av slike statlige føringer går også fram av Stortingsmelding 33, «*Klimatilpasning i Norge*», der det blant annet heter;

«For at kommunene skal kunne utføre oppgavene sine på en måte som sikrer robuste og bærekraftige lokalsamfunn i framtida, er det nødvendig at hensynet til endret klima blir en integrert del av de kommunale ansvarsområdene. Regjeringen vil derfor at det utarbeides en statlig planretningslinje for kommunenes og fylkeskommunenes arbeid med klimatilpasning i areal- og samfunnsplanleggingen ...». (Meld. St. 33 (2012-2013)).

Manglende statlige retningslinjer og styringssignaler i forhold til arbeidet med klimatilpasning vanskeliggjør i mange tilfeller kommunens arbeid med å prioritere mellom ulike interesser (Sælensminde m.fl. 2012). Aven, m.fl. (2008) belyser behovet for overordnede samordningsorganer innenfor tematikken Samfunnssikkerhet, herunder klimatilpasning. Fylkesmannen er Statens representant i fylkene, og har i den forbindelse tre primær oppgaver knyttet til klimatilpasning; tilsyn, veiledning og samordning, dette følger av *Instruks for samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard*, (Justis- og beredskapsdepartementet 2008). Alle de ulike forvaltningsnivåene har sine respektive roller i planlegging, mens Staten gjennom fylkesmennene utgjør det maktmessige og koordinerende elementet (Aven m.fl. 2008).

Jeg ønsker gjennom mine undersøkelser å få et innblikk i hvilke forventninger som ligger på Fylkesmannen i forhold til lokal klimatilpasning, hvordan Fylkesmannen arbeider med klimatilpasning, både eksternt opp mot kommunene, men også internt i embetet. I tillegg

¹ Lov 27 juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven). Heretter kaller jeg denne for det mer folkelige navnet plan- og bygningsloven.

ønsker jeg å avdekke hva som utgjør de største utfordringene i forhold til klimaendringer og hvordan det arbeides med å tilpasse seg disse. Jeg har valgt Fylkesmannen i Finnmark som case i denne oppgaven. Begrunnelsen for dette er at Finnmark er et spesielt fylke sammenlignet med mange andre. Hardt og differensiert klima, stor geografisk utbredelse og en spredt bosetning bidrar til at utfordringene med å ivareta samfunnssikkerhet, herunder klimatilpasning, antas å være store. Finnmark har heller ikke vært spesielt godt representert i nasjonale eller regionale samarbeidsprosjekter om klimatilpasning.

1.2 problemstilling

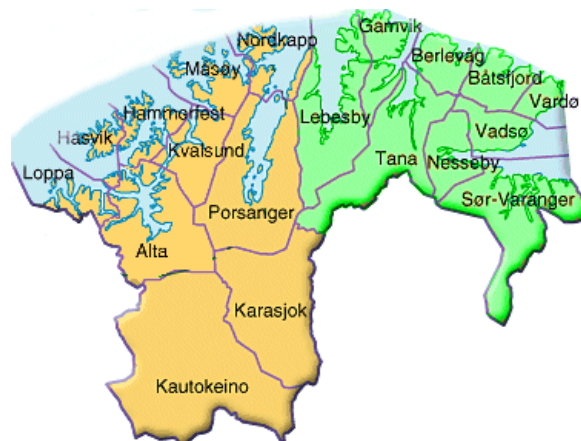
På bakgrunn av dette har jeg laget følgende problemstilling:

Hvilke barrierer finnes for lokal klimatilpasning, hvordan jobber Fylkesmannen med disse barrierene og hvordan kan kompetanseoverføring tilrettelegges for å styrke lokal klimatilpasning – en studie av Fylkesmannen i Finnmark

Problemstillingen vil søkes besvart ved kvalitativ forskningsmetode nærmere bestemt intervju med ansatte hos Fylkesmannen i Finnmark som arbeider med problemstillinger omkring klimatilpasning. I tillegg vil jeg bruke informasjon fra ulike dokumenter med relevans til tema.

1.3 kontekst

Finnmark er Norges nordligste fylke, og arealmessig det desidert største. Finnmark er samtidig det tynneste befolkede fylket i landet, med 75 000 innbyggere. I Nord grenser Finnmark mot Polhavet, i øst mot Barentshavet og Russland, i sør mot Finland, mens den vestlige grensen er mot Troms fylke. Finnmark har 19 kommuner (Figur 1), og deles inn i fire ulike naturområder; Øst-Finnmark, Vest-Finnmark, Finnmarksvidda og kystområdene. Golfstrømmens plassering medfører en forholdsvis høy sjøtemperatur i forhold til breddegraden. Dette gjør at kysten er isfri også på i den kaldeste vintertiden. Langs kysten er opplevd vind av styrke liten kuling eller sterkere i mellom 30-40 % av tiden. Klimaet i indre strøk har et kontinentalt preg, med høy sommertemperatur og lav vintertemperatur. Finnmark er landets mest nedbørfattige fylke (Fylkesmannen i Finnmark, 2013).



Figur 1: Finnmark fylke med kommuneinndeling. Kilde: Øst Finnmark regionråd

På grunn av sin geografiske beliggenhet, befinner Finnmark seg langt fra landets sentralmakt, men er samtidig en viktig del av det som defineres som Nordområdene. Nordområdene er et viktig ressursområde, med store naturlige forekomster av fisk og olje. Barentssamarbeidet, som Finnmark fylke er en del av, definerer en rekke konkrete samarbeidsområder mellom de 13 fylkene i Norge, Sverige, Russland og Finland som deltar i dette. Blant annet transport, infrastruktur, redningssamarbeid og forskning (Fylkesmannen i Finnmark, 2013).

Som nevnt tidligere, har det til alle tider vært store interne klimaforskjeller i Finnmark. Det store arealet og ulike naturområder reflekteres i ulike typer vær og klima.

I Finnmark forventes det naturlig nok også en endring i klima i årene som kommer. Det foreligger modellerte klimascenarier som ser på klimautvikling fram mot år 2100. Disse beregningene tilsier at det vil bli varmere, og spesielt vintrene i fylket vil bli mildere. Dette gjør enkelte kommuner mer sårbare enn andre (Figur 2). Det forventes også en generell nedbørsøkning, med høyest intensitet på høsten. Det er knyttet noe usikkerhet i forhold til vindøkning, men det antas på bakgrunn av tilgjengelig forskning, at hyppigheten av kraftige stormer vil øke (Fylkesmannen i Finnmark, 2013).

Når det gjelder framtidens klima, er framskrivninger om dette ingen eksakt vitenskap. En overordnet global klimaprojeksjon basert på et stort antall klimamodeller er forholdsvis nøyaktig. Problemer kan imidlertid oppstå når disse projeksjonene skal nedskaleres og si noe om regionale og lokale forhold – det er da knyttet en del usikkerhet til nøyaktigheten i framskrivningene. Disse modellberegningene utvikles stadig, og forbedres, også når det gjelder regionale framskrivninger. Dermed ansees projeksjonene for å være nøyaktige nok til beskrive hovedtrekkene for framtidens klima (Fylkesmannen i Finnmark, 2013)



Figur 2: Illustrasjonen viser områder i Finnmark som antas å være særlig sårbar for klimaendringer. Brun/rød farge i kartet indikerer høy sårbarhet, gul middels sårbarhet og grønn liten sårbarhet. Kilde: Miljøstatus i Norge.

1.4 Avgrensninger

I vår bacheloroppgave fra 2012 så vi på de mange kommunale prosesser i håndteringen av de pågående klimaendringene (Braathen, Kjellmo og Vangen, 2012). I denne oppgaven var hovedfokuset kommunenes arbeid med klimatilpasning. Fylkesmannens rolle i dette ble så vidt berørt, men da ut fra ståstedet til de kommunene vi samarbeidet med. Tema i denne oppgaven er for meg en naturlig videreføring av det arbeidet jeg var med på i 2012. Jeg ønsker gjennom min studie av Fylkesmannen i Finnmark å få et innblikk i hvordan det statlige nivået i norsk forvaltning håndterer klimatilpasning, gjennom de oppgaver de er tildelt.

Det foreligger per i dag lite forskningsmateriale som tar for seg fylkesmennenes håndtering av disse oppgavene. Dette skyldes nok i hovedsak at både tematikk, lovverk og pålagte oppgaver er av relativ ny dato. Når det gjelder Fylkesmannen i Finnmark er det lite som tyder på at de har kommet noe lengre i dette arbeidet enn resten av landets fylkesmenn. Finnmarks arealmessige størrelse og geografiske beliggenhet, er også interessant sett i et samfunnssikkerhetsmessig perspektiv. Stort areal, lav folketetthet, spredt bosetning, hardt klima og grenselinjer til både Russland og Finland er karakteristikk som Finnmark er alene om sammenlignet med de andre fylkene i Norge.

Som statens representant i fylkene, har Fylkesmannen gjennom sitt mandat stor innflytelse på hvordan arbeidet med klimatilpasning utføres i norske kommuner. Måten Fylkesmannen i

Finnmark arbeider med klimaendringene og de utfordringer dette medfører, danner mye av grunnlaget for min problemstilling. Dette er årsaken til at jeg vil se nærmere på, og begrense meg til, dette forvaltningsnivået. I en større kontekst hadde det vært interessant å få innblikk i og tilbakemelding fra fylkets kommuner på det arbeidet Fylkesmannen i Finnmark utfører relatert til klimatilpasning, men det ville ha gjort oppgaven såpass stor at den ville ha blitt uhåndterlig.

Jeg har i tillegg gjort noen flere avgrensninger som er verdt å nevne. For det første vil jeg ikke gå nærmere inn på årsaker til de pågående klimaendringene. Dette vil falle utenfor denne oppgavens rammer. Om de klimaendringene som oppleves i dag er menneskeskapte eller ikke vil heller ikke bli gjenstand for videre oppfølging, da dette ikke ansees å være relevant for oppgavens tema og problemstilling. Jeg har heller ikke fokusert nevneverdig på Fylkesmannen i Finnmarks generelle beredskapsarbeid. Fylkesmannen har mange planleggings- og beredskapsrelaterte oppgaver som ikke innbefatter klimatilpasning – disse vil ikke bli omtalt såfremt det ikke er naturlig innenfor oppgavens tema.

Formålet med mine undersøkelser av Fylkesmannen i Finnmark er først og fremst å få et innblikk i hvordan oppfølgingen av fylkets kommuner og deres arbeid med klimatilpasning utføres rent praktisk. Gjennom mine undersøkelser vil jeg søke å avdekke elementer som kan forklare hvorfor ting fungerer, eventuelt ikke fungerer i henhold til de lovpålagte oppgavene. Da mine undersøkelser er begrenset til Fylkesmannen i Finnmark, er mine funn ikke uten videre generaliserbar til å gjelde alle landets fylkesmannsembeter. På et generelt grunnlag vil allikevel mine funn kunne si noe om hvordan et en organisasjon på statlig nivå organiserer et så vidt komplekst og sektorovergrepene arbeid som klimatilpasning faktisk er, og hvilke utfordringer de møter i sitt arbeid med denne problematikken.

1.5 Oppgavens oppbygning

Denne oppgaven starter med en innledning som redegjør for den overordnede kompleksiteten som ligger i klimaendringene og tilpasning til disse. Her beskrives kort Fylkesmannen oppgaver knyttet til dette arbeidet, samt noen små teoretiske vinklinger som er med på synliggjøre problematikken. Deretter redegjør jeg for oppgavens problemstilling, avgrensning og kontekst i delene 1.2, 1.3 og 1.4. Kapittel to er en presentasjon av de teoriene jeg har lagt til grunn for å kunne belyse mitt empiriske tilfang, mens kapittel tre gjør rede for den metoden

som er valgt. I kapittel fire presenteres mitt empiriske grunnlag, i form av relevante dokumenter, og funn fra intervjuer med informanter hos Fylkesmannen i Finnmark.

Kapittel fem er min drøfting. Her vil jeg belyse den empirien jeg har samlet gjennom intervjuer og dokumentgjennomgang i forhold til teori som kan understøtte mine funn. Oppgaven avsluttes med en oppsummering der jeg vil svare på min problemstilling, og gi noen føringer for eventuelt videre forskning innenfor dette tema.

2.0 Teori

Klimatilpasning handler på et overordnet plan om å justering i forhold til risikoer, noen usynlige og noen merkes først langt fram i tid. Becks (2010) begrepet «Risikosamfunnet» fra 1986 kan i denne sammenhengen anvendes for å anskueliggjøre de mange og komplekse utfordringene man møter i arbeidet med klimatilpasning. Jeg vil derfor starte med en kort redegjørelse for «Risikosamfunnet».

For å kunne si noe om Fylkesmanns klimatilpasningsarbeid, vil det være nyttig å se nærmere på de teoretiske implikasjonene som ligger i begrepet klimatilpasning. Teorien vil peke på faktorer som virker inn på klimatilpasning, og vil på den måten belyse hva som legger føringer på dette arbeidet. Dette vil gi meg et teoretisk grunnlag for å vurdere Fylkesmannen i Finnmark sitt arbeid med klimatilpasning. Behov for kompetanse og kompetanseoverføring trekkes ofte fram i litteraturen som en viktig faktor for å lykkes med Klimatilpasningsarbeid (Bye m.fl. 2013, Meld. St. 33 (2012-2013)). En av Fylkesmannens hovedfunksjoner i dette arbeidet er å fungere som en kompetanseoverfører. Derfor har jeg også valgt å ta med teori som tar for seg læring og kompetanseoverføring i og mellom organisasjoner.

2.1 Risikosamfunnet

I 1986 lanserte den tyske sosiologen Ulrich Beck begrepet "Risikosamfunnet", gjennom utgivelsen av sin bok *"Risiko og frihet"*. Begrepet beskriver en framtidig verden, der risiko er det nye mantraet. I følge Beck (2010), har, eller tar, ingen ansvar for global risiko i dag. Dette, forklarer Beck, har sammenheng med at mange av dagens risikoer er usynlige, eksempelvis de pågående klimaendringene, og at tidshorisonten i en slik risikoutvikling er lang og uoversiktlig (Beck, 2010). Beck (2010) hevder videre at mange av de mest alvorlige risikoene i dag ikke lenger begrenses til de steder der de skapes. De "nye" risikoene, slik som klimaendringene, kjenner ingen landegrenser, og truer alle livsformer og alle samfunn på jorda (Beck, 2010). Beck (2010) snakker om "refleksiv modernitet". I dette begrepet legger

han at samfunnet hele tidene er avhengig av en utviklingsjustering for å demme opp for potensielle konsekvenser knyttet til de "nye" risikoene. Videre hevder han at drivkraften i samfunnsforandringer ikke lenger er formålsrasjonalitet², men de bivirkninger som ligger i formålsrasjonaliteten, i form av risiko, individualisering og globalisering.

I henhold til Beck blir farer

"...produsert av industrien, utvendiggjort av sosialøkonomene, individualisert av lovverket, legitimert av vitenskapen og ufarliggjort av politikken." (Beck, 2010:281).

I så henseende blir risikopolitikken en situasjon der «ingen styrer» (Beck, 2010).

"Ved risikokonflikter blir byråkratiene plutselig kledd nakne og en forskrekket offentlighet blir klar over hva de virkelig er, former for organisert uansvarlighet" (Beck 1997:280).

Beck (2010), oppsummerer ofte sine resonnementer gjennom påstander, eller teser. Noen av disse sier;

Mange av de truslene eller risikoene vi opplever i dag er usynlige, men skaper i mange tilfeller irreversible skader. På grunn av vitenskapens hegemoni på risikodefineringsprosesser, er risikoer åpne for sosiale defineringsprosesser, der de kan dramatiseres eller bagatelliseres. Grupperinger som innehar definisjonsmakt i forhold til risiko, har dermed nøkkelroller i samfunnspolitikken.

Risiko har et klart fordelingsmønster som følger ulikhetene mellom sosiale klasser. Rikdom og makt samler seg på toppen, og risiko på bunnen av den sosiale rangstigen - "jo rikere man er, jo sikrere er man". Men, sier Beck (2010), risikoer som er forårsaket av modernisering rammer på et eller annet tidspunkt også de som produserer dem. Denne bumerangeffekten tar ikke hensyn til den sosiale rangstigen. Den tar heller ikke hensyn til landegrenser og jurisdiksjon.

