

Klimatilpasning for kulturminner

Masteroppgave i Kunst- og kulturstudier

Våren 2013



(Stavanger Aftenblad 14. november 2010)

Forord

Først vil jeg rette en stor takk til min veileder Ragnhild Sjurseike. Takk for at du alltid setter av tid til å gi gode råd og veiledning. Jeg vil også takke Kjell Harald Olsen for stor hjelp med teoretisk veiledning.

En takk rettes også til Marianne Nitter ved Arkeologisk Museum i Stavanger for veiledning om klimaendringer. Tusen takk til Eirik Mannsåker, leder av KlimaGIS, for informasjon om KlimaGIS prosjektet.

Jeg ønsker å takke alle som deltok på konferansen i Florø. Tusen takk for at dere tok meg så godt i mot og for spennende samtaler om klimaendringer og kulturminnevern. Det var utrolig gøy å prate med noen som er like opptatt av dette temaet som jeg.

Tusen takk til alle informantene som så gledelig stilte til intervju.

En stor takk gis til familie og venner for god støtte og gode råd underveis i studieprosessen.

Til slutt vil jeg takke alle som arbeider for å bevare den norske kulturarven. Håper min studie kan bidra til å rette fokus mot klimatilpasning for kulturminner, og at jeg får mulighet til å arbeide videre med denne utfordringen.

Maren Charlotte Abrahamsen

Stavanger 5/7-13

Sammendrag

Hensikten med denne studien var å undersøke hvorfor klimatilpasning i så liten grad er integrert i kulturminneforvaltningens arbeid med kulturminnevern. Gjennom forskning kommer det frem at klimaendringer vil skape større utfordring for ulike samfunnssektorer i framtiden, og kulturminner vil få nye verneutfordringer og endrede bevaringsforhold som følge av endringene. Studiens problemstilling er: Hvorfor blir ikke klimatilpasning integrert i kulturminneforvaltningens arbeid med kulturminnevern, og hvordan kan arbeid med klimatilpasning i kulturminneforvaltningen forbedres?

Gjennom Riksantikvarens prosjektrapport "Klimaendringer og kulturarv i Norden" (2010) viser det seg at klimaendringer utgjør en særlig trussel for kulturminner som befinner seg langs kysten av Norge ettersom disse kulturminnene er særlig utsatt for skader som følge av at havnivået vil stige. Norge har en historie som er særlig preget av ulike former for kystnæring hvor trehus har hatt en sentral plass i historien. Denne studien tar derfor utgangspunkt i kulturhistoriske bygninger som befinner seg langs den norske kystlinjen.

For å besvare min problemstilling om hvorfor klimatilpasning ikke blir integrert i kulturminneforvaltningens arbeid med klimatilpasning tar jeg utgangspunkt i fem faktorer som Flæte et al (2010) mener bør være til stede for å oppnå godt arbeid med klimatilpasning i kommunen. Disse er:

1. Et solid og tilgjengelig kunnskapsgrunnlag.
2. Kompetanse og kapasitet til tilpasningsarbeidet.
3. Nasjonal støtte og tydelige styringslinjer.
4. Prioritering og ressurser.
5. Samspill på tvers av sektorene.

I studien undersøker jeg i hvilken grad disse faktorene er til stede i kulturminneforvaltningen for å kunne besvare hvorfor klimatilpasning ikke er integrert i denne sektoren. Disse fem faktorene danner grunnlag for oppbygningen av studien og danner grunnlag for hvilken informasjon jeg søker hos mine informanter. De fem faktorene vil også være sentrale for å besvare hvordan arbeid med klimatilpasning for kulturminner kan forbedres.

Metoden i studien er ustrukturerte intervjuer med intervjuguide og dokumentasjonsanalyse. Dataene bygger på informasjon fra 8 informanter i fra nasjonalt, regionalt og lokalt nivå i kulturminneforvaltningen, og en informant fra en fylkesmann. Data bygger også på erfaringer, kunnskap og informasjon fra en konferanse i Florø om klimaendringer og kulturminnevern.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	s. 6-7
1.1 Klimaendringer frem mot 2100.....	s. 7-9
1.2 Hva er kulturminner?.....	s. 9-11
1.3 Klimaendringenes effekt på kystnære kulturminner.....	s. 11-13
1.4 Hva blir de økonomiske konsekvensene?.....	s.13
1.5 Studiens rammer.....	s. 13-16
2. Teori.....	s. 16
2.1 Struktureringsteori.....	s. 16-17
2.2 Organisasjonsstruktur.....	s. 17-19
2.3 Organisasjonsprosesser.....	s. 19
2.4 Organisasjonsledelse.....	s. 19-21
2.5 Organisasjonsendring og endringsmotstand.....	s. 21-23
2.6 Formell normativ struktur og faktisk atferd.....	s. 23-24
2.7 Kunnskapsimplementering og kunnskapsoverføring.....	s. 24-25
2.8 Effektivitet i organisasjonen.....	s. 25-26
2.9 Planlegging.....	s. 26-27
2.10 Sikkerhetsstyring.....	s. 27-28
2.11 Risikopersepsjon.....	s. 29
2.12 Makt i organisasjoner.....	s. 29-30
2.13 Politikere som stakeholders.....	s. 30-32
2.14 Kommunikasjon i organisasjonen.....	s. 32-33
2.15 Sårbarhet.....	s. 33
2.16 Føre-var-prinsippet.....	s. 33-34
3. Metode.....	s. 35
3.1 Kvalitativ metode.....	s. 35-36
3.2 Forskningsstrategi.....	s. 36-38
3.3 Intervjuene.....	s. 38-40
4. Forvaltning av kulturminner og klima -organisering og ansvarsfordeling.....	s. 41
4.1 Kulturminneforvaltningen.....	s. 41-42
4.2 Nasjonalt nivå.....	s. 42-43
4.3 Regionalt nivå.....	s. 43-44

4.4 Lokalt nivå.....	s. 44-45
4.5 Direktoratet for naturforvaltning.....	s. 45-46
4.6 Fylkesmannen.....	s. 46-47
4.7 Samfunnssikkerhet og beredskap.....	s. 47-48
4.8 Organisasjonskart over forvaltning av kulturminnevern og klimatilpasning.....	s. 49-50
4.9 Planlegging i den norske forvaltningen.....	s. 50
4.10 Kulturminnepolitikk.....	s. 51-54
4.11 Klimatilpasning er en ny arena.....	s. 54-55
4.12 Hvem har ansvar for klimatilpasning?.....	s. 55-57
4.13 Viktige aktører for kulturminneforvaltningen.....	s. 57-59
5. Utgangspunktet for studiens funn.....	s. 60
5.1 Fokus på klimatilpasning.....	s. 60
5.2 Manglende arbeid med klimatilpasning for kulturminner.....	s. 61-62
5.3 Funn fra konferansen i Florø.....	s. 62-63
5.4 Ulik risikopersepsjon.....	s. 63-64
5.5 Hvordan kan man måle kulturminneforvaltningens effektivitet?.....	s. 64
5.6 Et solid og tilgjengelig kunnskapsgrunnlag.....	s. 64-68
5.7 Kompetanse og kapasitet.....	s. 68-70
5.8 Nasjonal støtte og tydelige styringslinjer.....	s. 70-75
5.9 Prioritering og ressurser.....	s. 75-78
5.10 Samarbeid på tvers av sektorene.....	s. 78-82
5.11 Organiseringen av kulturminnevernet.....	s. 82
5.12 Hvilket arbeid med klimatilpasning for kulturminner blir gjort?.....	s. 83-86
5.13 Hvilke kompetanse finnes?.....	s. 86-87
5.14 Hva forteller dataene?.....	s. 87-90
5.15 Hvordan styrke arbeid med klimatilpasning for kulturminner?.....	s. 90-94
6. Konklusjon.....	s. 94-98

1. Innledning

Mennesker har til en hver tid tatt klima i betraktning når de har bosatt seg og bygget opp en infrastruktur, så klimatilpasning er ikke noe nytt. Likevel har klimatilpasning de siste årene fått et økende fokus i en tid med forventninger om klimaendringer. Klimatilpasning er i ferd med å bli et nytt fagfelt i ulike samfunnssektorer, og har de siste årene blitt en del av embetsoppdraget til Fylkesmannen (Flæte et al 2010 s. 190). Klimatilpasning handler om å innse at klimaet er i endring, forstå konsekvensene og sette inn tiltak for enten å hindre skade eller for å utnytte muligheter endringene kan innebære (Miljøverndepartementet 2012-2013 b s. 9). Hvordan klimautfordringene håndteres av forvaltningen er av stor betydning. I Flæte et al (2010) påpekes det at klimatilpasning er sektorovergripende og skal derfor implementeres i alle samfunnssektorer. Det vil si at den enkelte sektoren og det enkelte forvaltningsnivået har et selvstendig ansvar for å redusere konsekvensene av klimaendringene innenfor sitt eget ansvarsområde (Flæte et al 2010 s. 32). I denne studien skal jeg se nærmere på arbeid med klimatilpasning i Kulturminneforvaltningen i Norge.

Med bakgrunn i min bacheloroppgave (Abrahamsen 2011) om klimaendringer og kulturminnevern dannet jeg meg en oppfatning av at klimatilpasning for kulturminner ikke er en prioritert problemstilling i kommunene. Arbeidet ga indikasjoner på at klimatilpasning ikke blir integrert i Kulturminneforvaltningen i like stor grad som i andre samfunnssektorer. NOU «Tilpassing til eit klima i endring» (Flæte et al 2010) og rapporten «Klimaendringer og kulturarv i Norden» (Kaslegard et al 2010) peker også på at innsatsen ikke er optimal. I NOU «Tilpassing til eit klima i endring» lister utvalget opp tilrådninger for hvordan klimatilpassningsarbeidet bør foregå i ulike samfunnssektorer. Kulturminneforvaltningen inngår ikke som en del av denne NOU'en. På bakgrunn av dette ønsker jeg å se nærmere på hvorfor klimatilpasning i liten grad integreres i Kulturminneforvaltningen, og hvordan man kan oppnå et godt arbeid med klimatilpasning for kulturminner.

Klimatilpasning er viktig for samfunnet som en helhet fordi klimaendringer utgjør en trussel for de fleste samfunnssektorer. Noen av samfunnsverdiene som vil påvirkes av klimaendringer er menneskers liv og helse, bygninger og infrastruktur, næringslivet og naturressurser (Flæte et al 2010). I følge NOU «Tilpassing til eit klima i endring» vil klimaendringene for alvor bli merkbare i andre delen av dette århundret. Samtidig må vi

regne med at samfunnet vil endre seg betraktelig de neste 40-50 årene (Flæte et al 2010 s. 61). Det norske samfunnet vil i fremtiden oppleve befolkningsvekst, svakere økonomisk vekst og velstandsutvikling, samtidig som samfunnet vil gjennomgå en utvikling fra industrinæring til tjenesteytende næring (ibid). Endringer i samfunnet og i klimaet vil gi nye utfordringer. Riksantikvaren påpeker at klimaendringer også vil gi nye utfordringer for kulturminners bevaringsforhold. Det er mye fokus på klimaendringer, og temaet er stadig oppe til debatt blant politikere som argumenterer for lavere CO2 utslipp. Polarissmelting og ekstremværhendelser får mye plass i aviser og i nyhetssendinger. Til tross for et stadig økende fokus på problemet, ser det ut til at klimatilpasning i liten grad er integrert i Kulturminneforvaltningens arbeid med kulturminnevern.

