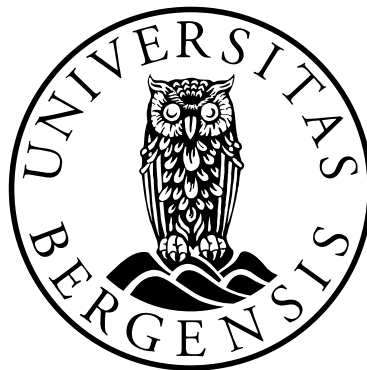


**«Vi har egentlig drevet med dette lenge, vi har bare
ikke kalt det klimatilpasning»**

**En kvalitativ studie av hvordan klimatilpasning har kommet på
agendaen i to mellomstore kommuner.**

Hanne Haugland Nesbø



UNIVERSITETET I BERGEN

Institutt for sammenliknende politikk

SAMPOL 350

Masteroppgave

Vår 2020

Summary

Adaption to climate change has become a topical issue within public administration. Global temperatures are on course for a 2,3 to 4,6-degree Celsius rise this century. An increasingly wilder and wetter climate will have adverse impacts on Norwegian municipalities. Several voices claim that society should start preparing for future climate change, and that this should be implemented at all levels of public administration.

This thesis focuses on climate change issues from a social science perspective. The thesis investigates which factors that contributes to the political agenda-setting of climate change adaption in two medium sized Norwegian municipalities. To answer this question, John Kingdon's multiple-streams approach is used as a framework. The framework sees that policies can be created by joining together problems, policies and politics, all of which are seen as decision aspects in a policy process. The thesis identifies key elements in this process through a data collection consisting of semi-structured interviews with seven informants from Kvam herad and Osterøy municipality, as well as a document review.

The findings establish that recurring events of floods and landslides supplemented by a national focus on the adverse effects of climate change and consensus politics within the municipalities, have facilitated ensuring the problem's attention in both municipalities. Additionally, dedicated municipal planners and municipality membership in climate change knowledge networks has proved to bring climate change adaption on the political agenda. These factors prove to be outweigh the fact that the problem's solutions are costly and require great technological and administrative capacity. The findings can be seen as a contribution to the study of human actions in political decision-making processes and may be relevant for municipalities in similar situations.

Forord

Denne masteroppgaven er skrevet som en avsluttende del av masterstudiet i sammenliknende politikk ved Universitetet i Bergen. Arbeidet med masteroppgaven har vært givende og lærerikt – og er basert på en stor interesse for samfunnsberedskap og klimapolitikk.

Jeg har hatt fem fine år på Institutt for sammenliknede politikk, hvor jeg sammen med medstudenter har tilegnet meg nyttig kunnskap og knyttet gode vennskap.

I forbindelse med arbeidet med masteroppgaven er det en rekke personer som burde nevnes. Jeg vil først og fremst takke min veileder, Anne Lise Fimreite. Takk for konstruktiv kritikk, gode tilbakemeldinger og inspirerende ord underveis i prosessen. Videre vil jeg også takke mine informanter som har tatt seg tid til å stille til intervju i sin arbeidstid. Uten dem ville ikke prosjektet fått den verdifulle innsikten i hvilke valg og utfordringer kommunene står ovenfor når det kommer til klimapolitikk.

Takk til oppmuntrende venner, og mine to korrekturlesere Magne og Benedikte. Jeg ønsker til slutt å rette en takk til min familie som har stilt opp for meg og heiet gjennom hele studietiden. En spesiell takk rettes til mine besteforeldre Jorunn og Njaal.

Eventuelle gjenværende feil og mangler er ene og alene mitt ansvar.

Hanne Haugland Nesbø

Bergen 7. august 2020.

Antall ord: 27.259

Forkortelser

BT – Bergens Tidende

CICERO – Senter for klimaforskning

DSB – Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

FN – Forente nasjoner

Hordaklim – Klimaservice for Hordaland

IPCC – The Intergovernmental Panel on Climate Change

KS – Kommunesektorens organisasjon

MDG – Miljøpartiet De Grønne

Meld. St. – Stortingsmelding

NOU – Norges offentlige utredninger

NORCE – Norwegian Research Centre AS

NSD – Norsk senter for forskningsdata

NVE - Norges vassdrags- og energidirektorat

ROBEK – Register om betinget godkjenning og kontroll

ROS-analyse – Risiko- og sårbarhetsanalyse

St.prp. – Proposisjon til Stortinget

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon	1
1.1	<i>Forskningsspørsmål</i>	2
1.2	<i>Oppgavens bidrag og relevans</i>	3
1.3	<i>Tidligere forskning på området</i>	5
1.4	<i>Videre gang i oppgaven</i>	7
2	Kontekst	8
2.1	<i>Forholdet mellom stat og kommune</i>	8
2.2	<i>Klimatilpasning i offentlig forvaltning</i>	10
2.3	<i>Klimatilpasning som samfunnsberedskap</i>	11
2.4	<i>Aktører</i>	13
2.5	<i>Oppsummering av forvaltningsansvaret</i>	15
2.6	<i>Kommunene i oppgaven</i>	16
2.7	<i>Oppsummering</i>	18
3	Metode	19
3.1	<i>Casestudie</i>	19
3.2	<i>Caseseleksjon</i>	21
3.3	<i>Primærdata: kvalitative intervjuer</i>	23
3.4	<i>Sekundærdata: offentlig tilgjengelige dokumenter</i>	24
3.5	<i>Utvalg og tilgjengelighet</i>	25
3.6	<i>Praktisk gjennomføring av intervjuer</i>	26
3.7	<i>Vurdering av oppgavens datagrunnlag</i>	28
4	Teoretisk rammeverk	32
4.1	<i>Teoretisering av agendasetting</i>	33
4.2	<i>Strømningsperspektivet</i>	34
4.3	<i>Strømmene</i>	36
5	Empiriske funn: klimatilpasning på agendaen	46
5.1	<i>Innledning</i>	46
5.2	<i>Politikkstrømmen</i>	52
5.3	<i>Løsningsstrømmen</i>	55
5.4	<i>Mulighetsvinduer</i>	63
5.5	<i>Politiske entreprenører</i>	66
6	Diskusjon av funn og videre arbeid	70
6.1	<i>Hovedfunn</i>	70
6.2	<i>Videre diskusjon:</i>	77
6.3	<i>Forskningskritikk</i>	78
6.4	<i>Generaliseringspotensiale</i>	79
6.5	<i>Videre forskning</i>	80
6.6	<i>Oppsummering av funn</i>	80
	Litteraturliste	81
	Vedlegg	91

1 Introduksjon

Årsmiddeltemperaturen i Norge kan innen 2100 øke med mellom 2,3 til og 4,6 grader (Hanssen-Bauer et. al 2016). Som et resultat av denne økningen vil Norge få et våtere og villere klima, samt et stadig mer ekstremt og uforutsigbart vær. Dermed er klimaendringene ikke bare et globalt problem, men gir konkrete lokale effekter som gir konsekvenser også for norske kommuner (Neby 2019). I en rapport fra IPCC understrekes det at samfunnet må tilpasse seg fremtidige klimaendringer,¹ og at dette bør implementeres på alle nivåer av offentlig forvaltning (Dannevig og Hovelsrud 2013, Neby 2019; IPCC 2014).

En kan påstå at klimatilpasning for alvor kom på den nasjonale agendaen i 2007 med *Klimatilpasning i Norge* (Aall og Rusdal 2019).² Sentrale bidrag kom senere i form av St. meld. nr 33 (2012-2013) og NOU 2010:10, hvor sistnevnte gir følgende definisjon av klimatilpasning:

[...] handler om å erkjenne at klimaet er i endring, prøve å forstå hvordan endringene kan påvirke samfunnet og gjøre valg som reduserer de negative sidene av påvirkningen, men som også utnytter de positive (NOU 2010:10, 16).

Statistikk fra Finans Norge (2019) viser videre at erstatningene etter naturskader har vært spesielt høye de siste syv årene (Rusdal 2019). En slik utvikling kan tyde på at klimatilpasningsarbeid blir mer viktig for samfunnet i fremtiden. I dag ligger det forvaltningsmessige ansvaret for å bedrive med klimatilpasning hos kommunene. Temaet for denne oppgaven er derfor klimatilpasning på kommunalt nivå, med fokus på hvordan klimatilpasning har kommet på agendaen i to mellomstore kommuner.³ I oppgaven vil dette bli sett i lys av John Kingdon (2003) sitt strømningsperspektiv,⁴ som forsøker å forklare hvorfor noen saker havner på den politiske agendaen, mens andre ikke når opp. Ifølge Kingdon (2003) sitt strømningsperspektiv eksisterer det tre strømmer: problemstrømmen, politikkstrømmen og løsningsstrømmen. Disse eksisterer uavhengig av hverandre, men ved

¹ Intergovernmental Panel on Climate Change. FN sitt klimapanel med formål om å bidra med kunnskap om klimaendringene.

² Regjeringens første helhetlige satsning på klimatilpasning. Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap fikk rollen med å koordinere dette arbeidet. 1.januar 2014 ble koordineringsansvaret overført til Miljødirektoratet.

³ Små kommuner har færre enn 5 000 innbyggere, mellomstore har fra 5 000 til 19 999 innbyggere, mens store kommuner har 20 000 eller flere innbyggere.

⁴ Oversatt fra «multiple streams approach» på engelsk. Modellen er opprinnelig fra 1984, men ble i 2003 oppdatert.

gitte tidsrom gjennom et «mulighetsvindu»,⁵ så kobles sammen av politiske entreprenører (Kingdon 2003).⁶ Ifølge Kingdon kan politiske entreprenører derfor ha innflytelse over hvilke saker som havner på agendaen. Målet med denne oppgaven er å rette oppmerksomhet mot klimapolitikk, og hvilke mekanismer som ligger bak politiske beslutninger. Oppgaven vil ha en policy-tilnærming gjennom fokus på innholdet i den politiske beslutningsprosessen, hvor agendasetting regnes som det første steget mot endelig politikk (Zahariadis 2015).

1.1 Forskningsspørsmål

I St. meld. nr 33 (2012-2013, 6) fremgår det at «klimaendringenes lokale karakter plasserer kommunene i en førstelinje i møte med klimaendringene». Etersom klimapolitikk regnes som et relativt nytt felt i offentlig forvaltning, betyr dette at kommunene i praksis får nye oppgaver som følger av behovet for å tilpasse samfunnet til klimaendringene. I NOU 2018: 17 stilles det spørsmål ved hvorvidt hensynet til klimaendringer har en tilstrekkelig plass i dagens arbeid med offentlig planlegging. Her er forskningen på området delt. Grann og Wang (2019) viser til at norske kommuner i dag er mer opptatt av klimatilpasning enn noen gang. Samtidig angir kun drøyt halvparten av at de hadde fattet politiske vedtak om klimatilpasning i kommunestyret (Klemetsen og Dahl 2019). Naustdalslid (2019) gjør et lignende funn i sin studie, hvor mindretallet av kommunene som deltok i studien hadde klimatilpasning med i sin overordnede kommuneplan. Dette tallet viser seg å være lavere i kommuner uten bystatus, og det vil derfor være interessant å undersøke hva som kan forklare hvorfor enkelte kommuner uten bystatus likevel har klimatilpasning på sin agenda (Klemetsen og Dahl 2019). Dette fokuset baserer seg på en antakelse om at mindre og mellomstore kommuner vil ha andre utfordringer og forutsetninger for å gjennomføre arbeidet med klimatilpasning (Klemetsen og Dahl 2019). Oppgaven har derfor følgende problemstilling:

Hva kan forklare at klimatilpasning har havnet på agendaen i to mellomstore kommuner?

⁵ Hylland (2019, 261) definerer et mulighetsvindu som «*det tidspunktet eller tidsrommet hvor det åpner seg en mulighet for å samle, ideer, problemer og løsninger i faktiske beslutninger*».

⁶ Betegnet som «political entrepreneur» i Kingdon (2003) sitt rammeverk. Direkte oversatt kan begrepet forstås som «politisk gründer» på norsk. «Politisk entreprenør» blir brukt videre i oppgaven.

For å finne forklaringer på hvorfor klimatilpasning har havnet på den politiske agendaen i to mellomstore kommuner, vil det være nødvendig å undersøke enkelte særegenheter ved kommunene som undersøkes. Et nærliggende spørsmål vil være hvorvidt de to mellomstore kommunene møter spesielle hindre i sitt klimatilpasningsarbeid, sammenlignet med større kommuner. Motsatt kan det muligens medføre fordeler for enkelte deler av arbeidet å være en mellomstor kommune. Likeledes kan det være interessant å se nærmere på om den nåværende koordineringen mellom sentrale offentlige etater fungerer på en hensiktsmessig måte for klimatilpasningsarbeidet. De ovennevnte momentene er subsidiære, men like fullt nødvendige å avklare hvilke kontekst klimatilpasningsarbeidet analyseres innenfor. Dette gjør det mulig å svare på problemstillingen innenfor klare rammer.

Ifølge van Thiel (2014) skal en problemstilling tilby en beskrivelse, en forklaring eller en løsning på et bestemt problem. Oppgaven søker å forklare årsaker til at noe har hendt, heller enn å finne én bestemt løsning på et problem. Grunnet det lokale fokuset tar oppgaven utgangspunkt i en nedenfra-opp tilnærming til klimatilpasning. Dermed vil kommunenes robusthet, deres institusjonelle styrke, sosiale kapital og økonomiske handlefrihet vektlegges (Orderud og Nautsdalslid 2017, 31). For å svare på oppgavens problemstilling vil det bli tatt utgangspunkt i et kvalitativt casesdesign, hvor datainnsamlingen vil basere seg på en dokumentgjennomgang og semistrukturerte intervju med informanter fra begge kommunene. Videre er det viktig å påpeke at case-valget ikke er gjort i den hensikt å sammenlikne, men heller for å fremskaffe mest mulig kunnskap om kommuner innenfor denne gruppen av mellomstore kommuner på klimaområdet. Oppgavens caser er Kvam herad og Osterøy kommune i Vestland fylke.⁷

1.2 Oppgavens bidrag og relevans

Norske kommuner har i dag et stort ansvar i å utøve klimatilpasningstiltak, noe som gjør det relevant å tillegge oppgaven et lokalt perspektiv. Studier viser at konsekvensene av klimaendringene i dag og i fremtiden vil skape ulike utfordringer for norske kommuner. (Klemetsen og Dahl 2019, Grann og Wang 2019). Til tross for at enkelte kommuner har betydelige kostander knyttet til sikringstiltak, foreligger det i liten grad statlige midler til

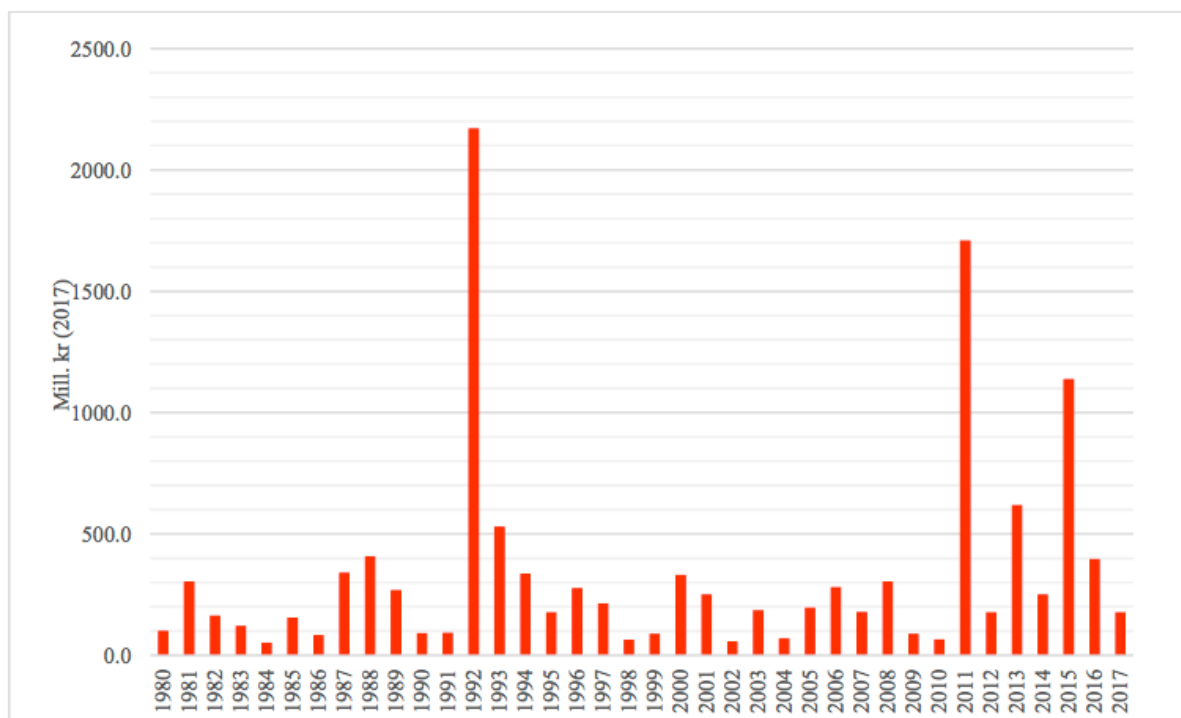
⁷ Fra 1. januar 2020 ble Vestland fylkes opprettet, bestående av de tidligere fylkene Hordaland og Sogn og Fjordane.

arbeidet (Rusdal 2019). Til tross for et økt fokus på klimatilpasning de siste årene konkluderer Klemetsen og Dahl at det er grunn til å tro at svært få kommuner er forberedt på scenarioer som tørke, hetebølger og skogbranner (Klemetsen og Dahl 2019, 23). Det kreves dermed kunnskap om kommunal klimatilpasning. Bygninger og infrastruktur som bygges for fremtiden må tåle andre påkjenninger enn hva man er vant med fra tidligere. Dette arbeidet gjelder ikke kun for fremtiden, men også i dag (NOU 2010:10). Dermed vil temaet klimatilpasning på kommuneagenda være interessant å undersøke nærmere.

Oppgavens tema har en statsvitenskapelig tilnærming gjennom fokus på politiske beslutningsprosesser, og vil på bakgrunn av problemstillingen være et bidrag til en ytterligere forståelse av lokale styringsprioriteringer (Østerud 2013) En rekke forskere omtaler hvor viktig det er å løfte frem samfunnsvitenskapens rolle i klimaforskning, ettersom samfunnet som helhet står ovenfor enorme utfordringer (Hovik et al. 2015, Naustdalslid 2015). Arbeidet med klimatilpasning i kommunene faller ikke bare under klimapolitikk, men også samfunnsberedskap som stadig har kommet høyere opp på den politiske agendaen (Læg Reid og Rykkja 2017). Klimatilpasning som beredskapsarbeid vil diskuteres nærmere i oppgavens kontekstkapittel.

Videre har også finans- og forsikringsbransjen begynt å rette oppmerksomhet på arbeidet med klimatilpasning i kommunene. I perioden mellom 2014 til 2018 utbetalte forsikringsselskapet IF over en milliard kroner til sine kunder etter styrtregn (Nipen, Eggesik og Næsfeldt 2019). Rusdal (2019) viser til at «seks av de verste naturskadeårene siden 1980 er kommet i løpet av de siste åtte årene» (Finans Norge 2019, 7).⁸ Fremtidspredikasjoner om mer ekstremvær gjør at det kan være et spørsmål om tid før forsikringsbransjen stiller strengere krav til hvordan kommunene arbeider med klimatilpasning. Dermed kan klimatilpasning bli et stadig viktigere område for norske kommuner i fremtiden.

⁸ Finans Norge er finansnæringens hovedorganisasjon.



Figur 1. Viser utbetalinger fra Naturskadepool til skader fra storm og orkan 1980-2017. Faste 2017 priser. Hentet fra Aamaas et. al (2018, 51).

1.3 Tidligere forskning på området

Klimatilpasning på kommunalt nivå har fått oppmerksomhet fra norske forskningsmiljøer. Etableringen av forskningsinstitusjoner som Vestlandsforskning og CICERO har det blitt produsert forskningsrapporter og statistikk, som har vært med å rette oppmerksomhet på klimatilpasningsområdet.⁹ Funn fra tidligere forskning peker på at klimatilpasning i større grad enn før er integrert i kommunale planer, men at det er et klart skille mellom større og mindre kommune (Klemetsen og Dahl 2019). I en studie fra Klemetsen og Dahl (2019) finner de at samtlige av de store kommunene arbeidet med klimatilpasning, mens kun 15% av de mindre kommunene hadde påbegynt sitt arbeid (Klemetsen og Dahl 2019). Videre har studier sett på hvilke fordeler og barrierer norske kommuner har til å bedrive med klimatilpasning som politikkområde (Measham. al 2011 og Hanssen et al. 2015). Her blir økonomi, kapasitet og kunnskap trukket frem som viktige indikatorer på hvor langt kommunene er kommet i sitt klimatilpasningsarbeid. Tidligere forskning har også vektlagt store og små kommuner, hvilket

⁹ Vestlandsforskning etablert i 1985, og CICERO etablert i 1990.

gjør det interessant å se på kommuner som faller mellom disse kategoriene (Rauken, Mydske og Winsvold 2015). Basert på klimafremskrivningene kan det være behov for mer kunnskap om hvordan politikk utformes på et mer lokalt nivå med hensyn til klimatilpasningsarbeid.

Begrensninger

Klimapolitikk er et stort tema som berører store deler av samfunnet. Oppgavens problemstilling vil begrense seg til klimatilpasning, og vil dermed ikke fokusere på utslippsreduksjon eller klimarisiko som har fått stor oppmerksomhet de siste årene.¹⁰ Arbeidet med å redusere utslipp med utslippsreduksjon og begrense økonomiske følger av klimaendringene er viktige oppgaver for kommunene, men vil på bakgrunn av kapasitetsbegrensninger ikke utredes i denne oppgaven. Videre vil oppgaven kun fokusere på de effektene av klimaendringer som er relevante for de to kommunene som er valgt som case. Dermed vil ikke utfordringer knyttet til for eksempel kvikkleireskred utredes. Det vil ikke være et mål for denne oppgaven å evaluere klimatilpasningsarbeidet i kommunene, ettersom forskningsspørsmålet utelukkende søker å forklare hvordan temaet har havnet på *agendaen* i de to kommunene. Dermed vil det heller ikke fokuseres på iverksettelsesdelen av politikken, da dette er utenfor forskningsspørsmålets rekkevidde.

¹⁰ Begrepet klimarisiko refererer til risikovurderinger av de økonomiske konsekvensene av klimaendringer (Den norske stats kommunalbank 2020).

1.4 Videre gang i oppgaven

Oppgaven er delt inn i seks kapitler: (i) Innledning; (ii) kontekst; (iii) metode; (iv) teori og (v) diskusjon.

Kapittel 2. Kontekst. Kapitlet gir et innblikk i de kontekstuelle rammene for klimatilpasning, herunder hvordan arbeidet er koordinert på tvers av styringsnivåene. Her vil sentrale aktører presenteres, som videre plasserer ansvarsfordelingen inn i et flernivåperspektiv. Til slutt vil oppgavens to caser presenteres: Kvam herad og Osterøy kommune.

Kapittel 3. Metode og forskningsdesign. Her presenteres studiens metodiske tilnærming som benyttes for å svare på problemstillingen. Det vil også presenteres fremgangsmåte og behandling av data. Til slutt gis en vurdering av studiens validitet og reliabilitet.

Kapittel 4. Teoretisk rammeverk. Kapitlet er en gjennomgang av oppgavens teoretiske tilnærming, med utgangspunkt i begrepet *agendasetting* og en fremleggelse Kingdon (2003) sitt strømningsperspektiv, som forsøker å forklare hvorfor noen saker havner på den politiske agendaen, mens andre ikke når opp.

Kapittel 5. Empiri. I kapitlet følger en gjennomgang og fortolkning av de sentrale funnene som er gjort under datainnsamlingen. De empiriske funnene drøftes i kapittel 6.

Kapittel 6. Diskusjon, funn og videre arbeid. Kapitlet er en avrunding på oppgaven, med presentasjon av studiens hovedfunn og diskusjon omkring disse. Til slutt gjennomgår kapitlet studiens generaliseringspotensiale, potensiell kritikk og forslag til videre arbeid.

2 Kontekst

I dette kapitlet presenteres den kontekstuelle rammen for oppgaven. Formålet er å skape en forståelse for utvalgte trekk ved det norske forvaltningssystemet, slik at oppgaven har det nødvendige grunnlaget for å besvare problemstillingen. Kapitlet vil først gjennomgå forholdet mellom de ulike styringsnivåene i offentlig forvaltning, før førende styringsprinsipper og aktuelle aktører presenteres. Avslutningsvis presenteres oppgavens to caser: Kvam herad og Osterøy kommune. Til tross for at klimatilpasning i denne oppgaven vil studeres på et lokalt nivå, vil det være nødvendig å redegjøre for konteksten omkring beslutningstakingen på tvers av styringsnivåene, samt hvordan koordineringen av ansvaret foreligger. Det lokale nivået er tett koblet til det nasjonale og regionale nivået, nivåer som er høyere oppe i makthierarkiet. Derfor gir det mening å studere klimatilpasning i et såkalt *flernivåperspektiv*.¹¹ Et slikt perspektiv anvendes for å belyse integrasjon og avhengighetsforhold mellom ulike sektorer og nivåer innenfor offentlig forvaltning (Rykkja 2008). Perspektivet kan derfor fungere som et nyttig utgangspunkt for dette kontekstkapitlet.

2.1 Forholdet mellom stat og kommune

Ansvarsforholdet i offentlig forvaltning kan deles inn i de tre nivåene *stat*, *fylke* og *kommune*. Oppgavedelingen mellom disse nivåene utgjør til sammen en viktig kontekst for å forstå hvordan det strukturelle arbeidet med klimatilpasning er tildelt. Disse vil i korte trekk forklares nærmere.

Ettersom Norge er en enhetsstat er det staten, bestående av regjeringen og Stortinget som har overordnet kontroll over oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Det er derfor staten som avgir makt til det lokale nivået, representert gjennom *kommunen*. Det kommunale nivået omfatter politiske institusjoner som ivaretar og iverksetter en rekke oppgaver for staten gjennom å praktisere sentrale vedtak på lokale nivå (Christensen et. al 2014; Amundsen, Berglund og Westskog 2010). Som egne rettssubjekter, baserer kommunene sitt selvstendige handlingsrom på prinsippet om *negativt avgrenset kompetanse*.¹² Prinsippet fremmer

¹¹ Begrepet anvendes ofte i organisasjonsteorien, og tilsvarer det engelske begrepet «multi level governance».

¹² Omtales også som det kommunale handlingsrom.

kommunene som en avgjørende del av det offentlige styringssystemet, og innebærer at de kan treffe beslutninger:

[...] ut fra lokale behov og ønsker så lenge ikke disse er ulovlige eller oppgaven eksklusivt er lagt til andre (NOU 2016: 4, 48).

Fra 1. januar 2020 tiltrådte den nye kommuneloven, med gitt formål å fremme nettopp det kommunale selvstyret (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020). Loven baserer seg på tidligere forskrifter, slik som formannskapslovene fra 1837 og kommuneloven fra 1992. I disse lovene uttrykker staten overordnede mål, mens kommunene selv bestemmer hvordan de vil organisere seg for å nå målene (Fimreite, Larsen og Aars 2002). Slik forvaltningen organiseres i dag, kjennetegnes den av å være preget av en sterk sektorisering med svake samordningsdepartement. Denne organiseringen anses til å være utfordrende for politikkområder som krever koordinering på tvers av sektorer (Aamaas et al. 2018). Horrigmo (2009) hevder at den sterke sektoriseringen kan ses i sammenheng med New Public Management sitt fokus på én til én-oppgaver,¹³ som har befestet seg i hvordan offentlig sektor organiseres.

I dag har norske kommuner ansvaret for en rekke oppgaver som grunnskole, helsetjenester, lokal infrastruktur og vannforsyning. Disse oppgavene finansierer kommunene hovedsakelig gjennom inntekter fra lokale skatter og statlige overføringer (Dannevig og Hovelsrud 2013; Amundsen, Berglund og Westskog 2010). Tradisjonelt kommer de statlige overføringene ofte i form av øremerkede midler som er sterkt regulert av juridiske bindinger. Et statlig mål ved å anvende øremerkede midler, er å fremme likhet mellom kommunene (Fimreite et al. 2002). Håkonsen og Løyland (2011) stiller spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er å anvende øremerkede midler med et slikt formål, da det eksisterer betydelige skiller som økonomiske ressurser, geografi og innbyggertall mellom dagens kommuner. Disse skillene gjør at det fremstår urimelig å behandle kommunene som homogene, all den tid øremerkede midler kan påstås å implisere nettopp en lik behandling av kommunene (Håkonsen og Løyland 2011).

Motsetningsvis vil statlige overføringer i form av «frie midler» åpne for at kommunene selv kan prioritere hvordan midlene skal fordeles. Slike overføringer er mindre vanlig, blant annet fordi staten ønsker å opprettholde kontroll, samt sørge for at kommunene iverksetter nasjonal

¹³ New Public Management fikk sitt inntog i offentlig forvaltning i 1990-tallet, og har siden fått feste som styringsmodell (Horrigmo 2009).

politikk på lokalt nivå (Fimreite et. al 2002). Ettersom mange norske kommuner er avhengig av statlige overføringer, kan øremerkede midler tendere mot å benyttes som den foretrukne finansieringen når kommunene pålegges nye ansvarsområder fra staten (Håkonsen og Løyland 2011). Kommunene har i dag en rekke oppgaver som fremgår av lov. Dannevig og Hovelsrud (2013) argumenterer for at kommunene vil ha få insentiver til å gjennomføre oppgaver som fremmes av staten dersom disse ikke knyttes sammen med statlige overføringer, eller pålegges i lovttekst. Dermed peker forfatterne på, i likhet med flere andre (Rusdal 2019, Amundsen, Berglund og Westskog 2010), at staten i større grad må involvere seg i arbeidet med lokal klimatilpasning for at den uttalte klimatilpasningspolitikken skal la seg gjennomføre.

2.2 Klimatilpasning i offentlig forvaltning

Dagens organisering pålegger kommunene ansvaret for å utføre nødvendig klimatilpasningsarbeid (Kalsnes et. al 2018, St. meld. nr 33). Norske kommuner regnes videre som relativt frie i organiseringen av arbeidet med klimatilpasning. Bortsett fra pålagte gjennomføringer av risiko- og sårbarhetsanalyser,¹⁴ og krav om inkludering av klimatilpasning i planarbeidet for sikring av fare for flom, skred og stormflo, foreligger det ikke statlige lovpålagte krav for kommunene. Ettersom det i liten grad eksisterer statlige reguleringer på området, genereres heller ikke midler fra staten til kommunene for å bedrive med lokal klimatilpasning (Dannevig og Hovelsrud 2013). Det eksisterer altså i liten grad statlige reguleringer på klimatilpasningsområdet. Dette kan være en mulig årsak til at det heller ikke bevilges statlige øremerkede midler til lokal klimatilpasning.