I klassesamfunnet bestemmer ens posisjon/eksistens ens bevissthet, i risikosamfunnet bestemmer bevisstheten ens eksistens. Kunnskap får derfor en ny politisk betydning. De ressurssterke med kunnskap har mulighet til å holde seg informert i forhold til risikoer. Spissformulert kan man si at nød er hierarkisk, mens eksempelvis klimaendringer er demokratisk.

² Formålsrasjonalitet vil si å velge de mest effektive midler for å realisere mål (Beck, 2010).

Når den situasjonen oppstår at risikoer får en sosial anerkjennelse, får de politisk innhold, og blir "sprengstoff" i samfunnsdebatten. Det som tidligere ble ansett som upolitisk blir politisk - politikken tar over den bedriftsinterne styringen i form av ulike krav og retningslinjer.

Avverging og håndtering av katastrofer kan føre til en omorganisering av makt og kompetanse. I risikosamfunnet er det fare for at unntakstilstanden blir normaltstanden, sagt med andre ord; når alt forvandles til trusler, blir ingenting til slutt farlig.

I den siste utgivelsen av *Risiko og frihet* tar Beck (2010) også et tilbakeblikk på tiåret som har gått siden den første utgivelsen. I kapittelet "Risikosamfunnet i revy" som er skrevet i 1996, konkluderer Beck med at hans teser fortsatt holder vann. Beck hevder at den produserte usikkerheten og den organiserte uansvarligheten ikke har minsket i denne perioden, og oppsummerer på følgende måte; "*I risikosamfunnets tidsalder blir samfunnet et laboratorium der ingen er ansvarlige for dets resultater*". I en forlengelse av dette, legger Beck (2010) fram sitt framtidens Utopia - et verdenssamfunn der teknologisk demokrati eksisterer. Der utvikling av ny teknologi med potensial til å skade menneskeheten blir gjenstand for en global debatt. Beck (2010) ønsker at i en slik prosess anskueliggjøres alle risikomomenter før en eventuell avgjørelse om å gå videre med prosjektet tas. På denne måten unngår man at samfunnet blir laboratoriet der ansvarsfraskrivelse råder (Beck, 2010).

2.2 Klimatilpasning

Smit og Wandel (2006) definerer tilpasning som: «*adjustments in a system's behavior and characteristics that enhance its ability to cope with internal stress.*» Tilpasning betyr altså den evnen et system har til å justere sin oppførsel og egenskaper i forhold til internt stress.

Dersom man sier at klimaendringene utgjør den interne stressfaktorene, vil dette da handle om et systems evnen til å endre seg i forhold til klima. Bye m. fl. (2013) har følgende definisjon på klimatilpasning;

«*Endringer i biofysisk eller sosiale system ut fra faktiske eller forventede klimaendringer, enten for å redusere skade eller dra nytte av muligheter.*» (Bye m fl. 2013:23).

I følge denne definisjonen, handler det om tilpasning, ikke bare til endringer som faktisk skjer her og nå, men også endringer man forventer skal skje i framtiden.

Begrepet klimatilpasning er med andre ord sentralt i klimaforskning, og omhandler i grove trekk hvordan natur og samfunn både kan og må tilpasse seg klimaendringene. Tilpasningene kan skje flere plasser på en tidsakse, både før, under og etter en hendelse, og kan også være enten spontane (autonome) eller mer planlagte (Bye m. fl. 2013). Kulturer eller samfunn som

kan tilpasse seg nye situasjoner raskt ansees for å ha en høy grad av tilpasningsevne (Smit og Wandel 2006).

Både kommuner, fylkeskommuner og Fylkesmenn har mange oppgaver som skal ivaretas, og klimatilpasning må konkurrere med andre oppgaver (Bye m.fl. 2013). I tråd med dette viser artikkelen til Smit og Wandel (2006) at tilpasning sjelden utføres med bakgrunn i føling med klimaendringer alene, men en viss grad av suksess i implementering har vært oppnådd når problematikken har vært en del av eksisterende strukturer og oppgaver (Smit og Wandel, 2006).

I nær sammenheng med klimatilpasning, er også begrepet *sårbarhet*. Dette begrepet defineres litt ulikt ut ifra hvilken sammenheng det opptrer i, men innen klimaforskning defineres gjerne sårbarhet som;

«Klimasårbarheit beskriv samfunnet og naturen si følsemd overfor klimaendringar. Under dette samfunnet si evne til å meistre/handtere ugunstige klimaeffektar, inkludert klimavariabilitet og ekstremar. Sårbarheita kan sjåast som ein funksjon av styrken og variasjonen i dei endringane/hendingane eit system blir utsett for, systemet si følsemd og den klimatilpassingskapasiteten det har.» (NOU 2010:10, s.237).

Denne definisjonen kan hevdes å ikke inkludere alle aspekter ved klimasårbarhet, og i den sammenheng har det også blitt utledet en begrepsforklaring, som også fokuserer på sosiale forhold, derav *sosial sårbarhet*;

«Egenskaper ved en befolkning som påvirker den kapasiteten samfunnet har til å forberede seg til, respondere på og reetablere seg etter naturkatastrofer» (Bye m. fl. 2013).

Barrierer for klimatilpasning

Ifølge Husabø m.fl. (2010) har fylkesmennene behov for mer kunnskap om håndtering av klimahendelser og klimatilpasning. Etter en undersøkelse av fylkesmennes arbeid i forbindelse med uværshendelser konkluderes det med at Fylkesmannen som skal være en krumtapp i arbeidet med tilrettelegging av klimaarbeid svikter på mange felt når det gjelder veiledning om implementering og konsekvenser. Dette har sin hovedårsak i mangel på kapasitet og ressurser (Husabø m.fl. 2010). (Husabø, 2010) hevder også at denne ressursmangelen går utover samordningsoppdraget, og at kommunene i mange tilfeller er prisgitt egen kunnskap. I den sammenheng mener (Husabø m.fl. 2010) at det både for kommunene og Fylkesmannen er behov for mer støtte, og klarerer styringssignaler fra statlig hold (Husabø m.fl 2010).

Forfatterne av boka *Mot en farligere fremtid? Om klimaendringer, sårbarhet og tilpasning i Norge*, har en oppfatning av at mye av årsaken til både manglende kompetanse og manglende klimaplanlegging har bakgrunn i begrenset lokal kapasitet til å nyttiggjøre seg av tilgjengelige ressurser. Dette understøttes av studier gjennomført i norske kommuner (Bye m.fl. 2013).

På den andre siden, har behovet for klarere statlige føringer i klimatilpasningsarbeidet vært påpekt fra norske kommuner (Sælensminde m.fl. 2012). Mangel på klare reguleringer og rettleiding fra offentlige myndigheter er også et funn som presenteres av Orderud og Winsvold (2012). Slike mangler som kan sees på som barrierer i forhold til dette arbeidet. Likelydende funn framkommer også av forskning på samme problematikk i andre land. En artikkel som tar for seg utfordringer knyttet til risikostyring og planlegging i svenske kommuner peker på det samme (Storbjörk, 2007). I artikkelen går det fram at kommunene og de statlige styringsinstansene har ulik oppfatning av tilrettelegging og ansvarsfordelingen i klimatilpasningsarbeidet. Artikkelen trekker fram viktigheten av at institusjonelle barrierer må overvinnes for å klargjøre rollefordeling og ansvarsforhold mellom stat og kommune. Ved å bryte disse barrierene, som i stor grad også handler om forskjell i tilgang på penger og kunnskap, kan det bli mulig å sette nasjonale føringer for klimatilpasning ut i livet på lokalt plan (Storbjörk, 2007).

Fragmentering av offentlig sektor pekes på av Bye m. fl. (2013) som et hinder for klimatilpasning. De hevder at reformer på nitti-tallet inspirert av New Public Management³ bidro sterkt til fragmentering på alle forvaltningsnivå (Bye m. fl. 2013). Denne fragmenteringen kan ha svekket mulighetene for lokal klimatilpasning fordi det førte til frafall av kunnskap, kompetanse og mindre økonomisk handlekraft (Bye m. fl. 2013).

Med de mange komplekse og til dels uoversiktlige prosessene som inngår i tematikken rundt klimatilpasning, er måten informasjon formidles og forstås på av vesentlig betydning. Adger m.fl. (2008) peker for eksempel på at mangel på kunnskap om konsekvensene av klimaendringene ofte resulterer i at arbeidet med klimatilpasning utsettes (Adger m.fl. 2008). I slike sammenhenger blir informasjon og kommunikasjon mellom forvaltningsnivåene om viktigheten av klimatilpasning stadig viktigere for at arbeidet skal ha kontinuitet.

³ New Public Management beskriver en utviklingstrend der offentlig sektor har fått overført modeller fra det private næringslivet. I NMP vektlegges konkurranse, resultatmåling, sterkere styring og ansvarliggjøring. Et av ankepunktene mot NMP er at på grunn av fragmentering blir det vanskeligere for offentlig sektor å finne helhetlige løsninger (Busch, 2012).

Jeg vil returnere til temaet om kommunikasjon senere i teorikapittelet når jeg introduserer viktigheten av kommunikasjon, informasjon og kompetanseoverføring for å overkomme denne barrieren for klimatilpasning.

Drivere for klimatilpasning

En norsk undersøkelse i regi av NORADAPT-prosjektet 4viser at noen kommuner har gjort mer ut av sitt klimatilpasningsarbeid enn statlige føringer skulle tilsi (Bye m. fl. 2013).

Prosjektet tok mål av seg å finne indikatorer i åtte norske kommuner som kunne gi svar på hvorfor. Forskerne bak prosjektet mener å ha avdekket tilsammen fire faktorer som er med på å få gjennomført klimatilpasningstiltak i kommunene; 1) Ildsjeler eller dedikert personell. 2) Om gjeldende kommune har vært utsatt for hendelser knyttet til ekstremvær - dette refereres også til av Adger m. fl. (2004) som en faktor for å øke bevisstgjøringen rundt klimatilpasning 3) Lokale observasjoner av klare endringer i vær og miljø. 4) Kontakt mellom kommunen og forskere, herunder deltakelse i forskningsprogrammer (Bye, m.fl. 2013).

Amundsen m.fl. (2010) kommer i sin artikkel inn på behovet for en proaktiv tilpasningsprosess i forhold til klimaendringene. Rapporten viser til nødvendigheten av tilgang på institusjonell kapasitet, ressurser, personell og tid, for å kunne gi nødvendig oppfølging og veiledning til kommunene (Amundsen m.fl. 2010). Disse funnene understøttes også av Bjørklund (2007). Videre peker artikkelen på at tilpasning til klimaendringene hovedsakelig baseres på reaktivitet, det vil si hendelser som har oppstått, og ikke på ny kunnskap om klimaendringene. Den største barrieren som må overvinnes, hevder forfatterne, er forholdet mellom det lokale nivået (kommunene) og det statlige nivået (Amundsen m.fl. 2010). Som en løsning på dette, mener forfatterne at et tett samarbeid mellom alle forvaltningsnivåer bør etableres. Forfatterne mener at forskning fremover bør fokusere på nettopp denne interaksjonen mellom de ulike forvaltningsnivåene, dette for å kunne tilrettelegge for proaktive nettverk på tvers av forvaltningsnivåene, som igjen vil gi grunnlag for utvikling av kunnskap og kompetanse i kommunene (Amundsen m.fl. 2010).

Klimatilpasning og kommunal planlegging

Norske kommuner er gjennom lovverk forpliktet til å bedrive planlegging. Men hva er planlegging, og hva er poenget med planlegging? Kleven m.fl. sier i sin bok *Planlegging og*

⁴ NORADAPT er et Forskningsprosjekt som pågikk mellom 2007 og 2011 som ble ledet av CICERO og finansiert av Norges Forskningsråd. Samarbeidspartnere i prosjektet var Vestlandsforskning, Østlandsforskning og Meteorologisk institutt. Formålet med prosjektet var kartlegging av kommuners sårbarhet for klimaendringer og utarbeide tilpasningsstrategier. Kilde: Cicero senter for klimaforskning.

handling (1998) at planlegging er et forsøk på reduksjon av usikkerhet rundt hva fremtiden vil bringe gjennom bruk av kunnskap og faglig innsikt. Videre kaller forfatterne planlegging for en formålsstyrt rasjonell metode for å sikre gode beslutninger (Kleven m.fl. 1998).

Årsakene til planlegging er flere. Pålegg fra myndigheter og lovverk er som nevnt en av disse, men også renommé utad og symbolverdi er elementer som kan være med på å forklare hvorfor det planlegges. Kleven m.fl. sier at årsaken til planlegging er sammensatt av tre fraser - det planlegges fordi man *må*, *bør* og *vil* (Kleven m.fl., 1998). Selve intensjonen bak kommunal planlegging er på mange måter å styre framtid utviklingen. I den forlengelse har planlegging en instrumentell funksjon, og kan sees på som et instrument for styring og samordning. Planlegging blir da et virkemiddel for myndighetene til å kunne utøve sin makt og styringsrett - eksempelvis Fylkesmannen i forhold til kommunene.

Historisk har mye av planleggingen i norske kommuner og fylkesregioner vært tuftet på en instrumentell eller rasjonalistisk tilnærming. I en instrumentell planleggingsprosess, er ideen at alle mål klargjøres først. Dernest utredes absolutt alle midler som kan brukes for å nå disse målene. En slik tilnærming krever tilgang på all relevant informasjon som berører det som planlegges i forhold til. Fullkommen rasjonalitet er ikke mulig. Dette har med menneskets begrensede kapasitet i forhold til informasjonsbehandling å gjøre, og kompromisser må inngås. En instrumentell planleggingsprosess har en sekvensiell oppbygning. De forskjellige fasene etterfølger hverandre i en logisk orden, og er ofte orientert rundt ulike dokumenter. I denne noe rigide planleggingsprosessen, som i aller høyeste grad bærer preg av å være teknisk orientert, innehar selve planleggeren eller beslutningstakeren en ekspertrolle (Aven m.fl. 2008). Denne måten å planlegge og styre på, har i stor grad norsk miljø og klimapolitikk også vært tuftet på opp igjennom tidene (Bye, m.fl. 2013).

En forutsetning for å kunne hevde at planleggingen er instrumentell, er at det foreligger en skjevfordeling av makt internt i organisasjonen. Hver enkelt deltaker i planleggingsprosessen forventes å innrette seg etter den posisjonene de er tildelt (Olsen, 2008).

Den rasjonalistiske planleggingsmodellen må til en viss grad kunne sies å være avledet fra forvaltningens byråkratisk oppbygning, blant annet skissert av den kjente tyske sosiologen Max Weber (Weber, 1992). Weber beskriver embetsverket som en organisasjon med faste kompetanseområder, som igjen er underlagt ulike lover og regler spesifikke for forvaltningen. Med myndigheten følger det også visse maktmidler som kan benyttes – Fylkesmannens maktmiddel er innsigelsesretten. Weber definerer også det han kaller for prinsippet om embetshierarki. Dette beskriver han som et fast ordnet system som består av høyere og lavere

instanser, der de større instansene (Fylkesmannen) skal ha oppsyn med de lavere (kommunene). Gjennom et slikt system kan også den høyere embetsinstans anke en lavere instans avgjørelse inn for statsmakten (Weber, 1992).

Aven m. fl. (2008) hevder at samfunnssikkerhet, herunder klimatilpasning, ikke er fokusert på enkelte aktører, men er et samspill mellom individ, organisasjoner, private interessegrupper og offentlig virksomhet. Allikevel ønsker hver aktør å tilfredsstill sine egne interesser uten å ta særlig hensyn til andre impliserte (Aven m.fl. 2008). Forfatterne er av en klar oppfatning av at det er behov for overordnede samordningsorganer - stat, fylke og kommune for å styre dette. Det statlige nivået representerer på mange måter den maktmessige kjerne i samfunnet. Den makt eller evne til påvirkning kommuner og fylkeskommuner har, avledes fra Staten gjennom lovgivning, forskrifter og øvrige retningslinjer (Aven m.fl. 2008). Fylkesmannen har i denne sammenheng en særskilt rolle overfor kommunene. Fylkesmannen skal som tidligere nevnt drive tilsyn og veiledning med alle samfunnssikkerhetsmessige aspekter ved kommunal planlegging. Fylkesmannen kan gjennom sitt mandat også fremme innsigelse på vegne av den norske stat, dersom planvedtaket strider imot nasjonale og/eller regionale interesser (Aven m.fl. 2008).