1.1 Klimaendringer frem mot 2100

Klimaframskrivninger viser til at årstemperaturen vil øke i hele Norge frem mot år 2100 (Flæte et al 2010 s.45). Beregninger for årsmiddeltemperaturen i Norge frem mot 2100 viser en lav framskriving på 2,3 °C, en middels framskriving på 3,4 °C og en høy framskriving på 4,6 °C. Årstemperaturen vil øke mer på vinterhalvåret enn på sommerhalvåret (ibid).

Klimaframskrivninger kan vise til at også nedbørsmengden vil øke frem mot århundreskiftet. Norge er delt inn i 13 nedbørsregioner, hvor det forventes nedbørsøkning i alle regionene. I følge Flæte et al (2010) er det beregnet en lav framskriving på 5 % økning, en middels framskriving på 18 % økning og en høy framskriving på 31 % økning. Disse framskrivningene gjelder for hele Norge i løpet av en års sesong (Flæte et al 2010 s. 49). En middelframskrivning for landsgjennomsnittet viser til en økning i nedbør på 20 % høst, vinter og vår, og en økning på 10 % om sommeren. Framskrivningene kan vise til at vi vil få flere dager med økende nedbørsmengder frem mot århundreskiftet (ibid). Dette vil føre til at regnværslom og overflatevann vil bli et økende problem (Flæte et al 2010 s. 52).

I følge rapporten «Klima i Norge 2100» (Norsk klimasenter 2009) vil havnivået på Sør- og Vestlandskysten etter beregninger stige med rundt 70 cm, men på grunn av usikkerhet knyttet til framskrivningene, kan havnivåstigningen bli fra 20 cm lavere til 35 cm høyere (Norsk klimasenter 2009 s. 70). Havnivået beregnes å stige noe mindre i resten av Norge. I Nord-

Norge forventes en havstigning på rundt 60 cm, og i Oslo- og Trondheimsfjorden forventes det rundt 40 cm havnivåstigning (Flæte et al 2010 s.53). Som følge av den Fennoskandiske isbreen som lå over Skandinavia under siste istid, opplever man mange steder landheving. Dette fenomenet varierer mellom ulike geografiske områder, og i Norge kan enkelte områder ha en betraktelig større landheving enn andre (Drange et al 2007). Landheving vil være med på å påvirke havnivåstigning i ulike områder.

Det forskes mye på klima og klimaendringer. Forskning fører til at det utarbeides stadig nye prognoser for klimaendringer, og særlig når det kommer til havnivåstigning. Den siste forskningen på havnivåstigning, fra Bjerknessenteret for klimaforskning viser til at havnivået ikke vil stige mer enn ca. 25-35 cm det neste århundret (Eikeseth 2012). Disse nye resultatene kommer som følge av at forskerne nå har tatt med gravitasjonskraften i beregningene. Dette betyr at smelting av Grønlandsisen i Nord vil føre til at et lettere Grønland ikke vil trekke like mye på havmassene. Smeltevannet fra Grønlandsisen vil derfor ikke føre til betydelig havnivåstigning her i Norge fordi vi befinner oss for nær Grønland. Smeltevannet i nord vil utgjøre større konsekvenser lengre Sør, og visa versa. Det vil si at det er smeltevannet fra Antarktis i sør som vil påvirke havnivået her i nord (ibid). Disse nye resultatene har ført til at beregningene for havnivåstigning er nedjustert med 30 cm i Oslo, og 40 cm i Trondheim. Havnivået i Oslo vil etter de nye beregningene ikke stige mer enn fra 21 til 76 cm (Fjeldskaar 2012).

Lavtrykk og sterk vind fører til at stormflo i fremtiden kan komme til å bli et større problem (Drange et al 2007). Drange et al (2007) har anslått at ved stormflo i Stavanger i 2100 vil havnivået øke med 204 cm. Disse tallene er estimert ut i fra en havnivåstigning fra det som kalles scenario A2 hvor havnivået i Stavanger vil stige til 78 cm (ibid). Med nye tall fra Bjerknessenteret som viser til en langt lavere havnivåstigning, vil selvfølgelig beregningene for stormflo også bli langt lavere.

Norske klimaframskrivninger tar utgangspunkt i globale klimamodeller kalkulert av FNs klimapanel, hvor globale kalkuleringer og målinger blir nedskalert helt ned til lokalt nivå (Flæte et al 2010 s.44). De beregningene som forskerne kommer frem til sammenlignes med standard normalfordelinger. Det vil si normalen i fra en 30-års periode, hvor det er vanlig å bruke standard normalperiode 1961-1990 (Hanssen-Bauer et al 2009 s. 16). Slik kan

forskerne estimere hvilke beregninger som er avvik og hva som holder seg innenfor normalen. Ny og forbedret kunnskap om klima gir mer sikre klimaprogno­ser. Likevel vil klimaprogno­ser alltid bære preg av usikkerhet. Usikkerhet relatert til klimaendringer grunner i naturlig variasjon i klima, endringer i klimapå­driv (prosesser i klimasystemet) som vi mennesker ikke kan styre over, menneskeskapte klimapå­virkninger og mangel på kunnskap om klimaet som et avansert system (Flæte et al 2010 s. 45).

1.2 Hva er kulturminner?

Kulturminner defineres i Kulturminnelovens § 1 (Kulturminneloven 1978) som alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø (Miljøverndepartementet 2004-2005 s.7).

Kulturminner og -miljøer utgjør en betydelig del av samfunnets fysiske miljø. En stor del av kulturarven består av bygninger, og en stor del av bygningsmassen i Norge består av verneverdige bygg. I Norge er det ca. 6000 fredete bygg hvorav ca. 5500 tilhører museer. Utenom disse ca. 6000 fredete bygningene, er det ca. 1000 kirkebygg som i praksis blir behandlet som fredete bygg (Flæte et al 2010 s. 123). I tillegg kommer en rekke andre bygninger som er verneverdige. Kulturminner kan deles inn i tre ulike kategorier:

- Kulturminner av nasjonal verdi: Kulturminner og kulturmiljøer som bør fredes/vernes etter kulturminneloven eller selvpålagte verneregler i den offentlige forvaltningen.
- Kulturminner av regional og/eller lokal verdi: Kulturminner og kulturmiljøer som bør vernes etter Plan- og bygningsloven, andre særlover eller andre virkemidler.
- Andre kulturminner og kulturmiljøer, hvor vern er overlatt til eier eller bruker.

(Gaukstad i Holme 2005 bind 1 s. 135)

Kulturminneforvaltningens begrunnelse for vern er at kulturminner er viktige samfunnsverdier og inngår som en viktig del av kulturarven. Verdiene av et kulturminne vil være bestemmende for i hvor stor grad kulturminnet er verneverdig. Kulturarven forteller om hvordan samfunnet har utviklet seg frem til vår tid, og kulturminner inngår som elementer i samfunnets kollektive hukommelse. På den måten møtes fortid og nåtid gjennom kulturminner (Miljøverndepartementet 2004-2005 s.5).

Kulturminnelovens formål er at kulturminner og kulturmiljøer skal vernes både som en del av vår kulturarv og identitet, og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning (Holme og Finne i Holme 2005 bind 2 s. 24). Kulturminner som ikke er fredet eller vedtaksfredet faller utenfor denne loven, men disse vernes etter Plan og bygningsloven av 14. juni 1985, som gjennom arealplanlegging kan regulere til bevaring (Holme 2005 bind 2 s. 13).

Kulturminner fra før 1537, stående byggverk eldre enn 1650 og samiske kulturminner eldre enn 100 år, er etter Kulturminneloven automatisk fredet (Kulturminneloven § 4). Det vil si at det, i henhold til Kulturminnelovens § 3 (Kulturminneloven 1978) ikke er lov å gjøre inngripen i disse kulturminnene. Inngripen er kun lovlig gjennom særskilt tillatelse til inngrep etter § 8 i Kulturminneloven. Kulturminner som faller utenfor Kulturminnelovens automatiske fredning er ikke nødvendigvis mindre verdifulle, men må fredes etter vedtak i henhold til Kulturminnelovens § 15.

Kulturminner gir kunnskap og opplevelser som kan gi en følelse av tilhørighet og selvforståelse (Miljøverndepartementet 2004-2005 s.5). Mennesker opplever ofte at kulturminner er med på å gjøre deres hjemsted unikt, og føler dermed en slags tilhørighet til den historien kulturminnene forteller. Fordi kulturminner forteller en historie om tidligere hendelser på dette stedet vil kulturminner være en viktig del av et steds identitet (Miljøverndepartementet 2001-2002). Går kulturminner tapt vil vi derfor miste sentrale deler av vår nasjonale historie og vår identitet. Stedstilhørighet og en forankring til fortiden gir trygghet, trivsel og en fellesskapsfølelse som er viktige verdier for mange mennesker (Holme 2005 bind 1 s. 14). Kulturminner kan også fortelle en lokal historie, eller en nasjonal historie. Det er både et lokalt, regionalt og nasjonalt ansvar å ivareta kulturminner. Myndighetenes målsetting er at kulturminner skal ivaretas som ressurser og vitenskapelig kildemateriale til opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet for både nålevende og fremtidige generasjoner (Miljøverndepartementet 2004-2005 s. 7).

Verneverdige bygninger har en spesiell kunnskapsverdi fordi de forteller om tidligere byggeskikk, materialbruk og konstruksjonsteknikker (Riksantikvaren 2012). Man kan også tilegne seg kunnskap om hvordan bygninger har blitt bygget som en klimaskjerm for å stå imot vær og vind (ibid). Mennesker har alltid tatt klima og vær med i betraktning i byggeskikk (Flæte et al 2010 s. 122). Et eksempel er plasseringen av bygget i forhold til

vindretning og tilgang til vann. Noe av det som er sentralt i Kulturminneforvaltningen i dag er å lære av de teknikkene og materialene som ble brukt for å bygge solide og robuste bygg. Hvor klimatilpasningseffektivt et bygg er, avhenger av bygningens retning og utforming, takvinkel, plassering i terreng, materialvalg og byggemetode.

Kulturminner kan gi nye verdier og brukes på nye måter. Et mål i Regjeringens kulturminnepolitikk er at kulturarven i større grad skal tas i bruk og danne grunnlag for verdiskapning i bred forstand (Miljøverndepartementet 2004-2005 s. 15). Kulturminner benyttes derfor i en større grad i næringslivet. Kulturminner skal generere kulturell, sosial og økonomisk utvikling i samfunnet (Miljøverndepartementet 2004-2005 s. 11). De er derfor en viktig ressurs i samfunnsutviklingen, og dermed representerer ikke bare kulturminner en verdi, men de skaper også nye verdier (Miljøverndepartementet 2004-2005 s. 15).