Kommunal handlefrihet kombinert med få juridiske bindinger, gjør at klimatilpasning som politikkområde kan oppleves som mindre bindende enn andre politikkområder (Aamaas et al. 2018; Rauken et. al 2015). Dette kan forklares med at klimatilpasning som politikkområde kan påstås å fremdeles være et relativt nytt ansvarsområde på kommunenivå (Amundsen, Berglund og Westskog 2010). Rusdal (2019) problematiserer det faktum av at det er kommunene selv som må stille med ressurser til å bedrive med klimatilpasning, og trekker frem at arbeidet med klimatilpasning ofte kommer på toppen av en rekke krevende ansvarsoppgaver. Videre

¹⁴ Risiko- og sårbarhetsanalyser er kartlegginger av potensielle trusler. Disse er nødvendige for å sette inn forebyggende tiltak for å forhindre negative konsekvenser (DSB 2014).

utdyper Rusdal (2019) at ansvaret kan fremstå som en uønsket belastning for kommuner som allerede har begrenset kapasitet til å utføre sine lovpålagte oppgaver.

Dannevig og Hovelsrud (2013) ser den lave graden av formalisering i sammenheng med forvaltningens utviklingstrekk. Videre hevder de dermed at den kommunale organisasjonsutviklingen, som følge av New Public Management, har svekket kommunenes mulighet til å implementere nasjonale retningslinjer for klimapolitikk. Manglende statlig involvering i kommunenes arbeid med klimatilpasning blir pekt på som en utfordring, samtidig som lovfesting av oppgaver blir betegnet som en utfordring for den kommunale handlefrihet (Horrigmo og Kiland 2011). Klimaendringenes varierende, men samtidig lokale karakter gjør det utfordrende å behandle topografiske, økonomiske og størrelsesmessige svært forskjellige kommuner som generalistkommuner. Kommunene vil derfor ha ulike forutsetninger for å utføre klimatilpassingsarbeidet, hvor begrenset statlig styring gjør det nødvendig med lokale vurderinger og prioriteringer.

2.3 Klimatilpasning som samfunnsberedskap

Arbeidet med klimatilpasning er i dag tett knyttet til det nasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Dette på bakgrunn av at klimaendringer utgjør en trussel for samfunnet, og er dermed i stor grad med på å endre sårbarhets- og risikobildet i samfunnet (St. meld. nr 33 (2007-2008)). Det vil derfor være hensiktsmessig å se klimatilpasning i lys av samfunnsberedskap, og tilhørende styringsprinsipper. De fire aktuelle styringsprinsippene er ansvarsprinsippet, nærhetsprinsipper, likhetsprinsippet og samvirkeprinsippet.

Ansvarsprinsippet er sterkt knyttet til den klare sektorinndelingen i offentlig forvaltning, og handler om at den myndighet, virksomhet eller etat som til daglig har hovedansvaret for et område, også skal ha dette ansvaret dersom det skjer en større ulykke eller katastrofe ved det samme området (St. meld. nr 22 (2007-2008)). Den ansvarlige myndighet har dermed selv ansvaret for å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser for å skaffe en oversikt over risikobildet (Aamaas et al. 2018,14).

Nærhetsprinsippet innebærer at kriser skal håndteres på lavest mulig organisatoriske nivå, og foreta selvstendige prioriteringer når det kommer til å forberede seg på og håndtere kriser (St. meld. nr. 22 (2007-2008)). Dette gir fylkesmannen og spesielt kommunene en sentral rolle i

klimatilpasningsarbeidet. Nærhetsprinsippet begrunnes i at det kommunale forvaltningsnivået vil ha bedre lokalkunnskap enn statlig nivå. (St. meld. nr 10 (2016-2017)).

Videre tar *likhetsprinsippet* utgangspunkt i at den organisasjonen man har til daglig, skal være den samme organisasjonen som man opererer med under kriser (NOU 2016: 19, 30). Ifølge St. meld. nr 22. (2007-2008) betyr dette at man skal handle likt i krisesituasjoner som man gjør ved vanlig drift.

Samvirkeprinsippet ble introdusert som et nytt allment styringsprinsipp etter terrorangrepet 22. Juli. Bakgrunnen for prinsippet er et ønske om bedre samordning mellom ansvarlige sektorer (Lægneid og Rykkja 2014, NOU: 2016, 25).

2.3.1 Utfordringer knyttet til styringsprinsippene

Som det fremkommer i utredelsen av de fire styringsprinsippene knyttet til samfunnsberedskap, tar arbeidet utgangspunkt i motstridende hensyn som kan skape usikkerhet for dem som skal overholde de. Eksempelvis fremkommer det i NOU 2016: 25 at *samvirkeprinsippet* skal balanseres sammen med *ansvarsprinsippet*. Her gis det ingen klar indikasjon for hvordan forholdet mellom ansvar og samordning skal avveies (Rykkja og Lægneid 2014). Etersom ansvarsprinsippet fremmer klar rolleinndeling gjennom sektorinndeling, vil det være utfordrende å kombinere dette sammen med *samvirkeprinsippet* som krever økt samordning mellom sektorer og etater. Det blir i faglitteraturen stilt spørsmål ved hvordan dette skal løses i praksis, da det ligger få klare føringer på nettopp dette. Her viser Fimreite, Langlo, Lægneid og Rykkja (2014) til at samordningsprinsippet ofte vil gå på bekostning av det mer etablerte og klare ansvarsprinsippet. Dermed vil ikke praksis ikke stemme med formålet, som gjør at det vil være utfordrende å møte problemer som krever samordning på tvers.

Videre knytter det seg også utfordringer til innholdet i *nærhetsprinsippet*, som retter hovedansvaret for arbeidet med klimatilpasning mot kommunene. Her er det kun utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalyser som bidrar til å evaluere virkningene av klimaendringer på lokaleforhold som er lovpålagt. Imidlertid innebærer ikke dette arbeidet noen politiske bindinger til å iverksette tilpasningstiltak (Dannevig og Hovelsrud 2013). For kommuner som har vanskelig for å prioritere nødvendig klimatilpasningsarbeid, så kan ansvarsprinsippet stå sterkere enn samordningsprinsippet. Dette kan begrunnes med lav grad av formalisering av ansvarsoppgaver i den norske forvaltningen. Etersom det foreligger få statlige virkemidler for

å gjennomføre dette arbeidet, stilles det dermed store krav til interne forutsetninger som kunnskap, økonomi og kapasitet hos hver enkelt kommune. Nærhetsprinsippet tar ikke hensyn til det faktum av at kommunene ikke er homogene enheter, hvor det i realiteten vil eksistere store forskjeller i forutsetningene ulike kommuner har for å håndtere og lykkes i arbeidet med klimatilpasning. Dette kan resultere i at klimatilpasning i kommunene blir en prioriteringssak, i motsetningen til områder som i stor grad er styrt av lovpålagte områder som helsepolitikk (Fimreite 2003).¹⁵

2.4 Aktører

Til tross for at norske kommuner har det sentrale ansvaret for å bære ut arbeidet med lokal klimatilpasning, inngår flere styringsnivå og aktører inn i dette arbeidet. Disse har ulike ansvarsområder, og det vil videre bli gitt en kort introduksjon av deres roller. Her representerer departementene og direktoratene det nasjonale nivå, mens aktørene på regionalt nivå representeres gjennom fylkesmannen og kommunen. Denne ansvarsfordelingen er et godt eksempel på hvordan politikkområdet befinner seg i et flernivåsystem, hvor flere aktører er involvert i samme prosess med en flatere maktstruktur enn det tradisjonelle hierarkiske (Fimreite et al. 2014). At vi kan se ansvarsfordelingen rundt klimatilpasning ut fra et flernivåperspektiv forteller oss derimot ikke hvor integrerte aktørene er eller hvordan koordineringen mellom disse foregår. For å få en oversikt over aktørene vil deres rolle i følgende avsnitt utdypes.

Departementene har den utøvende rollen gjennom politikktutforming. Her har særlig Klima- og miljødepartementet en viktig rolle som nasjonal koordineringsansvarlig for klimatilpasningsarbeidet på nasjonalt nivå (Neby 2019).

Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) ligger under Justis- og beredskapsdepartementet, og er ansvarlige for risikovurderinger og utarbeidelse av regelverk

¹⁵ Helsepolitikk har lenge vært et illustrerende eksempel på hvordan forholdet mellom det nasjonale og kommunale nivå kan utspille seg. Her er kommunene iverksettere av velferdstjenester, samtidig som det foreligger et relativt bredt kommunalt handlingsrom (Fimreite 2003).

for krisehåndtering. På lokalt nivå knyttes denne oppgaven til å bistå kommunene i arbeidet med utarbeidelse og bruk av risiko- og sårbarhetsanalyser (Neby 2019).

Miljødirektoratet ligger under Klima- og miljødepartementet, og bistår dem i arbeidet med iverksetting av klimapolitikk. Direktoratet arbeider også inn mot kommunene og det regionale nivå for å sikre et godt kunnskapsgrunnlag. Direktoratet har siden 2015 tilbudt en tilskuddsordning knyttet til lokal klimatilpasning, hvor målet er å øke kunnskapen rundt klimatilpasning rettet mot kommunene og fylkeskommunene (Miljødirektoratet 2020, Aamaas et al. 2018:14).

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) ligger under Olje- og energidepartementet, og har en tilretteleggende rolle som kunnskaps giver gjennom formidling og forskning (Neby 2019). NVE har egen klimatilpasningsstrategi som tar utgangspunkt i klimaframskrivninger som er utarbeidet av FN.

Fylkesmannen er statens regionale tilsynsorgan. Fylkesmannen har en særlig viktig rolle inn mot kommunenes arbeid med klimatilpasning, herunder samfunnssikkerhet og beredskap. Fylkesmannens rolle innebærer å holde oversikt over risiko og sårbarhetsforhold i fylket, og virke samlende mellom ulike styringsnivå (St. meld. Nr. 33, 51 (2007-2008), Hanssen og Hofstad 2017).

Fylkeskommunen skal arbeide for å tilrettelegge for kunnskapsdeling mellom kommunene innenfor sitt fylke, samt vektlegge samordning mellom disse for å bidra til regional utvikling på området (Neby 2019).

Nivå	Type	Aktør	Typiske handlinger	Typiske roller
Nasjonalt	Departement	Klima og miljødepartementet, Kommunal og moderniserings departementet, Olje og energidepartementet, justis - og beredskapsdepartementet	Politikkformulering finansiering, oppgave spesifisering	Politisk, regulerende, utøvende
	Direktorat	Miljødirektoratet, NVE, DSB	Spesifikk regulering, rådgivning, kunnskapsforsyning, spesifikk tilskudd	Regulativ, profesjonell
	Fylkesmenn	Fylkesmannen i Vestland	Tilsyn, råd, tilrettelegger	Regulativ
Regionalt	Fylke	Vestland fylke	Rådgivning, tilrettelegger, regional planlegging	Tilrettelegger på mellomnivå, regionale tjenester
Lokalt	Kommuner	Osterøy kommune Kvam Herad	Lokale retningslinjer, planlegging, serviceproduksjon, tilpasningsvedtak, faktiske målinger	Demokratisk, administrativ, utøvende, tjenesteyting

Tabell 1: Styringsnivå, aktører, handlinger og roller – hentet fra Simon Neby 2019, side 34.

2.5 Oppsummering av forvaltningsansvaret

Slik ansvarsforholdet er utformet i dag, er arbeidet med klimatilpasning i stor grad tillagt kommunene. Dette er i tråd med nærhetsprinsippets formål, hvor kriser skal håndteres på lavest mulig organisatorisk nivå. Som et resultat eksisterer det stor kommunal handlefrihet på området, noe som tradisjonelt anses som positivt på lokalt nivå. Til tross for at det er få lovregulerte føringer eller statlige tilskudd, befinner ikke kommunene seg helt alene i søken etter å erverve seg kunnskap, og kan dermed ses ut fra et flernivåperspektiv. Her knyttes ansvarsoppgavene seg til koordinering, kunnskapsdeling og beredskapsarbeid. Denne

ansvarsfordelingen kan oppfattes som forvirrende da aktørene er sidestilte organisasjoner, med lite autoritet overfor hverandre.

2.6 Kommunene i oppgaven

Til nå har forvaltningsansvaret knyttet til klimatilpasning som politikkområdet blitt gjort rede for. Videre introduseres de to mellomstore kommunene som analysen tar utgangspunkt i. Her vektlegges sentrale trekk ved kommunene for å gi innsikt i deres utgangspunkt. Det vil være nødvendig å understreke at målet med å anvende to kommuner ikke er for å sammenlikne, men heller for å oppnå mer kunnskap om hvordan politiske saker kommer på agendaen i mellomstore kommuner. Dermed kunne oppgaven tatt for seg en annen forskningsstrategi, ved å for eksempel anvende survey eller en annen form for kvantitativt design. Etersom oppgavens formål er å innsamle dyptinngående datagrunnlag, vil det være hensiktsmessig å begrense seg til et mindre antall kommuner. Videre ble det også gjort vurderinger som har gjort at valget falt på to caser, i stedet for én. Dette valget er gjort på bakgrunn av at to kommuner gir et større grunnlag for å svare på hvordan mellomstore kommuner setter dette på agendaen. Kommunene som studeres i oppgaven er som tidligere nevnt: Kvam herad og Osterøy kommune.

2.6.1 Kvam herad

Kvam herad er én av to kommuner som utgjør hovedfokuset i denne oppgaven. Kommunen er lokalisert på vestsiden av Hardangerfjorden, med en topografi som omfatter både fjell, fjord og kyst. Klimaet i kommunen er derfor mildt og nedbørsrik, som tilsvarer et typisk vestlandsklima. Kommunens areal strekker seg til 616,9 km², og har tre tettsteder uten bystatus – Øystese, Ålvik og kommunesenteret Norheimsund (Thorsnæs 2019). I tillegg til innbyggertallet på 8 625, fasiliteter kommunen Norges tredje største hytteby: Kvamskogen (Kvam herad 2020). Kommunen ligger en times kjøretur fra Bergen som utgjør den største byen i Vestland fylke, hvor forskningsinstitusjoner som Universitetet i Bergen, Bjerknæssenteret og NORCE er lokalisert. Næringslivet i kommunen er i hovedsak preget av jordbruk og industri med innslag av turisme. Som en del av Vestland fylke viser prognosene at kraftig nedbør vil øke med 15% frem mot 2100 (Norsk Klimaservicesenter 2016). Kraftige nedbørsmengder har tidvis vært en utfordring for kommunen, og var en utløsende årsak for

evakuering av flere hus i 2014 og 2019 (Johansen og Heilevåg 2019, Bingslid, Sjøstrøm og Trovik 2014).

I dag er mye av arbeidet med klimatilpasning i kommunen er knyttet til risiko- og sårbarhetsanalyser. I kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse trekkes spesielt ras frem som en av de vanligste uønskede naturhendelsene (Kvam herad 2020).¹⁶ Dette på bakgrunn av kommunens bratte terreng og nedbørsrike klima. Som en del av et interkommunalt samarbeid har kommunen, i likhet med andre nærliggende kommuner, en egen kommunegeolog (Kvam herad 2019) Stillingen er besatt for å bistå kommunen med råd om skred og flomfare. Kvam herad har gjennom flere samlinger deltatt i KS sitt klimatilpasningsnettverk, og er dermed godt kjent med politikkområdet.¹⁷ Etter kommunevalget i 2019 består den lokalpolitiske organiseringen av samarbeid mellom Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet.

2.6.2 Osterøy Kommune

Osterøy utgjør den andre av to kommuner som denne oppgaven har hovedfokus på. Kommunen er lokalisert i Nordhordland i Vestland fylke, og ligger på landets største innlandsøyer. Dette arealet strekker seg på 255,1 km², og er preget av bratte fjell og fjordlandskap. Kommunen har et innbyggertall på 8215 personer og er derfor i likhet med Kvam herad en mellomstor norsk kommune (Thorsnæs 2020). Kommunesenteret er lokalisert i Lonevåg, en times kjøretur fra fylkessenteret i Bergen hvor en stor andel pendler daglig. Osterøy kommune sitt arbeid med klimatilpasning er en integrert del av kommuneplanen gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser. Her fremkommer det at havnivåstigning og kraftig nedbør anses som sannsynlige trusler for kommunen, som derfor vil være sårbar for skred og flom (Osterøy kommune 2018). Kommunen har også erfaring med utfordringer knyttet til kraftig nedbør, som i 2017 utløste en alvorlig hendelse i kommunen. Som følge av store konsentrerte vannmengder, ble det da utløst et ras ved et boligfelt i bygden Votlo Raset førte til evakuering av bebyggelse, og krevde et menneskeliv (Johansen 2019). Osterøy kommune hadde i perioden mellom 2007-2017 9,4 millioner kroner i skadeutbetalinger som følge av skred, og inngikk med dette på listen over norske kommuner med størst skadeutbetaling per kategori skadetype (Aall og Rusdal 2019; Finans Norge 2019). Videre kan betalingssummen

¹⁶ Risiko- og sårbarhetsanalyse 2015-2019.

¹⁷ Kommunesektorens organisasjon.

ses i sammenheng med hendelsen på Votlo i 2017. På bakgrunn av svake økonomiske inntekter er kommunen fra mars 2020 innmeldt ROBEK,¹⁸ og er derfor underlagt statlig økonomisk kontroll (Fylkesmannen 2019). Etter kommunevalget i 2019 er det Senterpartiet som har kommunens ordfører, mens Fremskrittspartiet har varaordfører. Videre har kommunen deltatt i forskningsprosjektet Hordaklim,¹⁹ og det antas derfor at klimatilpasning er på dagsorden i kommunen.

2.7 Oppsummering

Dette kapitlet har gjennomgått den kontekstuelle rammen som arbeidet med klimatilpasning befinner seg i. Her har det blitt vist til ansvarsforholdet mellom statlig og lokalt nivå, hvor det på tross av kommunalt handlingsrom eksisterer klare over- og underordningsforhold. Videre ble organiseringen av klimatilpasningsarbeidet presentert. Her fremkom det at det i dag eksisterer liten statlig involvering i kommunenes arbeid med klimatilpasning, verken i form av øremerkede midler eller lovregulerende virksomhet.

Det ble også presentert sentrale aktører på klimatilpasningsområdet. Både det nasjonale, regionale og lokale nivået er involvert i arbeidet med klimatilpasning. På bakgrunn av dette ble det poengtert at det kan være utfordrende å kombinere ansvars- og samvirkeprinsippet, som kan fremstå som motstridende.

Oppgavens to caser ble også presentert: Kvam herad og Osterøy kommune. Fremtidsprognosene tyder på at det er økt nedbør som er den største utfordringen for begge kommunene, samt at kommunene vil oppleve utfordringer knyttet til havnivåstigning.

¹⁸ ROBEK står for register om betinget godkjenning og kontroll (Regjeringen.no 2019).

¹⁹ En utdypende presentasjon av forskningsnettverket kommer i kapittel 3 og kapittel 5.

3 Metode

I dette kapittelet presenteres de metodiske valgene som ligger til grunn for å svare på oppgavens problemstilling. Denne oppgaven benytter et kvalitativt forskningsdesign og tar dermed i bruk kvalitative data. For å svare på problemstillingen «hva kan forklare at klimatilpasning har havnet på agendaen i to mellomstore kommuner?», anvendes en case-studie anvendt som forskningsmetode. Her er kvalitative intervjuer samlet inn. Dette anses som en nyttig datakilde for å belyse vurderinger og erfaringer fra informanter, som er sentrale innenfor klimatilpasningsarbeid i sine kommuner. Videre vil oppgavens datagrunnlag i form av validitet og reliabilitet vurderes.

3.1 Casestudie

Casestudier kan anvendes som metodisk tilnærming i situasjoner hvor en vet relativt lite om et felt, og hvor en har identifisert et behov for en inngående analyse av et konkret fenomen (Swanborn 2010). Yin (2014, 16) definerer casestudier som «en empirisk utredning som undersøker et samtidsfenomen i dybden innenfor deres virkelige kontekst».²⁰ Casestudier kan derfor være passende for å belyse et fenomen rammet inn gjennom «hvordan»- og «hvorfor»-problemstillinger (Gerring 2007).

Casestudier tar utgangspunkt i en holistisk tilnærming, som betyr at det innsamles et større antall kvalitative data som omhandler studiens tema (van Thiel 2014). En casestudie rettes dermed mot et fåtall enheter, som tilhører en større enhet (Swanborn 2010). Casestudier som forskningsdesign kan således ses på som noe som til en større grad bidrar til å innhente dybdekunnskap om et tema, og til en mindre grad breddekunnskap (van Thiel 2014). Gerring (2007) anser casestudie som en dybdestudie, hvor man ved hjelp av å studere ett enkelttilfelle etterstreber å belyse et større univers. Videre kan casestudier være nyttige for å vurdere troverdigheten til argumenter som er foreslått som forklaringer på empiriske regulariteter, samt for å identifisere nye variabler underveis (Fearon og Laitin 2008). Sistnevnte fordi en under innsamling av primærdataen vil være tilstede og administrere innhenting av dataen. Ettersom oppgaven gjennom en undersøkende problemstilling, forsøker å forklare hvordan

²⁰ Sitatet er oversatt. Originalt skrev Yin (2014): «An empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon in depth within its real-world context».

klimatilpasning har kommet på agendaen i mellomstore kommuner, kan casestudie som forskningsdesign være passende. Casestudie er benyttet fordi det anses som interessant og viktig å få en dypere innsikt i det kommunale arbeidet med klimatilpasning. Casene i denne studien er Kvam herad og Osterøy kommune, som tilhører en større gruppe av mellomstore kommuner.

Til tross for at case-studier som forskningsdesign er vel anvendt i samfunnsvitenskapen, bringer forskningsdesignet også med seg utfordringer. Disse utfordringene vil redegjøres for, da det er viktig å synliggjøre hvilke vurderinger som ligger bak valget av forskningsdesign. Dette fordi det er nødvendig å være observant på hvilke vurderinger som ligger bak valget av forskningsdesign, inkludert designet sine styrker og svakheter. Først og fremst stiller casestudier krav til at en er bevisst sin egen rolle i valg av case. Ved anvendelse av case-studier kan en stå overfor situasjoner hvor valg av case kan baseres på hva som støtter ens egen tolkning og ønsket utfall. Dermed er det sentralt å være bevisst sin egen rolle, blant annet fordi det kan oppstå tvil om forskerens troverdighet, og således kan det også sås tvil om hvorvidt forskningsresultatet er fremkommet objektivt (Fearon og Laitin 2008). Det er også nødvendig å være klar over utfordringer knyttet til «selection bias»,²¹ som innebærer at datautvalget ikke nødvendigvis representerer et tilfeldig utvalg innenfor populasjonen. Det er derfor viktig å verken overdrive eller underkjenne resultatene i studien, men heller være ydmyk og erkjenne metodens begrensninger og svakheter (George og Bennett 2005).

Ved anvendelse av casestudier er det krevende å overføre resultatene til andre omstendigheter og situasjoner. Dette skyldes at casestudie som metode mangler grunnlag for generalisering til et høyere nivå (Andersen 2013). Til tross for at en skal være forsiktig med å generalisere funnene fra en casestudie, kan disse likevel være nyttige for et bredere utvalg i den forstand at funnene kan øke forståelsen rundt kommunale prosesser og vurderinger omkring klimatilpasningsarbeid. Derfor vektlegger oppgaven å generere kunnskap, heller enn å generalisere basert på lite generaliserbare funn. Gjennom å frembringe kunnskap kan man danne seg allmenne hypoteser som kan studeres gjennom andre teknikker (Andersen 2013). Oppsummert eksisterer det betydelige fordeler og ulemper med casestudie som

²¹ Begrepet kan oversettes til begrepene «utvalgsskjevhet» og «seleksjonsskjevhet» på norsk.

forskningsdesign. Det fremstår som riktig å anvende casestudie som forskningsdesign, ettersom problemstillingen etterspør dyptinngående kunnskap om et konkret fenomen.

3.2 Caseseleksjon

Caseseleksjon regnes som en av de viktigste oppgavene i en casestudie (van Thiel 2014). I denne oppgaven er det valgt to caser for å belyse problemstillingen: Kvam herad og Osterøy kommune. Studiens caser vil derfor være kommuner, ettersom arbeidet med lokal klimatilpasning hovedsakelig skjer på dette forvaltningsnivået. Valget av to caser er gjort for å tilegne oppgaven dybde, og vil i motsetning til én case gi et bredere datagrunnlag (Gisselquist 2014). På bakgrunn av studiens problemstilling er det ikke hensiktsmessig å sammenligne eller skille disse. Casene vil i stede behandles samlet innenfor kategorien mellomstore kommuner. Ifølge Klemetsen og Dahl (2019) er mindre og mellomstore kommuner i mindre grad enn store kommuner i gang med klimatilpasningsarbeid (Klemetsen og Dahl 2019). Ettersom tidligere forskning i større grad har fokusert på mindre eller store bykommuner, vil denne oppgaven fokusere på mellomstore kommuner. En mellomstor kommune kan i oppgaven forstås som en kommune med mellom 5 000 og 20 000 innbyggere (St.prp. 61 (2005-2006)).²²

Valget av caser er gjort strategisk, og ble tatt med utgangspunkt i faktorer som klimaframskrivninger, størrelse og tidligere erfaringer med klimatilpasningsproblematikk. Dette fordi det vil være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i kommuner som vil oppleve et økt utfordringsbilde som følger av et mer ekstremt klima, samt at det i tidligere forskning fremkommer at færre mindre og mellomstore kommuner har kommet i gang med sitt klimatilpasningsarbeid – i motsetning til større bykommuner (Klemetsen og Dahl 2019). For å studere en agendasettingsprosess, er det derfor en forutsetning at det temaet som skal studeres er satt på agendaen i utvalget. På bakgrunn av dette har oppgaven tatt utgangspunkt i to kommuner som har klimatilpasning på sin agendaen. Ifølge klimaframskrivninger (Norsk Klimaservicesenter 2016) vil caseutvalget, på bakgrunn av sin geografiske beliggenhet, være spesielt utsatt for økt forekomst av ekstremvær og oppleve større konsekvenser enn den

²² Ifølge CICERO (2019) sin definisjon av mellomstor kommune, ligger dette tallet på 5 000- 15 000 (Klemetsen og Dahl 2019). Til tross for ulike definisjonsbruk vil Osterøy kommune og Kvam herad befinne seg innenfor gruppen av mellomstore kommuner.

gjennomsnittlige norske kommune. Det er nødvendig å fremheve at kommunene er generalisert basert på klimaframskrivninger på fylkesnivå. Dette fordi dagens klimafremskrivningsmodeller ikke kan gi eksakte framskrivninger på kommunalt nivå (Graven 2016). Oppgaven er derfor basert på at Kvam herad og Osterøy kommune inngår som en del av Vestland fylke, hvor det fremgår at klimaendringer vil føre til:

[...] behov for tilpassing med tanke på kraftig nedbør og auka problem med overvatn; havnivåstiging og stormflo; endringar i flaumforhold og flaumstorleikar; og skred (Norsk Klimaservicesenter 2016, 2).

I klimaprofilen for Vestland fylke trekkes det skiller mellom kystklima med mildt og nedbørsrikt vær, og indre fjord- og dalstrøk hvor innlandsklimaet medfører lite årsnedbør (Norsk Klimaservicesenter 2016).²³ For Kvam herad og Osterøy kommune vil klimaendringene frem mot 2100 føre til kraftige, flere og større regnflommer, jordskred og stormflo (Norsk Klimaservicesenter 2016).²⁴ Begge kommunene berøres nødvendigvis av endringer i klimaet. Ifølge Rusdal (2019) vil mindre og mellomstore kommuner ha andre utfordringer og forutsetninger for å prioritere klimatilpassing enn for eksempel bykommuner. Dette kan blant annet begrunnes i at mindre og mellomstore kommuner sjeldent kan dra nytte av stordriftsfordeler, slik bykommuner i større grad vil ha mulighet til å gjøre (Klemetsen og Dahl 2019).²⁵ Av den grunn kan det være interessant å se nærmere på hvordan mellomstore kommuner møter klimautfordringene med sitt klimatilpassingsarbeid.

Kvam herad og Osterøy kommune er forstadskommuner til fylkeshovedstaden Bergen og har en bebyggelse som er mer spredt enn i bykommuner. Dermed kan det forventes at disse kommunene også har et annet forhold til spørsmål knyttet til samferdsel, sammenlignet med hva man kan forvente i kommuner som er preget av fortetning. Begge kommunene som utgjør oppgavens caseutvalg har i varierende grad erfaring med klimatilpassingsproblematikken. Dette fordi begge kommunene har opplevd hendelser knyttet til ekstremvær,²⁶ samt at begge

²³ Som følge av fylkessammenslåingen fra 1 januar 2020 har Hordaland fylke blitt erstattet med Vestland fylke.

²⁴ Norsk Klimaservicesenter tilrettelegger og formidler klima- og hydrologiske data, med formål å anvende disse på klimatilpassing og videre forskning på klima og natur. Senteret er et samarbeid mellom Meteorologisk institutt, Norges Vassdrags- og energidirektorat, NORCE og Bjerkneseenteret (Norsk Klimaservicesenter 2020).

²⁵ Eksempelvis ressurser i form av kompetanse, kapasitet og økonomi.

²⁶ En utdypelse av disse vil bli gitt i kapittel 6.

kommunene har tilknytning til KS sitt klimatilpasningsnettverk og forskningsprosjektet Hordaklim.²⁷

Forskningsprosjektet Hordaklim var et treårig samarbeid mellom Bjerknessenteret og Hordaland Fylkeskommune, hvor seks kommuner deltok med mål om å gi «oppdatert, lokal informasjon om forventede klimaendringer i Hordaland» (Kolstad 2016, 3).²⁸ Målet for forskningsprosjektet var at forskningsmiljøene skulle nedskalere og skreddersy klimadata til deltakende kommuner, slik at det skulle bli lettere for dem å tilpasse seg klimaendringene. Prosjektet er en del av en pågående trend der forskere og kommuner samarbeider tett sammen for å styrke kunnskapsgrunnet om effektene av klimaendringene (Graven 2016). Dette prosjektet gjør at det kan forutsettes at klimatilpasning er på agendaen i begge case-kommunene. Denne antakelsen regnes som sentral ettersom oppgavens problemstilling tar utgangspunkt i at klimatilpasning allerede er på agendaen i begge kommunene.