Det er en kjensgjerning at det er forskjell i hvor langt norske kommuner har kommet i arbeidet med klimatilpasning. Årsakene til dette er differensierte, men noen gjennomgående fellestrekk finnes. En undersøkelse fra 2007 viser at det er et klart ønske fra norske kommuner om klarere statlige retningslinjer i forhold til klimatilpasning. Nyere forskning viser derimot at relevant statlig informasjon og veiledning faktisk finnes, men at denne ikke kommuniseres godt nok. I hvert fall indikerer informantene i nevnte undersøkelse at de ikke kjenner til denne informasjonen (Bye, m.fl. 2013). Disse funnene gir direkte implikasjoner for behovet for en felles læringsarena, der alle nivåene i norsk forvaltning kan møtes, og i fellesskap finne løsninger på de utfordringene som klimaendringene avler.

2.3 Kunnskap, kompetanse og læring

Klimatilpasning og kommunikasjon

Terje Aven og Ortwin Renn redegjør for begrepet *Risikokommunikasjon* i boken *Risk Management and Governance* (Aven og Renn 2010). Forfatterne hevder at risikoer med lang tidshorisont, slik som klimatilpasning, vanskeliggjør kommunikasjonen mellom blant annet offentlige institusjoner og de som omfattes av risikoen. Allikevel er kommunikasjon om slike

risikoer viktig (Aven og Renn 2010). Risikokommunikasjon skal sikre at personer eller institusjoner som skal håndtere risiko forstår hva det er snakk om, og hvilket ansvar de har i forhold til dette.

God risikokommunikasjon er også med på å etablere tillit mellom de som formidler kunnskap om risikoen, og de som skal håndtere den, eksempelvis mellom Fylkesmannen og kommunene (Aven og Renn 2010). Mange organisasjoner som skal håndtere risikoer har ankepunkter mot at de de risikorelaterte oppgavene de blir satt til å håndtere ikke blir forklart godt nok, og dermed framstår som uforståelige. I den forbindelse hevder forfatterne at all slik risikokommunikasjon må ha form av en dialog mellom ulike forvaltningsnivå - kommunikasjonen om risiko må være toveis (Aven og Renn 2010).

Denne problematikken kan til en viss grad henge sammen med de motsetninger mellom forvaltningsnivåene Urwin og Jordan (2007) skisserer. De påpeker at klimatilpasning oppfattes veldig ulikt, da statlig og kommunal forvaltning har forskjellige perspektiver på dette. I stedet for å se top-down perspektivet (Fylkesmannen) og bottom-up perspektivet(kommunene) som to forskjellige tilnærminger til klimatilpasning, burde det heller fokuseres på hvordan disse to tilnærmingene kan utfylle hverandre i arbeidet (Urwin og Jordan, 2007, Storbjörk 2007).

Kommunikativ planlegging som verktøy for klimatilpasning

En tilnærming til planlegging blir ofte sett på som et alternativ til den rasjonelle prosessen. Den tyske filosofen Jurgen Habermas lanserte i sin tid det han kaller for "kommunikativ rasjonalitet". Habermas hevder at rasjonaliteten i planleggingen ikke ligger i subjekt til objekt relasjoner, men i subjekt til subjekt relasjonen mellom kommuniserende og samhandlende individer (Weigård 1998). Dette, mener Habermas, er helt avgjørende for utvikling og overføring av ny kunnskap. Habermas hevder videre at kommunikasjon mellom mennesker er av en rasjonelt forpliktende karakter, og blir i den forlengelse handlingskoordinerende. Med dette menes at handlingene blir styrt av en felles virkelighetsforståelse som skapes gjennom dialog - den "egentlige" menneskelige rasjonalitet (Weigård 1998).

I motsetning til den rasjonelle planleggingsmetoden, der selve "prosedyren" sørger for læring, skjer læring i henhold til det kommunikative idealet i selve planleggingsprosessen. Målet er her at aktive og deltagende aktører skal endre mål og verdier underveis. På den måten blir planleggingsprosessen gjenstand for både meningsutveksling og meningsdanning (Aven m. fl. 2008). Habermas kritiserer mange av de rasjonalitetsstandarder som i stor grad preger mange

formelle organisasjoner, slik som kommuneadministrasjoner og fylkesmannsembetene. Habermas mener at disse standardene, eksempelvis den instrumentelle, i stor grad undergraver den mellommenneskelige kommunikasjonen og dermed også læringselementet. Konsekvensen blir, ifølge Habermas, fremmedgjøring, nedbrytning av ansvarsforhold, mangelfull forståelse og legitimitetssvikt (Weigård 1998).

Judith Innes (1998) har sett nærmere på den kommunikasjonen som forgår i en kommunikativ planprosess, og hevder at måten informasjon formidles, og ikke minst forstås på, er avgjørende i forhold til dannelse av ny kunnskap og meningsendring (Innes, 1998). Innes hevder videre at informasjonen gradvis må implementeres i forståelsen til deltakerne gjennom ulike prosesser, der konsensus i fellesskapet skaper mening og gir enighet om hva den aktuelle informasjonen faktisk betyr (Innes, 1998). Disse idealene samsvarer lite med det enkelte undersøkelser konkluderer med er virkeligheten. I følge Aaheim m.fl. (2009), er det to mål som er sentrale for videreutvikle klimatilpasning; en klimapolitisk kompetanse som er god nok, og tilstrekkelig statlig oppfølging (Aaheim m.fl. 2009). Funnene fra denne undersøkelsen peker også på viktigheten av samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene som viktige for måloppnåelse, der klare ansvarsforhold, tydelige statlige styringssignaler og lokalt handlingsrom er viktige faktorer (Aaheim m. fl. 2009).

Det er ofte en stor kunnskapskløft mellom ekspertene, herunder planleggere og andre med teknisk kompetanse, og de det faktisk planlegges for. Kunnskap blir ofte formidlet gjennom transaksjon av dokumenter, men sjelden gjenstand for kommunikasjon og forklaring (Aven m.fl., 2008). I den forlengelse, hevder Innes (1998) at all vitenskapelig informasjon må forenkles, og la seg til omgjøre til praktisk handling (Innes 1998).

Det er ifølge Innes (1998), ulike forutsetninger for at en kommunikativ planleggingsprosess skal fungere. Det kreves blant annet at prosessen inkluderer alle som har interesser i saken. Maktrelasjoner som eksisterer utenfor den saken som behandles skal ikke dras inn i prosessen. Rasjonaliteten ligger i at "det gode argument" vinner. Disse momentene beskriver en ideell kommunikativ planprosess, noe som nærmest er umulig å oppnå rent praktisk (Aven m.fl. 2008).

Interessen for, og diskusjonen rundt organiseringen av slike felles læringsarenaer er i gang. I USA ble det i 2008 arrangert et symposium som fokuserte på interaksjonen og mulig læringsoverføring mellom ulike felt innen beredskap og planlegging (Goldstein, 2009). Planleggere som jobbet etter en kommunikativ modell var en av deltagergruppene, mens den andre besto av beredskapsforskere. De kommunikative planleggerne fokuserte i liten grad på

nedskrevne planer, men heller på dialogprosessen som et verktøy for å skape planer gjennom felles læring, felles forståelse og kreativ konsensus. Det var til en viss grad enighet om at arbeidet knyttet til beredskap og klima, ikke bare måtte fokuseres på konsensus i de langsiktige og overordnede planene, men også på sosial læring og koordinering på tvers av nivåer under forhold som er i endring (Goldstein 2009).

Organisatorisk endring som grunnlag for læring

Nyere organisasjonsteorier fokuserer i større grad en tidligere på planlagte demokratiske prosesser. I den sammenheng står sosialpsykologen Kurt Lewin og hans teorier om sosial forandring som et eksempel (Hatch 2008). Bakgrunnen for en slik forandring, er ifølge Lewin, vippepunktet som oppstår når krefter som motvirker forandring og krefter som fremmer forandring står imot hverandre (Hatch 2008). Denne modellen utgår fra at forandring drives av tre ulike prosesser eller faser. I *Opptiningsfasen* overvinnes motstanden mot forandring internt i organisasjonen, for eksempel gjennom tilførsel av ny kunnskap om klimatilpasning. Dette fører til ubalanse. I *Endringsfasen* handler det om å påvirke bevegelsesretningen i organisasjonen, eksempelvis gjennom endring av ansvarsforhold, eller innføring av en ny demokratisk lederstil. Disse endringene fortsetter til balansen mellom hemmende og pådrivende krefter er gjenopprettet. De nye atferdsmønstrene blir så institusjonalisert, og organisasjonen går inn i en *Nytilfrysningsfase* (Hatch 2008).

En av de mest benyttede innfallsvinkler for å forstå læring i organisasjoner på er basert på Chris Argyris og Donald Schöns teorier om læring som refleksive sløyfer eller kretser (Hatch 2008). Gjennom disse teoriene hevdes det at systemet kan en bevissthet om seg selv, og i den forlengelse kan organisasjonen lære å lære. I *enkeltkretslæringen* skjer læringen ut fra konsekvenser av tidligere adferd. Kunnskapen som følger av tilbakemeldinger fra tidligere handlinger brukes til justering av framtidige handlinger. Problemet med denne tilnærmingen, er hvis feil resultatmål settes opp. Systemet i seg selv er ikke i stand til å rette opp dette (Hatch 2008).

Dobbeltkretslæring: I dette ligger at systemet selv kan styre og korrigere sin adferd, slik at denne blir hensiktsmessig. Disse momentene omhandler verdibedømmelse, og er i den forstand mer "intelligent" enn enkeltkretslæring. I dobbeltkretslæring heter det at systemet "lærer å lære", og kan på dette grunnlaget definere sine operative kriterier og sin adferd - systemet organisere seg selv. Dette ansees som viktige elementer i dagens organisasjonsstrukturer, der hyppige endringer ofte er nødvendig for å henge med (Hatch 2008).

3.0 Metode

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for den forskningsstrategien og metoden jeg har benyttet for å kunne gi svar på min problemstilling. I dette ligger en beskrivelse av de metodiske valg jeg har foretatt, samt avveininger i forhold til designet av min forskningsprosess.

3.1 Forskningsdesign og strategi

Når det gjelder forskning, skilles det som regel mellom to hovedtyper. En kvantitativ forskningsstrategi baseres i all hovedsak på tallmateriale, og forsøker å gi en beskrivelse av verden ut i fra dette. En kvalitativ forskningsstrategi baserer sin fortolkning og beskrivelse på tekstdata, enten i form av intervju, eller annen tilgjengelig tekstbasert empiri (Ringdal 2009). Målet med kvalitativ forskning er å forstå og beskrive (Stubberud, 2002a). Mens en kvantitativ tilnærming til forskning er avhengig av et relativt stort antall enheter, kan en kvalitativ forskningsstrategi baseres på få utvalgte enheter (Ringdal, 2009).

For å belyse min problemstilling har jeg valgt en kvalitativ tilnærming. Dette fordi en slik metode for datainnsamling der målet er å se ting i respondentenes perspektiv vil passe best for å få innsyn i informantenes og Fylkesmannens situasjon. Gjennom intervjuer av utvalgte personer hos Fylkesmannen i Finnmark, samt gjennomgang av relevante dokumenter, ønsket jeg å få tilgang til informasjon som kunne bidra til å svare på min problemstilling;

I følge Ryen (2010), handler kvalitativ forskning om å studere ting i deres naturlige omgivelser, for deretter å forsøke å forstå ulike fenomener ut i fra den mening folk gir dem (Ryen, 2010). I følge Ryen (2010) finnes det et mangfold av tilnærminger til kvalitativ forskning, der intervju er den mest benyttede.

I og med at jeg har valgt å bruke Fylkesmannen i Finnmark som analyseobjekt, framstår min undersøkelse som en case-studie. Ringdal (2008) sier at case kan sees på som en eller flere analyseenheter som er gjenstand for intensive undersøkelser. Analyseenheter kan eksempelvis bestå av individer, organisasjoner, hendelser og lignende (Ringdal 2008).

I følge Blaikie (2010) er det fire ulike forskningsstrategier enhver forsker må vurdere i forhold til hva som egner seg best til å besvare den problemstillingen man skal håndtere. Disse fire strategiene, *induktiv*, *deduktiv*, *retroduktiv* og *abduktiv*, skiller seg fra hverandre i forhold til hvilken type forskningsspørsmål de best egner seg til å besvare (Blaikie 2010).

I denne oppgaven har jeg variert i måten jeg har jobbet. I starten var jeg nysgjerrig på Fylkesmannens rolle og ønsket å finne mer ut av den. Man kan si at jeg da jobbet mer induktivt. Blaikie (2010) forklarer induktiv forskningsstrategi som en tilnærming som tar utgangspunkt i observasjon. Målet med disse observasjonene, sier Blaikie (2010), er å etablere beskrivelser av ulike karakteristikk og mønstre (Blaikie 2010). Denne strategien egner seg godt til å besvare hva-spørsmål, og er mye benyttet i forskning som baseres på en eksplorerende og beskrivende tilnærming. Begrensingen i denne strategien, ligger i at den er bundet opp i tid og sted (Blaikie 2010). Når jeg så brukte mye tid på å sette meg inn i teori omkring klimatilpasning, så arbeidet jeg ut i fra en mer deduktiv strategi. En deduktiv strategi egner seg godt til å besvare hvorfor-spørsmål. En deduktiv strategi har som formål å forklare mønstre som er observert. Å bruke eksisterende teori til disse forklaringene er en måte å gjøre dette på (Blaikie, 2010). På denne måten har jeg behandlet empirien min ut i fra en deduktiv analyse (Stubberud 2002b), Siden jeg startet ut induktivt, kan man si at jeg har vekslet mellom forskjellige strategier underveis i arbeidet.

3.2 Datainnsamling

Det empiriske materialet jeg har benyttet i denne oppgaven er todelt. De primærdata jeg benytter, stammer fra intervju med utvalgte representanter fra Fylkesmannen i Finnmark som har befattning med klima og klimatilpasning gjennom sitt daglige virke. Sekundærdata stammer fra ulike dokumenter og veiledere som alle har relevans i forhold til Fylkesmannens arbeid med klimatilpasning. Primærdata samles inn eller planlegges av forskeren mens sekundærdata i mange tilfeller brukes for å dokumentere fakta eller synspunkter, eksempelvis i form av NOUer og Stortingsmeldinger (Ringdal 2008).

3.2.1 Intervju

Intervju er primærkilde for innsamling av data om Fylkesmannen i Finnmarks arbeid med klimatilpasning. Formålet med intervjuene har vært å skaffe til veie oversikt over og innsikt i Fylkesmannens arbeid med klimatilpasning, da gjennom samtale med mennesker som har dette som oppgaver i sitt arbeid ved embetet.

Intervju blir av Ryen (2010) betegnet som en konversasjon eller samtale med en hensikt. I en intervjusituasjon kan man forholde seg både til fortid, nåtid og fremtid (Ryen 2010). Det er flere ulike intervjueteknikker som brukes i kvalitativ forskning. Jeg har benyttet et såkalt semistrukturert intervju. Denne intervjuformen kjennetegnes ved at hovedspørsmål i forhold til tema som skal undersøkes er satt opp på forhånd, mens detaljer rundt formuleringen, samt

rekkefølge av spørsmål ikke følger en slavisk oppbygning (Ryen 2010). Ved å bruke denne samtalelignende tilnærmingen til intervjuene, gir det også intervjueren rom for improvisasjon, og informantene oppfordres gjerne til lange og mer utdypende svar (Ringdal 2008).