Kulturminner er uerstattelige kilder til kunnskap og opplevelse (Miljøverndepartementet 2004-2005 s.6), og nettopp fordi kulturminner er en ikke-fornybar ressurs er de viktige å ivareta slik at fremtidige generasjoner kan få samme glede og nytte av kulturminnene som vi. I kulturminnepolitikken er det ikke et mål at man skal kunne verne om alle kulturminner, men kulturminner og kulturmiljøer som inngår som en del av vår kulturarv og identitet skal vernes etter egenart og variasjon. Grunnleggende er det at man skal kunne vise til et mangfold som gjenspeiler vår historie og kultur (Miljøverndepartementet 2004-2005 s. 6-7).

1.3 Klimaendringenes effekt på kystnære kulturminner

Riksantikvaren påpeker at det er Vestlandet og kyst-Norge som i størst grad vil merke klimaendringene (Riksantikvaren 2010 c). Derfor er det de kystnære kulturminnene som er spesielt utsatt for klimarelaterte skader. Riksantikvaren fokuserer på hvilken trussel klimaendringene representerer for kulturhistoriske bygninger og hvilke konsekvenser klimaendringene kan føre til. Kulturhistoriske bygg vil i fremtiden utsettes for et våtere og varmere klima som vil føre til økt nedbrytning og råteskader (ibid). På bakgrunn av dette henter jeg mine data primært i fra fylker og kommuner som forvalter kulturhistoriske bygninger i kystnære strøk.

Klimaendringene vil føre til ulike konsekvenser for ulike deler av landet. Klimarelaterte skader på kulturminner vil variere geografisk, og vil også avhenge av vedlikehold og kulturminnenes fysiske tilstand (Kaslegard 18/10-12). Klimaendringer vil både være langsiktige i form av havnivåstigning, økning av nedbør og temperaturøkning, og kan forekomme som akutte når ekstremvær slår til. Ekstremvær som stormflo, sterke vinder, ekstreme nedbørmengder og flom vil kunne gi akutte skader på kulturminner (Kaslegard et al 2010 s.9). Skader på kulturminner som følge av langsiktige klimaendringer vil for eksempel være nedbrytning av materialer som i stor grad skyldes oppfuktning, råte og en økning av skadedyrangrep. Skader som følge av ekstremvær vil kunne være fuktskader, ødeleggelse av konstruksjonen eller grunnfundament og korrosjon (Kaslegard et al 2010 s.15-23). I verste fall kan ekstremvær føre til at kulturminner blir forflyttet fra sin opprinnelige plass, eller føre til total kollaps av bygninger.

Store deler av de bygde kulturminnene som befinner seg i kystnære områder er av trematerialer. Hele 80 % av den fredete bygningsmassen i Norge består av trebygninger. Vi har en rik kystkultur bestående av en mengde ulike sjøhus og boliger i tre som har stor plass i de lokale stedenes historie og utvikling. 76 % av alle skadene på bygninger skyldes en eller annen form for fuktpåvirkning (Flæte et al 2010 s. 122), noe som vil føre til at bygningsdeler i tre vil få en økt risiko for råteskader, skadedyrangrep og biologisk nedbrytning (Kaslegard et al 2010 s.15-17). SINTEFs forskningsprogram "Klima 2000" viser til at det er bygningers klimaskjerm, altså tak, yttervegger og gulv mot grunnen, som vil bli mest utsatt for fuktrelaterte skader (Riksantikvaren 2010 b s. 6). Et varmere og fuktigere klima vil kunne føre til at den biologiske nedbrytningsprosessen vil foregå i et mye raskere tempo enn med dagens klima. Klimaforholdene vil kunne føre til gode vekstvilkår for skadedyr som husbukk og stripet borebille (Kaslegard et al 2010 s. 15-17).

Nedbrytning av treverket vil også kunne føre til skader på bygningskonstruksjonen. Oppfuktning over lengre perioder vil bli et større problem i fremtiden ettersom det forventes en kraftig økning i årsnedbør som vil føre til flere døgn med regnvær (Hanssen-Bauer et al 2009 s.63). Faren er at treverket ikke får tørket opp igjen, og dermed får råtesopp gode vekstbetingelser. Enkelte tresorter kan overleve etter angrep av råtesopp i det man kaller en dvaletilstand hvor treverket befinner seg i langt tørrere forhold. Dersom treverket stadig blir oppfuktet på ny, og ikke kommer inn i denne dvaletilstanden, vil råtesopp i større grad en

tidligere skade kulturminner i tre (Kaslegard et al 2010 s.15).

1.4 Hva blir de økonomiske konsekvensene?

I Norge har man et stort etterslep på vedlikehold av kulturminner (Flæte et al 2010 s. 127) Multiconsult og PwC har regnet ut at bare i kommunesektoren ligger vedlikeholdsetterslepet på mellom 94-142 milliarder kroner. Som følge av et stort vedlikeholdsetterslep på kulturminner, vil kulturminnenes sårbarhet for klimaendringer øke i fremtiden. Manglende vedlikehold på kulturhistoriske bygninger vil føre til en økning av skader på konstruksjonen fordi konstruksjonene ikke er rustet til å håndtere økte nedbørsmengder (ibid).

1.5 Studiens rammer

Klimaet er i konstant endring. Om klimaendringene er et resultat av naturlige endringer eller et resultat av menneskelig påvirkning og CO₂-utslipp er omdiskutert. Forskere kan bevise og motbevise både det ene og det andre. Hvorvidt de endringene vi ser i dag er menneskeskapte, en naturlig utvikling, eller begge deler vil ikke bli drøftet her. Jeg velger å se på klimaendringer som et faktum. Klimaendringer er noe som skjer både i nær og fjern fremtid, og gir både kortsiktige og langsiktige konsekvenser. Langsiktige klimaendringer som havnivåstigning og økte temperaturer er ikke klimaendringer man vil se konsekvensene av i år eller til neste år, men endringer som vil gi konsekvenser for kulturminner om kanskje 50-100 år. Ekstremværhendelser som stormflo, kraftig regn og vind fører til akutte skader på kulturminner. Disse to ulike tidsperspektivene representerer ulike skader på kulturminner som krever ulike former for forebygging og tiltak. Jeg ser klimaendringer som et problem man noen steder allerede ser effekter av og som i fremtiden vil by på flere utfordringer for Kulturminneforvaltningen.

Klimaendringenes effekter på kulturminner er et nytt og usikkert felt. Forskning på dette området er utført hos blant andre Riksantikvaren, som har deltatt i et nordisk samarbeidsprosjekt og som har resultert i 4 delrapporter (Kaslegard et al 2010 s.4). I rapportene kommer det frem at den største trusselen mot kulturminner er forfall, og den største årsaken til at kulturminner forfaller skyldes klimatiske forhold (Kaslegard et al 2010 s.

39). Regjeringens resultatmål 1 i den nasjonale kulturminnepolitikken er å minimalisere det årlige tapet av kulturminner og kulturmiljøer som følge av fjerning, ødeleggelse eller forfall (Miljøverndepartementet 2004-2005 s. 16). Klimatilpasning for kulturminner er derfor en viktig strategi for å nå dette målet. I følge Kaslegard et al (2010) fører endringer i klimaet ,med våtere og mer ekstreme værhendelser, til at forfall av kulturminner skjer i et stadig raskere tempo. Behovet for vedlikehold og istandsetting vil øke og dette blir ytterligere problematisk fordi kulturminner allerede lider av et stort vedlikeholdsetterslep (Kaslegard et al 2010 s. 39). På bakgrunn av at klimaendringer vil utgjøre en trussel for kulturminner i fremtiden og endre kulturminners bevaringsforhold, vil arbeid med klimatilpasning i denne sektoren være nødvendig.

Det er Kulturminneforvaltningens oppgave å verne kulturarven i Norge (Miljøverndepartementet 2012-2013 a s. 6-7). Da Miljøverndepartementet ble opprettet i 1972 ble Kulturminneforvaltningen overført fra Kulturdepartementet til Miljødepartementet (ibid). Forvaltningen står likevel ikke alene med dette arbeidet. Et tett samarbeid mellom forvaltningens ulike nivåer, private eiere, museer og ulike organisasjoner er nødvendig for å sikre at arbeidet med kulturminnevern fungerer godt. Regjeringen mener at tydelige roller, klare ansvarsforhold og gode samarbeidsrutiner vil bidra til dette (Miljøverndepartementet 2004-2005 s.75). Derfor er det viktig å se nærmere på hvordan Kulturminneforvaltningen er organisert, hvordan ansvar og myndighet er delegert i organisasjonen og hvilke samarbeid forvaltningen har innad i organisasjonen og med aktører utenfor. Å se på hvordan Kulturminneforvaltningen er organisert i dag vil gi et utgangspunkt for å si noe om hvordan arbeid med klimatilpasning kan bli bedre integrert i forvaltningen.

Samfunnssikkerhet og beredskap handler om å sikre liv, helse og materielle verdier mot ulike typer trusler og risiko (Miljøverndepartementet 2012-2013 b s. 48). På flere områder vil klimaendringene endre risiko i samfunnet (ibid). Risiko må sees i sammenheng med sårbarhet. Hvor sårbart samfunnet vårt er for klimaendringer er helt sentralt i NOU «Tilpassing til eit klima i endring» hvor utvalget går inn på hver enkelt sektor for å kartlegge hver enkelt sektors sårbarhet. Sikkerhet relateres ofte til forebyggende tiltak der hensikten er å redusere sannsynligheten for at det skal inntreffe en uønsket hendelse, samt redusere konsekvensene dersom den uønskede hendelsen skulle inntreffe (Aven et al 2011 s. 17). Målet med samfunnssikkerhet er å oppnå et robust samfunn.

Det faktum at klimaendringer utgjør en trussel for kulturminner danner bakgrunnen for en todelt problemstilling:

- Hvorfor blir klimatilpasning i liten grad integrert i Kulturminneforvaltningens arbeid med kulturminnevern?
- Hvordan kan arbeid med klimatilpasning i Kulturminneforvaltningen forbedres?

Spørsmålene drøftes i lys av teorier om organisasjon, ledelse, risikostyring, kunnskap, endring og effektivitet. Jeg knytter oppgaven i stor grad opp mot teori om effektivitet for å se på hvilke forutsetninger Kulturminneforvaltningen har for å effektivt arbeide med klimatilpasning.

5 desember 2008 ble et utvalg nedsatt ved kongelig resolusjon for å greie ut om samfunnets sårbarhet og behov for tilpasning til konsekvensene av klimaendringene (Flæte et al 2010). Utvalget presenterer sine funn i NOU «Tilpassing til eit klima i endring» (ibid). Utvalget presenterer fem forutsetninger som bør være til stede for å få til et godt klimatilpassningsarbeid i kommunene:

1. Et solid og tilgjengelig kunnskapsgrunnlag.
2. Kompetanse og kapasitet til tilpassningsarbeidet.
3. Nasjonal støtte og tydelige styringslinjer.
4. Prioritering og ressurser.
5. Samspill på tvers av sektorene.

(Flæte et al 2010 s. 184)

Disse fem forutsetningene vil også være sentrale for å få til et så godt arbeid som mulig med klimatilpasning for kulturminner. Gjennom å kartlegge hvor godt disse fem forutsetningene er integrert i Kulturminneforvaltningen kan det dannes grunnlag for å si noe om hvor effektivt Kulturminneforvaltningen arbeider med klimatilpasning. For å besvare min problemstillings siste del om hvordan arbeid med klimatilpasning for kulturminner kan forbedres i Kulturminneforvaltningen, vil disse fem forutsetningene være sentrale. De har

stor betydning for oppgavens struktur.