3.3 Primærdata: kvalitative intervjuer

I oppgaven er kvalitative intervju benyttet som primærdata. En fordel med å ta i bruk kvalitative intervjuer, er at forskeren selv samler inn primærdata²⁹ for å besvare oppgavens problemstilling. Dette betyr at datainnsamlingen er utført særskilt for oppgaven; dataen ville ikke ha blitt hentet inn dersom oppgaven ikke hadde eksistert, alt er annet likt. For å oppnå dypere innsikt i hvilke oppfatninger og vurderinger som ligger til grunn for at klimatilpasning har havnet på agendaen, har det blitt gjennomført semistrukturerte intervjuer. Dette betyr ifølge Leech (2002) at det allerede i forkant av intervjuet, er noen fastlagte emner som forskeren ønsker å spørre om. Da intervjuformen åpner for en løsere struktur, kan det oppleves som utfordrende å utforme en intervjuguide som sikrer både fleksibilitet og at aktuelle spørsmål blir stilt (Leech 2002). Likevel er semistrukturerte intervjuer et nyttig verktøy for å tilegne seg mer kunnskap om et fenomen. Dette åpner for å til en større grad forstå

²⁷ Prosjektet tok utgangspunkt i at kommunene var en del av det tidligere Hordaland fylke.

²⁸ Før fylkessammenslåingen 1. Januar 2020.

²⁹ I forskning skilles det mellom primær- og sekundærdata. Primærdata innhentes av den eller de som står for undersøkelsen, mens sekundærdata er data som er samlet inn på forhånd med formål om å nå andre forskningsmål (van Thiel 2014).

klimatilpasning ut fra kommunenes eget perspektiv. Å la informantene få rom til å uttrykke seg fritt, medfører også at samtalen kan bruke uforholdsmessig mye tid på digresjoner, noe som kan lede intervjuobjektet bort fra det relevante sporet. Det er derfor intervjuers oppgave å sørge for at samtalen holdes innenfor forhåndsbestemte rammer (van Thiel 2014).

I forkant av intervjuene ble det utarbeidet en intervjuguide. Intervjuguiden legges til rette for å dekke sentrale temaer under intervjusituasjonen og produsere sammenliknbare data i etterkant (Ringdal 2014, Brounèus 2010). Ved anvendelse av semistrukturerte intervju er det nødvendig å stille en rekke krav til intervjuene, som intervjuers objektivitet og kritiske vurdering av informanternes svar (Head 2009). Med andre ord er det nødvendig at intervjueren opptrer objektiv og unngår å lede informantene inn på svar som kan anses som fordelaktige for oppgaven. Resultatene av intervjuene vil presenteres i kapittel 5.

3.4 Sekundærdata: offentlig tilgjengelige dokumenter

Sammen med semistrukturerte intervjuer består datagrunnlaget for denne oppgaven også av en dokumentgjennomgang. Kildene som er brukt i dokumentgjennomgangen er sekundærkilder, ettersom de ikke opprinnelig var utarbeidet for å svare på denne oppgavens eksplisitte forskningsmål. Van Thiel (2014) argumenterer for at sekundærkilder kan være tidseffektivt, samt reduserer potensielle utfordringer knyttet til datagrunnlaget ettersom forskeren ikke involverer seg i datainnsamlingen. Dokumentene i denne oppgaven innbefatter ulike offentlig tilgjengelige dokumenter, herunder publiserte risikoanalyser, tidligere forskning og avisartikler. Kildene ble brukt som et grunnlag for utarbeidelse av en intervjuguide, som senere skulle benyttes som holdepunkt under de semistrukturerte intervjuene.

Det har ikke vært utfordrende å fremskaffe relevante dokumenter for denne oppgaven, ettersom temaet ikke kan betegnes som konfidensielt. Dermed har relevante dokumenter vært tilgjengelig for offentligheten. Det har derimot ikke vært av relevans å ta i bruk «samfunnsdelene» i kommuneplanene hos verken Osterøy kommune eller Kvam herad, ettersom disse fra 2019 skulle revideres. Dette illustrerer hvor aktuelt arbeidet med tilpasning til klimaendringene er, ettersom man ser effektene her og nå. Til tross for at de potensielt relevante «samfunnsdelene» ikke er ferdigstilt og muligens kan anvendes i oppgaven, oppleves ikke dette som noe problem av den grunn. Dette fordi denne oppgaven vektlegger agendasettingsprosessen, og ikke den ferdige politikken som utkommer som et resultat av den. Dokumentgjennomgangen kan betegnes som tidkrevende, ettersom det var ønskelig å sette seg

grundig inn i temaet. Samtidig har dokumentgjennomgangen gitt muligheter til å gå i dybden på tematikken, noe som har bidratt til å øke kunnskapen omkring kommunenes forhold til klimatilpasning.

Det er viktig å være kritisk i vurderingen av kildene, og dette knytter seg primært opp til kildens troverdighet og forskerens egen tolkning av dokumentkildene (van Thiel 2014). Ettersom forskeren gjennom anvendelse av sekundærdata ikke er direkte involvert i datainnsamlingsprosessen, må det tas hensyn til kvalitet og kontekst for vurderingen av dokumentkilden (van Thiel 2014). I dokumentgjennomgangen er det blitt hentet enn en rekke forskjellige kilder, for å styrke det totale datagrunnlaget. Dokumentgjennomgangen er brukt som et supplement til intervjuene, og intervjuene utgjør derfor hovedkilden i de empiriske funnene. Den overordnede vurderingen er at dette utgjør et tilstrekkelig datamateriale for å svare på oppgavens problemstilling.

3.5 Utvalg og tilgjengelighet

Oppgavens utvalg består av administrativt ansatte og lokalpolitikere fra Kvam herad og Osterøy kommune. Utvelgelsen av informantene ble gjort strategisk, og ved hjelp av «snøball»-metoden. Den strategiske utvelgelsen ble gjort med utgangspunkt hvilke oppgaver potensielle informanter hadde. Dette fordi det i mellomstore kommuner som regel er et begrenset antall personer som vil være relevante for en studie av klimatilpasning. Informantene som datagrunnlaget bygger på kan derfor kategoriseres som såkalte elite-informanter. Elite-informanter er informanter som i kraft av sin posisjon innehar kompetanse som vil gjøre dem unike i intervjusituasjonen (Harvey 2011). Informantene er dermed valgt ut på bakgrunn av at deres stillinger er relevante for klimatilpassingsarbeidet i de to aktuelle kommunene.

Flertallet av de identifiserte informantene ble kontaktet via mail høsten 2019, med et informasjonsskriv og invitasjon til å delta i forskningsprosjektet. I mailen ble informantene bedt om å foreslå et passende tidspunkt for gjennomføring av intervju. I tillegg ble to av de til sammen syv informantene rekruttert til oppgaven gjennom sin deltakelse i KS sitt klimatilpassingsnettverk. Denne utvelgelsen kan ses i sammenheng med «snøball»-metoden, hvor man identifiserer informanter gjennom andre informanter i studien (van Thiel 2014). Totalt ble det utført syv forskjellige intervju, herunder med ordfører, varaordfører og sentrale administrativt ansatte. Ordførerne og varaordførerne ble valgt ut som informanter basert på

deres posisjon, da de anses å ha verdifull innsikt i kommunenes politiske saker. Mens ordførere og varaordførere representerer overordnet kunnskap om kommunal klimatilpasning, kan administrativt ansatte gi innsikt i mer spesifikk kunnskap på området. Det var til dels utfordrende å få tak i relevante informanter, da det i mellomstore norske kommuner ofte vil være et begrenset antall personer med nødvendig grad av kunnskap om klimatilpasningsarbeid.

Videre må det påpekes at det i forkant av utvelgelsesprosessen nylig hadde blitt avholdt et kommunevalg. Dette resulterte i at flere potensielle informanter, som i kraft av sine stillinger kunne ha vært relevante å inkludere i oppgaven, ikke hadde rukket å tilegne seg nok kunnskap om klimatilpasningsarbeid. Det opplevdes som noe mer utfordrende å få tak i informanter fra Osterøy kommune enn i Kvam herad.³⁰ Det ble derfor gjennomført fire intervjuer med representanter fra Kvam herad, og tre intervjuer med representanter fra Osterøy kommune. Etersom kommunene er små, kan det naturligvis knytte seg flere begrensninger med tanke på å frigjøre knapp kapasitet for å stille på slike prosjekter. Oppgavens utvalg, gitt oppgavens tema og naturlige begrensninger, blir derfor etter en overordnet vurdering ansett som tilfredsstillende.

3.6 Praktisk gjennomføring av intervjuer

I Brounèus (2010) ble trukket frem at informantene følte seg tryggere i kjente omgivelser. Dette medførte til at informantene svarte mer ærlig og utfyllende på spørsmål i intervjuet. Av den grunn ble det foretatt reiser til både Kvam herad og Osterøy kommune for å intervju informantene på sin kjente arbeidsplass. I forkant av intervjuene ble det skrevet en semistrukturert intervjuguide. Som følge av at administrativt ansatte og politikere vil ha ulike forutsetninger for å kunne besvare spørsmålene, forelå det et valg om å tilpasse intervjuguiden etter hvorvidt det var administrativt ansatte eller politikere som intervjuet. Dette ble gjort fordi politikere, i forhold til administrativt ansatte, kan ha dårligere forutsetninger for å inneha detaljkunnskap innenfor spesifikke deler av det kommunale arbeidet. Intervjuguidene ligger som vedlegg 1 og 2 på side 91. Intervjusituasjonene ble oppfattet som gode, hvor hver enkelt informant forsøkte å besvare spørsmålene så godt de kunne. Ifølge Næss, Solli og Sørensen (2011) kan reiser til intervjuobjektene være tid- og ressurskrevende. I ettertid har det blitt

³⁰ Flere potensielle informanter fra Osterøy kommune begrunnet avslaget med at de ikke hadde tid til å stille til intervju.

opplevd som at informantene tok seg god tid til intervjuene. Dette kan henge sammen med at det ble investert tid og ressurser fra intervjueren på å reise til kommunene for å foreta intervjuene. Det ble også foretatt et telefonintervju med én respondent fra Kvam herad. Det finnes ulike fordeler og ulemper ved å ta i bruk telefon som verktøy for intervjuene. En klar fordel vil være at man ikke trenger å forflytte seg fysisk. En ulempe er at mangel på fysisk tilstedeværelse fører til at man potensielt går glipp av verdifull ikke-verbal kommunikasjon (Hojem 2010). Et telefonintervju bør av den grunn ikke vare lengre enn 20-30 minutter, ettersom i større grad krever konsentrert oppmerksomhet, enn ved et intervju hvor man er fysisk tilstede (Næss, Solli og Sørensen 2011; Christman 2009).

Telefonintervju ble oppfattet som en noe mer utfordrende intervjuform: Fysisk distanse kan ha ført til at dette intervjuet ble preget av mer kortfattede svar. Dette intervjuet varte derfor betraktelig kortere enn intervjuene som ble utført ved fysisk tilstedeværelse. Samtidig kan også andre omstendigheter og tilfeldigheter ha ført til at akkurat dette intervjuet opplevdes som mer utfordrende og mindre fordelaktig.³¹

Alle informantene samtykket til å delta i masteroppgaven gjennom å signere et skriftlig dokument som var godkjent av NSD.³² Alle ble videre gjort oppmerksom på at fullstendig anonymisering ikke ville tilbys. Dette valget ble tatt for å kunne vise til informantenes stillinger i masteroppgaven, noe som anses som verdifull informasjon for oppgavens oppbygning og struktur. Videre var informantene innforståtte med at intervjuene ble tatt opp og senere transkribert.³³ Alle spørsmålene fra intervjuguiden ble gjennomgått under intervjuene. For å spille videre på interessante vinklinger som ikke ble forutsett på forhånd, ble det spilt videre på enkelte spørsmål og digresjoner. Dette ble ansett som en fordel og kan tilskrives at intervjuene ikke behøvde å være låst eksklusivt til gitte spørsmål. På denne måten tillot semistrukturerte intervjuer som datainnsamlingsmetode stor fleksibilitet og tilgang til informasjon, som ikke nødvendigvis ville kommet frem under for eksempel en ordinær spørreundersøkelse. Det viste seg også at kunnskapsgrunnlaget omkring klimatilpasning

³¹ Eksempelvis kan utfordringene ha skyldtes dårlig kjemi mellom intervjuer og intervjuobjekt, at intervjuobjektet hadde dårlig tid denne dagen eller andre omstendigheter eller tilfeldigheter. Ettersom det kun ble utført ett telefonintervju er det uansett svært vanskelig, og lite hensiktsmessig, å generalisere erfaringen å si noe om telefonintervju som datainnsamlingsmetode generelt.

³² Dette prosjektet er godkjent av Norsk Senter for Forskningsdata.

³³ De transkriberte dataene ble behandlet i et eget program.

varierte mellom informantene. Dette gjorde det mulig å spille videre på de spørsmålene som ble oppfattet som den enkelte informantens styrker med tanke på klimatilpasningsarbeid. Dette førte også til en viss variasjon i lengden på intervjuene, hvor intervjuer med ansatte i administrasjonen viste seg å vare lengre enn intervjuene med politikere. Dette kan skyldes at personer tilknyttet administrasjonen har arbeidet lengre med temaet enn folkevalgte politikere, som ofte forventes å ha mer overordnet kunnskap om flere politikkkfelt. Avslutningsvis er det nødvendig å drøfte potensielle utfordringer knyttet til intervju av politikere. Politikere kan tenkes å ha insentiver til å fremstille kommunen og arbeidet som utføres som forskjellig enn sakens objektive natur. Dette kan begrunnes i ønsket om å bli gjenvalgt (Ackrill, Kay & Zaharadis 2013). Overordnet opplevdes informantene som frie i språket, og det opplevdes ikke som tydelig at noen lot seg begrense av hva som var «riktig» å si i intervjusituasjonen.

<i>Stillingstittel</i>	<i>Kommune</i>	<i>Dato for intervju</i>	<i>Intervjuform</i>
Ordfører	Osterøy	6. februar	Fysisk til stede
Varaordfører	Osterøy	3. mars 2020	Fysisk til stede
Planlegger	Osterøy	6. februar 2020	Fysisk til stede
Ordfører	Kvam herad	28. januar 2020	Fysisk til stede
Varaordfører	Kvam herad	6. februar 2020	Telefonintervju
Planlegger	Kvam herad	28. januar 2020	Fysisk til stede
Kommunegeolog	Kvam herad	28. januar 2020	Fysisk til stede

Tabell 2: Oversikt over oppgavens informanter.

3.7 Vurdering av oppgavens datagrunnlag

Validitet og reliabilitet er sentrale kriterier i vurderingen av oppgavens troverdighet. Enkelt forklart handler reliabilitet om hvor troverdig datamaterialet er, mens validitet tar utgangspunkt i hvorvidt tolkningene av dataene er gyldige i forhold til hva som blir undersøkt (van Thiel 2014). Denne formen for vurdering oppstod innenfor kvantitative undersøkelser, men er også nyttig å anvende innenfor kvalitativ forskning, som i dette tilfellet er en casestudie.

3.7.1 Validitet

Validitet kan regnes som en subjektiv vurdering av datamaterialets gyldighet for å svare på problemstillingen, altså hvorvidt datamaterialet svarer på det studien ønsker å undersøke (Grønmo 2004). Her skilles det gjerne mellom intern og ekstern validitet. Den interne validiteten knytter seg til datamaterialets gyldighet i forhold til problemstillingen, og tar for seg hvorvidt utvalget er representativt og derfor om resultatene kan anses som troverdige. Ekstern validitet handler om generalisering, altså forskningsmaterialets evne til å generalisere slutninger til et større utvalg utenfor studiens egen populasjon (van Thiel 2014).

Intern validitet

Intern validitet baserer seg på at den effekten som blir målt, er den effekten man ønsker å studere (Ringdal 2018). Man ser her på sammenhengen mellom variablene man undersøker og årsakssammenheng. I case-studier vil behovet for dypinngående kunnskap føre til at den interne validiteten ofte er høy fordi forskeren kommer tett på studieobjektene (Berry 2002). I denne oppgaven har det blitt gjort intervjuer med elite-informanter i Kvam herad og Osterøy kommune, som alle på bakgrunn av sin posisjon har verdifull informasjon om kommunens arbeid og erfaringer med klimatilpasning.³⁴ Dermed kan det ses på som mindre utfordrende å få tilgang til data som anses som sentrale.

Det er likevel viktig å ta høyde for at man aldri kan være sikker på at det ikke eksisterer relevante utelatte relevante variabler, som ville ha vært nyttige å forstå for å svare på oppgavens problemstilling: *Hva kan forklare at klimatilpasning har havnet på agenda i to mellomstore kommuner?*. Burde man for eksempel ha undersøkt nasjonal klimapolitikk nærmere? Burde man også ha intervjuet internasjonale klimatilpasningsforskere? Etersom problemstillingen legger fokus på hva som har havnet på agendaen i to mellomstore kommuner, anses likevel lokalt administrativt ansatte og politikere som de med best kunnskap og erfaring om dette. En styrke for den interne validiteten er videre at oppgaven tar utgangspunkt i to kommuner, og at informanter fra begge kommunene bidrar til å gi datagrunnlaget økt dybde. Overordnet vurderes den interne validiteten som høy, ettersom det har blitt utført grundige intervjuer med sentrale personer i begge kommunene. Det er vanskelig

³⁴ Informantene vil i oppgaven regnes som elite-informanter ettersom de sitter på verdifull kunnskap om klimatilpasningsarbeidet i Kvam herad og Osterøy kommune (Harvey 2011).

å se for seg at det eksisterer sentrale intervjuobjekter som har blitt utelatt for å forstå årsakssammenhengene.

Ekstern validitet

Ekstern validitet handler om hvorvidt funnene i datainnsamlingen er generaliserbare, altså hvilke grad de kan overføres til lignende kontekster (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2016; Saunders, Lewis & Thornhill 2012). I kvalitative case-studier vil kravet om ekstern validitet ofte være utfordrende, ettersom den kvalitative forskningsmetoden som regel søker dyptinngående kunnskap om et bestemt fenomen. I denne oppgaven er det derfor lite hensiktsmessig å strebe mot å trekke slutninger om at funn i studien vil gjelde for populasjonen utenfor det utvalget man har undersøkt. I stedet for å søke mot å generalisere resultatene, kan man heller se til generering og overførbarhet (van Thiel 2014). Dette betyr at oppgavens funn også kan være relevante for andre kommuner eller aktører som ønsker å tilegne seg kunnskap om arbeidet med klimatilpasning. På bakgrunn av ulik geografi og ulik tilgang til ressurser, vil norske kommuner ha forskjellige forutsetninger for å bedrive med klimatilpasning. Likevel er kommunene underordnet de samme politiske føringene fra nasjonal myndighet, som gjør at de befinner seg innenfor samme politiske rammeverk. Til tross for manglende generaliseringsevne, foreligger det et ønske om at studiens funn vil være nyttig for et bredt utvalg av norske kommuner.

3.7.2 Reliabilitet

Reliabilitet handler om hvor *troverdig* datamaterialet er, og er dermed en refleksjon over hvordan datainnsamlingen har foregått (Ringdal 2014, 248). Her skal man kunne etterprøve studien for å hindre feilkilder, slik at man kan stole på resultatene som fremkommer. Kravet om at andre skal komme frem til samme resultat er en utfordring og svakhet ved kvalitative studier, ettersom resultatene i disse vil være preget av kontekst og situasjon (van Thiel 2014). Ettersom casestudier er personavhengig og fortolkende, stilles det stor tillit til at forskeren ikke utøver skjønn i forbindelse med tolkningen av data. I denne oppgaven har primærdata i form av intervjuer blitt innhentet og fortolket. Dette fører til at intervjuerens egne oppfatninger og tolkninger vil være avgjørende for resultatene. Dermed er det nødvendig å utføre arbeidet med nøyaktighet, slik at studien bevisstgjør mulige feilkilder (Ringdal 2014). Videre vil det ved anvendelse av semistrukturerte intervju gjøre det utfordrende å etterprøve resultatene som fremkommer i studien. Dette på grunnlag av at intervjuformen fremmer fleksibilitet snarere enn struktur, som svekker muligheten for standardisering (van Thiel 2014).

Imidlertid har oppgaven basert seg på intervjuguider (se side 91) og transkribering av intervjuene. Forskningsprosessen er med andre ord godt dokumentert og dermed etterprøvable i den forstand. Det har også i kapittel 3.5 blitt gjennomgått hvordan utvelgelsesprosessen av informanter har foregått. Her ble det pekt på utfordringer ved å skaffe informanter fra Osterøy kommune, som resulterte i at flere sentrale personer ikke kunne stille som informanter. Frafall fra potensielle informanter i Osterøy kommune regnes likevel ikke som begrensende for oppgaven. Totalt bestod informantene av lokalpolitikere og administrativt ansatte som førte til at oppgaven har fått et bredt datagrunnlag. Min vurdering av reliabiliteten er at den er relativt god. Dette er fordi datagrunnlaget består av en rekke informanter med sentrale posisjoner innenfor Kvam herad og Osterøy kommune.

4 Teoretisk rammeverk

I dette kapittelet vil oppgavens teoretiske grunnlag beskrives og gjennomgås. Ettersom den kontekstuelle gjennomgangen har vist at det vil være opp til den enkelte kommune å adressere og inkludere klimatilpasning på sin lokale agenda, vil det videre være interessant å tilegne seg kunnskap om hvorfor og hvordan klimatilpasning har kommet på agendaen i Kvam herad og Osterøy kommune. For å gjøre dette vil kapittelet ta utgangspunkt i Kingdon (2003) sitt strømningsperspektiv, også kalt «the multiple streams approach».³⁵ Her tas det utgangspunkt i ulike strømmer, mulighetsvinduer og politiske entreprenører for å forklare hvorfor noen temaer havner på den politiske agendaen, mens andre temaer ikke når opp. Ifølge van Thiel (2014) tar teori sikte på å beskrive, forklare og forutsi fenomener. I denne sammenheng søker teorien å forklare hvordan noe går fra å være problemer til å bli politiske prioriteringer. Som det fremkom innledningsvis i oppgaven står dette fokuset sentralt for statsvitenskap, hvor begrepet policy kan studeres for å forstå mekanismene som ligger bak politiske prioriteringer (Sabatier 2007). Dette er sentralt å forstå for å svare på oppgavens problemstilling: *Hva kan forklare at klimatilpasning har havnet på agendaen i to mellomstore kommuner.*

Dette teorikapittelet starter med en gjennomgang av begrepet *agendasetting*. I studier av beslutningsprosesser regnes agendasetting som det første steget, hvor politikk vil være det endelige utfallet (Zahariadis 2015). Det er derfor sentralt å ha forståelse av dette begrepet for videre gjennomgang. Videre vil det også bli trukket et skille mellom Kingdon (2003) sitt strømningsperspektiv og Cohen, March og Olsen (1972) sin «garbage can»-modell.³⁶ Begge modellene er vel anvendt i studier av utformingen av offentlig politikk, hvor strømningsperspektivet regnes som en videreutvikling av «garbage-can»-modellen (Hylland 2019). Til slutt vil de tre strømmene *problemstrømmen*, *politikkstrømmen* og *løsningsstrømmen* utdypes. Her vil også mulighetsvinduet og politiske entreprenører introduseres.

³⁵ Først publisert i *Agendas, Alternatives and Public Policies* i 1984.

³⁶ A Garbage Can Model of Organizational Choice, publisert I 1972.

4.1 Agendasetting

Oppgavens problemstilling tar utgangspunkt i begrepet *agenda*. Det er derfor vesentlig å ha en forståelse av begrepet før videre teoretisk gjennomgang. Begrepet ble introdusert for statsvitenskapen gjennom Cobb og Eldner (1972),³⁷ i «Individual orientations in the study of political symbolism» omtalte agenda som en rangert liste av gjennomførbare regjeringsprioriteringer (Zahariadis 2015, Dannevig og Hovelsrud 2013; Kingdon 1995). Denne oppfatningen vil basere seg på en antakelse om at hvilke prioritering sakene får, avgjøres av hvor mye oppmerksomhet de får av politikere som dominerer agendaarenaen (Aspøy 2019).

Proessen med å fremme saker på agenda omtales i litteraturen som *agendasetting*. Denne prosessen går ut på å gjøre «[...] offentlige problemer om til handlingsrike styringsprioriteringer» (Zahariadis 2015, 6).³⁸ Dette kan gjøres gjennom å identifisere, anerkjenne og definere offentlige problemer, for å så koble dem sammen til spesifikke løsninger (Baumgartner og Jones 1993; Jones 1994; Kingdon 1995). Studier av agendasetting vil kunne tilby en forståelse av hva som ligger bak prioriteringer, men ikke si oss noe nærmere om hvilke politikk som blir implementert. Likevel kan det finnes holdepunkter for å påstå at sakene som havner på agendaen har større sannsynlighet for å senere gjenspeiles i offentlig politikk.

Innenfor statsvitenskapen er et sentralt spørsmål hvorfor noen politiske utfordringer blir til styringsprioriteringer, mens andre ikke. Ettersom det utover kriser ikke eksisterer en klar konsensus over hvilke problemer som får plass på agendaen, vil agendasetting ofte kunne reflektere *prioriteringene* til noen grupper. Agendasetting vil dermed bidra til å skape politiske tapere og vinner. Agendasetting kan også regnes om et viktig virkemiddel for å forstå hvorfor enkelte problematiske forhold havner på den politisk agendaen, mens andre blir forsømt (Zaharadis 2015). På bakgrunn av dette vil agendasetting ifølge Zaharadis (2015) bidra til å øke vår forståelse av utviklingen av *sosiale verdier*. Økt forståelse for sosiale verdier blir også av Zaharadis (2015) sett i sammenheng med *legitimitet* gjennom å redusere avstand mellom

³⁷ The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory.

³⁸ Sitatet er oversatt fra engelsk «Agenda setting is defined as the process of turning public issues into actionable government priorities» (Zahariadis 2015, 6).

beslutningstakere og velgere. Ved å vise nærhet til sosiale verdier kan myndigheter vise at de tar velgeres forventinger på alvor, gjennom å plassere aktuelle og akutte problemer på den politiske agendaen (Zaharadis 2015). Lægreid og Rykkja (2016, 889) argumenterer derfor for at offentlig politikk til enhver tid burde reflektere over de samfunnsutfordringene som den offentlig debatt fremmer. Fordi agendasetting ofte preges av mange aktører og interesser, omtales agendasettingen av Sabatier (2007) som en utfordrende prosess å studere. For å strukturere denne videre prosessen vil oppgaven ta i bruk Kingdon (2003) sitt strømningsperspektiv. En videre utredelse av Kingdon sitt bidrag vil presenteres i neste avsnitt.

4.2 Strømningsperspektivet

Kingdon (2003) sitt strømningsperspektiv, også kalt *the multiple stream approach*, tar utgangspunkt i, og henter med seg flere elementer fra Cohn, March og Olsen (1972) *garbage can*-modell (Hylland 2019).³⁹ Begge modellene anvendes ofte i sammenheng med studier av offentlig forvaltning, og tar sikte på å beskrive organisatoriske og politiske beslutningsprosesser (Sabatier 2007). Mens *garbage can*-modellen vektlegger denne prosessen som tilfeldig og uforutsigbar, går Kingdon (2003) lengre i å introdusere eksterne hendelser som åpner mulighetsvinduer. Dette er avgjørende for at politiske entreprenører kan koble problemer og løsninger (Hylland 2019). Det finnes flere bærende argumenter for hvorfor Kingdon (2003) sitt strømningsperspektiv er valgt som forklarende perspektiv i denne oppgaven. Modellens vektlegging av prosessen rundt hvilke type problemer som mottar oppmerksomhet, hvordan agendaen blir satt og av hvem, samt hvilke alternative løsninger som eksisterer, gir denne oppgaven et grunnlag for å besvare problemstillingen bedre enn konkurrerende forklaringsmodeller (Liu et al. 2010). Dette fordi problemstillingen etterspør kunnskap om hvordan klimatilpasning har kommet på agendaen i Kvam herad og Osterøy kommune.

Videre tar modellen utgangspunkt i at denne prosessen skjer under forhold som er preget av usikkerhet. Dette gjør at strømningsperspektivet er relevant å anvende på studier av

³⁹ Garbage-can modellen har fått stor oppmerksomhet i studiet av offentlig forvaltning, og blir av Lomi og Harrison (2012) omtalt som "one of the most influential and sustained attempts to represent organizational decisionmaking processes in a way that accounts for generally recognized but hard to accept features of organizational life (Hylland 2019, 260; Lomi og Harrison 2012, 3).

klimapolitikk hvor det finnes ulike innfallsvinkler for å løse problemer. Samtidig fører et flernivåperspektiv til at rammeverket er egnet for å analysere flere aktører som er involvert i prosessen (Aspøy 2019). Modellen kan også anses som hensiktsmessig for denne oppgaven ettersom den argumenterer for at faktiske forhold som interessegruppers påvirkning og byråkratiske prosedyrer i stor grad former retningen for offentlig politikk (Teodorovic 2008). Dette gir modellen et realistisk preg, hvor man antar at beslutningstakere påvirkes av flere forhold utenfor en smal definisjon av det politiske rom. Modellen er imidlertid opprinnelig konstruert for å forstå agendasetting av politikk på *nasjonalt* nivå, men blir i studier av blant annet Dannevig, Hovelsrud og Husabø (2012) anvendt på lokale strukturer. Dette fordi rammeverket er overførbart på bakgrunn av sin institusjonelle oppbygging (Liu et. al 2013).

Modellen er også gjenstand for kritikk fra flere hold. Eksempel på slik kritikk er at modellen ikke dekker den politiske beslutningsprosessen lengre enn til mulighetsvinduet, som gjør at den er ufullstendig for å forstå resultatet av offentlig politikk. Videre kritiserer Sabatier (2007) modellen for å være svakt empirisk testet, og argumenterer derfor for at modellen ikke har fått utvikle seg basert på virkelige sammenhenger (Ridde 2009). Til tross for manglende empirisk testing anvendes strømningperspektivet likevel som teoretisk grunnlag for denne oppgaven. Dette fordi strømningperspektivet ved å inkludere kontekst og tid, fremmer årsakssammenhenger i den politiske prosessen (Ackrill, Kay og Zaharadis 2013). Dermed vil modellen være et godt verktøy for å forstå og analysere prosessene som har ført til at klimatilpasning har fått plass på agendaen (Hylland 2019). Strømningperspektivet er derfor funnet til å være nyttig for å besvare oppgavens problemstilling, som etterspør fortidskunnskap.