Valg av informanter

Etter å ha introdusert meg selv og mitt tema for Masteroppgave overfor Fylkesmannen i Finnmark både via e-post og telefon, ble det opprettet en kontaktperson som skulle koordinere og legge til rette for gjennomføring av intervju. En tematisk oversikt over tema for intervjuene ble oversendt, og på bakgrunn av denne oversikten ble informanter som kunne bidra i kraft av sin kompetanse og stilling plukket ut av nevnte koordinator. Her benyttet jeg meg av det som kalles en kriteriebestemte utvelgelse (Lunde og Ramhøj 1996). En slik metode innebærer at forskeren setter kriterier for utvelgelse av informanter ut i fra sin forforståelse og teoretiske referanseramme som kontaktpersonen gjør bruk av for utvelgelsen (Lunde og Ramhøj 1996). Totalt fire personer ble forespurt og sa seg villige til å la seg intervju. Informantene representerer tre forskjellige avdelinger hos Fylkesmannen i Finnmark, og ble valgt ut i kraft av sine posisjoner og kompetanse om klima og klimatilpasning.

I følge Stubberud (2002b) er det ingen gitte kriterier for hvor mange informanter man trenger å ha med i undersøkelsen for at denne skal være kvalitativ representativ. I mitt tilfelle representerer dette relativt lille utvalget bestående av kun fire informanter et metningspunkt (Stubberud, 2002b). Basert på utvelgelsen som koordinator foretok, kan man anta at dette er de personene som besitter den kunnskapen jeg var ute etter hos Fylkesmannen i Finnmark. Det er lite sannsynlig at et større utvalg av informanter ville ha kunnet bidratt med ny kunnskap eller nyansert tematikken i nevneverdig grad.

Gjennomføring av intervjuene

Siden Ryen (2010) sier at kommunikasjon under et intervju består av mer enn kun den verbale utvekslingen mellom intervjuer og informant, var det mitt ønske å foreta intervjuene ansikt til ansikt. Den ikke-verbale kommunikasjonen som også er en del av dette, omhandler blant annet gester, kroppsspråk og øyekontakt (Ryen, 2010). Jeg reiste derfor fra Tromsø til Vadsø i slutten av februar for å gjennomføre intervjuene med de fire informantene. Lengden på intervjuene varierte mellom tretti minutter til en time og 10 minutter.

Intervjuguiden jeg hadde utarbeidet ble utgangspunkt for alle intervjuene, og fungerte som en rettesnor for meg som intervjuer, og gjorde det på denne måten lettere å «styre» intervju spørsmålene i den rekkefølgen som var satt opp. Selv om intervjuguiden var tematisert

med underliggende spørsmål, var jeg opptatt av at intervjuene ikke skulle bli «mekaniske» i formen, noe som ville være til hinder for improvisasjon. Et for sterk fokus på struktur i en kvalitativ intervjuguide, kan virke mot sin hensikt da man risikerer å miste perspektivet til den som intervjues (Ryen 2010).

Under intervjuene benyttet jeg digital opptaker for å sikre meg at jeg ikke skulle miste vital informasjon som kom frem under samtaleintervjuene. Bruken av slikt utstyr ble godkjent av samtlige informanter. Opptakene fra disse intervjuene ble så transkribert, for lettere å kunne systematisere det som kom fram av informasjon.

3.2.2 Dokumentgjennomgang

For å kunne relatere mine primærdata (funn fra intervju) til de krav og forventninger som stilles til Fylkesmannens arbeid med klimatilpasning, var det nødvendig med en gjennomgang av sentrale dokumenter som tar for seg dette. Sekundærdata kan i utgangspunktet komme fra de samme kildene som er opphav til primærdata, men forskjellen ligger i at man som forsker er distansert, og befinner seg ett steg unna hovedkilden (Blaikie 2010). Ved bruk av sekundærdata, bør man til en viss grad være kritisk. Det kan, ifølge Blaikie (2010), i mange tilfeller være vanskelig å vurdere kvaliteten på foreliggende data.

I og med at de dokumenter jeg har benyttet i leting etter relevant informasjon, i all hovedsak er offentlige dokumenter i form av lovverk, stortingsmeldinger, offentlige utredninger og veiledninger, anser jeg reliabiliteten i den informasjon jeg har brukt som sekundærdata for å være høy.

På bakgrunn av en interesse for regionalt klimaarbeid, og nevnte eksamensoppgave fra Universitetet i Tromsø, visste jeg at det forelå noen helt sentrale dokumenter som omhandler både dagens status for, og framtidige forventninger til alle forvaltningsnivåenes arbeid med klimatilpasning. Jeg brukte nettressurser for å finne dokumenter som omhandlet tema, deriblant; regjeringen.no, dsb.no og fylkesmannen.no.

Dokumenter ble valgt ut på bakgrunn av flere kriterier. I og med at klimatilpasning er en tematikk som berører alle nivåene i offentlig forvaltning, var det viktig å få tak i informasjon som belyser hvert enkelt nivåes rolle i dette, samt hvordan disse er ment å skulle innrette seg etter hverandre.

Siden Fylkesmannen skal tilse at Statens overordnede politikk og framtidige føringer overholdes i regionene, var det viktig å få en oversikt over denne. Fylkesmannens pålagte

krav i forhold til tilsyn (herunder rett til å fremme innsigelse), veiledning og samordning måtte også kunne gjenfinnes i dokumentene. I tillegg anså jeg Fylkesmannen i Finnmarks egen risiko- og sårbarhetsanalyse for viktig, da den gir en regional beskrivelse av mange av de klimarelaterte utfordringene som både kommuner og Fylkesmannen kan forvente seg framover.

Da mange av disse dokumentene er omfattende, var det behov for å lese disse med fokus på det som omhandler Fylkesmannens befatning med klimatilpasnings. Dynamikken mellom andre aktører og institusjoner som inngår i Fylkesmannens kontaktflate var også relevant informasjon jeg var ute etter.

Lovverket jeg har fokusert på omhandler i hovedsak plan- og bygningsloven (2009). Her defineres de plikter som pålegges både Fylkesmann, fylkeskommuner og kommuner i forhold til ivaretagelse av klimatilpasning i planprosesser. Selv om lovverk og instruksjoner har som formål å virke avklarende på ulike ansvarsforhold og tilnærminger til problematikken, er arbeidet med klimatilpasning ennå noe som for både Fylkesmannen og kommuner framstår som komplisert. Derfor var det også nyttig for meg å gjennomgå forskjellige veiledninger og beskrivelser som omhandler tema. Veiledningene er utgitt av Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap, og var tilgjengelig på deres nettsider. Ut over lover og offentlige dokumenter, har jeg også brukt akademisk litteratur for å belyse klimatilpasning som fagfelt.

3.3 Dataanalyse

Analyse, tolkning og datainnsamling har på mange måter vært en og samme prosess. Om dette sier Ryen (2010) at et forskningsprosjekt ikke består av en kjede med separate ledd, men kan sees på som flere påfølgende sløyfer. Refleksjonen rundt det som kom fram i intervjuene startet for min del umiddelbart, og har gjennom hele forskningsprosessen vært en stor del av denne.

Når man skal analysere kvalitative data, innebærer dette alltid en reduksjon av datamengde (Ryen, 2010). Jeg transkriberte alle intervjuene, slik at opptakene framstod som tekst. Deretter ble teksten fra intervjuene kategorisert i henhold til de tema som var skissert i intervjuguiden. Disse kategoriserte opplysningene ble grunnlag for presentasjon av mine funn i oppgavens empirikapittel. I analysen av data jobbet jeg etter en deduktiv metode. Dette begrunnes i at jeg etter intervjuene måtte tilegne meg teoretisk kunnskap om de tema som ble belyst for lettere å få en forståelse for sammenhenger.

3.4 Validitet og reliabilitet

Validiteten i en undersøkelse handler om undersøkelsen måler det den har til hensikt å måle (Stubberud 2002a). I mitt tilfelle anser jeg validiteten for å være høy. Med utgangspunkt i den problemstillingen jeg hadde formulert, ga funnene fra intervjuene meg informasjon som må kunne sies å være gyldige for å bidra til å besvare denne. Utvalg av informanter ble som nevnt tidligere gjort av koordinatoren hos Fylkesmannen på bakgrunn av intervjuenes tema. Da denne koordinatoren må kunne antas å ha oversikt over kunnskapen til informantene, vurderer jeg også utvalget av informanter til å ha høy grad av validitet.

Reliabiliteten av hvordan undersøkelsen som har generert data er utført – med andre ord nøyaktigheten i de ulike delene av prosessen (Stubberud, 2002a). I forhold til kvalitativ forskning bør reliabiliteten bedømmes ut i fra undersøkelsens validitet – er validiteten god, er også reliabiliteten det (Stubberud, 2002). I og med at jeg anser validiteten for å være høy, er reliabiliteten i mine undersøkelser også god.

3.5 Etisk refleksjon

Mine informanter ble alle informert og forspurt om intervjuer på forhånd. Stubberud (2002a) snakker om konfidensialitet i forbindelse med etiske avveininger. Konfidensialiteten mener jeg er ivaretatt, da alle informantene er anonymisert. Dette gjelder både for utskrift av intervjuer og i oppgaven generelt. I forbindelse med at utvalget var såpass lite, og alle disse arbeider med klimarelatert problematikk hos Fylkesmannen i Finnmark har jeg gjort meg noen tanker om dette kan føre til at de kan gjenkjennes i presentasjonen av intervjuene. Anonymiteten er i alle fall forsøkt ivaretatt på beste måte.

4.0 Empiri

I dette kapitlet vil jeg presentere tilgjengelig klimarelatert informasjon som er av relevans for oppgaven. Dette materialet stammer hovedsakelig fra ulike styringsdokumenter, herunder stortingsmeldinger, politiske utredninger, veiledere og lovverk. I tillegg vil jeg legge fram funn fra mine intervjuer med informanter hos Fylkesmannen i Finnmark.

4.1 Statlige styringsdokumenter for klimatilpasning

I 2010 ga Miljøverndepartementet ut sin utredning om samfunnets sårbarhet og behovet for tilpasning til klimaendringene, samlet i dokumentet NOU 2010:10 *Tilpassing til eit klima i endring* (Miljøverndepartementet, 2010).

Rapporten gir en samlet framstilling av de forventede klimautfordringene for alle sektorer i samfunnet, samtidig som rolle, ansvar og myndighet beskrives. Klimarelaterte oppgaver som påligger det regionale forvaltningsnivået, fylkeskommune og Fylkesmann defineres også. Av utredningen går det klart fram at Fylkesmannen skal formidle og følge opp nasjonale føringer for arealplanlegging, samordne arbeidet med samfunnssikkerhet generelt overfor kommunene og sine respektive regioner, samt ha et særskilt ansvar for tilsyn, veiledning og koordinering i arbeidet med klimatilpasning (Miljøverndirektoratet, 2010).

Fylkesmannen har myndighet og utfører oppdrag på vegne av tolv ulike departement, og flere direktorater. Fylkesmannens oppdrag fra departement og direktorater kommer blir tildelt i form av årlige embetsoppdrag. I forhold til kommunene skal Fylkesmannen påse at klimatilpasning inngår i de kommunale ROS-analysene. Viktigheten av at Fylkesmannen medvirker tidlig planprosesser påpekes også, samt at regionale planforum i stor grad bør benyttes, da disse forventes å medvirke til god dialog mellom alle tre forvaltningsnivå (Miljøverndepartementet, 2010). NOU 2010:10 peker også på behovet for at Fylkesmannen får tilført mer ressurser for å ivareta sine klimarelaterte oppgaver.

På bakgrunn av blant annet NOU 2010:10, ga Miljøverndepartementet ut sin Stortingsmelding *Klimatilpasning i Norge* (Miljøverndepartementet, 2012-2013). Denne stortingsmeldingen ser på myndighetenes arbeid med tilrettelegging for klimatilpasning i alle deler av samfunnet, samtidig som rammebetingelser for, og viktigheten av arbeidet på tvers av sektorer og myndighetsnivå belyses. Viktigheten av kunnskap, kompetanse og felles plattformer for læring trekkes også fram i denne sammenhengen. Stortingsmeldingen legger viktige føringer for hvordan arbeidet med klimatilpasning bør foregå på alle samfunns- og forvaltningsnivå i Norge (Meld. St. 33).

Fylkesmannens oppgaver

For å klarlegge Fylkesmannens roller i forbindelse med klimaarbeidet overfor kommuner og fylkeskommuner, har DSB i samarbeid med Statens forurensingstilsyn, Norges vassdrags- og energidirektorat, Direktoratet for naturforvaltning og landets fylkesmenn utarbeidet et samlet dokument med beskrivelse av disse. Dokumentet har fått navnet *Fylkesmannens klimaarbeid - Roller og oppgaver for å redusere klimagassutslipp og tilpasse seg klimaendringene* (DSB, 2009).

Som sektormyndighet og statens representant i fylkene, er det primært tre roller fylkesmannen skal ivareta. Fylkesmannen har gjennom sin myndighet og kompetanse til å føre *tilsyn* med

kommunenes klimaarbeid. I dette ligger at fylkesmannen kan overprøve enkeltvedtak, samt fremme innsigelser i henhold til plan- og bygningsloven. *Veiledning* til kommunene i forhold til klimatilpasning er en annen primæroppgave for fylkesmannen. Fylkesmannen skal klargjøre statlige forventninger overfor kommunene, samt stille seg disponibel for rådgivning. Formidling av kommunenes synspunkt overfor sentrale myndigheter er også en oppgave som inngår i veiledningsplikten. Den tredje rollen fylkesmannen skal bekle, handler om *samordning*. Styringssignaler fra statlige myndigheter må samordnes og formidles gjennom fylkesmannen, dette for at både kommuner og fylkeskommuner får et helhetlig bilde av statens forventninger til klimatilpasningsarbeidet, og at stane framstår som forutsigbar.

Innsigelsesmyndighet

Innsigelsesinstituttet er et virkemiddel Fylkesmannen kan benytte dersom regionale og/eller nasjonale føringer ikke er tilfredsstillende ivaretatt i kommuneplanleggingen (DSB, 2009).

I den forbindelse har Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap utarbeidet en rettleiding; *Retningslinjer for Fylkesmannens bruk av innsigelse - for å ivareta samfunnssikkerhet i arealplanleggingen* (DSB 2010).

For at Fylkesmannen skal kunne fremme innsigelse i en plansak, er det visse kriterier som må oppfylles. Rent overordnet stilles det krav om at Fylkesmannen skal ha innfridd sitt krav om medvirkning i planlegging som omhandler samfunnssikkerhet, herunder klimatilpasning.

Fylkesmannen skal i tillegg gjøre rede for hvilke regionale eller statlige føringer i forhold til samfunnssikkerhet som ligger til grunn for at det fremmes innsigelse (DSB 2010).

Fylkesmannen skal på bakgrunn av dette vurdere innsigelse i arealplaner, generelle planforslag og forslag til reguleringsplaner dersom følgende forhold avdekkes;

Risiko- og sårbarhetsanalyse ikke er utferdiget for området det gjelder.

Konsekvensutredninger er basert på mangelfull risiko- og sårbarhetsanalyse. Risiko- og sårbarhetsanalyse er gjennomført, men det er ikke tatt hensyn til blant annet; alle kjente risikoforhold knyttet til området. Endring av risikobilde med bakgrunn i utbygging. Konsekvenser av fremtidige klimaendringer. Ny kunnskap om området.

Mangelfullt planforslag. Fylkesmannens tidligere påpekninger er ikke tatt hensyn til (DSB, 2010).

Dersom det ikke oppnås enighet mellom aktuell kommune og Fylkesmannen i en arealsak, skal Fylkesmannen foreta en mekling. Dersom dette ikke fører fram, går innsigelsessaken videre til Miljøverndepartementet for avgjørelse (DSB 2010).

Plan- og bygningsloven

I Norge er det kommunene som har ansvaret for arealplanlegging innenfor sitt geografisk bestemte område. Ny plan- og bygningslov drar opp nasjonale retningslinjer, og utdyper krav til norske kommuner. I tillegg til å inneholde mer generelle planbestemmelser, samt retningslinjer for byggtekniske forhold, er det også nedfelt lovbestemmelser som omhandler tilpasning til klimaendringer. I plan- og bygningsloven heter det blant annet; *"Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives"* (jmf § 1-1). Videre heter det; *"... innenfor rammene av § 1-1 skal planer fremme samfunnssikkerhet ved å forbygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv."* (jmf § 3-1, bokstav h).