Mitt kildemateriale består av NOU'er, rapporter og stortingsmeldinger. I tillegg vil data bestå av intervjuer med sentrale informanter i Kulturminneforvaltningen. Jeg vil gå inn i de ulike nivåene i Kulturminneforvaltningen for å se på hvordan hvert enkelt nivå arbeider med denne problematikken. Jeg har også deltatt på en konferanse i Florø om klima og kulturminner hvor samtaler med deltakerne har gitt meg interessante innspill og vil bli brukt som referansemateriale.

2. Teori

2.1 Struktureringsteori

Innenfor sosiologien har man to ulike paradigmer når det kommer til samfunnsforskning. Disse er metodisk kollektivism og metodisk individualisme. Komplekse fenomener i samfunnet kan ifølge den metodiske individualisten Weber forklares ut i fra sosiale handlinger (Gilje og Grimen 2011 s. 95-99). En sosial handling må ha en subjektiv mening for den handlende, og dermed blir individets hensikt og motiver bak handlingen viktig for å forklare sosiale samfunnsfenomener. Denne sosiologiske oppfatningen hører inn under handlingsparadigmet (ibid).

Durkheim, som var metodisk kollektivist, mente derimot at sosiale handlinger må forstås og forklares ut i fra objektive sosiale strukturer (Gilje og Grimen 2011 s. 95-99). Durkheim mente at vitenskap er sosiale fakta som kan studeres som ting, og at de viktigste sosiale fakta er institusjoner og strukturer. Målet for metodiske kollektivister er å finne sosiale lover som kan forklare individenes atferd. Dette tankesettet hører inn under faktaparadigmet (ibid).

Giddens påpeker at man kan snakke om at virkeligheten kan eksistere uten menneskene (Giddens 2003 s. 535-536). Virkeligheten og de fysiske omgivelsene vil alltid være der ubetinget av om vi mennesker eksisterer. Det samme kan man derimot ikke si om samfunnet. Giddens mener at selv om det Durkheim kaller sosiale fakta kan hindre oss i en del

handlinger, er det mennesket selv som bestemmer hva det vil gjøre. I egenskapen av å være et menneske kan vi ta beslutninger og valg, og ikke bare være et passivt offer for alt som hender rundt oss. Giddens mener at man kan forene de to ulike paradigmene til Weber og Durkheim. Gjennom å kople struktur og handling ser man at mennesker aktivt produserer og omdanner sosiale strukturer gjennom sin hverdagslige aktivitet, og at samfunnet danner en struktur i den forstand at mennesker opptrer på en regelbundet og forholdsvis forutsigbar måte. Dette kaller Giddens for strukturens dualitet. All sosial handling forutsetter at det finnes strukturer, samtidig som strukturer forutsetter handling ettersom strukturer er avhengige av regelbundenhet i menneskenes atferd. I følge Giddens er handling kun mulig gjennom at hver og en av oss er i besittelse av en stor mengde sosialt konstruert kunnskap.

Aktørbegrepet

I organisasjonsteori bruker man ofte betegnelsen aktører på organisasjonens ansatte. Aktørbegrepet kan også brukes om institusjoner. I studien brukes aktørbegrepet både om ansatte i Kulturminneforvaltningen, og om institusjoner utenfor Kulturminneforvaltningen som bidrar i arbeid med kulturminnevern.

2.2 Organisasjonsstruktur

Organisasjonsstrukturen viser til hvordan en organisasjon er bygd opp og hvordan posisjoner og funksjoner i organisasjonen er plassert (Jacobsen og Thorsvik 2002 s.69-70).

Organisasjonsstrukturen kan være med på å regulere organisasjonsaktørenes atferd. Gjennom atferdsregulering oppnår man en stabilitet i organisasjonen som gjør at ulike aktører samarbeider og samhandler. Organisasjonsstrukturen er ikke bare med på å regulere atferden og skape stabilitet, men den er også med på å begrense og koordinere aktørenes atferd. Aktørenes atferd begrenses ved at aktørene har visse arbeidsoppgaver som skal utføres innenfor visse ansvarsområder. Dermed begrenses aktørens oppgaver til det som er aktørens ansvar. Dersom organisasjonen er delt inn i avdelinger hvor aktører med samme ansvarsområde blir satt sammen, vil den fysiske avstanden til aktører med andre ansvarsområder også sette en fysisk begrensning. Det at flere aktører innenfor et ansvarsområde skal arbeide sammen er med på å koordinere atferd i organisasjonen (ibid).

Sentrale spørsmål som omhandler strukturen i en organisasjon er hvilke oppgaver som må løses for å realisere målene, hvordan disse oppgavene skal fordeles og koordineres og hvem som skal ha myndighet til å fatte beslutninger i organisasjonen (Jacobsen og Thorsvik 2002 s. 71-72). Disse spørsmålene er med på å forme organisasjonens struktur.

Funksjonsbasert inndeling av en organisasjonsstruktur vil si at samme former for ansvar og oppgaver samles i en organisatorisk avdeling (Jacobsen og Thorsvik 2002 s.74). For eksempel en regnskapsavdeling, en avdeling for utvikling, en avdeling for produksjon og så videre. Kulturminneforvaltningen er strukturert etter en slik funksjonsbasert inndeling. I Kulturminneforvaltningen har man ikke avdelinger, men nivåer hvor hvert nivå har sine oppgaver og ansvarsområder. Fordelene ved en slik organisering er at en avdeling spesialiseres innenfor avdelingens fagfelt og at enhetskostnadene synker som følge av at faste kostnader fordeles på flere produkter. Man kan også se ulemper ved funksjonsbasert organisasjonsstruktur, som at denne spesialavdelingskulturen kan utvikles til avdelingsegoisme. Aktørene er så inne i sitt eget fagfelt og ansvarsområde at de mister interesse og forståelse for andre aktørers arbeid i organisasjonen. Dermed kan det utvikles samarbeidsproblemer mellom de ulike avdelingene (ibid).

Sentralisert og desentralisert organisasjonsstruktur

Sentralisert styring i en organisasjon har ulike fordeler og ulemper. Faktorer som taler for sentralisert styring er at ledelsen i større grad kan gi klare styringslinjer og at man kan sikre en ensartet praksis og personalpolitikk, som igjen fører til en forutsigbar organisasjon (Jacobsen og Thorsvik 2002 s. 85). Denne formen for organisering kalles også for top-down modellen. Ulemper ved en sentralisert organisering vil være informasjonsproblemer som følge av at kunnskap i ulike deler av organisasjonen ikke blir fullt utnyttet, samt at de ansatte ikke får anledning til å ta initiativ og jobbe kreativt som igjen svekker aktørenes ansvarsfølelse. I tillegg kan ansvarsfølelsen hos de ansatte også svekkes fordi de ansatte i organisasjonen ikke får delta i sentrale beslutninger som angår deres egen arbeidssituasjon (ibid).

Desentralisert styringsform, også omtalt som botten-up modellen, har også ulike fordeler og ulemper. En klar fordel er at man får utnyttet den kunnskapen og de erfaringene som

organisasjonens aktører har om lokale forhold (Jacobsen og Thorsvik 2002 s. 85). En desentralisert organisasjon vil fremme fleksibilitet og rask tilpasning i organisasjonen. I tillegg er det svært positivt at de ansatte motiveres og stimuleres til å jobbe kreativt noe som øker graden av ansvarsfølelse. Det som vil være den største ulempen ved en slik form for organisering er at aktørene kan bli mer opptatt av å nå delmål enn å nå organisasjonens overordnede målsetninger.

Kulturminneforvaltningen er organisert etter en desentralisert styringsform. I en melding som Administrasjonskomiteen la frem i 1975 ble det foreslått at forvaltningen skulle styres etter en desentralisert styringsmodell (Christensen et al 2010 s. 41). Denne formen for styring skulle avlaste departementene for enkeltsaker og dermed kunne departementene fungere bedre som sekretariater for statsrådene. Desentralisert styring ble også sett på som positivt fordi beslutningene som skulle fattes ble tatt av dem som ble påvirket av dem (ibid).

2.3 Organisasjonsprosesser

Prosessene i en organisasjon skal føre til at organisasjonen når sine overordnede mål. Organisasjonsprosessen kan knyttes til to ulike aspekter (Andersen 2009 s.84). Den ene er oppgaveorientering som viser til organisasjonens forhold til omgivelsene. Det vil si at organisasjonen skal produsere noe som noen utenfor organisasjonen har behov for. Den andre er relasjonsorientering som viser til forholdet mellom ledelsen og de ansatte i organisasjonen (Andersen 2009 s.84).

2.4 Organisasjonsledelse

Lederskapet er en viktig del av organisasjonen og er også sentral for effektivitet i organisasjonen (Andersen 2009 s.82). Ledelsen i en organisasjon skal gjennom organisasjonens ansatte oppnå resultater, det man kaller måloppnåelse. Andersen (2009) definerer ledelse på følgende måte;

Ledelse er den atferd som ett eller noen individer i en gruppe, organisatorisk enhet eller organisasjon utviser, og som gjelder systematisk påvirkning på de andre med sikte på at

gruppen eller organisasjonen skal løse bestemte oppgaver og nå bestemte mål.

(Andersen 2009 s.83)

Ledelsen i en organisasjon skal altså stimulere de ansatte i organisasjonen til å arbeide og løse oppgaver for å nå organisasjonens mål. Ledelsen er derfor en viktig del av organisasjonen. Den øverste ledelsen i Kulturminneforvaltningen er Miljøverndepartementet som utarbeider mål, strategier og virkemidler (Aasland et al 2002 s. 272), mens riksantikvaren og fylkeskommunen også til dels fungerer som en ledelse ovenfor kommunene. Gjennom å stimulere de ansatte i organisasjonen for å nå organisasjonens mål, bidrar lederskapet til effektivitet og legitimitet (Andersen 2009 s.83). Ledelse blir derfor en prosess mellom ledelsen og de ansatte (Jacobsen og Thorsvik 2002 s.377). De organisatoriske løsningene organisasjonen jobber innenfor, altså rammeverket, vil være med på å legge føringer for ledelsens rolle. Samtidig har ledelsen i organisasjonen, ut i fra sine posisjoner, mulighet til å påvirke og forme dette rammeverket (Jacobsen og Thorsvik 2002 s.377). Ledelsen skal også planlegge, koordinere og kontrollere aktiviteten til de ansatte. Arbeidsoppgaver og makt blir fordelt i ulike deler av organisasjonen, og det er dette som er med på å forme organisasjonens struktur (Andersen 2009 s. 84).