4.2.1 Utdypelse av strømningperspektivet

I sin modell for agendasetting identifiserer Kingdon (2003) tre strømmer som kan forklare hvorfor noen temaer havner på *agendaen*. Disse blir identifisert som *problemstrømmen*, *løsningsstrømmen* og *politikkstrømmen*. For å vise til at denne prosessen ikke er lineær, hevder Kingdon at strømmene oppstår hver for seg, samt eksisterer parallelt med egne regler og normer. Det er kun under *gitte* forhold at strømmene kan kobles sammen, og ved at en policy-entreprenør finner en løsning på et problem som passer for det gjeldende politiske klimaet (Aspøy 2019). Her er det viktig å ha med seg at Kingdon sitt strømningperspektiv tar utgangspunkt i at beslutningstakere opererer under varierende tids- og informasjonsbegrensninger, noe som resulterer i at det kun vil være et visst antall problemer

som når opp på agendaen (Ackrill, Kay og Zaharadis 2013; Zaharadis 2015). Hvordan problemer og løsninger kobles sammen i det politiske klimaet vil derfor være avgjørende for hvorvidt en gitt sak havner på agendaen. Dersom de problematiske forholdene ikke blir plukket opp av aktører innenfor disse gruppene, så vil forholdene fortsette å eksistere uten å bli inkludert i den politiske agendaen (Dannevig og Hovelsrud 2013). En utdypelse av strømmene følger.

4.3 Strømmene

4.3.1 Problemstrømmen

I Kingdon (2003) sin modell består *problemstrømmen* av en rekke saker, og problemer som konkurrerer om oppmerksomhet. Kingdon starter med å trekke et skille mellom tilstander og problemer. Her viser han til at begge begrepene refererer til dårlige situasjoner, men at det kun er problemer som oppfattes som *løsbare* (Zaharadis 2015). En slik forståelse av problembegrepet står i stor kontrast til det faktum at flere av dagens store politiske utfordringer ikke tilbyr en klar løsning. I faglitteraturen omtales slike problemer som *wicked issues*, og kan defineres som «problemer som unndrar seg enkle eller lett definerbare løsninger, og spenner over organisatoriske grenser, forvaltningsområder og hierarkiske nivåer» (Nesheim et al. 2019; Rittel og Webber 1973, Fimreite et. al 2014; Head 2014). Innenfor denne kategorien av problemer finner vi blant annet migrasjon, terror, arbeidslivskriminalitet og ikke minst *klimaendringer* (Neby 2019). Etersom det eksisterer en rekke problemer i et samfunn som konkurrerer om begrenset oppmerksomhet, vil ikke en utfordring av forholdet som problem i seg selv være nok til at problemer havner på agendaen (Amundsen, Berglund og Westskog 2010).

Kingdon (2003) introduserer derfor *spesielle hendelser*, som bidrar til å tiltrekke problemet oppmerksomhet. Kingdon sine *spesielle hendelser* knytter seg ofte til kriser eller ulykker, som regnes som sjeldne og dramatiske. Disse vil isolert sett ikke være nok i seg selv til å bli presset frem på agendaen, men vil sett i sammenheng med flere liknende hendelser utgjøre en del av et større problem (Aspøy 2019, Zahariadis 2007). Både Dannevig og Hovelsrud (2013) og

Langlo (2010) trekker frem Hatlestad raset i Bergen som en slik *spesiell hendelse*.⁴⁰ Denne episoden illustrerer hvor avgjørende spesielle hendelser kan være for å fremme et problem på agendaen. Dette er også i tråd med Amundsen, Berglund og Westskog (2010, 276) sine funn, som finner en sterk korrelasjon mellom kommuner som har opplevd slike hendelser, og de som har iverksatt klimatilpasningstiltak.

Ifølge Neby (2019) kan slike spesielle hendelser ses i sammenheng med at samfunnssikkerhet og kriserespons har fått betydeligere større oppmerksomhet fra offentlig forvaltning etter hendelser som orkanen Katrina i New Orleans, og den sørøstasiatiske tsunamien i 2004 (Neby 2019; Lægreid og Rykkja 2018; Lægreid og Rykkja 2017). Klemetsen og Dahl (2019) finner lignende resultater og peker på at kommuner som har opplevd naturkatastrofer i større grad har kommet lengre med sitt klimatilpasningsarbeid, enn kommuner med mindre erfaring. I DSB sin kommuneundersøkelse fra 2016 kommer det frem at 63% av de deltakende kommunene har hatt alvorlige naturhendelser i perioden 2012 til 2015 (Aamaas et al. 2018:14; DSB 2016). Oppsummert problemstrømmen hevder Kingdon (2003) at tilstander må søke problemdefinisjon for å ha sannsynlighet for å havne på agendaen. Videre blir det pekt på at spesielle hendelser kan bidra til å øke oppmerksomhet rundt et problem, noe som eksemplene i problemstrømmen illustrerer.

4.3.2 Politikstrømmen

Fordi det til enhver tid adresseres en rekke problemer i et samfunn, er politikerne innenfor politikstrømmen nødt til å prioritere hvilke problemer som gjenspeiles i den offentlige politikk. Slike prioriteringer antas å være sterkt preget av at politiske beslutningstakere ønsker å opprettholde sin egen maktposisjon. Gjennom å tilfredsstille velgere på kort sikt, har de en ambisjon om å bli gjenvalgt (Ackrill, Kay og Zahariadis 2013). Slike aktører vil ifølge Nesheim og Neby (2017) anse det som lite lønnsomt å fremme problemer som innehar en *wicked issue*-problematikk, ettersom de nødvendigvis ikke vil gi resultater på kort sikt. Dette dilemmaet omtales ofte som *tidshorisontenes tragedie*, og viser til mange av dagens store politiske utfordringer. Klimaendringer er et eksempel på dette, som strekker seg utenfor den tidshorisonten som politiske beslutningstakere arbeider under (NOU 2018: 17). Som følge av

⁴⁰ Den 14. September 2005 utløste enorme nedbørsmengder et jordskred som traff bebyggelse i et boligområde. Raset krevde tre menneskeliv, og bidro sammen med flere likende hendelser i samme tidsrom til å fremskynde arbeidet med klimatilpasning i Bergen kommune (Granli 2010).

at politikere på nasjonalt og lokalt nivå velges inn for en fireårsperiode, vil disse årene ofte regnes som rammen for å gjennomføre sine valgløfter. Dermed vil politikkområder som gir avkastning utenfor denne rammen ha større utfordringer med å bli prioritert. Sett i sammenheng med klimatilpasning, blir det i NOU 2018:17 trukket frem:

”Klimaproblemets tidsprofil gjør det vanskelig å løse med de tidshorisontene økonomiske og politiske aktører opererer med” (NOU 2018: 17, 19).

Selv om det i litteraturen trekkes frem at politikere oftest vil tendere mot å løfte problemer som gir avkastning i form av resultater på *kort sikt*, vil det være mulig å endre preferansene til velgere og politikere (Zahariadis 2007). Kingdon (2003) trekker her inn den *nasjonale stemningen*, *holdningskampanjer* og *politisk utskiftning* som mulige hendelser som kan virke favoriserende for å fremme et problem på agendaen. Endringer i den nasjonale stemningen knytter seg til det faktum at sosiale verdier stadig endrer seg i et samfunn (Zahariadis 2015). Klimaendringer er et tydelig eksempel på dette. *Spesielle hendelser* kan bidra til at man får preferanser, som peker mot mer langsiktige tilpasningstiltak for å sikre en trygg fremtid i møte med klimaendringene. Endringene i de sosiale verdiene som preger den nasjonale stemningen kan vise seg gjennom meningsmålinger og holdningskampanjer som fremlegges for politikerne gjennom blant annet media (Sabatier 2007). Zahariadis (2015) peker på at mediene, gjennom å selektivt presentere og tolke informasjon, kan presse opp forhold på den politiske agendaen som politikere i utgangspunktet ikke hadde planlagt å prioritere. Mediene har derfor en viktig opinionsdannende rolle ovenfor den offentlige politikk (Zahariadis 2015).

Endringer i den nasjonale stemningen kan vise seg under politiske valg, og kan ifølge Kingdon føre til utskiftninger som virker favoriserende for å fremme nye problemer på agendaen. Dette vil avhenge av at de rette personene blir innsatt i de riktige posisjonene, slik at nye forslag og ideer kan komme til (Kingdon 2003). Videre hevder Kingdon (2003) også at problemer vil ha større sannsynlighet for å nå agendaen dersom problemene samsvarer med eksisterende verdier i samfunnet, og ikke genererer til store ideologiske forskjeller.

Slik det utgår i dag har klimapolitikk fått stadig større plass i den politiske diskusjonen. I dag eksisterer det hovedsakelig en politisk enighet om at klimaendringene er en stor utfordring for samfunnet vårt. Likevel er det store nasjonale ideologiske skiller rundt hvilke løsninger man skal ta i bruk for å møte problemet. Det eksisterer også uenighet basert på oppfatningen av viktighetsgraden av klimapolitikk, som i Norge har ført til at partier som Miljøpartiet de Grønne har vokst frem (Jupskås 2013). I en undersøkelse av det nasjonale valget i 2017, ble

klima og miljø-saken rangert som den fjerde viktigste saken av norske velgere (Statistisk Sentralbyrå 2017). Dette indikerer at klimapolitikk er et politikkområde i som opptar velgere.

Oppsummert vil problemer som har en mindre tidshorison ha større sannsynlighet for å motta oppmerksomhet fra aktører innenfor politikkkstrømmen. Dette fordi politikere motiveres av å opprettholde egen maktposisjon. Kingdon (2003) trekker videre frem endringer i den nasjonale stemningen og politiske skifter som favoriserende for at nye problemer havner på agendaen.

4.3.3 Løsningsstrømmen

Hendelser i problemstrømmen og politikkkstrømmen kan lede til oppmerksomhet fra aktørene i løsningsstrømmen. Her finner vi hovedsakelig byråkrater, lobbyister, spesialister og akademikere, som på bakgrunn av sin kompetanse deltar i drøftelsen og utarbeidelsen av alternative løsninger (Aspøy 2019). Slike prosesser kjennetegnes ofte av å være tidkrevende, hvor en rekke forutsetninger bør ligge til grunn for at de skal fremstå som attraktive. Lie og Mydske (2018) hevder at en avgjørende faktor for å få til løsninger i denne strømmen avhenger av at det foreligger et samsvar mellom problemets karakter og organisering av den politiske styringen. Som det fremkommer i kapittel 2, fører den hierarkiske og sektorinndelte måten norske offentlig sektor er organisert på til utfordringer når en skal håndtere *wicked issues*. Slike problemer kjennetegnes som nevnt av en tvetydig og grenseoverskridende problemstruktur, som umulig lar seg gjøre å løse på egenhånd. En samlet forskningslitteratur peker på *samordning* som det mest sentrale styringsvirkemiddelet for å møte problemer med en slik problemstruktur (Neby 2019).

Samordning vil videre forstås som «prosessen hvor aktører og organisasjoner kan samarbeide og arbeide sammen for å oppnå bedre styringskapasitet» (Lægreid og Rykkja 2017). Ifølge Fimreite og Lægreid (2008) kan vi forstå samordning ut fra flere dimensjoner, blant annet gjennom *vertikal* og *horisontal* samordning. Her vil vertikal samordning dreie seg om samarbeid langs den hierarkiske styringslinjen, altså mellom ulike forvaltningsnivå. Horisontal samordning vil på sin side foregå mellom sektorer på aktører på samme nivå (Fimreite og Lægreid 2008). Behovet for å ta i bruk samordning i møte med gjenstridige problem kommer ifølge Nesheim et al. (2019) som en reaksjon på New Public Management sitt fokus på spesialiserte organisasjoner, samt at *wicked issues* stadig utfordrer det tradisjonelle sektorprinsippet (Ryssdal 2017; Fimreite et al. 2014). Bouckaert, Peters og Verhoest (2010) trekker frem at samordning kan utøves gjennom ulike mekanismer som

nettverk og hierarki. Den hierarkiske samordningen vil basere seg på en klar rollefordeling og direkte styre. Dermed vil den fungere godt på en vertikal samordning hvor det eksisterer en tydelig hierarkisk struktur [over- og underforhold]. En bred forskningslitteratur peker på samordning ved bruk av nettverk som en viktig arena for å tilegne seg kunnskap og dele erfaringer. Her vil det eksistere gjensidig avhengighet mellom involverte aktører, hvor man ofte er avhengig av hverandres ressurser for å nå sine mål (Hanssen og Hofstad 2017; Sørensen og Torfing 2005).

Ettersom ikke alle aktørene innenfor løsningsstrømmen vil ha de samme oppfattelsene av hva som kan anses som viktig, vil bruk av samordning gjennom nettverk gjøre det enklere å skape en *felles problemforståelse*, som igjen kan bidra til konsensus mellom ulike aktører (Nesheim et al. 2019). Uten en felles problemforståelse kan det oppstå ulike oppfatninger knyttet til problemets betydning (Neby 2019). Samordning som baserer seg på involvering av flere styringsnivå og aktører kan øke kompleksiteten i en løsningsprosess, ettersom den trekker inn flere aktører. Dette handler blant annet om geografisk distanse, hvor fravær av en felles plattform kan legge begrensninger på hvordan samordningen koordineres (Lie og Mydske 2018, Neby 2019).

Gjennomførbarhet

Et annet aspekt er at løsningene vil ha større sannsynlighet for å bli fremmet dersom de er klare for iverksetting, herunder at løsningene anses som teknisk gjennomførbare. Ifølge Amundsen, Bergland og Westskog (2010) vil krav om eksisterende teknologi og kunnskap om hvordan man bruker den, være avgjørende for hvor sannsynlig det er for at aktørene i løsningsstrømmen vier problemet oppmerksomhet. Zaharadis (2015) hevder at dette ofte gjør det mindre attraktivt å fremme nye løsninger på agendaen, ettersom de stiller krav til tilgjengelige ressurser, som for eksempel økonomi. Flere studier peker på at dette kan være en barriere for utarbeidelse av klimatilpasningstiltak på lokalt nivå, ettersom de regnes for å være kostbare (Rauken, Mydske og Winsvold 2015).

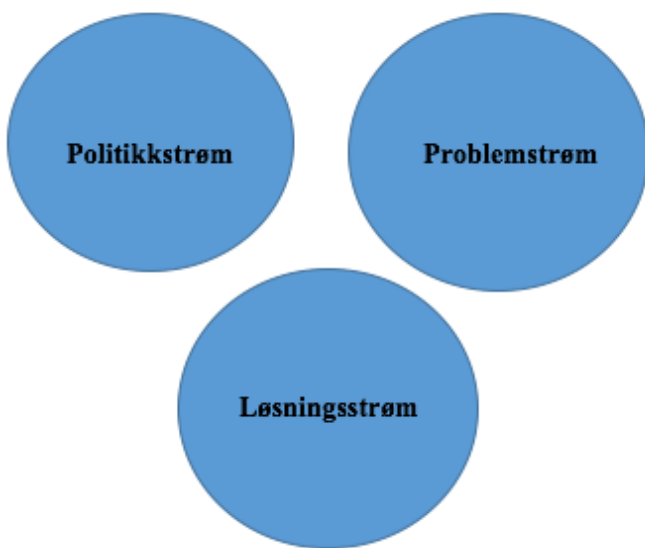
Ifølge Neby (2019) vil organisasjoner som evner å fange opp ny og relevant ekstern informasjon bidra til utvikling. Dermed stilles det ikke bare krav til at man har økonomi til å ta i bruk løsninger, men at det også foreligger kunnskap om hvordan å bruke dem. Mindre kommuner vil på bakgrunn av manglende ressurser ofte ha begrenset kapasitet til å tilegne seg ny kunnskap, og dermed til å ta i bruk den teknologien som eksisterer – ettersom de ofte må fungere som generalister og ikke spesialister i sin kommune (Rusdal 2019). Videre vil det på

bakgrunn av store geografiske forskjeller mellom kommunene stilles krav om at den kunnskapen som eksisterer på området er tilpasset de behovene som den enkelte kommunen etterspør. I tillegg er behovene for klimatilpasning basert på fremtidspredikasjoner som ikke kan garantere sikker og fullstendig kunnskap hvordan effektene av klimaendringene vil slå ut nøyaktig (Hovik et al. 2015). Motsetningsvis vil tilgjengelige ressurser i form av kompetanse og økonomi bidra til å fremme problemet opp på agendaen.

Synlighet

Avveiningen om hvilke løsninger som skal fremmes i løsningsstrømmen, kan også knytte seg til synlighet. Ifølge Aall og Rusdal (2019) vil synlige klimatilpasningstiltak, som vann på avveie, oftere havne i fokus når det skal tilrettelegges for fremtidig klima. Få kommuner vil derimot arbeide med løsninger knyttet til de gradvise og mindre synlige konsekvensene av klimaendringer, som for eksempel havnivåstigning (Aamaas et al. 2018, Rusdal 2019). Dette fordi aktører i løsningsstrømmen vil være motivert av at løsningene skal passe inn i det politiske klimaet, og om de er synlige for velgere. Et eksempel på dette er vannproblematikken i Askøy kommune fra 2019,⁴¹ hvor utbyggelse av ny drikkevannsforsyning ble utsatt som følger av frykt for økte vannavgifter for innbyggerne. Rusdal (2019) peker på økte statlige midler til kommunene som en løsning for å sikre at klimatilpasningstiltak havner på den lokale agendaen. Oppsummert peker teorien på at en avgjørende forutsetning for å finne løsninger i løsningsstrømmen er at det foreligger samsvar mellom problemets karakter og organisering av dens politiske styring. Ettersom klimatilpasning kategoriseres som et *wicked issue*, foreslås det å ta i bruk samordning – som fremkommer i gjennomgangen av ansvarsforholdene i kontekstkapittelet. Videre peker Kingdon (2003) på konsensus, tilgjengelig teknologi og ressurser som vesentlige indikatorer på sannsynligheten for at et nytt problem havner på agendaen. Synlighet trekkes også frem som en indikator på hvor stor sjans det er for at løsningen får politisk prioritering.

⁴¹ I juni 2019 opplevde Askøy kommune et utbrudd av bakterien *Campylobacter* i et høydebasseng i kommune. Utbruddet førte til at 76 personer ble innlagt på sykehus, og over 2 000 personer ble syke (Folkehelseinstituttet 2019).



Figur 1.0 Illustrasjon av strømmene før de blir sammenkoblet. Basert på Kingdon (2003).

4.3.4 Mulighetsvinduet og politiske entreprenører

Ifølge Kingdon (2003) vil definerende endringer i de tre strømmene føre til at et mulighetsvindu kan åpne seg, som vil øke sannsynligheten for at problemet settes på den politiske agendaen. Et slikt vindu vil bare være åpent en begrenset tid, og det er derfor avgjørende at aktørene som ønsker å få sin sak på den politiske agendaen er klare når vinduet åpner seg (Zaharadis 2007). Her blir det vist til at mulighetsvinduer kan åpne seg dersom spesielle hendelser inntreffer, endringer i den nasjonale stemningen, politiske skifter og ny kunnskap. Nugent og Saurugger (2002) trekker frem at størrelsen på mulighetsvinduet også kan påvirke policyendringen, hvor et større mulighetsvindu vil gjøre det enklere for politiske entreprenører å presse frem en bestemt sak (Ackrill, Kay og Zahariadis 2013).

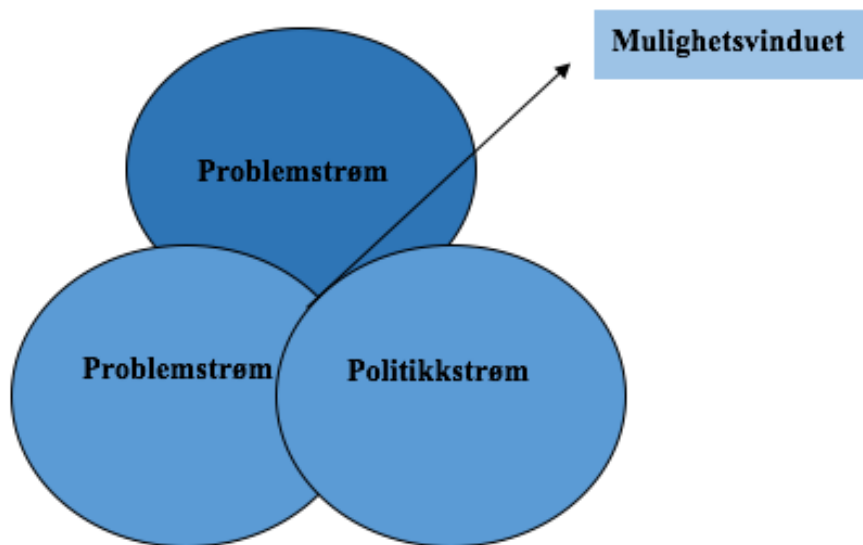
I Kingdon sitt rammeverk (2003) er det politiske entreprenører som utnytter mulighetsvinduet. Her introduseres politiske entreprenører som initiativtakere for å koble løsningsstrømmen, politikkkstrømmen og problemstrømmen sammen. Politiske entreprenører vil på bakgrunn av strategiske handlinger og sine posisjoner i ulik grad lykkes med å kombinere problemer og spesifikke løsninger. Her er det nødvendig å fremheve at ingen entreprenør kan skape politisk endring alene, men er avhengige av hvor god tilgang de har til politiske beslutningstakere og ressurser (Ackrill, Kay og Zaharadis 2013). Dette fordi de politiske entreprenørene må koble problem til løsning på en måte som er legitime, og de må derfor kjenne godt til det politiske

systemet og klima for å ha innflytelse (Horrigmo og Kiland 2011). Politiske entreprenører blir derfor ofte omtalt som politikere, lobbyister eller eksperter som motiveres av egeninteresse og verdisyn.

Olausson (2019) viser til at administrativt ansatte i kommunale sammenhenger ofte opptrer som politiske entreprenører, og går dermed langt forbi sine formelle oppgaver for å nå politiske mål. Denne rollen kan ses i sammenheng med at administrativt ansatte ofte forventes å skaffe politikere kunnskapsbasert beslutningsgrunnlag i de tidligste fasene i prosessen, og senere i prosessen fungere som iverksettere (Næss, Solli og Sørensen 2011). Ifølge Dannevig og Hovelsrud (2013) vil administrativt ansatte i norske kommuner ofte være for tekniske til at de tiltrekker seg politisk oppmerksomhet. Videre finner Dannevig og Hovelsrud (2013) at administrativt ansatte i mindre kommuner vil ha en svakere rolle i å fremme klimatilpasning på agendaen, fordi det i en mindre organisasjon vil være lite overskudd til å prioritere ikke-obligatoriske oppgaver (Dannevig og Hovelsrud 2013; Birkland 1997).

I litteraturen kommer det klart frem at politiske entreprenører ikke nødvendigvis utvikler løsninger i etterkant av problemer, men heller søker løsninger i påvente av fremtidige problemer. En slik virkelighet vil bidra til å demonstrere at Kingdon (2003) sine strømmer ikke har en lineær struktur, ettersom løsninger kan søke problemer og motsatt. Et eksempel på dette finner vi i Amundsen, Berglund og Westskog (2010). Her refereres det til en oversvømmelsesbegivenhet i Storbritannia hvor politikken som ble implementert i etterkant var ideer som hadde blitt utviklet før hendelsen skjedde, men som ikke hadde fått plass på den politiske agendaen før hendelsen oppstod (Amundsen, Berglund og Westskog 2010; Penning-Rowsell et. al 2006). Ifølge Olausson (2019) vil styringsorganisering i løsningsstrømmen bidra til å påvirke muligheten for å utøve politisk entreprenørskap. Her er det forventet at behovet for politisk entreprenørskap vil være høyere dersom politikkfeltet styres av en nedenfra og opp prosess med flere involverte aktører. Dette fordi flere aktører innenfor et politikkområde kan føre til en mer fragmentert løsningsprosess, som videre åpner opp for behovet for at noen skal koble sammen ideer og muligheter.

Motsetningsvis vil et politikkfelt som innehar en ovenfra og ned- tilnærming ha færre aktører involvert. Dermed vil behovet for politisk entreprenørskap være mindre (Olausson 2019; Stout 2013; Stoker 2006). Politiske entreprenører vil derfor ofte fokusere på politikkfelt som preges av en typisk *wicked issue*-problematikk, med høy grad av kompleksitet og derav flere aktører (Olausson 2019).



Figur 2.0: Strømmene etter de har blitt koblet sammen ved hjelp av et mulighetsvindu. Basert på Kingdon (2003).

4.3.5 Oppsummering av teori

I dette kapittelet ble det teoretiske perspektivet som oppgaven videre vil bygge sitt empiriske arbeid på gjennomgått. Som belyst i gjennomgang av Kingdon (2003) sitt strømningsperspektiv, avhenger politisk agendasetting av en rekke faktorer innenfor de tre strømmene – som videre ved gitte tilfeller kan lede til mulighetsvinduet og politiske entreprenører. Den teoretiske gjennomgangen har også vist at dette kan gå begge veier. Ordtaket «løsninger søker problemer» viser at politiske entreprenører i påvente av det rette problem kan ha utarbeidet løsninger. Slik den teoretiske gjennomgangen har vist, vil det i den empiriske gjennomgangen være nyttig å se etter *spesielle hendelser*, som kan ha bidratt til å sette klimatilpasning på agendaen i Osterøy kommune og Kvam herad. Videre vil det også være relevant å se om hendelser i politikkstrømmen, slik som endringer i den *nasjonale stemningen*, *politisk utskiftning* og *medieoppslag*, kan ha hatt en forsterkende effekt hva gjelder å sette klimatilpasning på agendaen. I løsningsstrømmen blir det derfor pekt på at samordning på tvers kan bidra til å skape en felles problemforståelse, som gjør det enklere å utvikle løsninger tilpasset problemet. Her vektlegges også kommunenes økonomiske ressurser, kapasitet, tilgjengelig teknologi og kunnskap omkring denne, som indikatorer på hvor sannsynlig det er for at klimatilpasning havner på agendaen. Kingdon (2003)

argumenterer for at det er politiske entreprenører som kobler de tre ulike strømmene sammen i et såkalt mulighetsvindu. Videre hevdes det at det er mer sannsynlig for at politiske entreprenører engasjerer seg derfor et problem befinner seg i et flernivåsystem.

5 Empiriske funn: klimatilpasning på agendaen

5.1 Innledning

I dette kapittelet presenteres oppgavens empiriske funn, og en fortolkning av disse vil forekomme. De empiriske funnene består av syv intervjuer med administrativt ansatte og lokalpolitikere fra Kvam herad og Osterøy kommune, samt en dokumentgjennomgang av relevante kilder.⁴² Funnene som presenteres og fortolkes i dette kapittelet vil videre legge grunnlaget for kapittel 6, hvor oppgavens funn diskuteres. Organiseringen av dette kapittelet vil ta utgangspunkt i Kingdon (2003) sitt strømningsperspektiv. Oppgavens empiriske funn presenteres som underkategorier innenfor problemstrømmen (kapittel 5.2), politikkstrømmen (kapittel 5.3) og løsningsstrømmen (kapittel 5.4). Videre ses funnene sett i lys av mulighetsvinduer i kapittel 5.5, og som muligheter for politiske entreprenører i kapittel 5.6.

Ettersom oppgaven tar utgangspunkt i to caser, vil disse behandles innenfor én kategori i presentasjonen. Som det ble presisert innledningsvis er det ikke hensiktsmessig for oppgaven å sammenligne casene. Det er likevel valgt innhente data fra to kommuner for å få et bredere datagrunnlag for mellomstore kommuner. I både Osterøy og Kvam kommune påpeker politikere og administrasjonen på at klimatilpasning kommer høyt opp på den politiske agendaen. Dette er en viktig forutsetning for å studere agendasetting og hva som har vært utslagsgivende for at klimatilpasning har havnet på agendaen. Ettersom den kontekstuelle gjennomgangen viste at det vil være opp til den enkelte kommune å adressere og inkludere klimatilpasning på sin lokale agendaen, vil det være interessant å tilegne seg kunnskap om hvorfor og hvordan klimatilpasning har kommet på agendaen i Kvam herad og Osterøy kommune. Formålet med kapittelet er å besvare forskningsspørsmålet:

Hva kan forklare at klimatilpasning har havnet på agendaen i to mellomstore kommuner?

5.1.1 Utfordringsbildet

Prognoser viser at klimaendringer i form av mer ekstremvær vil få konsekvenser for både Kvam herad og Osterøy kommune (Norsk Klimaservicesenter 2016). Ifølge Norsk

⁴² Kommuneplaner, forskningsrapporter og avisartikler.

Klimaservicesenter (2016) vil konsekvensene hovedsakelig materialisere seg gjennom en vesentlig økning i kraftig nedbør for begge kommunene. Hyppigere forekomst av kraftig nedbør vil øke sannsynligheten for overvann, flom og skred, avhengig av geografisk plassering i kommunene. Havnivåstigning og stormflo betegnes også som fremtidige utfordringer for Kvam herad og Osterøy kommune (Norsk Klimaservicesenter 2016). På spørsmål om hvorvidt informantene i oppgaven opplever økte utfordringer knyttet til ekstremvær allerede i dag, svarer samtlige av informantene at de har opplevd en økning i utfordringer knyttet til ras og flom over lengre tid. Videre svarer flertallet av informantene at dette utfordringsbildet har intensivert seg de siste tiårene, som har gitt utslag i større tetthet av forekomster knyttet til hendelser som ras og flom i begge kommunene. Dette i tidsrom som tidligere ikke har vært har vært normalt. En informant utdyper utfordringsbildet for sin kommune:

Vi har utfordringer og vi har sett det en stund. Her har vi både dette med skred, og dette med flom. Og så har vi dette med stormflo som vi har utfordringer med, som er knyttet til havnivåstigning. Dersom havet stiger ytterligere har vi en del bebyggelse som vil bli råket (Informant Kvam herad).

Basert på klimaprognosene stilles det i begge kommunene økte krav til arealplanlegging, både for fremtidig og eksisterende bebyggelse. Eksempelvis viser informantene fra Osterøy til at kommunesenteret i Lonevåg vil være svært utsatt for effektene knyttet til havnivåstigning. Følgende sitater illustrerer hvordan klimautfordringer skaper bekymringer og påvirker det daglige arbeidet i Osterøy Kommune.