Rent praktisk pålegger dette alle norske kommuner å gjennomføre konsekvensutredninger i forhold til plansaker, der omfattende risiko- og sårbarhetsanalyser legges til grunn (jmf § 4-3). Når det gjelder Fylkesmannens ansvar i forhold til planarbeid, er også dette hjemlet i plan- og bygningsloven. Der heter det at; *"Fylkesmannen skal påse at kommunene oppfyller plikten til planlegging etter loven. Regional planmyndighet skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver"* (jmf § 3-2).

Det er altså tre hovedmomenter i plan- og bygningsloven som kan knyttes til klimaendringer og tilpasning. Loven gir kommunene et styringsverktøy i forhold til ny utbygging, og har nå mulighet til å styre denne til områder som ikke er definert som hensynssoner. Loven pålegger også kommunene å ta klimatilpasning med som et moment i all kommunal planlegging, herunder kommuneplaner, arealplaner og reguleringsplaner. Den presiser også at Fylkesmannen ikke bare skal føre tilsyn med kommunenes planlegging, men også skal veilede dersom dette etterspørres og ansees som nødvendig (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2008).

Fylkesmannens Kontaktflate

Fylkesmannen har mange aktører og forholde seg til i sitt arbeid med klimatilpasning. Noen av disse har direkte styringsrett overfor Fylkesmannen, mens andre er fagetater som bidrar i kraft av sin kompetanse.

Justis- og beredskapsdepartementet har det sektorovergripende ansvaret for samfunnets sikkerhet. *Klima- og miljødepartementet* har samordningsansvar for regjeringens miljøpolitikk, samtidig som det skal ivareta kommunal og regional planlegging. I tillegg har departementet planfaglig instruksjonsmyndighet overfor Fylkesmannen. *Statens*

forurensingstilsyn har oversikt over klimautviklingen, og innehar instruksjonsmyndighet overfor Fylkesmannen. *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap* (DSB) skal inneha oversikt over risiko og sårbarhet i landet generelt, og er fagmyndighet for Fylkesmannen. DSB har i tillegg rollen som samordningsinstans for klimatilpasning i Norge. *Norges vassdrags- og energidirektorat* (NVE) forvalter vann- og energiresursene, og har en sentral rolle i sikkerhetsarbeidet relatert til flom og skredproblematikk. NVEs stedlige representanter stiller deltar i fylkesberedskapsrådene hvis dette er påkrevd. NVE og Fylkesmannen drar vekslers på hverandres kunnskap i kommunikasjonen med kommunene (DSB, 2009).

4.2 Klimarelaterte utfordringer i Finnmark

Fylkesmannen skal også foreta egne vurderinger av regionale trusler som følge av klimaendringene. I dette ligger utarbeidelse av Risiko- og sårbarhetsanalyse for hele regionen, gjerne kalt *FylkesROS*, som skal fungere som et overordnet verktøy for kommuner og fylkeskommuner i håndtering av klimarelaterte hendelser. Fylkesmannsembetene er med andre ord viktige premissgivere for all planlegging i forhold til samfunnssikkerhet som foregår etter plan- og bygningsloven, både i kommuner og fylkeskommuner (DSB, 2009).

Risiko- og sårbarhetsanalyse for Finnmark fylke

I september 2013 ga Fylkesmannen i Finnmark ut sin Risiko- og sårbarhetsanalyse for de tre neste årene, samlet i dokumentet; *FylkesROS for Finnmark - Risiko- og sårbarhetsanalyse for Finnmark 2014-2017* (Fylkesmannen i Finnmark, 2013). Denne analysen tegner et overordnet bilde av risiko- og sårbarhet i fylket, og er ment å være et supplement for fylke, kommuner og andre aktører i forhold til diskusjoner og planlegging relatert til risiko og beredskap (Fylkesmannen i Finnmark, 2013).

Det er lagt til grunn fem ulike analysekapitler i dokumentet, som til sammen analyserer 18 uønskede hendelser. De fem hovedkategoriene inndeles som følger; *Kritisk infrastruktur, Store ulykker, Sykdommer, Naturhendelser og Tilsiktede hendelser*.

I forhold til klimaendringer og klimatilpasning, er dette viet særskilt oppmerksomhet. Det redegjøres det for framtidens forventede klima i Finnmark, med referanser til blant annet Norsk klimasenter og Ciceros prosjekt NORADAPT (se tidligere fotnote). Kapittel syv i rapporten er viet *Naturhendelser*, og er den kategorien som kan sies å ha størst relevans i forhold til klima. Analysen for naturhendelser konkluderer med at snø/sørpeskred og

ekstremvær er forbundet med en såpass høy alvorlighetsgrad og stor sannsynlighet for å inntreffe, at tiltak bør vurderes.

Basert på tilgjengelig forskning, beskrives forventede klimascenarier for Finnmark fram mot år 2100. Det forventes mildere vintre, hyppigere og mer intens nedbør, samt en økning i antall stormer. Uvær er noe fylket opplever flere ganger i året. Døgnedbør som betraktes som ekstrem i dag, kan i framtiden bli mer vanlig. I denne forbindelse poengterer analysen at klimafremskrivninger er forbundet med usikkerhet, men ansees å kunne gi en beskrivelse av hovedtrekkene for et framtidig klima i Finnmark (Fylkesmannen i Finnmark, 2013).

Av analysen går det fram at det ikke er utarbeidet en fylkesoversikt over hvor langt ulike sektorer har kommet med klimatilpassningsarbeidet. En enkel kartlegging som er foretatt, viser imidlertid at det er forholdsvis store forskjeller, og at flertallet ikke jobber systematisk med klimatilpassning.

Det er verdt å merke seg at klima og klimaendringer er viet en så stor plass i Fylkes-ROSen. Klima og klimatilpassning går også igjen i mange av de øvrige analysemomentene, noe som kan illustrere den tverrsektorielle kompleksiteten i tematikken (Fylkesmannen i Finnmark, 2013).

Informantene er klar på at fylket naturmessig har klare skiller mellom den østlige og den vestlige. Dette skillet omfatter også de klimamessige utfordringene. I vest fremheves flom og skredproblematikken med bakgrunn i et mer fjellbasert terreng, mens i Øst-Finnmark, som er flatere, er det havnivåproblematikken som på sikt vil være mest gjeldende. Havnivåstigning og en økning i antall hendelser med stormflo er noe som forventes å gjøre seg mer gjeldende i Finnmark i framtida, og konsekvensene antas å bli størst i utsatte kystområder.

Havnivåstigning har en noe lengre tidshorisont, og ansees ikke for å være så veldig aktuell i de nærmeste årene.

Av NOU 2010:10 går det fram at alle deler av samfunnet har et ansvar for klimatilpassning, dette gjelder også enkeltmennesket (Miljøverndepartementet, 2010). I forbindelse med framtidige klimautfordringer for fylket anser en av informantene Finnmarks befolkning som svært tilpassningsdyktige i det vedkommende sier:

"Ellers tenker jeg at sånn klimamessig her i Finnmark har vi jo den fordelene at vi er vant med vær... I og med at vi har vært et folkeslag som har vært vant til å tilpasse oss, så tror jeg det er noe vi vil evne å gjøre også fremover, men ikke uten at tiltak også iverksettes".

Konsekvensene av klimaendringene er i flere tilfeller tosidig. De negative og ressurskrevende implikasjonene fremheves ofte, men klimaendringene kan også inneha ulik grad av positive effekter. En av informantene ser ikke negativt på at det potensielt blir en lengre og bedre vekstsesong, samt en økning i skogproduksjon som en mulig følge av den allerede erfarte temperaturøkningen. Men igjen, en slik i utbredelse av vegetasjon vil kunne ramme reindriftsnæringa i fylket hardt. Begrepet «Finnmarksvidda», som er kjerneområdet for reindrift i fylket, vil om kort tid ikke lenger være gyldig, da dette enorme området er i ferd med å vokse helt igjen. Disse allerede observerbare konsekvensene for reinbeiteområdene trekkes også fram i NOU 2010:10 (Miljøverndepartementet 2010).

Fylkesmannen skal gjennom sin samordningsinstruks ha oversikt over og koordinere arbeidet med beredskap, herunder klimatilpasning i fylket (Instruks for Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard, 2008).

I den forbindelse har det ikke vært noen klimarelaterte hendelser i Finnmark de siste årene der Fylkesmannen har vært direkte involvert i håndteringen. Det eneste har vært mindre flommer, der det kun har vært nødvendig med dialog med de utsatte kommunene. I denne sammenheng reflekterer en av informantene rundt dette med klimarelaterte hendelser og beredskap;

"Sånn sett har vi vært veldig heldig, og det er jo både positivt og negativt. Positivt i den forstand at det ikke skjer, men negativt på den måten at vi ikke får helt føling med hvordan vi skal gripe det an når vi står oppe i noe som skjer".

Finnmark har en gammel og til dels sårbar infrastruktur, spesielt gjelder dette strømforsyning og veinett. Dette er noe som forventes å kunne by på utfordringer i forhold til et endret klima. Hyppigere og sterkere stormer, samt flere tilfeller av springflo vil kunne sette denne kritiske infrastrukturen ut av drift, og periodevis «lamme» fylket. I denne sammenhengen, tenker en av informantene, at det kanskje bør vurderes en annen type veistruktur for å møte framtidige klimaendringer.

4.3 Fylkesmannen i Finnmarks arbeid med klimatilpasning

Fylkesmannen er Statens representant i fylket, og skal påse at Stortingets og regjeringens vedtak og retningslinjer følges opp av fylkeskommuner og kommuner. Fylkesmannsembetet er underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet, men de ulike forvaltningsoppgavene er differensierte, og utføres på vegne av flere forskjellige departementer og statlige organer (www.fylkesmannen.no).

Flere avdelinger hos Fylkesmannen i Finnmark har klima som tema i sine sektoroppgaver, og oppgavefordelingen går på tvers av avdelingene. Det overordnede ansvaret for samfunnssikkerhet, herunder klimatilpasning, tilfaller Samfunnssikkerhet- og beredskapsavdelingen, mens Miljø- og klimaavdelingen har den koordinerende funksjon i forhold til arealsaker (informasjon fra informant). Figuren under viser hvordan Fylkesmannen i Finnmarks interne organisering er oppbygd (figur 3). Fylkesmannen sitter på toppen i dette hierarkiet. Direkte under Fylkesmannen er to stabsenheter – beredskap og administrasjon. På neste nivå følger så de ulike avdelingene, hver med sitt spesifikke sektorielle ansvarsområde. Ledermøtet er en funksjon som samler ledere for de respektive avdelingene, Fylkesmannen og stabsfunksjonene, og er en arena for informasjonsutveksling mellom de ulike avdelingene og ledelsen.



Figur 3: Intern organisering hos Fylkesmannen i Finnmark (Fylkesmannen i Finnmark, 2014).

Arbeidet med klima og klimatilpasninger noe ulik mellom de forskjellige avdelingene. Dette har å gjøre med oppgavefordelingen som fremkommer av tildelingsbrevet fra staten (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014).

Klimatilpasning er et arbeid som har et langsiktig perspektiv. I følge NOU 2010:10 fordrer dette at tilpasninger bør iverksettes før eventuelle negative konsekvenser av klimaendringene inntreffer – dette gjelder også i forhold til beredskap. En slik tilnærming ansees for å være

proaktiv⁵. Undersøkelser har vist at spesielt det kommunale arbeidet med klimatilpasning i stor grad ikke bærer preg av denne proaktive holdningen. Kommunene har i større grad en tilnærming til klimatilpasning (Miljøverndepartementet, 2010).

Hos Fylkesmannen i Finnmark bærer arbeidet med klimatilpasning preg av både en reaktiv og en proaktiv tilnærming til problematikken. Der det proaktive dreier seg om å forsøke å påse at kommunene tenker langsiktig i sin planlegging, mens det reaktive inngår mer i beredskapsarbeidet og erfaringer som baseres på tidligere hendelser. Klimatilpasning har etter hvert blitt et tema i alle plan- og bygningssaker som Fylkesmannen behandler, og frontes også når Fylkesmannens er ute i kommunene. Øvelser som har vært avholdt i det siste, blant annet innen elektronisk kommunikasjon og strømforsyning, har hatt klimaendringer og de konsekvensene dette kan medføre som bakteppe i planlegging og gjennomføring. Gitt av tildelingsbrevet for inneværende år, er for øvrig ikke klimatilpasning et eget tilsynspunkt. Om tilnærmingen til Fylkesmannen i Finnmarks arbeid med klimatilpasning sier en av informantene;

"... så vi jobber på mange måter med klimatilpasning på begge fronter, det gjør vi. Og... kan vi bli bedre? Absolutt! Så vi prøver på mange måter å være der, i forhold til plan og bygning, planlegging og så videre, men også i forhold til beredskap, at kommunene tar hensyn til dette i ROS-analysene ...der ser vi at kommunene har blitt litt flinkere etter hvert".

Klimatilpasning er en relativt ny oppgave som er tillagt Fylkesmannen, mens de øvrige oppgavene som er tillagt embetet står uforandret. NOU 2010:10 peker på behovet for å styrke både kapasitet og kompetanse hos fylkesmennene slik at de skal kunne ivareta de pålagte oppgavene på en tilfredsstillende måte. I så måte er det behov for ulik grad av prioritering internt hos Fylkesmannen i Finnmark. Gitt av embetsoppdraget er klimatilpasning ment å skulle gå som en rød tråd i det meste av arbeidet som utføres, og vektleggingen på dette er mye større enn for bare noen få år tilbake. Problemet hos Fylkesmannen i Finnmark er for øvrig knapphet på ressurser, da hovedsakelig i form av personell. Den generelle saksmengden har i tillegg økt kraftig de siste årene. En uttalelse fra en av informantene kan bidra til å illustrere ressursproblematikken hos Fylkesmannen i Finnmark;

⁵ Med en *proaktiv* tilnærming menes forebyggende tiltak i form av analyser og konsekvensutredninger for å hindre at potensielt uønskede hendelser oppstår. En *reaktiv* tilnærming tar utgangspunkt i den siste uønskede hendelsen som oppstod, og tiltak iverksettes for å hindre at den oppstår igjen (Aven m.fl., 2008).

«... tilbake til for en 10-12 år siden var vi 7-8 stykker som jobbet med samfunnssikkerhet her hos Fylkesmannen i Finnmark, nå er vi 3. Dette er noe vi ser over hele kongeriket, at færre og færre mennesker jobber med samfunnssikkerhet og beredskap hos fylkesmennene.»

Denne utviklingen gjør sitt til at Fylkesmannen i Finnmark må prioritere hva som vektlegges i arbeidet med klimatilpasning.

Det gis også uttrykk for at embetsoppdraget fra Miljøverndepartementet til en viss grad vanskeliggjør arbeidet, da det oppfattes som diffust. En av informantene sier at de ikke forstår helt hva som ligger i oppdraget, noe de også har gitt Miljøverndepartementet tilbakemelding på.

Tilsyn, veiledning og samordning

Fylkesmannen har som nevnt tidligere tre hovedoppgaver knyttet til klimatilpasning; *tilsyn, veiledning og samordning* (DSB, 2009).

Tilsynet med kommunenes arealplanlegging og ROS-analyser, herunder klimatilpasning, utføres ute i de respektive kommunene i Finnmark. Etter slike tilsyn utferdiges det en rapport fra Fylkesmannen, der det redegjøres for ulike funn. Denne rapporten sendes til den aktuelle kommunen for en gjennomgang. Deretter sendes det ut en endelig rapport, med en tidsfrist på å komme med konkrete forslag til hvordan eventuelle avvik skal håndteres.

Plan- og bygningsloven går det frem at Fylkesmannen har rett til å fremme innsigelse overfor kommunene, dersom deres arbeid med klimatilpasning ikke er tråd med nasjonale krav og forventninger.

Fylkesmannen i Finnmark har brukt innsigelse svært lite i saker som omhandler klimatilpasning, det eneste har vært en sak der havnivåstigning ikke var inkludert i den kommunale vurderingen. Dette begrunnes med at dialogen mellom Fylkesmannen og kommunene de senere år har blitt såpass god at avvik nesten utelukkende håndteres uten bruk av innsigelsesretten.

Innsigelsesretten til landets fylkesmenn er gjenstand for en "oppmykning" (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). I dette ligger det en klar oppfordring fra statlig hold om økt kommunikasjon og dialog mellom Fylkesmannen og kommunene.