En viktig oppgave ledelsen i en organisasjon har ansvar for er planlegging og organisering (Jacobsen og Thorsvik 2002 s.380). Etter desentraliseringen av den norske forvaltningen på 1980-tallet har kommunene i større grad fått ansvar for egen planlegging og organisering. Etter at Kommuneloven ble iverksatt i 1993 fikk kommunene større frihet til selv å velge organisasjonsform (Norsk institutt for by- og regionforskning 2008 s. 29). Ettersom det er kommunene som selv velger hvordan planlegging og organisering skal foregå har Miljøverndepartementet fått mindre betydning enn tidligere i Kulturminneforvaltningen. Ledelsen skal også utarbeide og fastslå langsiktige mål, tildele ressurser ut i fra behov for prioritering og tildele arbeidsoppgaver til riktige fagansvarlige (Jacobsen og Thorsvik 2002 s.380). Ledelsen skal også forbedre samordning, produktivitet og effektivitet på best mulig måte.

I følge Aven et al (2011) bør et hensiktsmessig system for ledelse og styring baseres på utviklingen av en ledelsesstruktur og -utøvelse knyttet til følgende:

- Utforming av mål og visjoner
- Utforming av hensiktsmessige løsningsforslag og tiltak
- Bruk av ulike former for analyser og vurderinger for å vurdere godheten av disse
- Bruk av stimuleringsiltak, for eksempel insentiver

(Aven et al 2011 s.75)

Dette er altså forutsetninger som bør være tilstede for at ledelsen i en organisasjon skal fungere etter beste evne.

2.5 Organisasjonsendring og endringsmotstand

Utviklingen i samfunnet skjer stadig raskere og organisasjoner må sette inn utviklingstiltak for å klare å holde følge med samfunnsutviklingen, og tilfredsstillende samfunnets krav og etterspørsel. Dette kalles for eksterne endringsimpulser (Andersen 2009 s. 235).

Klimaendringer er et eksempel på en ekstern endringsimpuls, eller ytre faktor, som fører til at forvaltningen i Norge ønsker å implementere arbeid med klimatilpasning i samtlige samfunnssektorer for å møte utfordringene og redusere trusselen klimaendringene utgjør. Arbeid med klimatilpasning krever en forankring i endringsteori fordi det handler om å tilpasse samfunnet, ulike sektorer og organisasjoner, til en forutsett endring.

Endring innebærer ofte nytenkning og å gjøre noe på en ny måte, men endring kan også bety å gå tilbake til noe som har vært (Jacobsen og Thorsvik 2002 s. 351). I denne studien vil det være nødvendig å se på hvordan et nytt felt kan integreres i Kulturminneforvaltningen, og hvordan Kulturminneforvaltningen på best mulig måte kan håndtere en endring i forvaltningens organisering. Organisatorisk endring innebærer at noe forandres ved at det utvikles nye elementer i tillegg til de elementene organisasjonen allerede har, at eksisterende elementer koples sammen eller splittes opp på nye måter, eller ved at man forkaster eksisterende elementer og implementerer noe helt nytt.

Organisasjonsendring er en måte organisasjonsledelsen styrer organisasjonen på i motsetning

til organisasjonsforandring. Organisasjonsforandrings forekommer kontinuerlig som en naturlig prosess gjennom utskiftning av ansatte, omorganisering av avdelinger eller ved innføring av nye rutiner (Andersen 2009 s. 233). Organisasjonsendring er et planlagt prosjekt som er avgrenset i tid fordi det er en prosess som startes og avsluttes på bestemte tidspunkt. Planlagte endringer skjer ved at organisasjonen aktivt tilpasses til nye forhold. Denne formen for menneskestyrt endring baseres på læring. Planlagt endring dreier seg om endring av organisasjonens struktur. Sentrale aktører i organisasjonen analyserer eksterne og interne forhold for så å lage en strategi eller handlingsplan som de tilpasser organisasjonsstrukturen og -kulturen etter (Jacobsen og Thorsvik 2002 s. 354-355). French et al (1989) definerer organisasjonsendring slik:

Organisasjonsutvikling er en planlagt innsats som omfatter hele organisasjonen, styrt av ledelsen for å øke organisasjonens effektivitet gjennom planmessig intervensjon i organisasjonens prosesser med hjelp av atferdsvitenskaplig kunnskap.

(Andersen 2009 s. 233)

Målene med å utvikle organisasjoner er i følge French et al (1989) å øke den organisatoriske effektiviteten, å bedre tilpasningsevnen med hensyn til markeder, teknologier og samfunnsutviklingen, og å øke organisasjonens evne til å nå sine egne mål (ibid).

Motstand mot organisasjonsendring begrunnes ofte med at aktørene i organisasjonen opplever mangel på stabilitet og forutsigbarhet ved organisasjonsendring, og dermed blir dette sett på som noe negativt (Amundsen og Kongsvik 2008 s. 89). Felteorien betegner motstand som en kraft som genereres av endringen i seg selv (Amundsen og Kongsvik 2008 s. 92). Det kan være mange grunner til at aktører i organisasjonen skaper motstand mot endring. Endring kan i følge Antonacopoulou og Gabriel (2001) sees enten som en trussel for stabilitet og trygghet i organisasjonen eller som en mulighet for å skape vekst og utvikling. Hvordan aktørene i organisasjonen opplever endring vil ha betydning for om endring vil bli positivt eller negativt tatt i mot, men endringens innhold, omfang og form vil også være av betydning for hvordan endringen oppfattes (Amundsen og Kongsvik 2008 s. 90-91).

Organisasjonsendring vil ofte innebære at noen mister makt eller blir mindre sentrale i

organisasjonen og får mindre innflytelse (Amundsen og Kongsvik 2008 s. 93). Dette vil kunne endre de eksisterende interessekonfliktene eller skape nye. Endring av maktposisjoner og innflytelsespersoner vil igjen skape ubalanse i organisasjonen. Endringene kan skape motstand fordi aktører med maktposisjoner og sterk innflytelse er redd for å miste sine posisjoner i organisasjonen.

En annen grunn til at endring kan skape motstand er aktørenes mangel på endringsberedskap (Amundsen og Kongsvik 2008 s. 95-96). Endringsberedskap vil si den motivasjonen og muligheten aktørene i organisasjonen har til å følge opp endringene. Dersom aktørene ikke har kapasitet eller ressurser til å gjennomføre endringene, eller betrakter endringene som unødvendige, kan dette føre til en lav endringsberedskap (ibid). Endringene vil dermed møte motstand fra organisasjonens aktører.

2.6 Formell normativ struktur og faktisk atferd

Den formelle normative strukturen i en organisasjon vil si de normer og forventninger som knyttes til de ulike aktørene i organisasjonen (Egeberg 1991 s. 20). Det kan for eksempel dreie seg om normer for hva slags problemer organisasjonen bør/må ta stilling til, og hvilke løsninger som er akseptable. Fordi den normative strukturen er formell, vil normene og forventningene til organisasjonens aktører være personuavhengige. Normene og forventningene følger aktørens rolle, og ikke aktøren personlig. Den formelle normative strukturen regulerer aktørene på to ulike måter. På den ene siden regulerer strukturen aktørens deltakelse og aktivisering gjennom det som kalles en beslutningsstruktur, men samtidig kan strukturen også regulerer aktørens definering og problemløsning gjennom det man kaller aksess strukturer (Egeberg 1991 s. 20-21).

Det man kaller faktisk atferd er den faktiske beslutningsatferden som finner sted blant aktørene i en organisasjon (Egeberg 1991 s. 22). Det går altså mer ut på hvordan aktørene velger å håndtere og løse oppgaver og problemstillinger ut i fra den formelle normative strukturen. Selv om den formelle normative strukturen i en organisasjon er idealet, er det ikke sikkert at aktørene følger den i praksis. Den faktiske atferden vil i større eller mindre grad sammenfalle med den formelle normative strukturen. Sosialisering, disiplinering og direkte

kontroll er midler brukt for å sørge for at aktørene i organisasjonen handler etter forventningene i den formelle normative strukturen. Gjennom disse midlene skal aktørene motiveres, identifiseres og korrigeres (Egeberg 1991 s. 22-23).

2.7 Kunnskapsimplementering og kunnskapsoverføring

Daft og Weick (1984) skiller mellom organisatorisk kunnskap fra individuell kunnskap fordi organisatoriske kunnskapsstrukturer er sosialt konstruerte og er avhengige av forhandlinger og konsensus mellom organisasjonens medlemmer (Lyles et al 1996 i von Krogh og Roos 1996 s. 84). Informasjon og kunnskap i en organisasjon er viktige bestemmelsesfaktorer for strategiske endringsprosesser i organisasjonen (Hærem, von Krogh og Roos 1996 i von Krogh og Roos 1996). Dersom man vil skape en endring i en organisasjons strategier, oppbygning eller oppgavefordeling vil altså kunnskapsimplementering være en viktig del av endringsprosessen. For å integrere et nytt fagfelt i en organisasjon må ofte organisasjonens struktur og prosesser endres slik at det nye fagfeltet sammenfaller med organisasjonen. Så for å kunne endre Kulturminneforvaltningen slik at klimatilpasning blir integrert i forvaltningens arbeid, vil kunnskap om klimaendringer og endringenes konsekvenser på kulturminner være et viktig element. Et av problemene som kan oppstå i en organisasjons endringsprosess er et kunnskapsgap. Et kunnskapsgap oppstår ofte mellom det organisasjonen har av kunnskap, og organisasjonsledelsens intenderte kunnskap, altså den kunnskapen organisasjonsledelsen streber etter å oppnå. Realiserte strategier er resultatet av slike kunnskapsoverføringsprosesser, og vi vil ofte se at organisasjonens realiserte strategier ikke er helt i overensstemmelse med slik ledelsen av organisasjonen ville det. Ledelsens evne til å påvirke kunnskapsoverføringsprosessen er avhengig av hvor vellykket implementeringen av ledelsens intensjoner er (Hærem, von Krogh og Roos 1996 i von Krogh og Roos 1996 s. 128-130). Dersom man ønsker en strategisk endring i organisasjonen vil det være nødvendig å tette dette kunnskapsgapet.

I en organisasjon skal kunnskap overføres gjennom forskjellige ledd i organisasjonen. Kunnskapsoverføring skjer ved at mottakeren av informasjonen har prinsipielt samme forståelse av saken som avsenderen (Hærem, von Krogh og Roos 1996 i von Krogh og Roos 1996 s. 119). Man har for eksempel en organisasjonsledelse, avdelingsledelse og avdelinger,

eller som i Kulturminneforvaltningen staten, fylkeskommunene og kommunene. Ettersom at Berger og Luckmann (1966) poengterer at kunnskapsoverføring foregår gjennom de ulike nivåene, vil det være essensielt å se nærmere på hvilke sosiale prosesser og relasjoner som forekommer mellom nivåene i kulturminneforvaltningen, samt hvilke ulike maktforhold som finnes. Kunnskap utvikles, overføres og vedlikeholdes i sosiale relasjoner (Wathne, Roos og von Krogh 1996 i von Krogh og Roos 1996 s. 58), og likevel ser man i organisasjoner at kunnskapsoverføring som involverer aktører fra ulike sosiale kontekster danner en felles kunnskapsstandard i samarbeidende kontekster (Wathne, Roos og von Krogh 1996 i von Krogh og Roos s. 62). Det vil si at aktørene i organisasjonen har et felles kunnskapsgrunnlag som er ubetinget av aktørenes egen kunnskapsbakgrunn.