I Lonevåg er det slik at selv en 20-årsflom er alvorlig, det kan jo skje når som helst. Her er det jo kritisk selv uten havnivåstigning (Planlegger i Osterøy).

[...] I den nye planen for kommunesenteret i Lonevåg er det lagt inn store tilpasningstiltak. Vi har også en gammel demning som vi har brukt enormt mye ressurser på å rehabilitere [...]. Vi må hele tiden tenke på at været blir verre i fremtiden (Informant Osterøy kommune).

Som nevnt i den teoretiske gjennomgangen skiller Kingdon (2003) mellom dårlige tilstander og problemer. Ekstremvær kan oppfattes som en tilstand heller enn et problem, ettersom både Kvam herad og Osterøy kommune har hatt erfaring med dette i lang tid. Klimaprognoser tyder på at dette utfordringsbildet vil intensivere seg, og kan potensielt utgjøre en trussel mot eksisterende bebyggelse og infrastruktur. På spørsmål om hvorvidt endringer i klima oppfattes som et problem for de to kommunene, anså seks av syv informanter dette som en trussel for sin kommune. Problemoppfatningen kan begrunnes i at fremtidsprediksjonene viser til

scenarioer som gjør det vanskelig å betrakte effektene av klimaendringene som noe annet enn et problem for begge kommunene.

5.1.2 Problemdefinisjon

Med utgangspunkt i Kingdon (2003) sin problemforståelse, vil et problem ha større sannsynlighet for å bli presset frem på agendaen dersom problemdefinisjonen tilbyr klare *løsninger* (Zahariadis 2007). I oppgavens teoretiske gjennomgang ble det pekt på at flere av dagens store utfordringer mangler nettopp dette. Slike problemer ble omtalt som *wicked issues*, som kjennetegnes av at problemene krever langsiktige løsninger da problemstrukturen er kompleks og dermed lite håndgripelige (Lægreid og Rykkja 2015, Naustdaslid 2015, Neby 2019). Det blir derfor argumentert for at aktører i løsningsstrømmen i mindre grad vil prioritere problemer med en *wicked issue*-problematikk. Arbeidet med klimatilpasning handler om å erkjenne og forstå hvordan de klimatiske endringene kan påvirke samfunnet, men også om å foreta valg som reduserer de negative sidene samtidig som valgene utnytter de positive sidene ved klimaendringene (NOU 2018:17). Denne begrepsdefinisjonen innebærer en tidshorisont på flere år, og blir derfor foreslått som et *wicked issue* i forskningslitteraturen.⁴³ Funnene i oppgaven tyder på at verken informantene fra Kvam herad eller Osterøy kommune omtaler definisjonen av klimatilpasning som begrensende. I stedet trekkes det frem at begrepet «klimatilpasning» byr på en klar forståelse av utfordringsbildet som kommunene står ovenfor. Følgende sitat beskriver en informants refleksjon rundt forståelsen av klimatilpasning:

Det er enklere å snakke om tilpasning enn omstilling. Tilpasning forstår folk mer av, og det er lettere å kjøpe ettersom det går på økonomien til folk. Omstilling går på at folk må endre vanene sine, og derfor må ofre mer (Informant Osterøy kommune).

Videre hevder informanten at det oppleves som enklere å formidle behovet for klimatilpasning ovenfor politikere og innbyggere i kommunen, da man allerede i dag opplever konsekvensene av ekstremvær i lokalsamfunnene. Informanten svarer videre:

⁴³ Se Neby 2019, Nesheim og Neby 2017, Lægreid og Rykkja 2015.

Jeg opplever at klimatilpasning kommer ganske høyt opp på agendaen, på grunn av at det er så konkret. Det er lett å kommunisere utfordringsbildet, og det er ganske åpenbare konsekvenser av ting – liv tapt, veier stengte... Vi har hatt hendelser, så det er ikke bare om 20 eller 50 år. Derfor lett å kommunisere at det ikke blir bedre fremover (Informant Osterøy kommune).

5.1.3 Koble definisjonen opp mot rett problem

Kingdon (2003) hevder at en begrepsdefinisjon kan tiltrekke seg ekstra oppmerksomhet dersom definisjonen kobles til det rette problemet (Zaharadis 2007). Som det fremkommer i gjennomgangen av utfordringsbildet, har både Kvam herad og Osterøy kommune erfaring med flom- og skredhendelser fra langt tilbake i tid. Arbeidet med å sikre kommunene mot ekstremvær har derfor eksistert før klimatilpasning for alvor kom på den nasjonale dagsorden i 2007.⁴⁴ En informant fra Kvam herad forklarer: «Vi har egentlig drevet med dette lenge, men vi har bare ikke kalt det klimatilpasningstiltak».

I kapittel 2 omtales Kvam og Osterøy som to forstadskommuner med et stort landareal, og derav spredt bosetting. Begge kommunene har på bakgrunn av sin plassering, i nærhet til fylkeshovedstaten Bergen, et stort antall innbyggere som daglig pendler ut av kommunen for å komme til arbeid. Samtlige av informantene som har blitt intervjuet fremhever derfor samferdsel som et betydningsfullt politikkområde for sin kommune. I intervjuene fremkommer det frustrasjon over at flere av dagens strekninger befinner seg i områder som er sterkt truet av konsekvensene av økt ekstremvær. Dette utfordringsbildet viser seg å være spesielt for Kvam herad, som opplever at nesten hele kommunen er rasutsatt på veiene. I denne sammenheng trekkes den overhengende faren for ras i Tokagjelet på hovedveien mellom Kvam og Bergen,⁴⁵ som en stor utfordring for kommunen. Informantene fra Kvam herad var derfor opptatt av å knytte begrepet klimatilpasning opp mot samferdsel. En informant reflekterer over dette gjennom følgende sitat

I og med at klimatilpasning er knyttet til samferdsel, får det veldig mye oppmerksomhet. [...] Utfordringer med samferdselen er synlig og en knagg å henge klimautfordringene på i distriktet (Informant Kvam herad).

⁴⁴ En kan påstå at klimatilpasning for alvor kom på den nasjonale agendaen først i 2007 med *Klimatilpasning i Norge* (Aall og Rusdal 2019).

⁴⁵ Tokagjelet i Kvam herad ble før fylkessammenslåingen 1. januar 2020, regnes som den mest rasfarlige veistrekningen på fylkesvei i Hordaland fylke (Hordaland fylkeskommune 2019).

Videre er to av informantene av den oppfatning at dersom man i dag kobler på problemer til klima, så blir problemer tatt mer på alvor. Dermed blir klimatilpasningsbegrepet sett på som et verktøy som kan brukes for å oppnå oppmerksomhet rundt utfordringer med samferdsel, noe som har vært alvorlig for Kvam herad i lang tid. En informant svarer:

Ettersom det er problemer med samferdsel vil klimaproblematikken bli tatt mer på alvor. Det er ikke den genuine interessen for klimautfordringer som styrer, det er påvirkningen den har på vår hverdag [...]. Alle i distriktet er opptatt av samferdsel. Det er arbeidsveien vår, det er sykehusveien vår og dette er veldig viktig (Informant Kvam herad).

I motsetning til klimaproblematikken, som er et relativt nytt politikkområde i offentlig forvaltning, er samferdsel godt tilpasset den organisasjonsstrukturen som offentlig forvaltning arbeider under. Flertallet av informantene opplever at det derfor er enklere å nå frem med behovet for klimatilpasning gjennom å bruke samferdsel som politikkområde. Dette begrunnes med at samferdsel, både på nasjonalt og lokalt nivå, allerede er høyt oppe på den politiske agendaen. Samferdsel har derfor sterkere politiske tradisjoner for kontinuerlig oppmerksomhet. Videre vil det også være relevant å trekke inn at arbeidet med samferdsel ikke omtales som et *wicked issue*, og har dermed klare løsninger som er håndgripelige. Dette gjør at det kan være mer attraktivt å koble klimatilpasning til dette politikkområdet: samferdsel har både lange politiske tradisjoner, sterke interessegrupper og klare løsninger. Fordi samferdsel har kjente løsninger, og klimapolitikk har høy politisk prioritet, kan det ses på som politisk ønskelig å koble områdene sammen for å få saker på den politiske agendaen.

5.1.4 Spesifikke hendelser

Kingdon (2003) introduserer spesielle hendelser som en katalysator for økt oppmerksomhet i problemstrømmen. Både Kvam og Osterøy kan vise til alvorlige hendelser knyttet til ekstremvær i sin kommune. I forbindelse med intervjuene er det spesielt én hendelse som skiller seg ut blant disse. 7. desember 2017 gikk det et større jordras ved bygden Votlo i Osterøy kommune (Bertelsen 2019). Hendelsen førte til tap av ett menneskeliv. Nabolaget ble også evakuert i frykt for nye ras. I etterkant ble det konkludert med at raset var forårsaket av unormalt store nedbørmengder som varte over tre dager. En målestasjon i Bergen avslørte at det hadde vært den fjerde mest nedbørsrike tre-døgnperioden på sekstiåtte år (Bertelsen 2019). Den alvorlige rashendelsen førte til at Riksadvokaten tok ut etterforskning mot Osterøy kommune, hvor kommunens ansvarsrolle angående skredsikring ble vurdert. Osterøy

kommune ble senere frifunnet.⁴⁶ (Andersson 2019b). I denne oppgaven vil det ikke være relevant å vurdere kommunens ansvar knyttet til raset, men heller tolke hendelsen en mulig trigger til handling i forhold til klimatilpasning.

Ifølge Kingdon (2003) vil spesielle hendelser av en slik karakter skape muligheter for aktører som ønsker å fremme klimatilpasning på agendaen. Som følger av de store nedbørsmengende i forkant av raset viste hendelsen at økt ekstremvær ikke bare er utfordringer for fremtiden, men også hvilke samfunnsrisiko effektene av klimaendringer utgjør i dag. Rashendelsen på Votlo beskrives av informanter som en tankevekker for lokalpolitikere i Osterøy kommune, mens administrativt ansatte i større grad kan påstås å være kjent med behovet for klimatilpasning grunnet økt forekomst av ekstremvær. Dette begrunnes med at administrativt ansatte på bakgrunn av sine arbeidsoppgaver, ofte har mer dyptinngående kunnskap enn politikere. Dette fordi politikerne til enhver tid må forholde seg til en rekke andre politiske saker.

Politikere er valgt inn i kommunestyret i en avgrenset periode, mens administrativt ansatte følger sakene over en lengre periode. Dermed vil de administrativt ansatte tendere mot å ha mer kontinuitet i sitt arbeid med klimatilpasning. Også i Kvam herad har det vært alvorlige hendelser knyttet til ekstremvær. To av disse fant sted i august 2019 og januar 2020. Hendelsene knytter seg til skred nært boligområde og stormflo. Ingen av hendelsene førte til tap av menneskeliv eller ødelagt bebyggelse, men representerer like fullt det overhengende trusselbildet som kommunen står ovenfor. Samtlige av informantene fra Kvam herad uttrykker frustrasjon over det rasutsatte området Tokagjelet, hvor det i 2013 ble utløst et stort ras som førte til at hovedveien til Bergen var stengt i lengre perioder (Dahl 2013, Olderkjær 2013). Alle informantene som ble intervjuet i forbindelse med oppgaven ser på *spesielle hendelser* som en stor vekker for behovet med å sikre samfunnet mot følgende av klimaendringer. En informant hevder:

Jeg opplever at politikerne har blitt mer bevisst på klimatilpasning de siste årene. De har skjedd så mange hendelser de siste årene som gjør at de må ta stilling til det (Informant Kvam herad).

⁴⁶ Andersson 2019a.

For at et problem skal tilegne seg oppmerksomhet, hevder Kingdon (2003) at det ofte må forekomme mer enn én *spesiell hendelse* for å plassere et problem på agendaen, slik at problemets alvorlighetsgrad belyses. Begge kommunene kan vise til mer enn ett slikt tilfelle. Videre kan det stilles spørsmål om hvor lenge slike hendelser gir utslag i økt oppmerksomhet. En informant hevder at hans erfaring viser at hendelser ofte gir utslag i politisk oppmerksomhet på *kort sikt*, men at denne oppmerksomheten ikke nødvendigvis slår ut i den langsiktige planleggingen. Dette vil stemme med forventningene fra den teoretiske gjennomgangen, som beskriver politisk oppmerksomhet som skiftende (Ackrill, Kay og Zahariadis 2013). Kingdon (2003) viser videre til at *spesielle hendelser* også kan få utslag i den politikkstrømmen, som vil utgreies i neste delkapittel.

Oppsummering for problemstrømmen

Funnene i problemstrømmen viser at både Kvam herad og Osterøy kommune omtaler de fremtidige klimaprognosene som et problem, heller enn en kortvarig tilstand. Videre ble det vist til at begge kommunene har hatt dramatiske hendelser knyttet til ekstremvær, og at det derfor eksisterer behov for løsninger på problemet. Samtlige av informantene hevder at problemets synlige karakter gjør at det tiltrekker seg oppmerksomhet som politikkområde. Mens teorien peker på at klimatilpasning er et *wicked issue*-problem med tydelige løsningsbegrensninger, finner ikke informantene i oppgaven denne problemdefinisjonen som begrensende for å fremme klimatilpasning på agendaen. Informantene finner det fordelaktig at klimatilpasning kan knyttes opp mot samferdsel, et politikkområde som allerede får mye oppmerksomhet i de to distriktskommunene. Dermed søker informantene løsninger, heller enn å være defensive og påstå at en *wicked issue*-problematikk gjør det umulig å finne løsninger på problemet.

5.2 Politikkstrømmen

5.2.1 Den nasjonale stemningen

I Norge har klimatilpasning fått økt oppmerksomhet de siste ti årene (Aamaas et al. 2018, Orderud og Naustdalslid 2018). Mens fokuset tidligere har handlet om utslippskutt, har klimaprognoser og spesielle hendelser resultert i et behov for å tilpasse samfunnet mot et mer ekstremt klima. En kan påstå at klimatilpasning for alvor kom på den nasjonale agendaen først i 2007 med *Klimatilpasning i Norge*. Initiativet til å tilpasse samfunnet mot effektene av

klimaendringene finner vi ikke bare hos sentralforvaltningen, men også hos interesseorganisasjoner og forskningsinstitusjoner som CICERO, Vestlandsforskning, NORCE og KS. De overnevnte aktørene har bidratt til forskningspublikasjoner og rapporter som flere av informantene omtaler som viktige i bidraget til hvorfor det er nødvendig å fremme behovet for klimatilpasning i kommunene (Aamaas et. al 2018, Aall og Rusdal 2019, Klemetsen og Dahl 2019, Neby 2019, Grann og Wang 2019).

Oppgavens funn viser at betydningen av økt statlig fokus på klimatilpasning oppleves som viktigere blant informantene fra Kvam herad og Osterøy kommune enn hva Dannevig og Hovelsrud (2013) finner i sin studie. Her finner de at de nasjonale myndigheters signaler har liten effekt på klimaarbeidet i kommunene. Videre hevder flere av informantene at økt mediedekning av økning av ekstremvær har bidratt til å gi problemet oppmerksomhet. Mediedekningen sommeren 2019 bar preg av fokus på ekstremvær, som blant annet ble belyst gjennom raset i Jølster.⁴⁷ Dermed vil også eksterne hendelser virke inn på holdninger knyttet til problemet i begge kommunene.

I den teoretiske gjennomgangen ble det vist til at Kingdon (2003) ser på slike spesielle hendelser som pådrivere for å endringer i den nasjonale stemningen. Sett i sammenheng med dette, trekker to av informantene frem at en bred mediedekning vil ha større betydning for politikere. De er nødt til å ta stilling til de sosiale verdiene som eksisterer i befolkningen for å opprettholde sine maktposisjoner. I den teoretiske gjennomgangen ble det pekt på at Kingdon sitt argument om at likt verdisyn på tvers av politiske skillelinjer vil føre at problemet har større sannsynlighet for å havne på agendaen. En informant fra Kvam herad hevder også at endringer i den nasjonale stemningen har ført til at flere har sluttet å fornekte klimaendringer på tvers av partier. Dermed omtaler informantene det som enklere å gjennomføre politikk på dette området. Funnene viser likevel at oppfatningen av dette ikke er universal for datagrunnlaget, men noe delt mellom informantene.

5.2.2 Kommunevalg

Ifølge Kingdon (2003) vil den nasjonale stemningen ofte reflekteres over på politiske valg. Her trekkes det frem at politisk utskiftning kan virke favoriserende for at nye problemer havner

⁴⁷ Siem, Fauske og Trøen 2019.

på agendaen, dersom de riktige personene kommer til makten (Zaharadis 2015). Informantene fra Kvam herad trakk frem innvelgelsen av MDG i kommunestyret som et eksempel på dette. Partiet har siden 2015 hatt representasjon i kommunen, og fikk ved kommunevalget i 2019 firedoblet sitt valgresultat i kommunen. Ifølge informantene har denne tilstedeværelsen på bakgrunn av enkeltpersoner i partiet, bidratt til fortgang i prosessene med klimaarbeid i kommunen. Videre hevder en informant fra Kvam herad at MDG sitt fokus på klima også har ført til at politikere fra andre partier har blitt mer bevisst på klimaproblematikken i kommunen. Dette belyses gjennom følgende sitat:

De har vært aktive og stilt spørsmål til ordfører og de har stilt interpellasjoner og da har jo vi i organisasjonen måtte jobbet med å gi svar på politiske møter. Det gjør jo at man får en bevissthet rundt dette (Informant Kvam).

I Osterøy kommune blir også MDG sitt bidrag i kommunestyret betraktet som positivt for økt fokus på klimaarbeid i kommunen. Ifølge Yttervoll (2011) kan trusselen om politisk utskiftning bli ansett som en sentral drivkraft for markante politikkendringer. Under lokalvalget i 2019 mistet flere av partiene både i Kvam og Osterøy velgere til nettopp MDG. Dette kan forstås som at også andre partier ser på det som nødvendig å prioritere klimasaker for å beholde sin fremtidige oppslutning. Trusselen om politisk utskiftning er dermed et godt eksempel på at politikere er nødt til å merke seg de sosiale verdiene som preger den nasjonale stemningen.

Det ble stilt spørsmål om informantene oppfatter at politisk organisering i kommunestyret har noe å si for sannsynligheten for at klimatilpasning havner på agendaen. Her gav informantene motstridende svar. Mens enkelte informanter tiller politiske skiller stor verdi, påpekte andre at dette ville ha mindre å si ettersom alle partier til en viss grad er opptatt av å redusere de negative effektene av klimaendringer. Dette stemmer overens med oppfatning om at det lokale politikknivået ofte i mindre grad er preget av ideologiske skiller enn på det nasjonale nivået. Dette kan skyldes at kommunene heller blir målt av velgerne på synlig handledyktighet. Informantene beskriver klimatilpasning som noe som i større grad bidrar til konsensus enn splittelse. Videre må det også nevnes at betydningen av utskiftning ikke bare gjelder politikere, men også utskiftning av administrativt ansatte.

Oppsummering av politikkstrømmen

Samtlige informanter i oppgaven hevder at økt klimafokus på nasjonalt nivå gjennom styringsdokumenter, forskningsrapporter, og økt mediedekning har hatt betydning for deres

oppfattelse av viktigheten av lokal klimatilpasning. Dette har også vist seg gjennom politiske valg, hvor partier med fokus på klima har fått stadig større oppslutning på lokalt nivå. I begge kommunene trekkes deltakelsen av MDG i kommunestyret som frem positivt for det kommunale klimaarbeidet. Basert på intervjuene fremstår heller ikke klimatilpasning som et omstridt politikkområde i verken Kvam herad eller Osterøy kommune. Dette kan ifølge Kingdon bidra til å øke sannsynligheten for at det oppstår konsensus mellom de ulike politiske aktørene i klimatilpasningssaker.

5.3 Løsningsstrømmen

5.3.1 Samordning

I oppgavens teoretiske gjennomgang omtales samsvar mellom problemets karakter og organisering av politisk styring som favoriserende for at det skal fremkomme løsninger i løsningsstrømmen. Slik dagens forvaltningsansvar er organisert er det kommunene selv som organiserer arbeidet med klimatilpasning. Likevel befinner ikke kommunene seg alene på feltet, ettersom det eksisterer forskjellige aktører og styringsnivåer som til ulik grad er tilstedeværende. Som det fremkommer i den teoretiske gjennomgangen er klimaendringer, og derav klimatilpasning, et sektorovergripende politikkfelt som kan føre til en fragmentert organisering.

På spørsmål om hvorvidt informantene oppfatter ansvarsområdene tilknyttet klimatilpasning som klare, svarer fem av syv informanter at de opplever ansvarsområdene omkring dette som uklare. To av informantene svarer at de på bakgrunn av liten fartstid i sin stilling ikke har nok forutsetninger til å svare på spørsmålet. En informant gir innsikt i hvor komplisert arbeidet med klimatilpasning er, ettersom flere styringsnivå berøres i arbeidet:

Vi arbeider mye med rassikring. Det er en utfordring ettersom det er et nivå over oss som har ansvaret for veiene som går gjennom kommunen. (...) Arbeid med rassikring passer ikke inn i det politiske systemet heller, fordi Stortinget peker på at dette er en fylkesvei, samtidig som fylket ikke har budsjett som er i nærheten av å dekke det nødvendige rassikringsarbeidet (Informant Kvam).

Videre viser funnene at informantene i rådføring og arbeid med klimatilpasning har kontakt med forskjellige aktører på ulikt styringsnivå. Her blir spesielt NVE, DSB og Fylkeskommunen trukket frem som synlige i arbeidet med å fremme klimatilpasning på agendaen i kommunene. Dette arbeidet knyttes opp mot kunnskapsdeling og veiledning på

området. Videre etterspør flere av informantene mer synlighet fra Fylkesmannen som veileder og kunnskapsformidler i klimatilpasningsarbeidet:

Vi fikk beskjed av DSB om at mye av den informasjonen de publiserer som skal nå kommunene sendes via fylkesmannen. Det var vi ikke klar over, da vi ikke har opplevd dem som en informasjonskanal. Der kunne fylkesmannen forbedret seg litt (Informant i Kvam).

Kunne tenke meg at fylkesmannen hadde en mer aktiv rolle, spesielt innenfor dette med risiko og sårbarhet. Her føler jeg at Fylkeskommunen burde satt seg mer i førersetet i forhold til dette med kunnskapsdeling. (Informant i Osterøy).

Dette står i kontrast til hva som presiseres i Aamaas et. al (2018) sin rapport om oppdatert kunnskap om klimaendringer (Aamaas et. al 2018). Her beskrives Fylkesmannens beredskapsavdeling som en pådriver for klimatilpasningsarbeidet på regionalt og lokalt nivå. I samme rapport vises det til at fylkeskommunen sin rolle i klimatilpasningsarbeidet kan betegnes som uklar på bakgrunn av manglende systematiske studier.

Norske kommuner har i dag stor frihet til å organisere sitt arbeid med klimatilpasning. Flesteparten av informantene forteller at de anser dette ansvaret som rimelig. Ifølge Horigmo (2009) er ikke dette overraskende, ettersom norske kommuner allerede utfører en rekke pålagte oppgaver for staten. En av informantene trekker likevel frem at statlige krav ikke utelukkende er negativt:

Det er viktig at det blir satt klare retningslinjer og forventinger. Vi som planleggere må tenke lengre enn fire år. Da må vi ha noe i ryggen, så jeg opplever retningslinjer som en styrke mer enn et hinder. Det kan dog hende at politikere og utbyggere ser på dette som et hinder (Informant Osterøy).

5.3.2 Tilgjengelige økonomiske ressurser

Kingdon (2003) trekker frem at ressursene som kreves for å gjennomføre løsningene som eksisterer i løsningsstrømmen er av stor betydning for sannsynligheten for at et problem havner på agendaen. I denne sammenhengen knyttes ressurser opp til de kommunale budsjettene som kommunene har til rådighet. Amundsen, Berglund og Westskog (2010) hevder at bykommuner oftere har større tilgang på økonomiske ressurser, og dermed har økt sannsynlighet for å fremme klimatilpasning på agendaen. Dette begrunnes med at bykommunene har mulighet til å hente ut stordriftsfordeler (Aamaas et al. 2018).

Et annet spørsmål som ble stilt informantene var hva de betrakter som barrierer for å utøve klimatilpasningstiltak på lokalt nivå. Her trekker samtlige av informantene frem økonomiske

ressurser som en utfordring. Ettersom staten per dags dato ikke overfører øremerkede midler til kommunene for å arbeide med klimatilpasning, vil det være opp til kommunene å finne plass i budsjettene sine for å finansiere klimatilpasningstiltak. Fra 9. mars 2020 er Osterøy kommune innlemmet i ROBEK, som betyr at det kommunale budsjettet er under statlig kontroll.⁴⁸ Kvam herad har på sin side enorme utgifter knyttet til rassikring. Det vil derfor være vanskelig å dekke utgifter knyttet til klimatilpasning på egen regning. En informant fra Kvam illustrerer kommunens utfordringsbilde knyttet til kostbare sikringstiltak:

Rassikringsmidlene for ti år nasjonalt kunne vi sikkert brukt opp bare i Kvam. [...] Det er et ekstremt misforhold mellom det man kan gjøre og tildelte midler (Informant Kvam).

Sitatet illustrer hvordan oppgaven med å utføre nødvendige lokale klimatilpasningstiltak ofte er større enn det kommunale budsjettet gir rom for. Dette medfører at kommunene må gjøre vanskelige prioriteringer. En annen informant i Kvam uttrykker frustrasjon over manglende økonomiske ressurser til å gjennomføre sikringstiltak:

[...] Tokagjelet er et eksempel på dette. Her vet vi at det kommer til å gå ras, og vi vet at tunnelen ikke er godkjent i henhold til EU-reglementet. Det er ikke nok penger i det hele tatt, da det kommer til å koste godt over en milliard for å sikre trygg ferdsel til Bergen. Da blir utføringen om staten skal inn med mer penger. Det mener vi, men ikke de. Så da må vi inn med bompenger, men det blir for dyrt for dem som pendler. Dette er ikke noe politikernes ønsker. Så da sitter vi i en mellom situasjon hvor tunnelen ikke er godkjent, og vi vet det vil gå ras, bare ikke når. [...] har løsning men ikke midler nok (Informant Kvam).

Vi opplever å få mindre og mindre statlige overføringer. Om staten skjønner at det er store økonomiske utgifter med klimatilpasning, er noe man kan lure på (Informant Kvam).

Slik organiseringen er i dag kan kommunene søke om bistand til planlegging og gjennomføring av tilpasningstiltak, blant annet fra NVE. En informant fra Osterøy kommune problematiserer dette, og beskriver hvordan slike tilskuddsordninger ofte tilfaller kommunene i etterkant av uønskede hendelser:

Vi kunne tenkt oss at fokuset flyttet seg fra å kompensere når noe skjedde til å drive med mer omfattende kartlegging – og at midlene blir dreid fra å bli bevilget etter at noe skjer til forebygging. Det har vært en litt uheldig måte å gjøre ting på (Informant Osterøy).

⁴⁸ Fylkesmannen 2020.

Ethvert kommunebudsjett krever at en prioriterer midler innenfor budsjetttrammene sine. Økt behov for klimatilpasningstiltak innenfor en trang kommuneøkonomi gjør at det nødvendigvis oppstår vanskelige prioriteringer for å avklare hvilke tiltak som skal utføres. I den teoretiske gjennomgangen kommer det frem at mindre synlige tilpasningstiltak står i fare for å bli nedprioritert ovenfor mer synlige tilpasningstiltak i møte med begrensede økonomiske ressurser. Sett i sammenheng med dette beskriver informantene utfordringer med havnivåstigning som en overhengende fare som i mindre grad får oppmerksomhet. Dette blir forklart med at spesielt ras, som med all sin dramatik er mer synlig her og nå. Rasproblematikken er også noe som begge kommunene er kjent med fra før, og er vant til å forholde seg til gjennom kontinuerlige hendelser. På bakgrunn av begrenset oppmerksomhet påpeker flere av informantene at politikerne har et annet forhold til denne trusselen enn havnivåstigning. Dette som en motsetning til administrativt ansatte som gjennom arbeid med langsiktig planlegging, i større grad er kjent med problemstillingen. Dette reflekteres gjennom følgende sitater:

Havnivåstigning tror jeg ingen av politikerne har noe forhold til, men flomhendelser og stormflohendelser ser en jo (Informant Osterøy).

De fleste tenker ikke lengre enn til neste uke eller neste år, eller neste periode for politikere. Jeg tror de fleste mennesker ikke har evne til å forestille seg hva det betyr at havnivået skal opp 30 cm. Det betyr ikke at det blir 30 cm mer ved kaien, men det betyr at når det blir stormflo så går det titallsmeter inn i land som tidligere ikke gjorde det (Informant Osterøy).

5.3.3 Kunnskap

Ifølge Ackrill, Kay og Zaharadis (2013) vil tilgjengelig teknologi og kunnskap omkring utfordringsbildet avgjøre hvorvidt aktører i løsningsstrømmen vil vie problemet oppmerksomhet. Rusdal (2019) påpeker at dette er en utfordring for mindre kommuner som har færre ansatte, fordi kommunen har mer enn nok med å dekke løpende lovpålagte ansvarsområder. Dermed vil det være begrenset med tid til å følge opp anbefalinger og veiledere som ikke er lovpålagt (Rusdal 2019; Dannevig og Hovelsrud 2013). En informant gjenspeiler problematikken ved manglede kunnskapskapasitet med følgende sitat: «Vi kan ikke sitte her med 8 000 innbyggere og ha eksperter på alt. Vi har heller ikke penger til alt. Da er vi avhengige av ekstern ekspertise» (Informant Kvam).

Dette er i tråd med hva Rusdal (2019) finner i sin studie, hvor hun omtaler ideen om at mindre kommuner skal skaffe seg spisskompetanse på klima, som urealistisk. Dette fordi spesialisert kunnskap er et spørsmål om økonomiske ressurser, som vil ha mindre sannsynlighet for å bli prioritert på politikkfelt som ikke er regulert av lov. Samtlige informanter peker på kunnskap som en viktig forutsetning for å lykkes med klimatilpasning. Det blir i begge kommunene pekt på manglende spesialisert kunnskap omkring dette som en utfordring. Dette viser seg å gjelde Osterøy kommune i større grad enn Kvam herad, som siden 2008 er en av få mellomstore kommuner med egen kommunegeolog med kompetanse på skred og flom. Begge kommunene ser likevel nødvendigheten av mer spesialisert kunnskap. En informant utdypet: «Det er tre personer i planavdelingen nå. Det er ikke nok til å ha et faglig nettverk på området» (Informant Osterøy).