Fylkesmannen i Finnmark ser at nåløyet for bruk av innsigelse blir trangere. Saker skal søkes å finne sin løsning lokalt, enten ved diskusjon eller ulike planforum. Dialog mellom Fylkesmannen og kommunene skal vektlegges. En av informantene sier at dette rundskrivet

egentlig ikke representerer noe nytt, og kun er en videreføring av det den forrige regjeringa la fram. At dialog tilstrebes, synes informantene i det store og hele er positivt, eller som en av dem sier;

"Det er utrolig hvordan man kan komme fram til løsninger ved å sette seg ned å prate med folk".

Allikevel er det knyttet en viss bekymring til om kommunene evner å tenke langsiktig nok i forhold til klimatilpasning når bruk av innsigelse skal nedtones.

Når det gjelder veiledning i forhold til klimatilpasning er det i utgangspunktet kommunene som kommer med henvendelser til Fylkesmannen i Finnmark om dette. Det etterspørres da en konkretisering av hva det skal veiledes i forhold til, dette for å kunne koble inn faginstanser som har oversikt over det aktuelle problemet. Fylkesmannen i Finnmark søker å gjennomføre veiledning på kommunenes premisser, blant annet gjennom tilrettelegging av seminarer og møter.

Mye av veiledningen, hevder informantene, ligger i de uttalelser Fylkesmannen i Finnmark kommer med i forbindelse med kommunenes plansaker. Det er også en kjensgjerning at de fleste Finnmarks kommunene sliter med trang økonomi, og at det i så måte er lettere å få kommunene til å møte på faglige arrangementer dersom Fylkesmannen bidrar økonomisk. Det er for øvrig sjelden at Fylkesmannen i Finnmark får henvendelser fra kommunene om direkte veiledning i forhold til klimatilpasning. En av informantene gjør seg følgende tanker omkring dette;

"...enten er bestillerkompetansen for dårlig, eller at vi på mange måter har vært for lite flinke til å synliggjøre at vi har veiledning. ...Jeg tror det ligger noen terskler her, terskelen for å spørre, og terskelen for å etterspørre. For vår del går dette igjen på ressurser, har vi tid til å kommunisere denne ekstratjenesten med mindre den blir etterspurt? ...dette er realpolitikk på sitt beste eller på sitt verste - vi har helt klart et forbedringspotensial, vi skal ikke gjøre oss bedre enn det vi er".

Fylkesmannen i Finnmark savner til en viss grad dedikert kompetanse om klimatilpasning i kommunene, og er ikke overbevist om at de (kommunene) besitter tilstrekkelig kunnskap til å ivareta de nasjonale føringene. Det vises til behovet for ressurspersonell i kommunene som er opptatt av denne type tematikk, da grunnlaget for å lykkes med arbeidet ansees for å være større. Disse ressurspersonene, sier en av informantene, har det blitt færre av opp igjennom årene, og Fylkesmannen erfaring er at størrelsen på kommunenes administrasjonsapparat ikke

har noen særlig betydning så lenge det ikke er dedikert personell tilstede som interesserer seg for og ivaretar klimatilpasning. Miljøkonsulentene som var tilsatt i kommunene på nittitallet, gjorde i så måte en viktig jobb, og er et savn, sier samme informant.

Som et apropos sier en av informantene at de kanskje heller ikke kan forvente for mye av kommunene, all den tid Fylkesmannen i Finnmark selv på mange områder føler at de mangler kompetanse om klimatilpasning.

Fylkesmannen i Finnmark erkjenner at de har et forbedringspotensial i forhold samordning av klimatilpassningsarbeidet mellom kommuner, fylkeskommune og øvrige faginstanser.

Litt av utfordringen ligger i at mange av de aktørene Fylkesmannen bør samarbeide med, er lokalisert andre steder. Den fysiske avstanden har i denne sammenheng en viss betydning. Allikevel eksisterer det en arealplangruppe, der blant annet Finnmark Fylkeskommune er representert. Det er også en utstrakt dialog mellom Fylkesmannen og NVE (Norges vassdrags- og energidirektorat), da spesielt i forhold til eventuelle innsigelser og samordning av disse. Det eksisterer også et regionalt planforum, der kommunene kan ytre ønske om møter med Fylkesmannen, ulike fagetater og andre kommuner. Selv om disse møtearenaene eksisterer, ser Fylkesmannen en trend til at kommunene i mange tilfeller heller vil ha samtaler med Fylkesmannen alene, uten å gå veien om regionalt planforum.

Når det gjelder interkommunalt samarbeid relatert til klimaproblematikken er det Fylkesmannen bekjent ingen finnmarkskommuner som praktiserer dette. Dette til tross for at det absolutt ansees å være områder hvor dette kunne ha vært hensiktsmessig. En av informantene sier at en mulig årsak til dette kan ligge i at de få store kommunene i fylket er redd for å måtte bære byrden til de små kommunene de eventuelt skal samarbeide med. I den forbindelse etterlyser informanten et større engasjement fra blant annet regionrådene i Finnmark og Kommunenes Sentralforbund, og håper disse organisasjonene kan være framtidige katalysatorer for interkommunalt samarbeid om klima.

4.4 Læring, kunnskap og kompetanse

Flere undersøkelser har satt fokus på barrierer som er til hinder for til arbeidet med klimatilpasning. Undersøkelsene fokuserer i stor grad på kommunenes opplevde hindringer, der blant annet manglende statlige føringer for hvordan dette arbeidet skal utføres, samt behov for et solid kunnskapsgrunnlag blir trukket fram (NOU 2010:10).

Kunnskap om klima og klimatilpasning hos Fylkesmannen er en forutsetning for å kunne bistå kommunene i deres arbeid. Dette framgår også av stortingsmelding 33, *klimatilpasning i Norge* (Miljøverndepartementet, 2012-2013).

Innhenting av kunnskap om klimatilpasning hos Fylkesmannen i Finnmark foregår hovedsakelig på to måter. For det første arrangeres det kurs for alle som skal håndtere tema i sitt daglige virke. For det andre forsøkes det å fange opp all ny informasjon som kommer - det være seg fra statlige instanser og faggrupperinger med kompetanse på klima og klimaendringer. Det er også praksis hos Fylkesmannen i Finnmark at all klimarelatert informasjon som kan være av relevans for kommunene sendes ut til disse. Fylkesmannen i Finnmark har et prinsipp om at de ikke skal sitte med en kunnskapsbase som kommunene ikke har tilgang til.

Fylkesmannen i Finnmark er som tidligere nevnt organisert gjennom avdelinger. Hver av disse avdelingene har sitt sektorielle ansvarsområde, men klimatilpasning inngår som tematikk i mange av de respektive avdelingenes oppgaver. Intern kunnskapsoverføring er derfor viktig for at beslutninger fattes på et felles kunnskapsgrunnlag. Fylkesmannen har en intern arealplangruppe som har jevnlig møter. Disse møtene tar opp tematikk, blant annet i forhold til klima, som gir mulighet for at deltagerne til å lære av hverandre på et tverrfaglig grunnlag. Avdelingene besøker også hverandre periodevis for å orientere om det arbeidet som gjøres i forhold til klimatilpasning. Også i forhold til dette er manglende ressurser et tema.

"Vi har nok enda større muligheter til å lære mer, og mer av hverandre, men igjen så koker det ned til tid og ressurser".

For framtiden er det et ønske om at arealplangruppen, og den kompetansen som ligger der, benyttes enda mer. Dette har med forholdsvis stor næringsutvikling enkelte steder i fylket å gjøre, noe som vil fordre større grad av oppsyn med arealplanleggingen til kommunene, herunder at klimahensyn er ivaretatt i risiko- og sårbarhetsanalyser.

Et annet interessant moment som kom fram i forhold til intern kunnskapsoverføring, var arrangering av såkalte "klimalunsjer". Tidligere ble alle avdelinger invitert til en slik noe uformell sammenkomst en gang i måneden. Det overordnede tema var klima, og hver avdeling hadde ansvar for foredrag på rundgang. Arrangørene av disse lunsjene refereres til som «Klimagrappa», og består av en representant fra hver avdeling. Eksterne foredragsholdere ble også benyttet. I det siste var disse klimalunsjene av ulike årsaker ikke så hyppige lengre.

Ingen av informantene kan si at det er personer hos Fylkesmannen i Finnmark med særskilt kompetanse på klimatilpasning, eller såkalte ressurspersoner. Alle har ansvar for hvert sitt sektorområde, men kommer i befatning med problematikken. Det er for øvrig Fylkesmannens miljøvernavdeling som har ansvaret for å koordinere alle uttalelser i forhold til arealsaker, herunder også klimatilpasning i kommunene. En av informantene sier dette om ressurspersonell;

"... beredskapsavdelingen i tilfelle., ...men vi er bevisst på at det generelt er mye kunnskap i embetet".

På slutten av intervjuene oppfordret jeg mine informanter til å komme med noen generelle betraktninger om temaet klimatilpasning, sett i lys av det vi hadde snakket om.

Her kom det fram at klimatilpasning etter hvert har blitt en naturlig del av det Fylkesmannen arbeider med, og som en av informantene sier; *«skal være en del av tankegodset i alt vi foretar oss.»*

Det oppleves også en helt klar dreining av fokus hos kommunene. Fra et tidligere syn på klimaendringene som noe ressurskrevende "tøv", til en holdning om at dette faktisk er noe som skjer, og må håndteres. En av informantene etterlyser også større synliggjøring av historisk utvikling i forhold til klimaendringer. Eksempelvis fra det meteorologiske miljøet. Som vedkommende sier; *"FNs klimarapport er foreksempel ikke veldig kundevennlig".*

I en travel hverdag med mange ulike arbeidsoppgaver, er det ikke alltid arbeidet med klimatilpasning prioriteres hos Fylkesmannen i Finnmark. Dette sier informantene har sammenheng med ressursmangel i form av tid og personell.

5.0 Drøfting

I denne delen av oppgaven vil jeg drøfte mitt empiriske materiale, bestående av informasjon fra dokumenter og funn fra intervjuer med informanter hos Fylkesmannen i Finnmark, opp imot det teoretiske rammeverket jeg tidligere har redegjort for. Første del av drøftingen tar for seg barrierer i Fylkesmannens arbeid med klimatilpasning, mens den andre delen ser på kompetanseoverføring som et middel for å styrke arbeidet med klimatilpasning.

5.1 Fylkesmannens arbeid med klimatilpasning og barrierer

I følge Bye m.fl. (2013) defineres klimatilpasning som;

«Endringer i biofysisk eller sosiale system ut fra faktiske eller forventede klimaendringer, enten for å redusere skade eller dra nytte av muligheter.» (Bye m.fl. 2013:23)

Flere forskningsartikler har sett på hva som kan være barrierer i arbeidet med å få til en tilstrekkelig klimatilpasning. Uklare statlige styringssignaler har av flere forskere blitt pekt på som et av hovedproblemene (Sælensminde m.fl., 2012, Orderud og Winsvold, 2012). Flere av mine informanter i Finnmark peker på at embetsoppdraget til de ulike avdelingene er såpass diffust beskrevet at de som skal forholde seg til dette faktisk ikke forstår hva som menes.

Dette er noe Fylkesmannen i Finnmark har gitt tilbakemelding til Miljøverndepartementet.

Diffuse arbeidsbeskrivelser fra Staten er altså noe som vanskeliggjør arbeidet til

Fylkesmannen. Dette er i tråd med det Husabø (2010) fant i sin undersøkelse av fylkesmenn.

Det forventes fra statlig hold at Fylkesmannen skal formidle den nasjonale

klimatilpasningspolitikken som fremkommer av blant annet Stortingsmelding 33, overfor

kommunene. Det blir på mange måter en vanskelig oppgave å skulle veilede og bistå et

underordnet forvaltningsnivå, som allerede har signalisert manglende styringssignaler, all den tid Fylkesmannen selv føler at dette er uklart, slik det også ble poengtert fra mine informanter.

I følge den byråkratiske organisasjonsmodellen til Weber (1992) skal statens tjenestemenn

sette ut i livet politiske beslutninger de selv ikke har vært med på å utforme. Dette gjelder

også Fylkesmannen, som er pålagt å følge den til enhver tid gjeldende politikk. I slike diffuse,

komplekse og mange ganger usynlige problematikker som blant annet klimatilpasning er, kan

dette være en utfordring. Fylkesmannen fanger kanskje opp signaler fra kommunene om at

tiltak ikke fungerer som de skal, uten å kunne justere dette. I verste fall kan dette føre til at

man bruker allerede knappe ressurser på tiltak som ikke har noe for seg.

Spørsmålet i denne sammenheng er ikke om viktigheten av klimatilpasning vektlegges nok fra

statlig hold, men hvilke verktøy som følger med for å øke forståelsen til Fylkesmannens stab,

samt ressurser til å sette nasjonale målsetninger ut i live. Uklare oppdrag der ordlyden kun er

at klimatilpasning skal ivaretas, setter Fylkesmannen i en vanskelig posisjon overfor

kommunene. Fylkesmannens rolle kan da ende opp som marginalisert i forhold til

klimatilpasning

Både FylkesROS for Finnmark (2013) og informasjon fra mine informanter bekrefter at det er

en utfordring å få oversikt over hendelser som pågår over tid, slik som klimaendringer. Denne

usikkerheten gjenfinnes i Becks (2010) teorier, der han hevder at risikoer av typen

klimaendring, som på mange måter framstår som usynlige, har en lang og uoversiktlig

tidshorisont. Det at de naturgitte og geografiske forholdene i Finnmark er så vidt varierte kan føre til at arbeidet med klimatilpasning framstår som enda mer uoversiktlig. Dette kan føre til politisk handlingslammelse i kommunal sektor i tråd med det Beck (1997) portretterer.

Likelydende funn presenters av Adger (2008), der mangel på kunnskap om konsekvenser fører til utsettelse av tiltak. En slik eventuell handlingslammelse skal Fylkesmannens arbeid med tilsyn, veiledning og samordning bidra til å motvirke. For å få dette til å fungere, er det viktig at den framtidige risikoen som ligger i klimaendringene anskueliggjøres – risikoen må fram i lyset, ikke lenger være usynlig.

De nasjonale føringene for framtidig klimatilpasning poengterer viktigheten av kompetanse og kunnskap i alle ledd av forvaltningen for å sikre et godt og proaktivt arbeid med klimatilpasning (Miljøverndepartementet, 2012-2013).

Et av de største hindringene som trekkes fram i arbeidet med klimatilpasning hos Fylkesmannen i Finnmark er knapphet på ressurser. I første rekke gjelder ikke dette bare penger, men også personell. Dette understøttes av en undersøkelse utført av Husabø (2010), der det framkommer at administrativ kapasitet er en av de største utfordringene for landets fylkesmenn. Rapporten viser til at omorganiseringer med påfølgende reduksjon av personell som arbeider med samfunnssikkerhet, samt økt oppdragsmengde er hovedårsakene til at Fylkesmannen må foreta prioriteringer i større grad enn tidligere (Husabø, 2010). Det samme gjenfinnes i informasjonen fra mine informanter hos Fylkesmannen i Finnmark. Per i dag er det kun tre personer som skal se til at samfunnssikkerhet og beredskap, herunder klimatilpasning, ivaretas i hele fylket. Dette gir Fylkesmannen i Finnmark store utfordringer, og ifølge informantene må det prioriteres deretter. Embetsoppdraget for inneværende år har heller ikke klimatilpasning som spesielt tilsynsområde, Fylkesmannen skal kun se til at dette ivaretas på en tilstrekkelig måte av kommunene. Dermed er det nærliggende å anta at i konkurranse med andre og mer presserende oppgaver, vil ikke klimatilpasning som eget område prioriteres i nevneverdig grad i år.

I følge NOU 2010:10 (2010) gir mange fylkesmenn uttrykk for at arbeid med klimatilpasning er ressurskrevende, og at det er behov for flere ressurser i embetene. Amundsen m. fl., (2010) peker også på viktigheten av at det frigjøres institusjonell kapasitet hos fylkesmennene for å sikre en god oppfølging av kommunenes klimaarbeid. Med en økning i oppdragsmengde og klimatilpasning som satsingsområde, ville det være naturlig at ressurser til å ivareta dette ble tilført Fylkesmannen gjennom statlige bevilgninger og mer personell. Den nedbemanningen av personell som skal håndtere samfunnssikkerhet i Fylkesmannsembetene som har funnet

sted de siste årene kan ikke sies å være i tråd med verken framtidig trusselbilde eller den økningen i oppdragsmengde som oppleves. Hvis man fra statlig hold presenterer en satsning, så må det følges opp med penger og ressurser for at denne satsingen skal lykkes.