2.8 Effektivitet i organisasjonen

I følge systemteoretikerne Katz og Kahn er det organisasjonens produktivitet som er utgangspunktet for å kunne måle organisasjonens effektivitet (Andersen 2009 s.207). Det er aktiviteten i organisasjonen som sier noe om organisasjonens effektivitet. Katz og Kahn utviklet fire definisjoner av organisasjoners effektivitet. Den første definisjonen er preferansemessig rangering av interessenter. Det vil si at organisasjonsmessig effektivitet består i å oppfylle interessentenes forventninger, krav eller mål, men også det at noen interessenters forventninger uttrykkes som begrensninger (Andersen 2009 s. 207). I Kulturminneforvaltningen vil interessentenes forventninger, krav og mål være de mål og retningslinjer som Miljøverndepartementet utarbeider, samt lovverket som gir aktørene i Kulturminneforvaltningen rettigheter og begrensninger. Den andre definisjonen går ut på overlevelse som det ytterste kriterium. Dette er en omstridt definisjon fordi det vil være vanskelig å avgjøre om en organisasjon har «overlevd» eller ikke, samtidig som overlevelse som et kriterium viser til at alle organisasjoner som overlever er effektive, og de som har opphørt er ineffektive. Definisjonen er til liten hjelp. Den tredje definisjonen er aktivitet som organisasjonsmessig effektivitet. Denne definisjonen tilsier at produksjonen er organisasjonens svar på objektive oppgaver som bestemmes av omgivelsenes behov. Den siste definisjonen til Katz og Kahn er organisasjonsmessig bidrag til samfunnet. En organisasjons effektivitet vil kunne bedømmes etter størrelsen på bidraget til samfunnet, eller til suprasystemet som Parsons (1969) omtaler (Andersen 2009 s.208-211).

Slik jeg ser det vil det være viktig å se effektivitet i organisasjoner ut i fra systemteorien. Systemteoretikerne Katz og Kahn´s tredje definisjon på effektivitet i en organisasjon vil stemme godt overens med hvordan jeg skal studere Kulturminneforvaltningen. Denne definisjonen måler organisasjonens effektivitet ut i fra dens aktivitetsnivå og hva organisasjonen produserer ut i fra samfunnets behov. Effektivitet kan dermed måles ut i fra de fem forutsetningene;

- Kunnskap
- Kompetanse og kapasitet
- Nasjonale styringslinjer
- Prioritering og ressurser
- Samarbeid

Å kartlegge Kulturminneforvaltningens effektivitet, vil også kunne danne et grunnlag for å besvare hvordan forvaltningens arbeid med klimatilpasning for kulturminner kan forbedres.

2.9 Planlegging

Å integrere et nytt felt i Kulturminneforvaltningens arbeid forutsetter planlegging. Samfunnsplanlegging dreier seg i stor grad om at planleggerne innhenter kunnskap om nåtid og fortid som de bruker til å ta beslutninger om tiltak som skal settes inn for å oppnå en ønsket fremtid (Aven et al 2011 s. 31). Man skiller mellom to ulike planleggingsperspektiver. Langsiktig planlegging har et perspektiv på 12-15 år og inngår i det store kretsløpet. Her utarbeides det mål og visjoner for kommunen. Det utarbeides også en arealplan hvor man etter plan- og bygningsloven skal utarbeide regulerings- og bebyggelsesplaner. I det lille kretsløpet driver man med kortsiktig planlegging hvor det årlig vedtas en 4-årig økonomiplan også kalt handlingsprogrammet. Denne innebærer både årsrapportering og resultatvurdering som en slags egenvurdering i fra alle kommunale etater. I tillegg utarbeides det en budsjettplan for planens første år (Aven et al 2011 s.86-90).

Fordi planlegging kan sees som et forsøk på å få iverksatt tiltak som skal bidra til å nå samfunnsmessige mål, vil planlegging være nært knyttet opp mot politikk (ibid). Det statlige nivået er samfunnets maktmessige kjerne og derfor vil staten være det viktigste nivået i

samfunnsplanlegging (Aven et al 2011 s. 43). I tillegg til at statlige planoppgaver er å danne rammeverk og retningslinjer for fylkeskommunal og kommunal planlegging, kan staten selv utarbeide egne planer for å ivareta nasjonale eller statlige interesser som ikke blir ivaretatt på noen andre måter (Miljøverndepartementet 2013). Regjeringen er klare på hva som kreves for å få til en god måte å planlegge på. Planlegging i Kulturminneforvaltningen krever i likhet med andre sektorer et tett samarbeid mellom de ulike nivåene for at god planlegging skal kunne gjennomføres. Miljøverndepartementet skriver:

"En effektiv planlegging forutsetter en tidlig kontakt og et godt samspill fra kommunens side både med private lokale interesser og med statlige og fylkeskommunale organer under utarbeidingen av planene. Det er spesielt viktig å stimulere til medvirkning fra berørte og til offentlig debatt om planene før de endelig vedtas."

(Miljøverndepartementet 2009)

Gjennom planlegging kan man bidra til å oppnå et robust samfunn. For å oppnå en velfungerende planleggingsprosess, må noen grunnleggende faktorer integreres i arbeidet, som for eksempel samarbeid. Kunnskap om det man skal planlegge for eller rundt er også viktig for å være sikker på at riktige tiltak settes inn og at riktige beslutninger tas (Aven et al 2011 s.31-32). Det man planlegger for er et robust samfunn. For å få en oversikt over hvor robust samfunnet er må vi vurdere samfunnets evne til å:

- Hindre at uønskede hendelser skjer
- Unngå skadevirkningene når en uønsket hendelse skjer
- Håndtere skadevirkningene når en uønsket hendelse skjer
- Komme tilbake til ønsket normaltilstand så snart som mulig etter at en uønsket hendelse har inntruffet

(Aven et al 2011 s. 32)

2.10 Sikkerhetsstyring

Styring dreier seg både om å fastsette mål, utforme tiltak eller virkemidler og å føre tilsyn

med den praktiske gjennomføringen (Aven et al 2011 s. 36). Styringsprosesser i en organisasjon vil både påvirkes av relasjoner mellom ledelse og ansatte (vertikalt), og mellom sektorer eller avdelinger i organisasjonen (horisontalt). For å se nærmere på en organisasjons ulike styringsprosesser vil det være relevant å fokusere på tekniske og organisatoriske forhold, individuelle og mellommenneskelige relasjoner og forholdet mellom organisasjonens ansatte og ledelse (ibid). Myndighetenes tre grunnleggende prinsipper for sikkerhetsstyring og fordeling av ansvar og oppgaver er som følger:

- **Ansvarsprinsippet** går ut på at den som har ansvar for en sektor også har ansvar for å implementere nødvendige skadeforebyggende tiltak, beredskapsforberedelser og iverksettelse av tiltak i kriser og krig.
- **Likhetsprinsippet** gjør krav på at det skal være størst mulig likhet mellom organisering i fred, kriser og krig. Den som håndterer samfunnsoppgavene i fredstid, vil ha best mulig forutsetning for å håndtere oppgavene i kriser og krig.
- **Nærhetsprinsippet** tilsier at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå.

(Aven et al 2011 s.27-28)

For å oppnå et ønsket sikkerhetsnivå utformes det gjerne sikkerhetsmål (Aven et al 2011 s. 32). Sikkerhetsstyring er alle de tiltakene (virkemidlene) som utformes for å opprettholde og videreutvikle det ønskede sikkerhetsnivået organisasjonen har som mål. Ved å drive med sikkerhetsstyring i organisasjoner vil man sikre seg at arbeidet som utføres innenfor de ulike nivåene oppfyller organisasjonens mål gjennom virkemidlene de bruker, ut i fra de gitte rammebetingelsene (Aven et al 2011 s.67-70).

Sikkerhetsmessige hensyn i samfunnsplanlegging har vært en viktig målsetning i beredskapsarbeid, gjennom for eksempel å innføre internkontroll som styringsprinsipp i beredskapsarbeidet (Aven et al 2011 s. 34). Det betyr at virksomheten selv fører tilsyn med at lover, forskrifter og regler blir fulgt. Gjennom internkontroll blir direkte inngrep på detaljnivå mindre fordi myndighetenes rolle knytter seg mer opp til å påse at det er systemer og prosedyrer i virksomheten som gjør at lover og forskrifter blir fulgt (Aven et al 2011 s. 29). Dermed har myndighetene fått en mindre styringsrolle ovenfor virksomhetene, og virksomhetene må i større grad ta ansvar for egen sikkerhetsstyring.

2.11 Risikopersepsjon

Risikopersepsjon handler om hvordan folk flest forstår, opplever og håndterer risiko og farer (Aven et al 2011 s. 40). Hvordan man opplever og forstår risiko vil ifølge kulturrelativismen være individuelt og avhengig av blant annet erfaringer, holdninger, informasjon og kunnskap (ibid). Kulturrelativister mener at alle samfunn må forstås ut i fra sine egne premisser, og at alle mennesker tolker, oppfatter og forstår virkeligheten ut i fra sin egen kulturelle erfaringsbakgrunn (Siverts udatert). Trusselen klimaendringene utgjør vil derfor oppleves og vurderes ulikt fra person til person. Ut i fra kulturrelativismens syn finnes det ingen objektiv risikopersepsjon, og det vil si at det ikke vil være mulig å danne en allmenn objektiv vurdering om hvilken trussel klimaendringene utgjør for kulturminner. Ulik risikopersepsjon vil nødvendigvis påvirke arbeid med klimatilpasning ettersom arbeid med klimatilpasning handler om å innse at klima er i endring og forstå konsekvensene av det. Hvilke sosiale eller kulturelle grupper mennesker tilhører vil ha betydning for deres opplevelse og vurdering av risiko. Hvordan myndighetene håndterer risikoen vil også kunne ha betydning for hvordan folk generelt oppfatter den, og som NOU «Tilpassing til eit klima i endring» viser til er det ikke stort myndighetene har gjort på dette området. Innenfor samfunnsvitenskapen refererer risiko til alle aspektene av folks opplevelser og følelser i forhold til hva slags farer de står ovenfor, hvilke konsekvenser farene kan føre til og hvilke farer som kan aksepteres (Aven et al 2011 s. 40-41). Risiko vil derfor være avhengig av hvem som vurderer og hva som vurderes (Aven et al 2011 s. 37).

2.12 Makt i organisasjoner

Maktrelasjoner i en organisasjon kan skape splid og konflikter innad i organisasjonen. Makt kan defineres på ulike måter. Aven et al (2011) definerer makt som den evnen en aktør har til å påvirke en annen aktør til å handle annerledes enn det aktøren vanligvis ville gjort (Aven et al 2011 s. 54). Ledelsen i en organisasjon vil ha stor makt fordi det er disse personene som har myndighet til å fatte beslutninger. At ledelsen har stor innflytelse på aktører i organisasjonen gjør at det er ledelsen som ofte har siste ordet i en sak eller i en konflikt. Dersom en konflikt er eksplisitt, altså en åpen konflikt, blir maktrelasjonene svært synlige

(Aven et al 2011 s. 55). I en konflikt kan også en konfrontasjon ligge latent, og da vil maktrelasjonene være ikke-synlige. En ytre impuls som inntreffer, dersom det for eksempel skal implementeres nye prosedyrer i organisasjonen, kan utløse en konflikt som har ligget latent. En av grunnene til konflikter i en organisasjon kan være ulike interesser i en sak (ibid). I en organisasjon vil det alltid være aktører som har ulike interesser i en sak, og organisasjoner fungerer derfor som en arena for ulike interessekonflikter (Jacobsen og Thorsvik 2002 s. 156).