Begge kommunene tar i bruk eksterne aktører i form av innleide konsulenter for vurderinger av utfordringsbildet. To av informantene problematiserer anvendelse av slik kunnskap, ettersom de eksterne konsulentene ofte mangler den interne innsikten som trengs for å omvende kunnskap om til lokale forhold. Ettersom det eksisterer store lokale forskjeller mellom kommuner, opplever både Kvam herad og Osterøy kommune at generalisert ekstern kunnskap ofte er lite nyttig. Derfor blir den overordnede kunnskapen som allerede eksisterer i kommunene viktig. En informant fra Osterøy reflekterer over dette gjennom følgende sitat:

De økonomiske ressursene er nok for små, men samtidig er kompetansen lokalt ganske bra her. [...] Vi har kompetanse til å vurdere ulike beslutninger gitt at kunnskapsgrunnlaget er der, men vi har ikke fagutdanningene internt som kreves for å gjennomføre det som blir besluttet. [...] Bevisstheten er der, interessen er der også, og dermed har man en viss oversikt over hva man burde ha gjort. Det gjelder å ha nok kompetanse til å vurdere de rapportene vi får også. Selv om det angivelig er høyt kompetente folk i velrennomerte firma som utarbeider rapportene, så er det en del ymse vi får. Da må en være trygg nok til å diskutere dette også internt (Informant Osterøy).

Den generelle kunnskapen omtales som god i begge kommunene, hvor flesteparten opplever at kunnskapen gir dem tilstrekkelig belegg til å vurdere ulike tilpasningstiltak i den daglige driften. Flere av informantene trekker også frem fordeler ved å være få. Dette knytter seg til kunnskapsdeling. Informasjonsflyt mellom administrativt ansatte betegnes også som unik grunnet de ansatte. Internkunnskap blir derfor betegnet som en viktig faktor for å bedrive med klimatilpasning i kommunen.

I dag er det Miljødirektoratet, som gjennom sin koordinerende rolle, tilbyr kommunene tilskuddsordninger for å øke kompetanse rundt lokal klimatilpasningsarbeid.⁴⁹ Dannevig og Hovelsrud (2013) finner at slike tilskuddsordninger nødvendigvis ikke passer for mindre kommuner, som ofte mangler ledig kapasitet til å følge ordningene opp (Dannevig og Hovelsrud 2013). Søknadsprosessene tilknyttet tilskuddsordningene krever som regel store ressurser fra kommunenes side i form av innsats og arbeidstimer. Samtlige av planleggerne har opplevd slike prosesser som problematiske, da dette krever kapasitet som ikke er tilgjengelig hos kommunene. Rusdal (2019) trekker frem at bykommuner med over 15 000 innbyggere har fått tildelt mest midler til støtte de siste fem årene, fordi de i større grad kan stille med den kapasiteten som kreves av slike tilskuddsordninger.

Våren 2020 skal både Kvam herad og Osterøy kommune oppdatere kommuneplanene sine. Det skal blant annet utarbeides en ny samfunnsplan, hvor klimatilpasning skal prioriteres.⁵⁰ Arbeidet med disse og diskusjonene rundt dette arbeidet vil dessverre ikke være i gang før denne oppgaven avsluttes. Funnene i denne oppgaven viser at både politikere og administrativt ansatte er klar på at den kommende samfunnsplanen vil være mer spisset og omfattende på klimatilpasning, sammenlignet med tidligere planer. Her blir det indikert at nye løsninger vil få plass i begge samfunnsplanene.

5.3.4 Nettverk, kilde til kunnskap?

Som det fremkom i 5.4.4 påpeker informanter fra begge kommunene at lav kapasitet begrenser mulighetene til å føre egne kunnskapsprosjekter. Her pekes det videre på nødvendigheten av å delta på eksterne prosjekter for å tilegne seg nødvendig kunnskap knyttet til klimatilpasning. Dette kan forstås i lys av at kunnskapsdeling gjennom nettverk i den teoretiske gjennomgangen omtales som en god måte å skape en felles problemforståelse på, samt å lære av andres erfaringer. Kunnskapsnettverk blir også av informantene sett på som en måte å kompensere for manglende spesialiserte stillinger på i kommunene. Både Kvam herad og Osterøy kommune har benyttet seg av muligheten til å delta i kunnskapsnettverk, gjennom henholdsvis

⁴⁹ Formålet med tilskuddsordningen er å fremme arbeidet med klimatilpasning i kommunene, ved å bidra til økt kunnskap (Miljødirektoratet 2020).

⁵⁰ «Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon» (Regjeringen 2009).

Hordaklim og KS sitt klimatilpasningsnettverk. Det gis derfor en kort oppsummering av innholdet i disse nettverkene:

Hordaklim

Hordaklim var et treårig samarbeidsprosjekt mellom Bjerknessenteret i Bergen og Hordaland fylkeskommune med oppstart i 2015. Her var Kvam og Osterøy to av seks deltakende kommuner,⁵¹ hvor målet med prosjektet var å gi oppdatert lokal informasjon om forventede klimaendringer. Behovet for tilbudet kom som et resultat av fraværende klimamodeller som kunne produsere relevant data for kommunene. Prosjektet hadde derfor en kunnskapsfunksjon, i form av at deltakende kommuner skulle få et nytt verktøy som ville gjøre det lettere å arbeide med klimatilpasning (Graven 2016).

KS – kommunenettverk om klimatilpasning

Nettverket ble opprettet av KS som et resultat av behov for økt lokal innsikt i klimatilpasning, samt som følge av at det manglet strategier for å utføre dette arbeidet. Målet med nettverket var å skape en arena mellom deltakende kommuner, som videre skulle bidra til å løfte klimatilpasning opp på agendaen. Kvam herad deltok som en av ni kommuner.⁵² Samlingene bestod av kunnskapsdeling mellom kommunene, presentasjoner fra fagekspertter og representanter fra aktuelle aktører. Nettverket hadde også som ambisjon å få kommunen til å reflektere over hvordan klimatilpasning kunne få større plass i kommunens planarbeid. Nettverket hadde derfor en kunnskapsdelende og koordinerende funksjon.

Informantene fra Kvam herad begrunner deltakelse i Hordaklim og KS sitt klimatilpasningsnettverk med mål om å tilegne seg ny kunnskap, og ikke minst å lære av erfaringene fra andre nærliggende kommuner. En informant svarer:

Deltakelse i klimatilpasningsnettverk er for å styrke vår egen bevissthet på at det kommer klimaendringer. Her ser vi at vi både har noe å hente og noe å gi. Vi er veldig flinke til å fange opp hvilke kommuner som er flinke, så tar vi kontakt og spør dem vi har merket oss når vi har behov for det (Informant Kvam).

⁵¹ Deltakende kommuner bestod av Osterøy, Kvam, Bergen, Kvinnherad, Voss og Odda (Graven 2016).

⁵² Deltakende kommuner bestod av Kvam, Aurland, Indre Østfold, Lærdal, Vaksdal, Vinje, Hadsel, Odda og Gulen (KS 2019).

Samtlige av informantene trekker frem deltakelse i kunnskapsnettverk som et nyttig verktøy for å fremme klimatilpasning på agendaen i kommunene. Funnene viser at det er en tradisjon for at administrasjonsansatte i både Kvam herad og Osterøy kommune deltar i nettverk. Ettersom samtlige av informantene trekker frem at nettverk i stor grad styrker det kommunale kunnskapsnivået, fører dette til at det er administrativt ansatte som får hevet sin kompetanse og bevissthet i motsetning til kommunepolitikere. Videre svarer ingen av informantene at de utover overnevnte nettverk har tatt i bruk kunnskapsnettverk som befinner seg i Bergen. Her pekes det heller på nytten av å samarbeide med andre nærliggende kommuner med liknende utfordringer, fremfor å samarbeide med forskningsinstitusjoner. Flere av informantene trekker frem et ønske om å delta i flere kunnskapsnettverk, men begrenset kapasitet medfører mindre muligheter til hva man kan delta på. Det uttrykkes derfor et ønske om etablering av kunnskapsnettverk som i mindre grad krever mye administrativt arbeid.

5.3.5 Konsensus

I den teoretiske gjennomgangen vises det til at konsensus blant aktørene i løsningsstrømmen er en forutsetning for at et problem blir løftet frem på den politiske agendaen (Zahradis 2007). Her hevdes det at ulikt verdisyn i verste fall kan utløse interessekonflikter mellom aktører. Dette kan bidra til at prosessen med å finne løsninger blir tidkrevende. Samtlige informanter beskriver interessekonflikter som begrensende for arbeidet med klimatilpasning. En informant trekker frem at dette ofte vil handle om at private utbyggere og kommunen i enkelte tilfeller har ulikt synspunkt på grad av toleransegrense for utbygging av areal i kommunen.

Arbeidet med klimatilpasning kan derfor bidra til å utløse slike konflikter, ettersom planlegging for fremtidens klima i enkelte tilfeller vil begrense hvor det er tillatt å bygge. Slike interessekonflikter oppfattes som vanskeligere å håndtere i kommuner som i større grad streber etter å gjøre seg attraktiv for innflyttere og ellers positiv befolkningsutvikling. En informant betrakter dette som en typisk utfordring for distriktskommuner. Informanten uttrykker at behovet for å gjøre seg attraktiv kan virke inn på hvor sannsynlig det er for at enkelte løsninger i løsningsstrømmen blir opptatt. Her trekkes det også frem at det oppleves som vanskeligere for lokalpolitikere å si nei til privatutbygging som følger av klimatilpasning. Dette erfarer både administrative ansatte og politikere i begge kommunene, som betegner det som vanskelig å være prinsipiell i enkeltsaker. Dette gjelder spesielt fordi det på mindre steder kan være tettere bånd mellom innbyggere og kommuneansatte. En informant peker derfor på at det vil være

lett å være enig i klimapolitikk på overordnet nivå, men at dette ofte ikke gjenspeiles i enkeltsaker.

En informant fra Osterøy kommuner hevder også at det er en utbredt holdning blant folk om at «folk må få gjøre hva de vil på egen grunn» (informant Osterøy). Dette problematiseres av informanten ettersom det ofte er kommunen som sitter igjen med erstatningsansvaret. Selv om informantene betrakter interessekonflikter som en mulig barriere for arbeidet med klimatilpasning, presenterer ingen av informantene dette som noen stor utfordring for sin kommune. Dette blir begrunnet med at innbyggerne i all hovedsak forstår alvoret og nødvendigheten av reguleringene ettersom man i begge kommunene har sett effektene av økt ekstremvær.

Oppsummering av løsningsstrømmen

Funn som kan knyttes til løsningsstrømmen viser at informantene opplever organiseringen av hvilke informasjon de ulike styringsnivåene og aktørene sitter på i forhold til klimatilpasning, som uklar. Her trekkes spesielt fylkesmannens manglende rolle som synlig kunnskapsdeler frem. Både Kvam herad og Osterøy kommune peker på manglende økonomiske ressurser til å prioritere nødvendige klimatilpasningstiltak innenfor sine budsjetter. Funnene viser også at det på bakgrunn av begrenset kommunestørrelse foreligger begrenset kapasitet og spesialisert kunnskap omkring klimatilpasning. Begge kommunene har deltatt i kunnskapsnettverk, som omtales som nyttige for å styrke kompetansenivået og fremme klimatilpasning på agendaen i kommunen.

5.4 Mulighetsvinduer

I Kingdon (2003) sitt strømningsperspektiv blir det vist til at hendelser i problemstrømmen og politikkstrømmen kan føre til at mulighetsvinduer åpner seg. Kingdon (2003) beskriver disse som «flyktende» muligheter for aktører til å fremme et problem på agendaen (Zahariadis 2007). Slike vinduer beskrives i teorien som midlertidige, noe som kan skyldes varierende politisk oppmerksomhet. Det uttrykkes ikke eksplisitt hvilke tidsbegrensning disse omfatter, men én oppfatning er at mulighetsvinduer kan være åpent så lenge problemet tiltrekker seg oppmerksomhet (Horrigmo og Kiland 2011). Det uttrykkes heller ikke hvor langvarig slike vinduer er, så det blir derfor et tolkningsspørsmål. Basert på intervjuene er det funnet tre potensielle mulighetsvinduer for å fremme klimatilpasning på agendaen i Kvam herad og

Osterøy kommune. Det har vært noe utfordrende å finne tydelige mulighetsvinduer ettersom dette vil være et tolknings spørsmål. Det er dermed krevende å finne eksakt hvilke hendelser som har hatt betydning for at klimatilpasning har kommet på agendaen i Kvam herad og Osterøy kommune. Basert på de empiriske funnene kan en finne tre potensielle mulighetsvinduer:

Den nasjonale stemningen

En kan påstå at klimatilpasning for alvor kom på den nasjonale agendaen først i 2007 med *Klimatilpasning i Norge* (Aall og Rusdal 2019). og deretter NOU 2010:10 om klimatilpasning, og senere St. meld. nr 33 (2012-2013) Klimatilpasning i Norge. I St. meld. nr 2012-2013 blir klimatilpasning omtalt som nødvendig, og det understrekes at arbeidet med å sikre samfunnet haster. Denne problemdefinisjonen åpner opp for et mer målrettet arbeid med å sikre samfunnet mot effektene av klimaendringer, både på nasjonalt og lokalt nivå. Introduksjonen av klimatilpasning som begrep førte til at kommuner som Kvam herad og Osterøy kommune fikk muligheten til å feste problemer de allerede hadde til et begrep som fra nasjonalt nivå ble fremmet som viktig. Dermed kan et mulighetsvindu ha åpnet seg for aktører på lokalt nivå, som ønsket å få klimatilpasning på agendaen i sin kommune. Selv om klimatilpasning utover risiko- og sårbarhetsanalyser ikke har vært juridiske bindende fra statlig hold, har det vært klare statlige oppfordringer om at det lokale nivået står ansvarlig for klimatilpasningsarbeid. Dette kan utgjøre et mulighetsvindu for aktører som ønsker å fremme klimatilpasning på agendaen i sin kommune.

Klimapolitikk har i løpet av de siste tiårene tiltrukket seg stor oppmerksomhet, som blant annet gjenspeiles i blant annet velgerpreferanser og økt fokus blant folkevalgte. Økt fokus på klimaendringer viser seg også i mediebildet, som gjennom hyppige oppslag har sørget for at klimatilpasning har fått mer oppmerksomhet. Her har også hendelser i etterkant av ekstremvær vært i fokus. Skifte i den nasjonale stemningen har ført til et økt fokus rettet mot forsikring på lokalt nivå, samt skapt et behov for kunnskapsnettverk. Begge kommunene har uttrykt slike nettverk som hensiktsmessig i arbeidet med klimatilpasning. Klimapolitikk kan betegnes som et svært aktuelt politikkområde, da vi allerede i dag ser effektene av klimaendringene. Ettersom dette politikfeltet regnes som relativt nytt sammenlignet med for eksempel helsepolitikk, vil feltet også være preget av svake tradisjoner som kan åpne opp for at nye ideer og forslag kan få fotfeste. Dersom klimatilpasning kan forstås som en del av klimapolitikken vil et mulighetsvindu stå åpent så lenge politikkområdet holder seg aktuelt.

Politisk utskiftning

Kingdon (2003) hevder at politisk utskiftning kan føre til at mulighetsvinduer åpner seg. Dette gjennom at de rette personene sikrer seg maktposisjoner, og er tilbøyelige for nye forslag og ideer. Ut fra Kingdon (1984) sin teori kan MDG sin tilstedeværelse i kommunestyre både i Osterøy og Kvam herad ha bidratt til at et mulighetsvindu har åpnet seg. Denne antakelsen baserer seg på funn fra intervjuene hvor samtlige informanter hevder at representanter fra MDG har resultert i mer konkret arbeid omkring klimapolitikken i begge kommunene. Ikke bare har representantene fra partier ønsket å fremme en offensiv klimapolitikk, men det har også ført til at andre partier i kommunestyret har sett seg nødt til å prioritere feltet for å ikke miste politisk oppslutning. Dermed kan innvelgelsen av representanter fra MDG betegnes som et mulighetsvindu for å fremme klimatilpasning på agendaen hos både Kvam herad og Osterøy kommune.

Rashendelsene

Kingdon (2003) hevder at *spesielle hendelser* av alvorlig grad kan føre til at uforutsigbare mulighetsvinduer åpner seg (Zaharadis 2007). Rashendelsen på Votlo i 2017 kan beskrives som en slik hendelse, og vil grunnet sin alvorlighetsgrad utgjøre et mulighetsvindu for å fremme behovet for klimatilpasning i Osterøy kommune. Funn fra intervjuene viser at klimatilpasning allerede var i fokus hos kommunen før hendelsen i 2017, som følger av den nasjonale stemningen. Ettersom Osterøy allerede hadde fokus på klimatilpasning, kan dette bety at aktører i kommunen ved tidligere anledninger har benyttet seg av et mulighetsvindu. Dermed kan rashendelsen ha bidratt til at dette vinduet har åpnet seg ytterligere i kommunen, ved å gi problemet økt oppmerksomhet. Slike hendelser som rashendelsen kan hevdes å gjøre det politisk uunngåelig å ikke ta hensyn til konsekvensene av økt ekstremvær i kommunen.

Intervjuene med informantene fra Kvam herad viser at de stadige ras- og flomhendelsene i kommunen kan ha ført til at et mulighetsvindu har åpnet seg. Ettersom dette ikke er snakk om enkelthendelser, men en jevnlig «strøm» av hendelsen over lengre tid, kan dette ha resultert i at mulighetsvinduet har holdt seg åpent over lengre tid. Dette kan legge til rette for aktører som ønsker å fremme behovet for klimatilpasning på agendaen i kommunen. Rashendelser blir også i flere studier trukket frem for å illustrere mulighetsvinduer (Dannevig og Hovelsrud 2013, Amundsen, Berglund og Westskog 2010). Her må det også trekkes frem at eksterne

hendelser, som raset i Jølster,⁵³ viser seg å ha en betydning for forståelsen av alvorlighetsgraden for problemet.

5.5 Politiske entreprenører

Politiske entreprenører er personer som benytter seg av at mulighetsvinduet er åpent, og som klarer å koble alle de tre strømmene sammen for å fremme en sak på agendaen (Dannevig og Hovelsrud 2013; Kingdon 1995). I den teoretiske gjennomgangen blir politiske entreprenører beskrevet som administrativt ansatte, politikere, lobbyister eller eksperter, som er godt kjent med det politiske klimaet. De politiske entreprenørene blir i teorien beskrevet som avgjørende for agendasetting (Olausson 2019). I Kvam herad anses ansettelsen av en kommunegeolog i 2008 som et retningsskifte mot mer målrettet klimaarbeid. Flere informanter understreker at kommunen allerede fra starten av 2000-tallet har bedrevet med forebyggende arbeid, men at det den gang ikke var tilknyttet begrepet klimatilpasning. En informant reflekterer over ansettelsen av kommunegeologen:

Det var nok ikke begrepet klimatilpasning vi tenkte på da [på tidlig 2000-tallet]. Da var det mer sånn at vi ser at det raser, vi ser at det flommer, og vi har behov for mer kompetanse på dette for å være trygge og for å gjøre de riktige vedtakene. Det er klart at kommunegeologen har mer kompetanse enn vi andre har, så han har nok sett dette tidligere enn ledergruppen. Det tar tid før kompetanse fester seg nede i organisasjonen. Først etter det har festet seg her kommer det opp på ledernivå (Informant Kvam herad).

Det foreligger få statlige krav fra for kommunene når det kommer til klimatilpasning. Da Kvam herad ansatte en egen kommunegeolog var det kommunen som selv tok initiativ til dette. Fordi stillingen ikke er juridisk pålagt, beskrives den som jevnlig utsatt for politiske kutt for å gjøre plass til andre budsjettprioriteringer. Administrativt ansatte i kommunen har ved flere anledninger måtte kjempe for å beholde stillingen. Kommunegeologen beskrives av samtlige informanter fra Kvam Herad som en betydningsfull ressurs for arbeidet med klimatilpasning, både lokalt i kommunen og for kunnskapsdeling på tvers av kommunene. Ansettelsen av kommunegeologen kan også beskrives som et mulighetsvindu for Kvam herad. Dette fordi ny og relevant kompetanse på skred- og flomfare gav aktører i kommunen mulighet

⁵³ 30.juli 2019 gikk det et større jordras i Jølster kommune, i tidligere Sogn og Fjordane fylke. Raset ble utløst av "tohundreårsregn", og førte til at et menneskeliv gikk tapt (Siem, Fauske og Trøen 2019).

til å fremme klimatilpasning på agendaen. Til tross for dette vil kommunegeologen heller vektlegges som en politisk entreprenør i arbeidet med å fremme klimatilpasning på agendaen i kommunen. Dette fordi ansettelsen ikke har vært avgrenset en gitt periode, samt at kommunegeologen selv har brukt sin kompetanse til å fremme klimatilpasning på agendaen i Kvam herad.

Dannevig og Hovelsrud (2013) kritiserer strømningsperspektivet for manglende vektlegging av administrativ makt i fremleggelsen av politiske entreprenører. Dannevig og Hovelsrud (2013) finner en rekke grunner til hvorfor spesielt administrative ansatte vil arbeide med klimatilpasning. Her trekkes det frem at administrative ansatte ofte arbeider med langtidsplanlegging, i motsetning til politikere som ofte kun er inne i kommunestyre for en fire-årsperiode. Dermed vil de administrative ansatte ha en større mulighet til å sette seg grundigere inn i saker, samt å lese seg opp på tilgjengelig kunnskap. Under intervjuene kommer det også frem at det som regel er administrative ansatte som deltar i kunnskapsnettverk, og dermed tilegner seg informasjon som belyser problemets alvorlighetsgrad. Kritikken i Dannevig og Hovelsrud (2013) kommer med er i tråd med de empiriske funnene som peker mot at kommunale planleggere har medvirket til å fremme betydningen av klimatilpasningsarbeid, og dermed spiller en betydningsfull rolle for at klimatilpasning har havnet på agendaen i kommunene. Begge kommunene virker til å ha engasjerte planleggere som er over gjennomsnittet opptatt av klimatilpasningsarbeid. De la vekt på at det var nødvendig å få dette arbeidet på kommuneagendaen. Av de administrative ansatte som har blitt intervjuet arbeider to arealplanleggere, og én som geolog. Dette kan bety at informantene allerede var interessert i problematikken før de startet å arbeide med det. Samtidig kan de, på bakgrunn av sin utdanning, ha lettere for å forstå de ulike sidene ved utfordringsbildet.

Planleggerne har også ansvar for utarbeidelse av samfunnsplanene, hvor klimatilpasning skal inngå. Dermed besitter planleggerne inngående kunnskap om nødvendigheten for, og forutsetningene for, lokal klimatilpasning. Videre vil det også være relevant å nevne at det er administrasjonen som legger frem saker for politikerne. Dermed har administrasjonen også en mulighet til å påvirke hvilke saker som fremmes på agendaen. I den teoretiske gjennomgangen ble det trukket frem at politiske entreprenører vil ha større betydning for agendasetting dersom problemet innebærer et flernivåperspektiv. Som fremkommet i kapittel 2, kan en på tross av det lokale nivåets ansvar for å implementere og utforme, analysere klimatilpasning i et flernivåperspektiv. Dette fordi det eksisterer flere aktører innenfor sammen politikkområde.

I intervjuene kom det frem at det er administrative ansatte som i størst grad er klar over hvilke aktører som befinner seg innenfor arbeidet med klimatilpasning. De administrativt ansatte har derfor bedre forutsetninger enn politikerne til å tilegne seg informasjon om klimatilpasning. Dannevig og Hovelsrud (2013) trekker frem at offentlig administrativt ansatte kan bli for tekniske, og dermed distansere seg fra politikere. En informant bygger opp om dette gjennom følgende sitat: «Jeg vil si at deres [de administrativt ansattes] tilnærming er fantasiløs. Vi politikere tillater oss i hvert fall å leke med ideer» (informant Osterøy). Til tross for dette trekker de fleste informantene med politiske posisjoner frem hvor kompetente og engasjerte planleggerne i sin kommune er. Videre ble det i den teoretiske gjennomgangen påpekt av Dannevig og Hovelsrud (2013) at administrative ansatte i mindre kommuner vil spille en begrenset rolle i å fremme tilpasning på agendaen, ettersom kommunene er for små til å være fleksible og utføre oppgaver som ikke er lovpålagt.

Både i Kvam herad og Osterøy kommune omtales kapasitetsutfordringer som begrensende for å rette tilstrekkelig fokus på klimatilpasning. Samtidig ble det belyst fordeler med å opptre som politiske entreprenører i mindre kommuner: «alle kjenner alle», og det oppstår derfor i større grad uformell kontakt mellom politikere og administrasjonen. Dette fører til en lavere terskel for å oppsøke hverandre. Kunnskapen som besittes blant nøkkelpersoner omtales som at den «flyter rundt». Dermed behøver ikke administrative ansatte i Kvam herad og Osterøy kommune store ressurser eller å ta i bruk omfattende lobbyvirksomhet for å nå frem til politikerne, slik det blir beskrevet i den teoretiske gjennomgangen. Dette kan ha noe å gjøre med at strømningsperspektivet opprinnelig er utformet for å analysere USAs føderale helse- og transportpolitikk,⁵⁴ som gjør at strømningsperspektivet ikke vil være direkte overførbart til en norsk lokalpolitisk kontekst.

Et annen sentralt aspekt ved politiske entreprenører er at de kan forme et problem på ulik måte (Horrigo og Kiland 2011). Dette finner vi igjen i Kvam Herad og Osterøy kommune hvor de administrativt ansatte i større grad har koblet problemet opp mot beredskap, mens de lokale politikerne heller ser problemet opp mot fremtidige utfordringer knyttet til samferdsel. Det blir også i teorien foreslått at politiske entreprenører kan utvikle løsninger i påvente av fremtidige problemer. Funnene fra intervjuene viser at både Kvam herad og Osterøy kommune har drevet med klimatilpasningsarbeid en stund før begrepet ble omtalt som viktig på nasjonalt

⁵⁴ Ackrill, Kay og Zahariadis 2013.

nivå i 2007. Dermed kan politiske entreprenører ha ventet på mer oppmerksomhet på problemet, slik at løsninger kunne vurderes.

I teorien ble det også foreslått at nasjonale politikere og interessegrupper kunne opptre som politiske entreprenører. I forbindelse med intervjuene pekte ingen av informantene fra hverken Kvam herad eller Osterøy kommune på bestemte nasjonale politikere som viktig for økt fokus på klimatilpasning i kommunene. Her ble derimot KS sin rolle som kunnskapsdeler og pådriver for at kommunene skal inkludere klimatilpasning trukket frem. Her fremkommer det at KS sitt arbeid,⁵⁵ gjennom blant annet klimatilpasningsnettverket, har bidratt til at begge kommunene har fått bedre innsikt i problematikken knyttet til effektene av klimaendringer. Basert på de empiriske funnene kan det ikke utelukkes at det eksisterer politiske entreprenører som ikke har blitt belyst i oppgaven. Likevel vil det på bakgrunn av størrelsen på begge kommunene vært utfordrende å se hvordan dette ikke skulle kommet frem under intervjuene.

Oppsummering av de empiriske funnene

I dette kapitlet har oppgavens empiriske funn blitt presentert og fortolket. Her fremkommer det et klart problem knyttet til en økning av ekstremvær, hvor gjentakende hendelser i begge kommunene har ført til at problemet har fått kontinuerlig oppmerksomhet. Videre viste de empiriske funnene til at det politiske klimaet i begge kommunene har bidratt til økt fokus på klimatilpasningsproblematikken. Det ble også funnet store begrensninger i løsningsstrømmen både hos Osterøy kommune og Kvam herad. Begrensningene knyttet seg til lav kapasitet i form av få ansatte, lav grad av spesialisert kunnskap og kostbare sikringstiltak som ikke samsvarte med det kommunale budsjettet. I løsningsstrømmen ble generell kunnskap, engasjement og nettverk trukket frem som favoriserendefaktorer. Det ble også identifisert mulighetsvinduer: rashendelsene, den nasjonale stemningen og politisk skifte. Kapitlet pekte også på de administrativt ansatte som potensielle politiske entreprenører, basert på deres kontinuitet, kunnskap og engasjement.

⁵⁵ KS har i 2019 avholdt to seminarer i forbindelse med sitt klimatilpasningsnettverk.

6 Diskusjon av funn og videre arbeid

Dette kapittelet har som mål å sammenkoble de tidligere kapitlene for å svare på oppgavens overordnede problemstilling: *hva kan forklare at klimatilpasning har havnet på agendaen i to mellomstore kommuner?* Videre vil kapittelet ta for seg en drøftelse av oppgavens begrensninger, generaliseringspotensiale, samt forslag til videre forskning.

6.1 Hovedfunn

Norske kommuner står i dag nesten helt fritt til å arbeide med klimatilpasning. Dette blir uttrykt gjennom NOU 2010:10 og St. meld. nr 33 (2012-2013). Etersom det er kommunene som har hovedansvaret til å følge dette opp, har det til nå ikke blitt generert statlige øremerkede midler til politikkområdet. Oppgaven ser på kommuner som har valgt å inkludere klimatilpasning på sin agenda, for å undersøke hvilke forhold og mekanismer som kan forklare dette fokuset. For å kunne svare på oppgavens problemstilling har Kingdon (2003) strømningsperspektiv, som forsøker å forklare hvorfor noen saker havner på den politiske agendaen blitt brukt som et verktøy i den teoretiske og empiriske gjennomgangen. Dette fordi den på en god måte rammer inn konteksten, og organiserer agendasettingsprosessen på en hensiktsmessig måte. I den teoretiske gjennomgangen ble en slik prosess omtalt som utfordrende å studere ettersom det ofte er flere aktører og interesser involvert. Oppgaven har derfor hatt en policy-tilnærming gjennom å studere det første steget i en politisk beslutningsprosess (Zahariadis 2015).

Som fastslått i kapittel 3, har både Osterøy og Kvam herad kommune klimatilpasning på sin agendaen. Dette har blant annet vist seg gjennom deltakelse i kunnskapsnettverk omhandlende temaet, samt at det utføres pågående arbeid på begge kommunenes samfunnsplaner, hvor vektlegging av klimatilpasningstiltak er ventet å få betydelig plass. Kingdon (2003) sitt strømningsperspektiv har bidratt til å gi et grunnlag for å få forklaringer på hvordan klimatilpasning har kommet på agendaen i Osterøy og Kvam herad kommune. Forklaringene har fremkommet gjennom intervju med til sammen syv informanter fra kommunene, samt en dokumentgjennomgang av relevante kilder.