Hos Fylkesmannen i Finnmark hersker det tvil om kommunene har full forståelse av hva som ligger i de nasjonale forventningene til klimatilpasningsarbeidet - om de faktisk fullt ut har forstått hva de er pålagt å utføre. En av informantene lurer i denne sammenhengen på om bestiller kompetansen hos kommunene i Finnmark er for dårlig med bakgrunn i manglende kunnskap blant de som skal håndtere dette. Hva denne mangelen på kunnskap og oversikt skyldes har nok mange forklaringer, men manglende statlige styringssignaler har tidligere vært pekt på som en av årsakene. Her kan det se ut som om det er en sammenheng. Det kan for kommunene være vanskelig å etterspørre det de har behov for, all den tid manglende retningslinjer fra staten ikke foreligger. Da er det ikke sikkert kommunene har oversikt over hva de faktisk trenger bistand til. Bye m.fl., (2013) hevder at det i utgangspunktet også kan ha bakgrunn i de reformer som ble gjennomført i norsk forvaltning på nitti-tallet. Resultatet av disse reformene var en oppdeling av offentlig sektor som medførte tap av kunnskap, kompetanse og økonomisk handlekraft. En slik *New Public Management* (se tidligere fotnote) tilnærming har vært kritisert for å være lite egnet til å løse sentrale utfordringer i offentlig sektor (Busch, 2010). Disse reformene kan ifølge (Bye m.fl., 2013) ha bidratt til at lokal klimatilpasning ble nedprioritert.

I relasjon til dette gir en av informantene hos Fylkesmannen i Finnmark uttrykk for at de kommunale miljøkonsulentene som var tilsatt i kommunene på åtti og nitti-tallet gjorde en god jobb med lokal miljø- og klimatilpasning, og var viktige samarbeidspartnere for Fylkesmannen. Disse konsulentene er nå i all hovedsak borte, og det er nærliggende å anta at disse funksjonene ble gjenstand for de nevnte reformene Bye m.fl. (2013) beskriver.

Selve tilsynet Fylkesmannen i Finnmark utfører overfor kommunene er i stor grad preget av tilstedeværelse ute i de respektive kommunene. Etterarbeidet i forbindelse med slike tilsyn er imidlertid i stor grad orientert rundt dokumenter, som sendes mellom Fylkesmannen og den aktuelle kommunen. Dette er elementer som til en viss grad kan gjenkjennes i den rasjonelle planleggingsmetoden, som blant annet kjennetegnes av sin sekvensielle oppbygning, der fasene i arbeidet har fokus på dokumenter (Aven, 2008).

Et spørsmål som da reiser seg, er om tilsyn basert på dokumentutveksling mellom forvaltningsnivåene skaper grunnlag for den subjekt-subjekt relasjonen som den kommunikative tilnærmingen anser som en forutsetning for både læring og meningsdanning

(Innes, 1998, Weigård 1998). Tilsyn har som formål å registrere avvik fra det som er satt som krav, i dette tilfellet ivaretagelse av klimahensyn i blant annet kommunale ROS-analyser. Hvis korreksjon av de avvik som er avdekket kun skal løses basert på en dokumentbasert kommunikasjon, er det nærliggende å tro at mye av læringselementet og grunnlaget for felles forståelse blir borte.

Gjennom sin tilsynsoppgave har Fylkesmannen i Finnmark rett til å fremme innsigelse i saker der nasjonale og regionale hensyn i klimarelaterte saker ikke er ivaretatt (DSB, 2010).

Fylkesmannen i Finnmark har brukt innsigelser i klimarelaterte saker i svært liten grad. Avvik som har vært avdekket har blitt løst gjennom dialog mellom Fylkesmannen og de respektive kommunene

Kommunikasjon og dialog om risiko av typen klimaendringer ansees av Aven og Renn (2010) som svært viktig. En god kommunikasjon bygger tillit mellom kunnskapsformidler og de som skal anvende denne kunnskapen, og dialogen skaper en forståelse av hva det er snakk om. Om dette skaper en forståelse og grunnlag for læring er det grunn til å stille spørsmål ved. Kanskje kan kommunene rette på ulike avvik på denne måten, men en større forståelse for helheten i klimatilpasningsarbeidet skaper det neppe.

En slik utvikling av større bruk dialog mellom Fylkesmenn og kommuner vektlegges også i de nye føringene for bruk av innsigelse. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Informantene hos Fylkesmannen i Finnmark ser ingen problemer med at nåløyet for innsigelser blir trangere, og at kommunikasjon og dialog tilstrebes. Denne oppmykningen av innsigelsesretten kan hevdes å illustrere den tilnærmingen som legges til grunn for framtidens nasjonale føringer relatert til klimatilpasning. Samtidig står Fylkesmannen i fare for å miste kraften i det eneste verktøyet de har for å kunne styre kommunene i klimatilpasningsarbeidet. Hvis dette er starten på en utvikling der innsigelsesretten til slutt forsvinner helt, mister Fylkesmannen også den makten som er avledet av forvaltningens (Weber 1992).

I følge Aven m.fl. (2008) er mye av planleggingen i norske kommuner og regioner preget av en rasjonalistisk tilnærming. Kleven m.fl. (1998) hevder også at planlegging er en formålsstyrt rasjonell metode som forsøker å redusere usikkerheten rundt framtiden ved bruk av kunnskap og faglig innsikt. En slik prosess krever tilgang på all tilgjengelig informasjon, og orienteres i stor grad rundt dokumenter. Den rasjonalistiske måten å planlegge på kan sees i sammenheng den reaktive tilnærmingen til klimatilpasning mange norske kommuner har (Amundsen, m.fl., 2009). I denne sammenheng handler reaktiviteten om å basere tilpasning

på tidligere hendelser, med bakgrunn i best tilgjengelige faktakunnskap. Dette kan gjenkjennes i den rasjonalistiske tilnærmingen som Aven m.fl., (2008) skisserer.

Det er nærliggende å anta at klimatilpasning i Finnmarks kommuner inngår som et ledd i en rasjonalistisk planleggingsprosess. Dette var også noe vi så konturene av i undersøkelsen av klimatilpasningsarbeidet i Alta kommune (Braathen, m.fl. 2012).

I arbeidet med kommuner som jobber etter en rasjonell planleggingsmetode, er det fare for at også Fylkesmannen i Finnmark låses fast i et slikt mønster, dette til tross for at intensjonene om å skape dialog og kommunikasjon er tilstede. Dette kan vise seg å være uheldig, da grunnlaget for proaktivitet og læring i planleggingen forsvinner. Innes (1998) er i sine teorier om kommunikativ planlegging inne på samme problematikk som Urwin og Jordan (2007). Hun hevder også at mye av læringselementet blir borte når kunnskapen kun formidles, og ikke forklares eller diskuteres (Innes, 1998). Svikt i denne kommunikasjonen bidrar også til uklarheter om krav (Aven og Renn, 2010). Denne rasjonalistiske tilnærmingen kan til en viss grad opprettholdes av en kommunikasjon som baseres på dokumentutveksling.

I NOU 2010:10 *Tilpassing til eit klima i endring*, går det fram at det området der kommunene i størst grad har behov for veiledning, er i plansaker. I Finnmark er det i all hovedsak kommunene som henvender seg til Fylkesmannen for veiledning i klimarelaterte saker. Fylkesmannen krever da at den respektive kommunen konkretiserer nøyaktig hva det kreves veiledning i forhold til, dette for å kunne koble kommunen opp imot de rette faginstanser. I så måte følger Fylkesmannen i Finnmark de retningslinjer de er pålagt gjennom lovverket (DSB, 2009). Det kan argumenteres for at denne måten å drive veiledning på ikke fremstår som verken proaktiv eller i tråd med det som ansees som fruktbar risikokommunikasjon (Aven og Renn 2010). Både Amundsen m.fl. (2010) og Aven m.fl. (2008) legger en proaktiv tilnærming til grunn for at framtidsplanlegging skal være konstruktiv.

Informantene hos Fylkesmannen i Finnmark tilkjenner at det ikke er ofte de får henvendelser om veiledning i forhold til klimatilpasning – dette tror de har flere årsaker. Terskler i forhold til både å spørre og etterspørre trekkes fram, samtidig som ressurskapasitet setter klare begrensninger hos Fylkesmannen i forhold til formidling av veiledning. Dette understøttes av undersøkelsen til Husabø (2010), der fylkesmenn gir uttrykk for at ressursmangel tvinger frem prioriteringer som blant annet kan gå på bekostning av veiledning overfor kommunene. Veiledning er på mange måter et grunnlag for informasjonsheving både for Fylkesmannen og kommunene, og en av de få måter kommunene kan få redegjort for hvordan klimatilpasning skal implementeres. Det er muligens et behov for at Fylkesmannens

veiledningsplikt også bør inneholde konkrete bestemmelser som går på at veiledning skal utføres jevnlig, og ikke bare på bakgrunn av henvendelser. Dette vil kunne gi Fylkesmannen en bedre oversikt over klimatilpasningsarbeidet i de respektive kommunene, samtidig som det opprettholder kommunenes fokus på dette arbeidet. Problemet til Fylkesmannen i Finnmark, er også i dette tilfellet ressurser, illustrert ved følgende sitat fra en av informantene;

"... for vår del går dette igjen på ressurser, har vi tid til å kommunisere denne ekstrasjtenesten med mindre den blir etterspurt? Dette er realpolitikk på sitt beste eller på sitt verste - vi har helt klart et forbedringspotensial, vi skal ikke gjøre oss bedre enn det vi er".

Tersklene mellom Fylkesmannen og kommunene som mine informanter referer til, kan gjenfinnes i en artikkel av Urwin og Jordan (2007), som sier at oppfattelsen av klimatilpasning mellom statlig og kommunal forvaltning ofte er ulik. Top-down perspektivet som Fylkesmannen i slike tilfeller inntar, innebærer at statlige føringer formidles til kommunene og det forventes at disse vet hvordan disse skal anvendes. Bottom-up perspektivet som i dette tilfellet er kommunenes, forutsetter imidlertid at andre aktører også bistår med detaljbeskrivelse av hvordan implementering av statlige krav skal gjennomføres (Urwin og Jordan, 2007). Disse aktørene innbefatter, foruten Fylkesmennene, alle direktorater og sektormyndigheter som besitter kompetanse om klima (DSB, 2009). Kontakten mellom slike faginstanser og kommunene er av Bye m.fl. (2013) et av kriteriene for god klimatilpasning. Oppfattelsen av klimatilpasning hos Fylkesmannen i Finnmark skal følge de statlige føringene de skal arbeide etter. Hvis disse føringene ikke er formidlet godt nok, for eksempel gjennom veiledning, kan det neppe forventes at kommunene skal ha fått forståelse for hva som forventes. Dette synet framkommer også hos Fylkesmannen i Finnmark.

«... jeg tror ikke kommunene i Finnmark har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta alt dette – det kan vi heller ikke forvente når vi på mange områder opplever at vi selv ikke har kompetanse».

5.2 Kunnskaps- og kompetanseoverføring i arbeidet med klimatilpasning

Det er vanskelig å se på Fylkesmannen i Finnmarks definerte roller i forhold til klimatilpasning uten å inkludere elementene kunnskap, kompetanse og læring. Ved å følge Ulrich Becks (2010) resonnementer, skapes det en forestilling om at verken enkeltmennesker, kommuner, fylkeskommuner eller statlige institusjoner, slik som Fylkesmannen, evner å ta inn over seg de altomfattende konsekvensene klimaendringene vil kunne medføre.

Konsekvensen av manglende kunnskap, kompetanse og ikke minst svikt i systemene for læring kan på sikt sette alle nivåer i offentlig forvaltning i en tilstand av handlingslammelse.

«Dersom noe går galt, blir de politiske institusjonene gjort ansvarlige for beslutninger de ikke tok, og for trusler og konsekvenser de ikke kjenner» (Beck, 1997:279).

I forbindelse med klimatilpasning er måten denne lærings- og kompetanse overføringen gjennomføres på av vesentlig betydning for å kunne skape felles forståelse og utvikle læring og kunnskap mellom forvaltningsnivåene.

Klimarelatert informasjon som Fylkesmannen i Finnmark anser som relevant innhentes i all hovedsak fra statlige faginstanser, da i første rekke gjennom tilsendelse eller opphenting av dokumenter digitalt. Disse dokumentene sender også Fylkesmannen ut til alle kommuneadministrasjonene i fylket. Informantene gir ikke uttrykk for at denne informasjonen på noen måte bearbeides og forklares før den sendes ut til kommunene. I så tilfelle kan man si at ved å bruke en slik formidling av styringsdokumenter og veiledere inntar Fylkesmannen top-down perspektivet som Urwin og Jordan (2007) beskriver. Hvis slik informasjon ikke oversettes og forklares, kan den framstå som lite tilpasset ulike lokale forhold. Kommunene lever også med ressursbegrensinger og kapasitetsmangel, derfor må informasjonen gjøres omsettbart på en lettfattelig måte (Bye m.fl. 2013).

Arbeidet med klimatilpasning inkluderer mange statlige instanser (DSB 2009), i tillegg til fylkeskommuner og kommuner. For å kunne dra veksler på hverandre i arbeid relatert til klimatilpasning, er det et klart behov for samordning og koordinering. En slik samordning mellom alle forvaltningsnivåene er ment å gi grunnlag for en felles kunnskapsplattform (Miljøverndepartementet, 2012-2013).

I Finnmark fylke er det Fylkesmannen som skal tilrettelegge for denne samordningen. Av intervjuene med mine informanter, går det frem at dette arbeidet til en viss grad kompliseres av store fysiske avstander mellom Fylkesmannen, statlige faginstanser og kommunene. Det at Finnmark befinner seg langt fra landets sentralmakt og de fleste instanser med kunnskap om klimatilpasning, gjør nok også sitt til at Fylkesmannen i Finnmark mister noe av tilgangen på kompetanse som andre fylker har mulighet til å skaffe seg.

Når det gjelder intern tilrettelegging for samordning, vedgår informantene at de helt klart har et forbedringspotensial. Noe av forklaringen kan nok også her sees i sammenheng med en generell opplevelse av manglende ressurser både i form av midler, kompetanse og personell. Av NOU 2010:10 (2010), fremkommer det blant annet at en styrking av Fylkesmannens

kompetanse på klimatilpasningsområdet, samt frigjøring av institusjonell kapasitet er forutsetninger for at han skal kunne utøve sin samordningsrolle på en god måte (Miljøverndepartementet, 2010).

Viktigheten av slike felles arenaer for veiledning og kompetanseoverføring, understrekes av en undersøkelse foretatt i norske kommuner. Der poengteres det at kontakt mellom kommuner, eksperter og andre fagaktører er av stor betydning for arbeidet med klimatilpasning (Bye m.fl., 2013).

Det eksisterer et regionalt planforum i fylket i regi av Finnmark fylkeskommune, som er ment å være en arena for felles informasjonsutveksling, motivasjon og læring (NOU 2010:10, 2010). Allikevel er erfaringen i Finnmark at mange av kommunene foretrekker direkte samtaler med Fylkesmannen i klimarelaterte saker. Dette kan gjenfinnes i Aven m.fl. (2008), som sier at mange aktører i planleggingsprosesser søker å dekke sine egne behov, uten å ta hensyn til andre. Av dette kan man nok anta at klimatilpasning ikke har vært den mest prioriterte tematikken i dette planforumet, all den tid disse temaene søkes løst gjennom direkte kontakt med enten Fylkesmannen eller fagetater. I så tilfelle kan man ikke hevde at dette planforumet helt imøtegår det som er intensjonen fra staten.