Det interessekonfliktene ofte dreier seg om er tildeling av begrensede ressurser og innflytelse. Maktbalanse er en viktig faktor i en interessekonflikt, og hvor intens en konflikt er avhenger av hvor mye som står på spill og styrkeforholdet mellom partene. I organisasjoner vil det alltid forekomme posisjonsmakt. Det vil si makt som er knyttet til posisjoner i organisasjonens hierarki. For eksempel slik som ledelsen i en organisasjon. Hvilke styringsvirkemidler, belønninger og sanksjoner aktøren har kontroll over vil avgjøre hvor mye formell makt aktøren har. Kontroll kan også brukes som en form for makt. En aktør eller gruppe kan ha kontroll over hvilke ressurser, belønninger, informasjon og kunnskap som skal ut til andre aktører eller grupper i organisasjonen (Jacobsen og Thorsvik 2002 s. 160-165).

2.13 Politikere som stakeholders

Stakeholders vil si interessenter, altså alle de aktørene som har en interesse i saken eller fagfeltet. I en organisasjon vil det alltid være aktører med ulike interesser i og for en sak, fordi disse aktørene vil bli påvirket av utfallet av saken (Aven og Renn 2010 s. 181). I samfunnet vil det hovedsakelig være fire ulike interesser som preger en sak. Disse er politiske, forhandlingsmessige, vitenskapelige eller samfunnsvitenskapelige (ibid). Som stakeholders vil alltid politikere forsøke å påvirke saker for å oppnå et ønsket utfall. Politikere har anledning til å styre og føre tilsyn og kontroll med arbeid og saker i forvaltningen. Derfor påvirkes forvaltningen i stor grad av politisk styring og politiske interessekonflikter.

Det er politikerne som bestemmer hvilke mål og virkemidler som skal prioriteres fremfor andre. Kulturminneforvaltningen arbeider man ut i fra det kommunikative idealet. Men selv om et mål i det kommunikative idealet er at alle parter i en sak skal få like stor betydning og

få ytre sine meninger, vil enkelte maktrelasjoner og ulike posisjoner i forvaltningen påvirke styringsprosessene, samtidig som politikere kan velge å prioritere andre mål og virkemidler enn de som faller i Kulturminneforvaltningens interesse. Det vil derfor være mulig at politikernes egne interesser og verdier også kan være med på å påvirke styringsprosesser og utfallet av disse. Dette handler om hvilke verdier som veier opp mer enn andre verdier. Politikerne må vurdere hvilke verdier samfunnet vil ha mest utbytte av, som for eksempel om det enkelte kulturminnet har en større verneverdi enn den økonomiske verdien. Det økonomiske perspektivet vil alltid være en stor del av styringsprosesser fordi den økonomiske verdien veier tyngst i samfunnet generelt (Aven et al 2011 s.90-93). Kostnadene av kulturminnevern vil derfor alltid være et sentralt spørsmål politikere må ta stilling til.

All konflikt i offentlige organisasjoner vil bære preg av politikk. Essensen i politikk er konflikt, og derfor forventes det at politiske målsetninger ikke er klare og entydige, men inneholder kompromisser, motstridende elementer og uklarheter (Jacobsen og Thorsvik 2002 s. 53). Det har lenge vært uenighet om i hvor stor grad man ønsker politisk styring i forvaltningsapparatet. Ett av argumentene for økt politisk styring er at overføring av fagadministrasjonene til frittstående direktorater kan skape bedre betingelser for klargjøring av mål og langsiktig tenkning (Christensen et al 2010 s. 40). Argumenter mot økt politisk styring kan være at politikere ofte vil vise til handlekraft. Politikerne velger dermed politiske mål ut i fra hva de ideelt sett burde, og ikke på grunnlag av analyser og planlegging om hva som er realistisk mulig å gjennomføre. Dette ser man ofte rett før valgkampene starter hvor politikere velger saker som skal vise at de er handlekraftige og som skal hjelpe dem til å vinne velgere. Politiske målsetninger har derfor lett for å bli symboler heller enn retningslinjer for konkrete handlinger. Slik form for målsetting kan gå på bekostning av hensyn til at mål i offentlige organisasjoner bør være langsiktige og at tiltak som utføres bør følges opp med nødvendige ressurser (Jacobsen og Thorsvik 2002 s. 53).

Sikkerhetsstyring gjennom statlig tilsyn vil si at staten holder kontroll og tilsyn både med seg selv innad i det statlige organet, men også med fylkeskommuner og kommuner (Christensen et al 2010 s. 60). I og med at antallet statlige tilsynsorganer stadig øker, stilles det spørsmål ved om disse representerer en ny form for forvaltningsorgan. Også når det gjelder statlig tilsyn, stilles det spørsmål ved i hvor stor grad tilsynsoppgavene skal styres av politikk. Ett av argumentene for politisk styring er at tilsynsoppgavene er viktige politisk, og at de derfor

trenger tett styring, samtidig som at disse oppgavene ofte samvirker med andre forvaltningsoppgaver. Ett av argumentene mot politisk styring av tilsynsoppgavene er at oppgavene er relativt uavhengige av politisk styring. Det argumenteres for at tilsynsoppgavene derfor bør ha en uavhengig organisatorisk ivaretagelse. Argumenter mot politisk styring av tilsynsoppgaver har utgangspunkt i prinsipper fra New Public Management. Disse prinsippene er forankret i at tilsynsoppgaver krever et frittstående tilsyn på grunn av behov for faglig uavhengighet (Christensen et al 2010 s. 61).

2.14 Kommunikasjon i organisasjonen

Kommunikasjon i organisasjoner omtales som overføring av informasjon, ideer, holdninger og følelser fra en aktør til en annen aktør, eller fra en aktørgruppe til en annen aktørgruppe (Jacobsen og Thorsvik 2002 s. 266). Dette er en av basisprosessene i organisasjoner fordi andre organisatoriske prosesser er avhengig av kommunikasjon (Jacobsen og Thorsvik 2002 s. 270). Kommunikasjon vil alltid foregå som en mekanisk prosess hvor avsenderen avgir sin melding med kodet informasjon, ideer, holdninger og følelser. Det avsenderen ønsker å formidle har en bestemt form for tolkning. Mottakeren av meldingen må deretter dekode meldingen for å tolke innholdet i den og forstå hva avsenderen ønsker å formidle (Jacobsen og Thorsvik 2002 s. 267). Dersom mottakeren av meldingen tolker innholdet i godt samsvar med de intensjonene avsenderen hadde, vil det betegnes som en effektiv kommunikasjonsprosess (ibid).

Kommunikasjon i en organisasjon kan foregå både horisontalt og vertikalt. Det vil si både mellom de ulike nivåene i organisasjonen, og også mellom de ulike avdelingene eller sektorene i en organisasjon. Kommunikasjon vertikalt nedover i en organisasjon vil være et viktig virkemiddel for styring, kontroll og koordinering fra ledelsen (Jacobsen og Thorsvik 2002 s. 269-277). Kommunikasjon vertikalt oppover i en organisasjon er også viktig. Aktører på lavere nivåer rapporterer gjerne om arbeid og ulike resultater for at ledere i organisasjonen skal ha en oversikt over status og utvikling av arbeidet. En hierarkisk ordnet organisasjon, slik som kulturminneforvaltningen, begrenser ofte kommunikasjon vertikalt oppover i organisasjonen. Grunnen til dette er at jo lenger opp i organisasjonen man kommer, jo mer begrenses kapasiteten til å ta til seg informasjon og nyttiggjøre seg av denne. For ikke å

drukne i informasjon må ofte informasjonen filtreres oppover i organisasjonen slik at aktører får riktig og relevant informasjon (Jacobsen og Thorsvik 2002 s. 279).

Studier viser at horisontal kommunikasjon fungerer bedre enn vertikal kommunikasjon i en organisasjon (Jacobsen og Thorsvik 2002 s. 281). Horisontal kommunikasjon vil si kommunikasjon mellom de ulike sektorene eller avdelingene i organisasjonen. Til daglig har aktører mer kontakt med aktører i samme hierarkiske nivå. Mengden kommunikasjon mellom aktører innenfor samme formelle organisasjonsenhet er større enn mellom aktører i ulike organisasjonsenheter. Aktører innenfor formelle organisasjonsenheter vil ha mye til felles, som samme arbeidsoppgaver, samme kompetanse og utdanning, felles interesser og felles erfaringer, som gjør det lettere for aktørene å snakke sammen og forstå hverandre. Kommunikasjon blir også enklere horisontalt i en organisasjon fordi aktører innenfor samme enhet ofte er fysisk samlet på ett sted, og kommunikasjon foregår daglig ansikt til ansikt (ibid).

2.15 Sårbarhet

Sårbarhet er et kvalitativt uttrykk for faren for at barrieren helt eller delvis kan bli ødelagt som følge av en aktuell ulykkeshendelse (Aven et al 2011 s. 124). Altså vil sårbarhet si faren for at noe skal komme til skade som følge av at en barriere ikke er solid nok dersom en uønsket hendelse inntreffer. Dermed har sårbarhet noe å gjøre med påliteligheten av barrieren(e), og effekten av barrieren(e) (ibid).

2.16 Føre-var-prinsippet

Føre var prinsippet bygger på reaktiv tenkning, ved at man ser det bedre å sette inn tiltak og barrierer før en eventuell uønsket hendelse inntreffer. Prinsippet ble opprettet som et grunnleggende miljørettslig prinsipp for at man skal kunne gjennomføre tiltak for å unngå alvorlig og uopprettelig skade på miljøet selv om det ikke foreligger fullstendig vitenskapelig visshet om problemets omfang og konsekvenser. Det at man ikke vet konsekvensene av en mulig trussel skal ikke være et hinder for å sette inn risikoreducerende tiltak (Miljøverndepartementet 2004). Dette prinsippet blir ofte tatt i bruk i miljøvern. En føre-var

tankegang bygger på en kunnskap om at det er mindre ressurskrevende å hindre at skader oppstår enn å reparere dem. Føre-var prinsippet kommer blant annet til uttrykk gjennom Svalbardmiljøloven av 2001 § 7 slik:

”Når et forvaltningsorgan mangler tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger et tiltak kan ha på naturmiljø eller kulturminner, skal myndighet etter denne lov utøves med sikte på å unngå mulige skadevirkninger på miljøet.”