6.1.1 Et klart definert problem i problemstrømmen

I kapittel 5 (empiriske funn) kommer det frem at det knytter seg store utfordringer til ekstremvær i begge kommunene, som historisk sett har hatt gjentakende opplevelser med negative hendelser i form av ras og flom. Klimafremskrivninger tyder på at Norge kan få en temperaturøkning på mellom 2,3 til 4,6 grader, som vil føre til at klimaet blir våtere og villere (Norsk Klimaservicesenter 2016). På bakgrunn av sin topografi, med bratt terreng og fjordlandskap, vil Osterøy og Kvam herad kommune være spesielt utsatt for negative konsekvenser av økt forekomst av ekstremvær.⁵⁶ Særlig dersom kommunene ikke setter i gang tiltak som begrenser disse (Norsk Klimaservicesenter 2016).

Ettersom begge kommunene er kjent med hendelser knyttet til ekstremvær, blir en temperaturøkning oppfattet som et problem snarere enn en tilstand i begge kommunene. Dette fordi ekstremvær historisk har gitt direkte negative inngrep i hverdagen til kommunenes innbyggere, som trusler mot liv og eksisterende bebyggelse. En tydelig problemerkjenning ble også i teorien omtalt som en forutsetning for at en sak havner på agendaen (Zahariadis 2015). Her ble det også hevdet at synlighet gjennom spesielle hendelser vil bidra til å gi problemer oppmerksomhet.

Ettersom begge kommunene har hatt hendelser som bidrar til at problemet får kontinuerlig oppmerksomhet, er det vanskelig å unngå eller avfeie behovet for klimatilpasning som unødvendig. Ignoranse blir derfor ikke beskrevet som et alternativ, fordi økt forekomst av ekstremvær vil skape ytterligere problemer for begge kommunene. Et eksempel på dette er fremtidspredikasjonene for kommunesenteret i Lonevåg, som er truet av havnivåstigning dersom kommunen ikke fortar seg tiltak. Tidligere hendelser og fremtidspredikasjoner illustrerer hvordan et utfordringsbilde kan se ut for fremtiden. Det kan derfor hevdes at Kvam herad og Osterøy sitt bekjentskap til effektene av ekstremvær har bidratt til at dette blir sett på som en av de største problemene for kommunene. En slik oppfatning støttes av Klemetsen og Dahl (2019), hvor man ser at kommuner som har hatt hendelser i større grad har kommet i gang med sitt klimatilpasningsarbeid enn kommunen som ikke har hendelser (Klemetsen og Dahl 2019). Som en informant påpekte er det lett å formidle problemets alvorlighetsgrad, dette på tross av at effektene av klimaendringene har en lengre tidshorison. Ifølge den teoretiske

⁵⁶ Ras, havnivåstigning og flom (Norsk Klimaservicesenter 2016).

gjennomgangen vil dette virke negativt inn på sannsynligheten for at et problem av en slik karakter blir fremmer på agendaen. Basert på at gjentakende hendelser i begge kommunene, viser det seg at problemet blir tatt på alvor hos lokalpolitikere. Denne faktoren viser seg å være sterkere enn det faktum av at problemet defineres som et wicked issue, som ifølge faglitteraturen følger en langsiktig tidshorisont og lite håndgripelige løsninger som ofte vil være i fare for å bli nedprioritert (Neby 2019, Nesheim og Neby 2017). De empiriske funnene viste også at å koble problemet mot samferdsel førte til at økt oppmerksomhet. Politikkområdet er et kjent politikkområde som spesielt lokalpolitikere i begge kommunene er vant til å ta stilling til. Dette kan også oppfattes som virkelighetsnært, ettersom den tar utgangspunkt i nåtid. Et annet sentralt aspekt som viser problemets karakter er at det ikke krever så mye av enkeltpersoner, i motsetning til adferds-omstilling (Gifford 2011). I empirien fremkom det også at klimatilpasning oppfattes som et håndgripelig problem, ettersom det knytter seg til løsningene som finnes innenfor samferdselspolitikken. Kjente løsninger kan bidra til å minske eventuelle usikkerheter rundt hvordan man skal håndtere forekomst av fremtidige utfordringer. Slik de empiriske funnene utgår, samsvarer disse med Kingdon sine forutsetninger for problemstrømmen, noe som medfører at problemstrømmen kan betegnes som sterk.

6.1.2 Det er politisk vilje i politikstrømmen

De empiriske funnene viser også at det har vært politisk vilje i politikstrømmen. Her har den politiske og den administrative oppfatningen av den nasjonale stemningen vært fordelaktig for at klimatilpasning har havnet på agendaen i begge kommunene. Som interesseorganisasjon har KS sitt arbeid med å koble klimatilpasning og kommunenes ansvar sammen vært viktig for agendasetting i begge kommunene.⁵⁷ Kunnskapsnettverket har bidratt til økt kompetanse hos deltakerne, og en aktualisering av lokale utfordringer som forårsakes av klimaendringene. Den politiske viljen i Osterøy kommune og Kvam herad kan også knytte seg til politisk utskifting. Som de kom frem av empirien bidro innvelgelsen av MDG til at klimapolitikk fikk en naturlig rolle i kommunepolitikken. Som det ble pekt på i den teoretiske gjennomgangen, og sammen med de empiriske funnene, genererer ikke fokus på klimatilpasning til store

⁵⁷ Kommunesektorens organisasjon.

verdiskiller i noen av kommunene. Dette har resultert i få motstridende interesser, som gjør at det politiske klimaet vil være fordelaktig for å fremme klimatilpasning på agendaen.

Ifølge teorien vil politikerne nedprioritere løsninger som har en lang tidshorison. Dette har ikke vist seg å være tilfellet i Osterøy kommune eller Kvam herad. Noe av grunnen til dette kan være at problemstrømmen er tydelig sterk, som gjør at politikere i politikstrømmen vil oppfatte problemet som viktig. Det samme gjelder politisk oppmerksomhet, som i den teoretiske gjennomgangen beskrives som skiftende (Ackrill, Kay og Zahariadis 2013). Basert på de empiriske funnene er ekstremvær et politisk problem som har holdt seg på agendaen. Dette på bakgrunn av at gjentagende hendelser har ført til at problemet holder seg relevant. Det samme gjelder også klimapolitikk som helhet. Lokalpolitikere i begge kommunene har merket seg at klima har blitt en stadig viktigere valgsak for velgere, som gjør at politikerne i større grad blir nødt til å ta stilling til problemet. Dermed ser man at både endringer i den nasjonale stemningen, politisk utskiftning og interesseorganisasjoner har hatt betydning for at klimatilpasning har havnet på agendaen. Slik funnene utgår er den politiske viljen i politikstrømmen sterk. Politisk ideologi gir ikke utslag i store konflikter for Kvam eller Osterøy kommune, og dermed er det etablert en felles problemforståelse som står sterkt.

6.1.3 Løsningene er der

Basert på de empiriske funnene kan løsningsstrømmen betegnes som svakest av de tre strømmene i strømningsperspektivet. Dette fordi verken Osterøy kommune eller Kvam herad har de forutsetningene som i teorien betegnes som fordelaktig for å fremme et problem på agendaen. Dette knytter seg til at kommunene på bakgrunn av sin størrelse og økonomiske ressurser har begrenset med kapasitet.

Her trekkes det frem at begge kommunene på bakgrunn av sin størrelse og økonomiske ressurser har begrenset med administrativ kapasitet. Dette gjør at det er få personer på ansvarsoppgavene og dermed lite frigjort tid til ekstraoppgaver. I teorien blir det foreslått at dette kan være negativt for nye løsninger, som kan bli nedprioritert som følge av manglende kapasitet (Zahariadis 2007). I de empiriske funnene blir det også beskrevet et stort misforhold mellom løsninger og hvilke budsjetter disse løsningene krever. Dette blir betegnet som problematisk og kan gjøre det mindre attraktivt å gå inn i dette politikfeltet, ettersom begge kommunene har store areal og derav kostbare tiltak. Videre kan løsningene virke som inngrep basert på at det vil stilles nye krav til fremtidig bebyggelse. Dette beskrives som

problematisk for kommuner som ønsker å gjøre seg attraktive, og kan plassere lokalpolitikere i en vanskelig posisjon. Imidlertid viste empirien at dette ikke var et stort problem hos verken Osterøy kommune eller Kvam herad.

En annen sentral faktor som fremheves i den teoretiske gjennomgangen er kunnskap om ny teknologi. Det viste seg at også denne faktoren er begrenset, ettersom kommunene på bakgrunn av økonomiske ressurser ikke har ansatt personer med spesialisert kunnskap. Her er det heller den interne grunnleggende kunnskapen som gjør at kommunene kan overveie foreliggende kunnskap, men dette er ikke nok til at man kan unngå å hente inn ekstern kunnskap. Dette gjelder Osterøy kommune i større grad enn Kvam herad, som står i en særstilling på bakgrunn av at de har en egen kommunegeolog. Dette betegner et skille mellom de to kommunene. Betydningen av nettverk fremheves som svært viktige for administrativt ansatte i begge kommunene, og de synes det er verdifullt å delta på nettverksmøter. Deltakelsen i nettverkene bidrar til å føre klimatilpasning høyere opp på agendaen ettersom slike samlinger fører til økt kunnskap rundt temaet, samt samarbeid på tvers av kommuner.

I den teoretiske gjennomgangen ble det også trukket frem at en avgjørende faktor for å få til løsninger innenfor løsningsstrømmen, er at problemets karakter og organisering av den politiske styringen må samsvare. Slik ansvarsforholdet er i dag, har kommunene selvstendig makt til å inkludere klimatilpasning på sin agendaen. Som det fremkommer i de empiriske funnene betrakter samtlige av informantene i denne oppgaven den kommunale handlefriheten på området som tilfredsstillende, men til tross for dette uttrykkes det et sterkt behov for statlige tilskudd for å utføre tilpasningstiltak. Dermed foreligger det en kontrast mellom uttrykt ønske om økte statlige tilskudd til politikkområdet, samtidig som informantene ønsker å beholde den kommunale handlingsfriheten til å utøve disse klimatilpasningstiltakene. Videre befinner kommunene seg i et flernivåsystem med flere aktører som ikke har autoritet ovenfor hverandre. Deres overordnende rolle er å veilede, koordinere og bedrive med kunnskapsdeling ovenfor kommunene.

Slik det utgår fra de empiriske funnene fremstår denne koordineringen som uoversiktlig for kommunene. Et eksempel på dette er at fylkesmannen ikke oppfattes som veiledende eller koordinerende i klimaarbeidet. Dette stemmer ikke overens med det Aamaas et al. (2018) finner i sin rapport. En slik fragmentert ansvarsfordeling kan føre til at det oppleves som vanskeligere for kommunene å vite hvem som sitter på kunnskap, og hvordan denne kan overføres til kommunene. Dette virker ikke til å være en avgjørende barriere for hverken

Osterøy kommune eller Kvam herad. På bakgrunn av begrensede økonomiske ressurser til å gjennomføre kostbare klimatilpasningstiltak, lav kapasitet og kunnskap, kan løsningsstrømmen betegnes som svakere enn problem- og politikkstrømmen. I løsningsstrømmen er det først og fremst internkunnskap og nettverk kan betegnes som favoriserende for å fremme klimatilpasning på agendaen.

6.1.4 Politiske entreprenører og kobling av mulighetsvinduer

Basert på de empiriske funnene finnes det personer som kan omtales som politiske entreprenører som klimatilpasningsarbeidet i begge kommunene. Disse funnene knytter seg til administrativt ansatte, som på bakgrunn av engasjement og kunnskap finner behovet for klimatilpasning som nødvendig. Det er funnet flere grunner til at de administrativt ansatte befinner seg i posisjoner som gjør at de kan opptre som politiske entreprenører. En viktig grunn er at de jobber tett på politikere, som derfor kjenner den politiske organiseringen og klimaet i kommunen godt. Videre arbeider administrasjons ansatte med langsiktige problemstillinger, som gjør at de står i en særstilling til å fordype seg i temaer av interesse. Et eksempel er kommunegeologen i Kvam herad, som på bakgrunn av sin kompetanse innehar en stilling som er direkte tilknyttet skred- og flomfare.

Ettersom de administrativt ansatte ikke velges inn for en periode, vil de ha større kontinuitet i sitt arbeid i motsetning til lokalpolitikere. I teorien ble det foreslått (Olausson 2019) at politiske entreprenører baserer sitt engasjement på egeninteresser og verdisyn. Behovet for å fremheve egne løsninger og posisjon støttes ikke av de empiriske funnene, som heller finner at det er organisasjonens behov snarere enn egeninteresser som styrer agendasettingsprosessen.

Både i Osterøy kommune og i Kvam herad blir kunnskapsnettverk fremhevet som viktig for å tilegne seg mer kunnskap om klimatilpasning, samt bidra til å tettere kontakt mellom deltakende kommuner. Som det fremkom i de empiriske funnene er det de administrativt ansatte som deltar i slike nettverk og får tilegnet seg økt kompetanse. Dette gjør at de vil ha større forutsetninger for å adressere problemstillinger knyttet til behov for klimatilpasning, enn lokalpolitikere som må holde oversikt over en rekke saksfelt.

Som nevnt er klimatilpasning som politikkområde preget av flere aktører med ulike funksjoner, og funnene viser at det er administrative ansatte som i størst grad vet hvilke informanter som sitter med hva. Dermed har de bedre forutsetninger for å tilegnes seg

informasjon som gjør at denne gruppen vil ha større sannsynlighet for å opptre som politiske entreprenører i arbeidet med å fremme klimatilpasning på agendaen. Ifølge Kingdon (2003) må politiske entreprenører utnytte mulighetsvinduene for å koble sammen de tre strømmene og slik at problemet havner på agendaen. Det ble videre identifisert tre mulighetsvinduer: den nasjonale stemningen, hendelser og politisk utskiftning. De empiriske funnene viser at de administrative ansatte har tatt utnytte av den nasjonale stemningen, gjennom å delta i kunnskapsnettverk og koble problemet med økning i ekstremvær til begrepet klimatilpasning. I kapittel 5 ble også politisk utskiftning omtalt som et mulighetsvindu. Basert på de empiriske funnene er det utfordrende å konstatere at dette mulighetsvinduet spilt en avgjørende rolle for klimatilpassningsarbeidet. Det virker heller til å være en favoriserende faktor for å bedrive med klimapolitikk som helhet.

Ekstremvær har ført til at gjentakende utfordrende hendelser i begge kommunene, og har dermed tilegnet seg stor oppmerksomhet. Slik det utgår fra teorien vil disse bidra til å skape mulighetsvinduer for politiske entreprenører, slik at de kan fremme behovet for klimatilpasning i kommunen. Slik det fremkommer i de empiriske funnene har disse blitt koblet, men et at det ikke er enkelthendelser som har betydning, heller den samlende trusselen som preget lokalsamfunnet. I den teoretiske gjennomgangen ble det pekt på at mulighetsvinduer i enkelte tilfeller kan holde seg åpne over et lengre tidsrom (Ackrill, Kay og Zaharadis 2013). Basert på at klimapolitikk kan omtales som svært relevant, ettersom dette er noe som skjer her og nå (Naustdalslid 2019). Derfor kan det argumenteres for at temaets aktualitet resulterer i at et mulighetsvindu står åpent over lengre tid, som forsterkes av temaet dekning i mediene.

Et videre spørsmål her er om de politiske entreprenørene klarer å koble strømmene sammen? Ettersom de empiriske funnene gir grunnlag for å vise til en sterk problemstrøm og politikkstrøm, samt at det på bakgrunn av klimapolitikkens aktualisering gjør at et mulighetsvindu har stått åpent. At det derfor har vært begrensninger i løsningsstrømmen virker ikke til å ha vært nok til å hindre klimatilpasning for å havne på agendaen i Kvam herad og Osterøy kommune. De empiriske funnene viser dessuten at kommunene søker løsninger gjennom andre politikkfelt som samferdsel, som har stort nasjonalt fokus. En begrenset løsningsstrøm vil potensielt være mer utfordrende for senere faser av en politikkutformingsprosess.

Et sentralt element i de empiriske funnene er at arbeidet med klimatilpasning har foregått lengre enn den angivelig kom på den nasjonale agendaen i 2007. Basert på den lange tidslinjen er det utfordrende å isolere enkeltpersoner i kommunene som avgjørende for denne prosessen. Det vil derfor heller være relevant å se de politiske entreprenørene som en del av en større kontekst, hvor strømningsperspektivet i denne oppgaven gir en pekepinn på sentrale krefter i arbeidet med å fremme klimatilpasning på agendaen i Kvam herad og Osterøy kommune. Slik det fremgår av de empiriske funnene er det de administrativt ansatte i begge kommunene, som på bakgrunn av kunnskap, engasjement og erfaring, som i størst grad har arbeidet for og lagt til rette for fokuset på klimatilpasning i begge kommunene. Oppsummert finner denne oppgaven fire faktorer som kan ha ført til at klimatilpasning har kommet på agendaen i Kvam herad og Osterøy kommune:

- Gjentakende hendelser
- Engasjerte planleggere
- Kunnskapsnettverk
- Politisk konsensus

6.2 Videre diskusjon:

For å finne forklaringer på hvorfor klimatilpasning har havnet på den politiske agendaen i de to kommunene, har det vært nødvendig å gå gjennom enkelte særegenheter ved kommunene som blir analysert. Her har det vært nærliggende å få svar på om de to mellomstore kommunene møter spesielle hindre med sitt klimatilpasningsarbeid, og motsatt – om det foreligger fordeler for enkelte deler av arbeidet å være en mellomstor kommune. Her viser de empiriske funnene at informanter fra begge kommunene mener at kommunestørrelse har hatt betydning for mulighetene til å arbeide med klimatilpasning. En fordel som ble det trukket frem er at det i både Osterøy og Kvam herad kommune eksisterer en kultur, hvor alle kjenner alle. Det er dermed liten avstand mellom politikerne og de administrativt ansatte. Dette kan anses som en fordel for politiske entreprenører som ønsker å fremme nye saker på agendaen.

Som de empiriske funnene viser knytter det seg også barrierer til det å være mellomstor kommune med et innbyggertall på i overkant 8 000 personer. I den teoretiske gjennomgangen ble barrierene funnet til å være økonomiske ressurser, kunnskap, kapasitet og interessekonflikter. De empiriske funnene viste at informantene fant de økonomiske ressursene, for generell kunnskap og liten kapasitet begrensende for klimatilpasningsarbeid.

Interessekonflikter ble ikke trukket frem som noen spesielt stor barriere i hverken Osterøy eller Kvam herad kommune. Denne faktoren kan bli mer aktuell når bestemte løsninger er kommet på plass i forbindelse med ferdigstillingen av samfunnsplanene i begge kommunene.

6.3 Forskningskritikk

De empiriske funnene som oppgaven tar utgangspunkt i er basert på den teoretiske tilnærmingen og datagrunnlaget som er samlet inn. Ettersom denne oppgaven utlukkende baserer sin teoretiske tilnærming på Kingdon (2003) sitt strømningsspektiv vil det være nødvendig å drøfte rundt svakheter ved dette. Som nevnt i delkapittel 4.2 møter strømningsspektivet kritikk blant annet for å ikke ha rot i den virkelige verden (Sabatier 2007), noe som potensielt kan medføre at denne oppgaven kan ha lav ekstern validitet. En utfordring ved anvendelse av Kingdon (2003) sitt strømningsspektiv er at det ikke eksisterer et klart mål for hvilke faktorer som passer inn i modellen, og dermed kan man ikke være sikker på at man har fanget opp alle essensielle aspekter ved modellen. Videre vil et spørsmål være om man egentlig kan snakke om mulighetsvinduer i en empirisk forstand. I oppgaven har det vært utfordrende å indentifisere disse, basert på at dette er et tolkningsspørsmål. Her har intervjuene med informantene i kommunene vært sentrale fordi man har kommet tett på kildene.

Det er også nødvendig å trekke frem at strømningsspektivet opprinnelig er designet for å forstå mekanismer bak USAs føderale helse- og transportpolitikk (Ackrill, Kay og Zahariadis 2013). Ettersom det vil være naturlige skiller med USA sin føderale politikk, og norsk lokalpolitikk vil det være elementer ved strømningsspektivet som nødvendigvis ikke vil passe inn i en norsk kontekst. Et eksempel på en slik forskjell er i utdypelsen av politiske entreprenører som er betegnet til å være lobbyister, fageksperter eller akademikere. Disse aktørene har ikke vært tilstede i agendasettingsprosessen i Kvam herad eller Osterøy kommune, som basert på sin størrelse ikke vil ha tilstedeværelse av de samme aktørene. Til tross for dette anvender Dannevig og Hovelsrud (2013) i sin studie av agendasetting i norske kommuner.

Et viktig poeng i Kingdon (2003) sitt strømningsspektiv er at strømmene opptrer uavhengige av hverandre, med egne dynamikker som gjør at de kun ved gitte tilfeller kan kobles sammen. Basert på de empiriske funnene kan de løftes spørsmål om hvorvidt dette gjelder for alle tilfeller. Ettersom problemstrømmen i denne oppgaven betegnes som sterk, vil

det ikke være utenkelig at problemstrømmen påvirker politikerne i politikkstrømmen. Dermed vil strømmene i dette tilfellet, være tettere tilknyttet hverandre enn hva strømningsperspektivet originalt tilsier. Et annet sentralt aspekt som strømningsperspektivet ikke tilbyr, er hva som hender videre i politikkutformingsprosessen. Dermed gir ikke modellen videre antydning til hvilke rolle klimatilpasning som politikkområde får etter at det er kommet på agendaen. Dette vil ikke være essensielt for oppgaven, basert på at problemstillingen etterspør kunnskap om prosessen som leder opp til klimatilpasning på agendaen. Det ville også ha vært utfordrende å konkludere videre ettersom arbeidet med klimatilpasning i kommunene er relativt nytt, og enda er under utforming.⁵⁸ Dette gjelder også etterspillet av flere av hendelsene i Osterøy kommune og Kvam herad, hvor det er for tidlig å si eksplisitt hvilke konsekvenser disse har hatt for agendasettingen av klimatilpasning i kommunene. I denne oppgaven oppfattes strømningsperspektivet som aktuelt da det inneholder viktige analytiske redskaper for å studere agendasettingsprosessen, herunder strømmene, politiske entreprenører og mulighetsvinduer. Dermed kan strømningsperspektivet regnes som fruktbart som teoretisk tilnærming for å besvare oppgavens problemstilling.

6.4 Generaliseringspotensiale

I delkapittel 3.7 ble oppgaven generaliseringspotensiale drøftet. Her ble det påpekt at oppgaven på bakgrunn av sitt smale utvalg, ikke vil være egnet til å overføre sine funn direkte til å gjelde andre kommuner. Dette har heller ikke vært av oppgavens motivasjon, som heller har vektlagt generering av økt kunnskap på området. Det er holdepunkter for å si at kunnskapen som frembringes i denne oppgaven kan være av relevans for andre lignende kommuner. Dette ettersom begge kommunene tilhører en beredere gruppe av kommuner som alle i ulik grad må forholde seg til effektene av klimaendringene. Videre må også disse kommunene forholde seg til samme flernivåsystem, hvor de samme aktørene vil være tilstede. Det er dermed grunn til å tro at flere kommuner vil ha å nytte av funnene som er gjort i denne oppgaven. Fokuset på agenda-setting i to mellomstore kommuner kan også være av relevans for samfunnsvitenskapen som disiplin, som de siste årene har rettet større fokus på spørsmål innenfor klimaområdet (Kalsnes et. al 2011).

⁵⁸ Dette basert på at både Osterøy kommune og Kvam herad er i gang med revidering av sine samfunnsdeler, hvor klimatilpasning er ventet å få betydelig plass.

6.5 Videre forskning

I oppgaven har det blitt fokusert på agendasetting, herunder hva som har ført til at klimatilpasning har havnet på agendaen i Kvam herad og Osterøy kommune. Videre vil det være interessant å plassere oppgavens tema inn i en bredere kontekst, for eksempel ved hjelp av survey-undersøkelser slik at man kan ta for seg et større utvalg.

Ettersom denne oppgaven har fokusert på mellomstore kommuner, kan et videre forslag til ytterligere forskning på området være å undersøke hvorvidt små og store kommuner påvirkes av de samme faktorene som er funnet i denne oppgaven for mellomstore kommuner. Møter kommunene innenfor disse kategoriene de samme fordelene og barrierene som Kvam herad og Osterøy kommune? Et annet perspektiv som kan være relevant for videre forskning, er å se nærmere på hvilke løsninger som blir tatt i bruk når politikken utformes. Eksempelvis kan dette settes i sammenheng med at Aall og Rusdal (2019) hevder at de mer synlige løsningene vil ha større sannsynlighet for å bli prioritert av politikere. Til slutt kan det også stilles spørsmål omkring hvilke ambisjoner det er for klimatilpasning som politikkområde på nasjonalt nivå. Kan man se et lignende samarbeid mellom kommunene og staten som innenfor helsepolitikken? Hva må eventuelt til for at noe slikt skal skje?

6.6 Oppsummering av funn

Denne oppgaven har hatt som mål å svare på problemstillingen:

Hva kan forklare at klimatilpasning har havnet på agendaen i to mellomstore kommuner?

For å svare på problemstillingen har oppgaven tatt i bruk Kingdon (2003) sitt strømningsperspektiv som rammeverk. Det er fire faktorer som har bidratt til at klimatilpasning har havnet på agendaen i Kvam herad og Osterøy kommune. Disse faktorene er gjentakende hendelser, engasjerte planleggere, kunnskapsnettverk og politisk konsensus. Videre støtter oppgavens empiriske funn eksisterende forskning som peker på at økonomi, kunnskap, kapasitet er betydningsfulle indikatorer for hvorvidt en lykkes med lokalt klimatilpasningsarbeid.

Litteraturliste

Aamaas, Borgar, Asbjørn Aaheim, Bob van Oort, Halvor Dannevig, Kristina Alnes og Torunn Hønsi. 2018. *Oppdatering av kunnskap om konsekvenser av klimaendringer i Norge*. CICERO og Vestlandsforskning-rapport 2018:4. Oslo og Sogndal: CICERO og Vestlandsforskning. Hentet 3. januar 2020.

<https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1209/m1209.pdf>

Aall, Carlo og Tone Rusdal. 2019. «Kartlegging av erfaringer fra arbeidet med klimatilpasning i små og mellomstore kommuner». Vestlandsforskningsrapport nr 4. Sogndal: Vestlandsforskning. Hentet 3. januar 2020.

<https://vestforsk.no/sites/default/files/2019-06/R-KT-statussm%C3%A5kommuner-endelig.pdf>

Ackrill, Robert, Arian Kay & Nikolaos Zahariadis. 2013. “Ambiguity, multiple streams, and EU policy”. *Journal of European Public Policy*. 20(6): 871-887. doi 10.1080/13501763.2013.781824.

Andersson, Atle. 2019a. «Denne verstingen vil kreve hele rassikringspotten». *Bergens Tidende*. 7.10.2019. Hentet 8. desember 2019.

<https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/VbLxBW/denne-verstingveien-vil-kreve-hele-rassikringspotten>

Andersson, Atle. 2019b. «Henlegger sak mot Osterøy kommune». *Bergens Tidende*. 4.12.2019. Hentet 4. mars 2020. <https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/Op1lwE/henlegger-sak-mot-osteroy-kommune>

Andersen, Svein. 2013. *Casestudier*. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.

Amundsen, Helene, Frode Berglund og Hege Westskog. 2010. “Overcoming barriers to climate change adaption – a question of multilevel governance?” *Environment and planning C: Government and Policy*. 28 (2): 276-289. doi: 10.1068/c0941.

Aspøy, Arild. 2019. «Byråkratens muligheter i klimakrisen». *Stat & Styring*. 29(3) 2-5. https://www.idunn.no/stat/2019/03/byraakratens_muligheter_i_klimakrisen

Baumgartner, Frank R & Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Bingslid, Marie, Ove Sjøstrøm, Marit Fosso og Yngvild Trovik. 2014. «Hus tatt av ras i Norheimsund». *Bergens Tidende*. 28.10. 2014.

<https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/P51OR/hus-tatt-av-ras-i-norheimsund>

Birkland, Thomas A. 1997. *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events*. Georgetown University Press, Washington, DC.

Bertelsen, Ronny. 2019. «Ingen tiltale etter Votlo-skredet». *Bydanytt*. 4.12.2019. Hentet 3. mars 2020. <https://www.bygdanytt.no/nyheiter/i/6jMM70/ingen-tiltale-etter-votlo-skredet>

Berry, Jeffrey M. 2002. «Validity and reliability issues in elite interviewing». *PS: Political Science & Politics* 35(4): 679-682. doi: 129.177.96.36.

Bouckaert, Peters G & Koen Verhoest. 2010. *The coordination of public sector organizations*. UK: Palgrave Macmillan.

Brounès, Karen. 2011. *In-depth Interviewing: The process, skill and ethics of interviews peace research*. I *Understanding Peace Research: Methods and Challenges*, redigert av Kristine Hoglund and Magnus Oberg, 142-157. London: Routledge.

Cobb, Roger W & Charles Elder. 1972. Individual orientations in the study of political symbolism. *Social Science Quarterly*. 53(1): 79-90.
<https://www.jstor.org/stable/pdf/42858854.pdf>

Cohn, Michael D, James G. March & Johan P. Olsen. 1972. «A garbage Can Model of Organizational Choice», *Administrative Science Quarterly* 17(1): 1-25. doi: 10.2307/2392088.

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Lægreid og Jacob Aars. 2014. *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christmann, Gabriela. 2009. *Expert Interviews on the Telephone: A Difficult Undertaking*. I *Interviewing Expert*, redigert av, Alexander Bogner, Beate Littig & Wolfgang Menz, 157-183. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Dahl, Maj-Britt. 2013. «Tokagjelet stengt til november». *Bergen Tidende*. Publisert 23.09.2013. Hentet 12. desember 2019. <https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/L6x6p/tokagjelet-stengt-til-november>

Dannevig, Halvor, Grete Hovelsrud og Idun A. Husabø 2013. «Driving the agenda for climate change adaptation in Norwegian municipalities». *Environment and Planning C: Government and Policy*. 31(3): 490-505. doi:10.1068/c1152.

Dannevig, Halvor, Trude Rauken og Grete Hovelsrud. 2012. «Implementing adaptation to climate change at the local level». *Local Environment* 17(6-7): 597-611. doi: 10.1080/13549839.2012.678317.

Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). 2019. *Kommuneundersøkelsen 2019. Status for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene*. DSB-rapport: Oslo. Hentet 20. mai 2020.
https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/kommuneundersokelsen_2016pdf.pdf

Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). 2014. *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og sårbarhetsanalyse i kommunen*. DSB-rapport: Oslo. Hentet 3. april 2020. <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veiledere/veileder-til-helhetlig-risiko-og-sarbarhetsanalyse-i-kommunen.pdf>

- Fearon, James D & David D. Laitin. 2008. «Integrating qualitative and quantitative methods». *The Oxford Handbook of Political Science*.
- Fimreite, Anne Lise, Peter Langlo, Læg Reid Per og Lise Rykkja. 2014. *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*. 2. Utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fimreite, Anne Lise. 2003. «Velferdsstat og lokaldemokrati- uforenelige størrelser?» *Norsk statvitenskapelig tidskrift*. 19(3): 334-359.
https://www.idunn.no/file/pdf/33207388/velferdsstat_og_lokaldemokrati_-_uforenelige_storrelser.pdf
- Fimreite, Anne Lise og Per Læg Reid. 2008. «Samordning- flernivåstyringens store utfordring». I *Flernivåstyring og demokrati*, redigert av Ingrid Helgøy og Jacob Aars. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fimreite, Anne Lise, Helge O. Larsen og Jacob Aars. 2002. *Lekmannsstyre under press. Festskrift til Audun Offerdal*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Finans Norge. 2019. *Klimarapport 2019*. Finans Norge-rapport. Finans Norge: Oslo. Hentet 15. april 2020. <https://www.finansnorge.no/siteassets/tema/barekraft/klimarapport-finans-norge-2019.pdf>
- Folkehelseinstituttet. 2019. «Utbrudd av Campylobacter, Askøy, juni 2019». Publisert 01.11.2019. Hentet 7. april 2020.
https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/tema/utbrudd/utbrudd_askoy_web.pdf
- Fylkesmannen. ”Osterøy kommune innmeld i Robek”. Fylkesmannen i Vestland. 18.03.2020. Hentet: 20.april 2020. <https://www.fylkesmannen.no/nb/vestland/kommunalstyring/kommuneokonomi/osteroy-kommune-innmeld-i-robek/>
- George, Alexander L. og Andrew Bennett. 2005. *Case studies and Theory Development in Social Sciences*. MIT Press. Cambridge, Massachusetts.
- Gerring, John. 2007. *Case Study Research. Principles and Practies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gifford, Robert. 2011. “The Dragons of Inaction. Psychological Barriers That Limit Climate Change Mitigation and Adaptation”. *American Psychologist*. 66(4): 290-302. doi: 10.1037/a0023566.
- Gisselquist, Rachel M. 2014. “Paired Comparison and Theory Development: Considerations for Case Selection”. *American Political Science Association* 42(2): 477- 484. doi: 10.1017/S1049096514000419.
- Grann, Ole Jørgen og Lars Wang. 2019. *KS’ arbeid med klimatilpasning i kommunesektoren 2008-2018 – et grunnlag for å drøfte veien videre*. Insam-rapport 20.03.2019. Drammen: Insans as. Hentet: 28.november 2019.
<https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/samfunnsutvikling/klima/Rapport-om-KS-arbeid-med-klimatilpasning.pdf>

Granli, Lene. 2010. «Fem år siden Hatlestad-tragedien». *Norsk Rikskringkasting*. Publisert 14.09.2010. Hentet 16. november 2019. <https://www.nrk.no/vestland/fem-ar-siden-hatlestad-tragedien-1.7290256>

Graven, Andreas R. 2016. «HORDAKLIM-prosjektet innvilget». *Uni Research*. Hentet 4. november 2019. <https://bjerknes.uib.no/en/node/1533>

Grønmo, Sigmund. 2004. *Samfunnsvitenskapelig metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Hanssen, Gro Sandkjær og Hege Hofstad. 2017. «Regional planlegging som flernivåkoordinering». *Kart og plan*. 77(1): 21-39. <http://www.kartogplan.no/Artikler/KP1-2017/Regional%20planlegging%20som%20flernivaakoordinering.pdf>

Hanssen-Bauer, Inger et al. 2016. «Klima i Norge 2100». Bakgrunnsmateriale til NOU Klimatilpassing. NCCS-rapport. NCCS: Oslo. Hentet 28.mai 2020. https://cms.met.no/site/2/klimaservicesenteret/klima-i-norge-2100/_attachment/10990?_ts=159d5ffcfd

Harvey, William S. 2011. «Strategies for conducting elite interviews». *Qualitative Research* 11 (4): 431-441. doi: 10.1177/1468794111404329.

Head, Brian W. 2014. «Evidence, Uncertainty, and Wicked Problems in Climate Change Decision Making in Australia. » *Environment and Planning C: Government and Policy*, 32(4): 663-679. doi: 10.1068/c1240.

Head, Emma. 2009. «The Ethics and Implications of Paying Participants in Qualitative Research. » *International Journal of Social Research Methodologies* 12(4): 335-344. doi: 10.1080/13645570802246724.

Hojem, Thea Sofie. 2010. Upublisert. Telephone interviews: Adequate or insufficient? The case of Norwegian consulting engineers. Trondheim: Insitutt for tverrfaglige kulturstudier, NTNU.

Kolstad, Erik. 2016. «Hordaklim-prosjektet». Bjerknessenteret for klimaforskning. Hentet 21. november 2019. <https://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/natur-og-klima/klimaradet/erik-kolstad-hordaklimprosjektet150dpi.pdf>

Hordaland Fylkeskommune. 2019. «Kommunedelplan for fv 49 forbi Tokagelet på offentlig ettersyn». Hentet 15. Februar 2020. <https://www.hordaland.no/nn-NO/politikk/du-kan-paverke/kommunedelplan-for-fv-49-forbi-tokagelet-pa-offentleg-ettersyn/>

Horrigmo, Marthe og Charlotte Kiland. 2011. «Policy- endring i lokalpolitisk kontekst – regimer, mulighetsvindu eller lederskap?» *Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift*. 27(3). 180-203. <https://www.idunn.no/nst/2011/03/art01>

Horrigmo, Marthe. 2009. «Styring i offentlig sektor». *Stat & Styring*. 19(4): 7-8. <https://www.idunn.no/stat/2009/04/art16>

Hovik, Sissel, Jon Naustdalslid, Marit Reitan og Tone Muthanna. 2015. «Adaptation to climate change: professional networks and reinforcing institutional environments». *Environment and Planning: Government and Policy* 33(1): 104-117. doi: 10.1068/c1230h.

Hylland, Ole Marius. 2019. «ABM-utviklingens vekst og fall». *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*. 22 (02): 257-276. https://www.idunn.no/nkt/2019/02/abm-utviklings_vekst_og_fall

Håkonsen, Lars og Knut Løyland. 2011. *Er øremerking treffsikkert? Om hvordan kommunene påvirkes av øremerkede tilskudd og andre former for statlig styring*. TF- rapport 290. Telemarksforskning: Bø i Telemark. Hentet 4. juni 2020. <https://openarchive.usn.no/usn-xmlui/bitstream/handle/11250/2439394/1984.pdf?sequence=2>

IPCC. 2014. *Climate change 2014: Impacts, adaptation and Vulnerability. Part a: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group 11 to the fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Genève, Sveits: Intergovernmental Panel on Climate Change. *Cambridge University Press*.

Johannessen, Asbjørn, Per Arne Tufte og Line Christoffersen. 2016. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt.

Johansen, Even og Ole Kollstrøm Heilevang. 2019. «Ektepar evakuert etter jordskred og flaum i Kvam: - "No går huset", tenkte eg.» *Norsk Rikskringkasting*. 29.08.2019. Hentet 11. desember 2019. https://www.nrk.no/vestland/ektepar-evakuert-etter-jordskred-og-flaum-i-kvam_-_no-gar-huset__-tenkte-eg-1.14679034

Johansen, Even. 2018. «Riksadvokaten beordrer full etterforskning av dødsskredet på Votlo». *Norsk Rikskringkasting*. Publisert 07.12.2018. Hentet 11. desember 2019. <https://www.nrk.no/vestland/riksadvokaten-beordrer-full-etterforskning-av-dodsskredet-pa-votlo-1.14330807>

Jupskås, Anders R. 2013. «Miljøpartiet de grønne og det politiske rommet». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. 29(2): 131-143. https://www-idunn.no/pva.uib.no/nst/2013/02/miljoepartiet_de_groenne_og_det_politiske_rommet

Den norske stats kommunalbank. 2020. «Klimarisiko i kommunen». Hentet 11. november 2019. https://klimarisiko.kommunalbanken.no/?gclid=Cj0KCQjwgo_5BRDuARIsADDEntSPqBpkZzqe4eqCaioC2UWkG23po0psfJqbmVn8eG_PYJf809bsBvIaAoO_EALw_wcB

Kalsnes, Bjørn, Farrokh Nadim, Unni Eidsvig, Åshild Lappegrad Hauge, Edvard Sivertsen, Berit Time og Marit Vassbotten. "Klimarisiko". *Naturen*. 142(6): 231-237. doi: 10.18261

Kingdon, John W. 1995. *Agenda, Alternatives and Public Policies*. 2. utgave. New York: HarperCollins.

Kingdon, John W. 2003. *Agenda, Alternatives, and Public Policies*. US: Pearson Education, Inc.

Klemetsen, Marit og Miriam Stackpole Dahl. 2019. *Hvor godt er norske kommuner rustet til å håndtere følgene av klimaendringer?* CICERO- rapport 2019:9. Oslo: CICERO. Hentet 4. oktober 2019. <https://pub.cicero.oslo.no/cicero-xmlui/bitstream/handle/11250/2607609/Rapport%202019%2009%20def%20versjon%20-%20WEB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

KS. 2019. «Samarbeid om klimatilpasning». KS Vest-Norge. 01.07.2019. Hentet 2.januar 2020. <https://www.ks.no/regioner/ks-vest-norge/samarbeid-om-klimatilpasning/>

Kvam herad. 2019. «Kommunegeolog». Publisert 17.07.2019. Hentet 19. november. 2019.

Kvam herad. 2019: «Heilskapleg Risiko- og sårbarheitsanalyse for Kvam herad. 2015-2019». Hentet: 17. oktober 2019. <https://www.kvam.no/tenester/tekniske-tenester/brann-redning-og-beredskap/kommunal-beredskap/planverk-ros-analyse/>

Langlo, Peter. 2010. «Samordning i krise eller krise i samordning? En studie av håndtering av Hatlestad-raset i Bergen kommune.» Masteroppgave, Universitetet i Bergen.

Leech, Beth L. 2002. «Asking questions: Techniques for Semistructured interviews». *American Political Science Association*. 35(4): 665-668. doi:10.1017.S1049096502001129.

Lie, Amund og Per Kristian Mydske. 2018. «Virksomhetsstyring, etatsstyring og sektorstyring». *Stat & Styring*. 28(3): 56-59. https://www.idunn.no/stat/2018/03/virksomhetsstyring_etatsstyring_og_sektorstyring

Liu, Xinsheng, Eric Lindquist, Arnold Vedlitz & Kenneth Vincent. 2010. «Understanding local policymaking: Policy elites' perceptions of local agenda setting and alternative policy selection». *Policy Studies Journal*, 38 (1): 69-91. doi: 19.1111/j.1541-0072.2009.00345.x

Lomi, Alessandro og Richard Harrison. 2012. *The Garbage can Model of Organizational Choice: Looking Forward at Fort*. I *The Garbage Can Model Of Organizational Choice: Looking Forward at Fory*, redigert av Alessandro Lomi og Richard Harrison, 3-17. Bingley: Emerald.

Lægred, Per og Lise H. Rykkja. 2017. «Introduksjon temanummer om samfunnstryggleik og krisehandtering – eit viktig, men forsømt forskningsfelt». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. 33(1): 5-9. https://www.idunn.no/nst/2017/01/introduksjon_til_temanummer_om_samfunnstryggleik_og_kriseha

Lægred, Per og Lise H. Rykkja. 2014. «Organisering for samfunnstryggleik». *Stat & Styring* 24(1): 11-13. https://www.idunn.no/stat/2014/01/organisering_for_samfunnstryggleik

Lægred, Per og Lise H. Rykkja. 2016. «Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy». *PAR: Public Administration Review*. 76(6): 887-897. doi: 10.1111/puat12558.

Lægred, Per og Lise H. Rykkja. 2015. «Organizing for "wicked problems" – analyzing coordination arrangements in two policy areas: Internal security and the welfare administration». *International Journal of Public Sector Management*, 28(6): 475-493. doi: 10.1108.

Measham, Thomas et. al. 2011. «Adapting to climate change through local municipal planning: barriers and challenges». *Mitig adapt Strateg Glob Change*. 16(8): 889-909. doi: 10.1007/s111027-011-9301-2.

Miljødirektoratet 2020 – nettside: «Klimatilpasning». Hentet 4. januar 2020.
<https://www.miljodirektoratet.no/myndigheter/klimaarbeid/klimatilpasning/>

Naustdalslid, Jon. 2015. *Klimapolitikk. Samfunn og styring under eit klima i endring*. Oslo: Abstrakt Forlag.

Naustdalslid, Jon. 2019. «Klimatilpassing som utfordring for kommunal planlegging». *Plan*. 51(3): 50-55.
https://www.idunn.no/plan/2019/03/klimatilpassing_som_utfordring_for_kommunal_planlegging

Neby, Simon. 2019. «Climate adaptation and preparedness in Norway: Third order effects, small-scale wickedness and governance capacity». *International Public Management Review*. 19(2): 27-46.

Nesheim, Torstein og Simon Neby. 2017. «Komplekst problem som kan håndteres, men neppe løses». *Stat & Styring*. 28(2): 58-61.
https://www.idunn.no/stat/2017/02/komplekst_problem_som_kan_haandteres_men_neppe_loeses

Nesheim, Torstein, Leif Jarle Gressgård, Kåre Hansen og Simon Neby. 2019. «Gjenstridige problemer og tverretatlig samordning: Et analytisk rammeverk.» *Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift*. 35 (01): 28-50.
https://www.idunn.no/nst/2019/01/gjenstridige_problemer_og_tverretatlig_samordning_et_analy

Nipen, Kjersti, Olav Eggesvik og Linda Næsfeldt. 2019. «Flomvarsel: Snart kommer monsterregnet». *Bergens Tidende*. Publisert 16.11.2019. Hentet 12. Mai 2020.
<https://www.bt.no/amagasinet/i/wPkWx1/flomvarsel-snart-kommer-monsterregnet>

Norsk Klimaservicesenter. Om oss [Norsk klimaservicesenter]. 2020. Hentet: 3. januar 2020.
<https://klimaservicesenter.no/faces/desktop/article.xhtml?uri=klimaservicesenteret/om-norsk-klimaservicesenter>

NOU 2010:10. *Tilpassing til eit klima i endring*. Oslo: Norges offentlige utredninger. Oslo: Miljøverndepartementet.

NOU 2016: 4. *Ny kommunelov*. Oslo: Norges offentlige utredninger.

NOU 2018:17. *Klimarisiko og norsk økonomi*. Oslo: Norges offentlige utredninger.

Norsk Klimaservicesenter. 2016. *Klimaprofil for Hordaland - Eit kunnskapsgrunnlag for klimatilpassing*. KSS-rapport. Norsk Klimaservicesenter: Oslo.

Nugent, Neill & Sabine Saurugger. 2002. «Organizational structuring: the case of the European Commission and its external policy responsibilities». *Journal of European Public Policy*. 9 (3):345-364. doi: 10.1080/13501760210138787.

- Næss, Robert, Jøran Solli og Knut H. Sørensen. 2011. «Brukbar klimakunnskap? – Kommunalt ansattes forhold til forskning og annen kunnskap om klimaendringer og klimatilpasning». *Tidsskrift for samfunnsforskning*. 52(03):329-354. <https://www.idunn.no/tfs/2011/03/art08>
- Næss, Lars O, Guri Bang, Siri Eriksen og Jonas Vevatne. 2005. «Institutional adaptation to climate change: flood responses at the municipal level in Norway.» *Global Environmental Change*. 15(2): 125-138. doi: 10.1016/j.gloenvcha.2004.10.003.
- Olausson, Albin & Petra Svensson. 2019. «Understanding Political Entrepreneurship in Local Government Administration – a Contextual Framework.» *Journal of Local Self-Government*. 17(3): 643-658. doi:10.4335/17.3.643-658
- Olderkjær, Ove A. 2013. «Rasar jamt og trutt i Tokagjelet». *Bergens Tidende*. Publisert 21.10.2013. Hentet 12. desember 2019. <https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/4bJee/rasar-jamt-og-trutt-i-tokagjelet>
- Osterøy kommune. 2018. Heilskapeleg risiko- og sårbarhetsanalyse. Hentet 4.november 2019. https://www.osteroy.kommune.no/samfunnstryggleik/heilskapeleg-risiko-og-sarbaranalyse/?fbclid=IwAR1hXhxxp_BpPQsVGv0wTX2TEk2htLTldE9Y5bbyC01BbAwx9gB6t2JK8iQ
- Orderud, Geir Inge og Jon Naustdaslid. 2018. «Forsvar for det bestående». *Stat & Styring*. 28(1): 54-57. https://www.idunn.no/file/pdf/67053758/forsvar_for_det_bestaaende.pdf
- Orderud, Geir Inge og Jon Naustdalslid. 2017. *Kunnskap og klimatilpasning i offentlig forvaltning*. NIBR-rapport 04/2017. Oslo: By- og regionsforskningsinstituttet NIBR. <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m711/m711.pdf>
- Penning-Roswell, Edmund, Clare Johnson og Sylvia Tunstall. 2006. «Signals from pre-crisis discourse: lessons from UK flooding for global environmental policy change? » *Global Environmental Change*. 16(4): 323-339. doi: 10.1016/j.gloenvcha.2006.01.006.
- Rauken, Trude, Per Kristian Mydske og Marte Winsvold. 2015. «Mainstreaming climate change adaptation at the local level». *Local Environment*. 20(4): 408-423. doi: 10.1080/13549839.2014.880412.
- Ridde, Valéry. 2009. "Policy implementation in an african state". *Public Administration*. 87(4): 938-954. doi: 10.1111/j.1467-9299.2009.01792.x
- Ringdal, Kristen. 2014. *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 2. Opplag. Bergen: Fagbokforlaget
- Ringdal, Kristen. 2018. *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 4. Opplag. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rittel, Horst & Melvin M. Webber. 1973. «Dilemmas in a General Theory of Planning». *Poly Sciences*, 4 (2): 155-169. doi: 10.1007/BF01405730.

- Regjeringen.no. 2009. «Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK)». Hentet dato: 15.01.2020 <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/robek-2/id449305/>
- Rusdal, Tone. 2019. «Klimatilpasning i småkommuner – stille forbigått?». *Plan*. 51(4): 12-17 https://www.idunn.no/plan/2019/04/klimatilpasningsarbeidet_ismaakommuner_
- Rykkja, Lise H. 2008. «Flernivåperspektiv og krisehåndtering». *Stein Rokkan Centre for Social Studies*. <http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/4301/Notat%2012-2008%20Rykkja.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sabatier, Paul A. 2007. *Theories of the Policy Process*. 2.utg. Boulder: Westview Press.
- Saunders, Mark, Phillip Lewis, Adrian Tornhill. 2012. *Research Methods for Business Students*. Pearson education.
- Siem, Bård, Roy Raasholm Fauske og Tonje Noreng Trøen. 2019. «Trudde huset skulle fare-vi måtte berre springe». *Norsk Rikskringkasting*. Publisert 30.07.2019. Hentet 8. september 2019. https://www.nrk.no/vestland/trudde-huset-skulle-fare-_vi-matte-berre-springe-1.14643420
- Statistisk Sentralbyrå. 2017. «Drøyt 1 av 4 tenkte på innvandring da de stemte». Oppdatert 14. November 2017. Hentet 4. april 2020. <https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/droyt-1-av-4-tenkte-pa-innvandring-da-de-stemte>
- Stoker, Gerry. 2006. «Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? ». *The American review of public administration*. 36(1): 41-57 doi: 10.1177/0275074005282583.
- Stout, Margaret. 2013. *Logics of Legitimacy: Three traditions of public administration praxis*. CRC Press.
- St. Meld. nr 22 (2007-2008): *Samfunnssikkerhet – samvirke og samordning*.
- St. meld. nr 33 (2012-2013): *Klimatilpasning i Norge*.
- St. meld. nr 10 (2016-2017): *Risiko et i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet*.
- St.prp. nr. 61 (2005-2006): *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2007 (kommuneproposisjonen)*.
- Sørensen, Evoga Jacob Torfing. 2005. «Network governance and post-liberal democracy», *Administrative Theory and Praxis*. 27(2): 197-237. doi: 10.1080/10841806.2005.11029489.
- Swanborn, Peter. 2010. *Case Study Research. What, why and how?* SAGE publications: London.
- Teodorovic, Jelena. 2008. «Why education policies fail: Multiple streams model of policymaking». *Institute for Educational Research*. 40(1): 22-36. doi: 10.2298/ZIPI0801022T.

Thorsnæs, Geir. 2019. «Kvam herad». Store Norske Leksikon. Hentet: 20. oktober 2019. <https://snl.no/Kvam>

Thorsnæs, Geir. 2020. «Osterøy kommune». Store Norske Leksikon. Hentet 20. oktober 2019. <https://snl.no/Oster%C3%B8y>

Van Thiel, Sandra. 2014. *Research Methods in public Administration and Public Management: An Introduction*. Routledge: London and New York.

Yin, Robert K. 2014. *Case study research. Design and methods*. Los Angeles: SAGE publications.

Yttervoll, Elia. 2011. «Penger og panikk – Drivkrefter bak markante policyendringer». Masteroppgave, Universitetet i Oslo.

Østerud, Øyvind. 2013. «Statsvitenskap mellom styring og kritikk». *Nytt Norsk Tidsskrift*. 30(4): 371-377. https://www-idunn-no.pva.uib.no/nnt/2013/04/statsvitenskap_mellom_styring_og_kritikk

Zahariadis, Nikolaos. 2015. «Setting the agenda on agenda setting: definitions, concepts, and controversies». *Handbook of public policy agenda setting*. US: Edward Elgar Publishing. doi: 10.4337/9781784715922.

Zaharadis, Nikolaos. 2014. «Ambiguity and Multiple Streams». *Theories of the Policy Process*, redigert av Sabatier and Weible. Philadelphia: Westview Press.

Zahariadis, Nikolaos. 2007. «The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. Sabatier (eds). *Theories of the policy process*. Westview Press.

Vedlegg

I forbindelse med oppgaven ble det gjennomført syv intervjuer med respondenter fra Kvam herad og Osterøy kommune. Informantene ble valgt ut basert på hvilke oppgaver de hadde knyttet til klimatilpasning i sin kommune

Oversikt over informantene:

<i>Stillingstittel</i>	<i>Kommune</i>	<i>Dato for intervju</i>	<i>Intervjuform</i>
Ordfører	Osterøy	6. februar	Fysisk til stede
Varaordfører	Osterøy	3. mars 2020	Fysisk til stede
Planlegger	Osterøy	6. februar 2020	Fysisk til stede
Ordfører	Kvam herad	28. januar 2020	Fysisk til stede
Varaordfører	Kvam herad	6. februar 2020	Telefonintervju
Planlegger	Kvam herad	28. januar 2020	Fysisk til stede
Kommunegeolog	Kvam herad	28. januar 2020	Fysisk til stede

Tabell 2: Oversikt over oppgavens informanter.

Vedlegg 1: Semistrukturert intervjuguide for politikere som intervjuobjekt

- Åpning: Introduksjon til hva dette forskningsprosjektet/ masteroppgaven handler om (i grove linjer):
 - o Presentasjon av masteroppgavens problemstilling til intervjuobjektet.
 - o En overordnet redegjørelse for hvorfor intervjuobjektet er bedt om å delta.

Tiltak

- 1- Er det utfordringer knyttet til klimaendringer i kommunen din? Hva er de viktigste utfordringene etter din oppfatning?
- 2- Er klimaendringer satt på dagsorden i kommunen? Når og hvorfor?
- 3- Kan du peke på noen viktige klimatilpasningstiltak som du opplever som viktige for denne kommunen?
- 4- Har dere gjennomført tiltak/planer om å gjennomføre tiltak?
 - Hva står ev. i veien for å gjennomføre tiltak(ene)?
- 4- Til hvilken grad mener du at usikkerhet rundt framskrivinger av klimaendringer påvirker kommunens arbeid med klimatilpasning?
- 5- Til hvilken grad vil du si at klimatilpasning er satt på dagsorden politisk i din kommune?
- 6- Hvilken tidshorisont opererer kommunen med i arbeidet med klimatilpasning?
- 7- Hvilke tiltak anser du som de viktigste på kort sikt?
- 8- Hvilke tiltak anser du som de viktigste på lang sikt?
 - Hva er forskjellen på disse
- 9- Har dere hatt hendelser i kommunen knyttet til klimautfordringer?
- 10- Har hendelser i kommunen eller andre nærliggende områder bidratt til at tilpasningstiltak har fått større oppmerksomhet politisk og administrativt?
- 11- Til hvilken grad anser du klimaendringer som en beredskapstrussel for kommunen?

Ressurser

- 12- Hvilke faktorer er viktige for at kommunen best kan drive med klimatilpasning? [Økonomi, politiske prioriteringer, føringer, etc.?
 - Har kommunen slike ressurser tilgjengelig i dag?
- 13- Hvilke fordeler har dere som mellomstor kommune i møte med klimatilpasningsarbeidet?
- 14- Hvilke barrierer har dere som mellomstor kommune i møte med klimatilpasningsarbeidet?
- 15- Hvor henter kommunen sin klimakunnskap fra?
- 16- Hvilket utbytte har dere fått av nettverkssamarbeid som for eksempel Hordaklim og KS?
- 17- Hvilken betydning har nærhet til fylkeshovedstaden Bergen hatt å si for deres arbeid med klimatilpasning?

System

- 18- Hvilken rolle har fylkesmannen i deres arbeid med klimatilpasning?

- Har dere opplevd innsigelser fra Fylkesmannen knyttet til klimatilpasning?
- 19- Hvor mye makt opplever du at kommunen har over egen utforming av klimatilpasningspolitikk?
- 20- Hvor stor del av klimatilpasningsarbeidet mener du er pålagt fra andre instanser?
- 21- Opplever du at initiativet til å arbeide med klimatilpasningen kommer fra kommunen eller andre nivå i forvaltningen?
- 22- Opplever du at ansvarsområdene mellom de ulike forvaltningsnivåene er klar slik de er i dag?

Politisk ideologi

- 23- Ser du på klimatilpasning som et politisk problem?
- 24- Hvordan vil du rangere klimapolitikk i forhold til andre politikkområder?
- 25- Opplever du at den politiske sammensetningen i kommunen har noe å si for klimatilpasningsarbeidet?
- 26- Opplever du at administrasjonen har en ulik tilnærming til klimatilpasning enn dere politikere?
- 27- Hvor høyt setter du klimatilpasning på dagsorden?
- 28- Hva skal til for at klimatilpasning får politisk oppmerksomhet?
- 29- Til hvilken grad har ditt parti sitt synspunkt på klimatilpasning noe å si for arbeidet med klimatilpasning?

Vedlegg 2: Semistrukturert intervjuguide for administrativt ansatte som intervjuobjekt

- Åpning: Introduksjon om hva forskningsprosjektet/ masteroppgaven handler om (i grove linjer):
 - o Presentasjon av masteroppgavens problemstilling til intervjuobjektet.
 - o En overordnet redegjørelse for hvorfor intervjuobjektet er bedt om å delta.

Tiltak

- 30- Er det utfordringer knyttet til klimaendringer i kommunen din?
- 31- Er klimaendringer satt på dagsorden i kommunen? Når og hvorfor?
- 32- Kan du peke på noen klimatilpasningstiltak du opplever som viktige for denne kommunen?
- 33- Hva står i veien?
- 34- På hvilke plannivå er klimatilpasning i dag innpasset i kommunens planer?
- 35- Hvilken tidshorisont opererer kommunen med i arbeidet med klimatilpasning?
- 36- Hvilke tiltak anser du som de viktigste på lang sikt?
- 37- Hvilke tiltak anser du som de viktigste på kort sikt?
- 38- Til hvilken grad preges usikkerhet rundt framskrivninger av klimaendringer kommunens arbeid med klimatilpasning?
- 39- Har dere hatt hendelser i kommunen knyttet til klimautfordringer?
- 40- Har hendelser i kommunen eller andre nærliggende områder bidratt til at tilpasningstiltak har fått større oppmerksomhet politisk og administrativt?
- 41- I hvilken grad anser du klimaendringer som en beredskapstrussel for kommunen?

Ressurser

- 42- Hvilke faktorer er viktige for at kommunen best kan bedrive med klimatilpasning?
- 43- Har kommunen slike ressurser tilgjengelig i dag?
- 44- Hvilke fordeler har dere som mellomstor kommune?
- 45- Hvilke barrierer har dere som mellomstor kommune?
- 46- Hvor henter kommunen sin klimakunnskap fra?
- 47- Hvilket utbytte får dere av denne kunnskapen?
- 48- Hvilket utbytte har dere fått av nettverkssamarbeid som for eksempel Hordaklim og KS?
- 49- Hvilken betydning har nærhet til fylkeshovedstaden Bergen hatt å si for deres arbeid med klimatilpasning?

System

- 50- Hvilken rolle har fylkesmannen i deres arbeid med klimatilpasning?
- 51- Har dere opplevd innsigelser fra Fylkesmannen knyttet til klimatilpasning?

- 52- Hvor mye makt opplever du at kommunen har over egen utforming av klimatilpasningspolitikk?
- 53- Hvor stor del av klimatilpasningsarbeidet mener du at er pålagt fra andre instanser?
- 54- Opplever du at initiativet til å arbeide med klimatilpasningen kommer fra kommunen eller fra andre nivå i forvaltningen?
- 55- Opplever du at ansvarsområdene mellom de ulike forvaltningsnivåene er klar slik de er i dag? Kan du nevne hvilke aktører dere er i dialog med?
- 56- Til hvor stor grad er kommunen avhengig av andre aktører for å drive med klimatilpasningsarbeid?

Politisk ideologi

- 57- Opplever du at politikerne har en ulik tilnærming til klimatilpasningsarbeidet enn dere i administrasjonen?
- 58- Hvordan vil du si at klimatilpasning når frem i konkurransen med andre politikkområder i kommunen?
- 59- Hva skal til for at klimatilpasning får politisk oppmerksomhet?
- 60- Opplever du at den politiske organiseringen har noe å si for klimatilpasningsarbeidet i kommunen?
- 61- Hvor høyt setter du klimatilpasning på dagsorden?