Potensialet for læring og kunnskapsoverføring om klimatilpasning ligger også i opprettelsen av interkommunale samarbeidsformer. Som en av mine informanter ga uttrykk for, burde muligens fylkets to regionråd være en arena for å skape allianser med sikte på å få til dette. Per i dag er det ingen formelle interkommunale samarbeidsstrukturer innen klimatilpasning i Finnmark. Interkommunalt samarbeid kan for mange kommuner være positivt, og bidra til at de i fellesskap kan løse krevende klimarelaterte oppgaver på en mer ressurseffektiv måte (NOU 2010:10). Med begrensede ressurser, både med tanke på personell og penger, er det nærliggende å tro seg at Fylkesmannen i Finnmark ville ønsket et slikt initiativ velkommen. Et fokus på klimatilpasning i regionrådene, vil også kunne bidra til at Fylkesmannen og andre relevante fagetater kan nå de fleste Finnmarks-kommuner i et samlet fora, med det formål å formidle kunnskap, samt redegjøre for de forventninger, retningslinjer og målsetninger den norske stat har for framtidens arbeid med klimatilpasning. En slik samling bestående av kommunene, henholdsvis fordelt på øst og vest-fylket, Fylkesmannen i Finnmark, og andre relevante aktører vil i tråd med både Innes og Habermas (Hatch, 2008) i aller høyeste grad være en godt utgangspunkt for dialog mellom alle forvaltningsnivåene i fylket, og på sikt kunne føre til en felles forståelse av hva som kreves av de ulike aktørene – ifølge Habermas, vil planlegging rundt klimatilpasning da i større grad baseres på «kommunikativ rasjonalitet»

(Weigård, 1998). En slik tilnærming vil kreve at alle aktørene «nullstilles», og stiller på likt grunnlag. Den byråkratiske forvaltningsmodellen med maktfordeling og over- og underordnede instanser må ikke inn i møtelokalet (Weber, 1992). Der den rasjonelle eller instrumentelle planleggingen fordrer en skjevfordeling av makt (Olsen 2008), er det avgjørende for en kommunikativ prosess at dette ikke eksisterer (Innes 1998).

Fra statlig hold har det vært pekt på fordeler med at klimatilpasningsarbeidet tar form av fleksible prosjektbaserte organiseringer (Miljøverndepartementet, 2012-2013). En slik type organisering vil på mange måter være med på å inkorporere læring i arbeidet. I følge Argyris og Schöns teorier om refleksive læringsløyper, vil en slik sammensatt tverrsektoriell gruppe, bestående av personell fra alle forvaltningsnivåene, etter hvert kunne bli i stand til å organisere seg selv, og evne og håndtere de hyppige organisatoriske endringene arbeidet med klimatilpasning kan framtvinge (Hatch, 2008). Slike modeller for organisering kan i sin tur forsøkes overført til kommunene som på bakgrunn av en rasjonell arbeidsmåte kan antas å bli sittende fast i et modus av enkeltkretslæring (Hatch 2008). Det at enkeltkretslæringen bygger på erfaring fra tidligere hendelser gjør at den er med på å opprettholde grunnlaget for en reaktiv (Aven 2008) tilnærming til klimatilpasning.

Internt hos Fylkesmannen i Finnmark har en et prosjekt som «Klimagruppa» som blant annet stod som arrangør av de nevnte klimalunsjene, dette er et godt utgangspunkt for å bli frontfigur for en slik type organisering basert på en kommunikativ tilnærming. Hvis slike prosjekter videreføres og utvikles, vil Fylkesmannen, på bakgrunn av egen læring og forståelse, i større grad bli i stand til å påvirke kommunene til å distansere seg fra det rasjonelle, og heller bevege seg mot en kommunikativ form for planlegging. Dette kan på sikt vise seg å bli både ressursbesparende og i tråd med de nasjonale målsettingene om proaktivitet, da kommunene forhåpentligvis etter hvert kommer i en posisjon hvor dobbeltkretslæring er dominerende. En slik kunnskap vil igjen kunne føre til høy tilpasningsevne til klimaendringene, slik Smit og Wandels (2006) definisjoner beskriver det.

6.0 Avslutning

Problemstillingen slik den formuleres i begynnelsen av oppgaven peker mot noen sentrale elementer i vurderingen av Fylkesmannen i Finnmarks arbeid med klimatilpasning.

Gjennom sine pålagte roller, *tilsyn*, *veiledning* og *samordning*, skal Fylkesmannen knytte sammen det lokale og regionale arbeidet med klimatilpasning på en måte som gjør at hele fylket står rustet til å håndtere klimaendringene.

Fylkesmannen i Finnmark utfører alle disse tre pålagte oppgavene i tråd med det embetsoppdraget og lovverket sier, men mine undersøkelser viser at ulike barrierer til en viss grad kompliserer dette arbeidet.

Mangel på ressurser hos Fylkesmannen i Finnmark framstår som den største hindringen i arbeidet med klimatilpasning. I første rekke ikke penger, men tid og personell. Svake statlige styringssignaler og diffust beskrevne oppdrag oppleves også, noe som vanskeliggjør formidlingen av nasjonale føringer overfor kommunene og andre aktører i kontaktflaten. Fylkesmannen i Finnmark har et inntrykk av at det til en viss grad er mangelfull forståelse i kommunene om hva som forventes av dem i arbeidet med klimatilpasning, dette med bakgrunn i få ressurspersoner i kommunene som har klimakompetanse. Mangel på initiativ fra både kommuner og regionråd i forhold til interkommunale samarbeidsformer om klimatilpasning vanskeliggjør Fylkesmannens arbeid med samordning.

Det er et åpenbart behov for tilføring av ressurser, hovedsakelig personell med kompetanse på klimatilpasning, til landets Fylkesmenn. Dette gjelder også Fylkesmannen i Finnmark

Når det gjelder å komme over de øvrige barrierene som er avdekket, kan muligens en annen tilrettelegging av kompetanseoverføring mellom Fylkesmannen i Finnmark og kommunene bidra. Det kan se ut som om de ulike perspektiver på implementering av tilpasning som råder per i dag ikke er særlig fruktbar. Det er mitt forslag at det derfor bør legges til rette for en mer kommunikativ tilnærming til arbeidet med klimatilpasning. Dette for å sikre et felles kunnskapsgrunnlag og mulig læring. Internt hos Fylkesmannen i Finnmark er det allerede i dag elementer i klimatilpasningsarbeidet som framstår som kommunikativt. Dette er positivt, da en slik tilnærming på sikt kan overføres til kommunene gjennom Fylkesmannen i Finnmarks rolle som tilsyns, veilednings- og samordningsorgan.

Funnene i denne oppgaven er i tråd med resultater fra tidligere forskning på klimatilpasning, utført av blant andre; Husabø m.fl. (2010), Storbjørk (2007) og Amundsen m.fl. (2010).

7.0 Litteraturliste

- Adger, N., W., Dessai, S., Goulden, M., Hulme, M., Lorenzoni, I., Nelson, D., R., Naess, L., O., Wolf, J., Wreford, A. (2008). Are there social limits to adaptation to climate change? *Climatic Change* (2009) 93:335-354
- Adger, N., W., Arnell N., W., Tompkins, E., L. (2004). Successful adaptation to climate change across scales. *Global Environmental Change* 15 (2005) 77-86
- Alfsen, Knut H, Dag O. Hessen og Eistein Jansen (2013). Klimaendringer I Norge. Forskernes forklaringer. Universitetsforlaget.
- Amundsen, H. Berglund, F. Westskog, H. (2009). Overcoming barriers to climate change adaptation – a question of multilevel governance. *Environmental and Planning C: Government and Policy* 2010, volume 28, pages 276-289
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H., Sandve, K. (2008). Samfunnssikkerhet. Universitetsforlaget, Oslo. 3.Opplag.
- Aven, T., Renn, O. (2010). Risk Management and Governance. Concepts, guidelines and applications. *Risk, Governance and Society* 16. Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2010.
- Braathen, J., Kjellmo, S., Vangen, H. (2012). nasjonal lovgivning – en sammenlignede studie av klimatilpasninger i Alta og Porsgrunn kommune. Bacheloroppgave, Institutt for Ingeniørvitenskap og Sikkerhet, Universitetet i Tromsø.
- Beck, Ulrich (2010). 2 opplag. Risiko og frihet. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS, Bergen.
- Blaikie, N. (2010) *Designing Social Research*. Polity Press
- Busch, T. (2012). Verdibasert ledelse i offentlige profesjoner. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS
- Direktoratet for Samfunnsikkerhet og Beredskap (2009). Fylkesmannens klimaarbeid – Roller og oppgaver for å redusere klimagassutslipp og tilpasse seg klimaendringene. Tema 09.
- Direktoratet for Samfunnsikkerhet og Beredskap (2010). Retningslinjer for Fylkesmannens bruk av innsigelse – for å ivareta samfunnssikkerhet i arealplanleggingen. Tema 10.
- Fylkesmannen i Finnmark (2013). FylkesROS for Finnmark. Risiko- og sårbarhetsanalyse for Finnmark 2014-2017. Fylkesmannen i Finnmark.

- Goldstein B., E. (2009). Resilience to Surprises through Communicative Planning. *Ecology and Society* 14(2): 33
- Hatch, Mary Jo (2008). *Organisasjonsteori*. Abstrakt forlag.
- Husabø, I., A. (2010). Ekstremverhendingar. Erfaringsgrunnlag for klimatilpassing hos fylkesmannen. Vestlandsforskning. VF-rapport nr. 4/2010
- Innes, Judith E (1998). Information in Communicative Planning. *Journal of the American Planning Association* 64. 1. American Planning Association.
- IPCC (2014). Summary for policymakers. In: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 1-32.
- Kleven, T., Amdam, R., Olsen, K. H., Lie, T., Jenssen J. I. (1998). Planlegging og handling – kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring. Kommuneforlaget. 2. Opplag.
- Lunde, I. M., Ramhøj, P. (1996). *Humanistisk forskning inden sundhedsvidenskab*. Akademisk forlag
- Meld. St. 33 (2012-2013). Miljøverndepartementet 7. mai 2013
- NOU 2010;10 (2010). Tilpassing til eit klima i endring. Miljøverndepartementet
- Olsen, Kjell Harald (2008). Rasjonalitet og makt i planleggingen. Forelesning Samplan. Viktoria Hotell Stavanger. Universitetet i Stavanger.
- Orderud, G. I., Winsvold, M. (2012). The role of learning and knowledge in adapting to climate change: a case study of Norwegian municipalities. *International Journal of Environmental Studies*, VOL. 69, No. 6, December 2012, 946-961
- Ringdal, Kristen (2009). *Enhet og mangfold*. 2. Utgave. Fagbokforlaget, Bergen.
- Ryen, Anne (2010). *Det Kvalitative Intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS, Bergen.
- Smit, B., Wandel, J. (2006). Adaption, adaptive capacity and vulnerability. *Global Environment Change* 16 (2006) 282-292

Storbjörk, S. (2007). Governing Climate Adaption in the Local Arena: Challenges of Risk Management and Planning in Sweden. *Local Environment* Vol. 12, No. 5, 457-469, October 2007

Stubberud, D., G. (2002a). Det kvalitative forskningsintervju. Høgskolen i Oslo.

Stubberud, D., G. (2002b). Kvalitative forskningsmetoder. Høgskolen i Oslo.

Sælensminde, I., Gjerdal, O. I., Aall, C., Opheim, R., Bruvoll, A. (2012). Barrierer for tverrsektorielle lokale klimatiltak – sammendragsrapport. Vestlandsforskning.

Urwin, K., Jordan, A. (2007). Does public policy support or undermine climate change adaption? Exploring policy interplay across different scales of governance. *Global environmental Change* 18 (2008) 180-191

Weber, M. (1992). Makt og Byråkrati. Gyldendal

Weigård, Jarle (1998). Kommunikativ handling. Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Tromsø.

Nettreferanser

Øst-Finnmark Regionråd. <http://www.ofr.no/> nedlastingsdato: 08.05.2014

Miljøstatus i Norge. <http://fylker.miljostatus.no/Finnmark/Kart/> nedlastingsdato: 18.05.2014

Cicero Senter for klimaforskning

http://www.cicero.uio.no/publications/detail.aspx?publication_id=9556&lang=NO

nedlastingsdato: 14.06.2014

Lover og instruksjer

Lov 27 juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven). Det kongelige kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Tildelingsbrev 2014 Kap. 525 Fylkesmannsembetene. Det kongelige kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven. Rundskriv 18.02.2014. Nr.: H-2/14. Det kongelige kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Vedlegg

Intervjuguide Fylkesmannen i Finnmark, 2014

Klimatilpasning

Stian Kjellmo

Universitetet i Tromsø, Norges Arktiske Universitet

Introduksjon

- Presentere meg selv og forskningsprosjektet.
- Presentere studiet.
- Bakgrunn for valg av tema.
- Bakgrunnsinformasjon om informanten herunder tilknytning til arbeidet med klimatilpasning.

Klimarelaterte utfordringer i Finnmark

Finnmark er på mange måter spesiell i forhold til mange andre av Norges fylker. Spredt bosetting, lavt folketall, store arealer, barskt klima og grenselinjer til Russland og Finland.

1. Hva anser du som den eller de største utfordringene i fylket knyttet til klimaendringene?
2. Hvorfor ansees dette som den største utfordringen?
3. På hvilken måte berøres den avdelingen du tilhører av arbeidet med klimatilpasning? Hvilke områder arbeider du med?
4. Kan du gi ett eller flere eksempler på klimarelaterte hendelser som har inntruffet i Finnmark de siste årene der Fylkesmannen var direkte involvert i håndteringen?
5. Har du noen tanker i forhold til om arbeidet med klimatilpasning hos FM i Finnmark er av proaktiv, eller av en mer reaktiv art (redegjøre for begreper)? Står beredskap i Fokus, eller er det planlegging i forhold til framtidige klimaendringer som prioriteres?
6. I hvor stor grad føler du at arbeidet med klimatilpasning prioriteres sammenlignet med andre oppgaver til tilfaller FM i Finnmark?

Fylkesmannens roller i klimatilpasningsarbeidet

Myndighetsutøvelse

1. Hvordan forgår tilsynet av kommunene i forhold til klimatilpasning i praksis?
2. Hvilke rutiner eksisterer for oppfølging av eventuelle avvik?
3. Har FM i Finnmark brukt innsigelsesretten sin overfor noen av fylkets kommuner i saker relatert til klima og klimatilpasning? Kan du i tilfelle utdype?
4. Hvilke sanksjonsmuligheter i tillegg til innsigelsesretten finnes, hvis en innsigelse ikke tas til etterretning av kommunene, eller planer relatert til klimatilpasning ikke er i tråd med nasjonale retningslinjer?

5. Det har i den senere tid kommet fram i media at fylkesmennenes innsigelsesrett skal innskjerpes/oppmykes. Hvordan ser du på en slik utvikling i relasjon til arbeidet med klimatilpasning?

Veiledning

1. Hva konkret inngår i FM veiledning og rådgivning overfor kommunene relatert til klimatilpasning. Hvordan foregår disse prosessene?
2. Har du en oppfatning av at kommunene i fylket er innforstått med nasjonale krav til det klimatilpasningsarbeidet de er pålagt å utføre? Føler du at kommunene har tilstrekkelig kompetanse på dette området? Er det store forskjeller?

Samordning

1. Hvilke samordningstiltak praktiserer FM overfor kommunene relatert til klimatilpasning? Inngår Fylkeskommunene i disse eventuelle tiltakene basert på sine sektorielle ansvarsområder?
2. Er det områder i Finnmark med særskilte utfordringer hvor FM/du anser det som hensiktsmessig at kommunene oppretter interkommunalt samarbeid i forhold til klimatilpasningsarbeidet? Hva kjennetegner eventuelt disse områdene?

Læring, kunnskap og kompetanse

1. På hvilken måte innhentes ny kunnskap om klimatilpasning internt hos FM i Finnmark? Hvem har ansvaret for dette?
2. Hvordan foregår den interne kunnskapsoverføringen i forhold til klimatilpasning mellom de ulike avdelingene, hvor dette inngår som en naturlig del av arbeidsområdet?
3. Hvordan overføres denne kunnskapen videre til kommunene? Hvilke rutiner for kompetanseoverføring mellom forvaltningsnivåene praktiseres?
4. Finnes det personer med særskilt kunnskap om klimatilpasning hos FM i Finnmark, med andre ord såkalt ressurspersoner?
5. Hvordan koordineres arbeidet med klimatilpasning

Avsluttende kommentar

- Har du noe relatert til klimatilpasning du vil si, som vi ikke har berørt i intervjuet?