(Miljøverndepartementet 2004)

3. Metode

3.1 Kvalitativ metode

Kvalitative metoder brukes for å beskrive sosiale fenomener i deres kontekst og derigjennom danne en fortolkning som skal gi en bedre forståelse av fenomenet som blir studert (Justesen og Mik-Meyer 2010 s. 17). Kvalitative metoder genererer derfor en forståelse av sosiale fenomener (Thagaard 1998 s. 11). I en større eller mindre grad vil kvalitative metoder alltid vektlegge konteksten som danner rammene rundt fenomenet som studeres (Justesen og Mik-Meyer 2010 s. 17). Det vil være helt nødvendig å studere sosiale fenomener ut i fra konteksten fordi det vil ha betydning for hvordan forskeren skal kunne tolke den informasjonen informantene gir gjennom intervjuer eller observasjoner. Kvalitativ tilnærming innebærer å gå i dybden på prosesser og meninger som kan gi bedre innsikt i et fenomen (Thagaard 1998 s. 16). Etersom forskeren søker å forstå virkeligheten slik den oppleves av de personene som studeres, blir relasjonen til informantene viktig. Forholdet mellom informanten og forskeren kan påvirke hvor mye informasjon informanten gir, og hvilken type informasjon informanten velger å komme med. Hvordan forskeren tolker informasjon fra informantene har også en sentral plass i kvalitativ metode (Thagaard 1998 s. 13). Intervju som metode gir et godt grunnlag for innsikt i informantenes erfaringer, tanker og følelser (Thagaard 1998 s. 79). Forskerens vitenskapsteoretiske forankring har betydning for hva han/hun søker informasjon om, og danner et utgangspunkt for den forståelsen forskeren utvikler (Thagaard 1998 s. 31). Det gjør det lettere for forskeren å knytte empirien opp mot teorien. Fortolkende teoretiske retninger danner derfor et viktig grunnlag i kvalitativ forskning (ibid).

I min studie søker jeg forståelse ettersom jeg spør hvorfor klimatilpasning ikke integreres i Kulturminneforvaltningens arbeid med kulturminnevern. Jeg søker prosesser og relasjoner i Kulturminneforvaltningen som kan gi en bedre forståelse av forvaltningen og dermed kunne besvare min problemstilling. Sosiale fenomener studeres ut i fra den konteksten det befinner seg i, og derfor vil det være viktig å se på hvilke andre aktører utenfor forvaltningen som bidrar i arbeid med klimatilpasning for kulturminner. Kulturminneforvaltningens organisasjonsstruktur vil danne rammeverket for de sosiale fenomenene som forekommer i

forvaltningen, og fordi aktører utenfor Kulturminneforvaltningen er med på å påvirke deres arbeid, vil disse aktørene være relevante. Fordi intervjuer gir god innsikt i de enkelte informantenes personlige opplevelser, tanker og erfaringer ønsker jeg å gjennomføre ustrukturerte intervjuer hvor informantene får mulighet til å snakke om problemstillingen ut i fra hva de synes er viktig. Min vitenskapsteoretiske forankring i struktureringsteori vil jeg knytte opp mot problemstillingen ved at Kulturminneforvaltningen må forstås som en organisasjon hvor aktørene påvirker og skaper organisasjonsstrukturen, men hvor organisasjonsstrukturen også påvirker aktørene. Dette kan studeres ved å se på hvordan den faktiske atferden til aktørene i Kulturminneforvaltningen samsvarer med den formelle normative strukturen. Denne påvirkningsprosessen er relevant for å forstå hvordan Kulturminneforvaltningen fungerer. Å forstå Kulturminneforvaltningen som en organisasjon er vesentlig for å kunne svare på problemstillingen om hvorfor klimatilpasning i liten grad integreres i Kulturminneforvaltningens arbeid med kulturminnevern, og hvordan arbeid med klimatilpasning for kulturminner kan forbedres.

3.2 Forskningsstrategi

Utgangspunktet for problemstillingen er at klimatilpasning i liten grad er integrert i Kulturminneforvaltningens arbeid med kulturminnevern, i forhold til hvor stor trussel klimaendringene utgjør for kulturminner langs den norske kysten. I denne studien vil jeg utforske hvorfor.

I abduktiv forskningsstrategi ønsker forskeren å besvare hvorfor-spørsmål ved å danne forståelse og begrunnelser fremfor årsaksforklaringer (Blaikie 2010 s. 89). Teorien blir utledet fra forskerens data. I abduktiv forskning starter forskeren arbeidet med å beskrive studieobjektet for så å utlede kontekst og kategorier som danner en grunnleggende forståelse av det man skal studere (ibid). Fordi man gjennom abduktiv strategi forsøker å danne forståelse av sosiale fenomener, blir sosiale aktørers mening og motiver viktige i analysearbeidet (Blaikie 2010 s. 84). Gjennom sosiale aktører forsøker forskeren å få et innsideblikk i det sosiale fenomenet man studerer, og hensikten i abduktiv forskning blir dermed å forstå hvorfor mennesker gjør som de gjør (Blaikie 2010 s. 89). En del av arbeidet i denne forskningsstrategien blir derfor å avdekke underliggende mekanismer, felles kunnskap,

symbolsk mening, intensjoner og regler som styrer aktørenes handlinger (ibid). For å danne en forståelse av det sosiale fenomenet vil det, som Blaikie viser, både være relevant å studere hvordan sosiale fenomener påvirkes av de sosiale aktørene, og å studere hvordan sosiale aktører påvirker det sosiale fenomenet. Slik kan Giddens struktureringsteori relateres til den abduktive forskningsstrategien.

I deduktiv forskningsstrategi ønsker man å besvare hvorfor spørsmål gjennom å finne en forklaring på observerte mønstre (Blaikie 2010 s. 85). I denne forskningsstrategien driver man i stor grad hypotesetesting gjennom å teste de teoretiske ideene som har ledet til en konklusjon.

I studien skal jeg først foreta en dokumentanalyse og gjennomføre intervjuer, for så å finne teori som belyser mine funn. Dokumentanalysen gjennomføres som et forarbeid med den hensikt å danne et datagrunnlag for arbeid med studiens problemstilling. Analysen resulterte i fem faktorer som utvalget i NOU «Tilpassing til eit klima i endring» legger til grunn for å oppnå et godt arbeid med klimatilpasning i kommunene. De fem forutsetningene vil i stor grad være avgjørende for hvilken teori jeg vil bruke. Teorien er knyttet opp mot disse fem forutsetningene fordi det er disse som er utgangspunktet for hvilken informasjon jeg er ute etter hos mine informanter. En stor del av oppgaven vil brukes til å gjøre rede for hvordan Kulturminneforvaltningen er bygget opp strukturelt, og på å beskrive Kulturminneforvaltningens ansvars- og oppgavefordeling. Dette vil være nødvendig for å danne en forståelse av Kulturminneforvaltningen. Jeg vil derfor lage et organisasjonskart av Kulturminneforvaltningen som viser til organisasjonens strukturelle oppbygning. Fordi jeg skal studere sosiale fenomener i Kulturminneforvaltningen vil mitt arbeid i analysen forholde seg til en abduktiv forskningsstrategi. Kulturminneforvaltningens organisasjonsstruktur blir rammeverket til de sosiale fenomenene og prosessene som skal studeres. Sosiale aktører vil være viktige i mitt analysearbeid fordi det er aktørene i Kulturminneforvaltningen som blir mine informanter.

Selv om jeg ikke skal drive med hypotesetesting, skal jeg studere Kulturminneforvaltningen med utgangspunkt i en antagelse om at klimatilpasning i liten grad integreres i Kulturminneforvaltningen. Samtidig vil jeg ha behov for å forklare Kulturminneforvaltningens oppbygning og ansvars- og oppgavefordeling for å danne en

grunnleggende forståelse av studieobjektet. Ut i fra dette ser jeg at deler av min analyse også forholder seg til deduktiv forskningsmetode.

Grunnen til at jeg vil gjøre en dokumentanalyse før jeg går i gang med intervjuene er at dokumentanalysen vil gi en grunnleggende forståelse av Kulturminneforvaltningen som vil være nødvendig for å kunne stille de riktige spørsmålene til informantene. I intervjuene kommer jeg til å spørre informantene inn på de fem forutsetningene. På denne måten vil jeg få informasjon om hva status er i Kulturminneforvaltningen i forhold til kunnskap, kompetanse og kapasitet, nasjonale styringslinjer, prioritering og ressurser og samarbeid. Disse fem forutsetningene vil i stor grad styre analysen og oppbygningen av intervjuguiden. Jeg er ute etter hver enkelt informants subjektive forståelse, mening, opplevelse og tanker rundt problemstillingen og de fem forutsetningene.

3.4 Intervjuene

For å kunne besvare min problemstilling har jeg gjennomført kvalitative intervjuer med aktuelle aktører i Kulturminneforvaltningen. På bakgrunn av antagelsen om at klimaendringer i liten grad blir integrert i Kulturminneforvaltningen søker jeg svar hos aktører som arbeider i/med Kulturminneforvaltningen til daglig. En av informantene har inntil nylig arbeidet i Kulturminneforvaltningen. Denne informanten var jeg i kontakt med da jeg arbeidet med bacheloroppgaven min. Mine andre informanter er valgt ut i fra sin rolle i forvaltningen.

Å se på hvordan arbeid med klimatilpasning for kulturminner foregår i enkelte kommuner og fylkeskommuner i Norge vil ikke kunne danne generaliserte funn. Funn fra informantene kan derimot vise til tendenser. For å kunne få en bedre innsikt i hvordan Kulturminneforvaltningen arbeider vil det være relevant å søke informanter fra ulike deler av Norge. På grunn av Kulturminneforvaltningens størrelse og komplekse struktur begrenser hvor mye data jeg kan samle og hvor mange intervjuer jeg kan gjennomføre. Selv om jeg ikke vil kunne gå inn i hver enkelt kommune og fylkeskommune, vil funn fra ulike geografiske områder og fra ulike nivåer i forvaltningen likevel kunne vise til tendenser. Aktører i ulike kystnære fylkeskommuner og kommuner fra både nord og sør ble kontaktet via mail. Fordi Kulturminneforvaltningen er bygget opp av tre ulike nivåer vil det være relevant for meg å skaffe informanter fra alle de tre nivåene. Å gå inn i hvert enkelt nivå vil

kunne gi meg en bedre forutsetning til å se på Kulturminneforvaltningen som en helhetlig organisasjon. Det er mulig at aktører innenfor ett nivå opplever like eller ulike utfordringer som aktører innenfor et annet nivå. Dette er grunnen til at jeg velger å intervju noen aktører innenfor hvert forvaltningsnivå. Grunnen til at jeg har valgt å intervju flere informanter fra ulike deler av landet er fordi det kan forekomme større variasjoner i arbeid med klimatilpasning fra ulike steder i Norge. Jeg valgte å bruke kun en informant i fra nasjonalt nivå fordi dette er et samlet nivå som ikke arbeider på ulike geografiske steder og ut i fra lokale og regionale utfordringer. Intervjuene vil være ustrukturerte som en åpen samtale mellom informanten og intervjuer (Hellevik 2005 s.61). Jeg vil forholde meg til en intervjuguid, og bruke den som et utgangspunkt.

Jeg har gjennomført intervjuer med 8 informanter. En informant er ansatt på nasjonalt nivå, tre av informantene er ansatt i ulike fylkeskommuner, tre andre informanter er ansatt i ulike kommuner og en informant arbeider under fylkesmannen. For å få en bedre innsikt i hvordan fylkesmannen ivaretar sitt ansvar med oppfølging av klimatilpasning i kommunene så jeg at det var nødvendig å intervju en ansatt hos fylkesmannen i tillegg til informanter fra Kulturminneforvaltningen. Intervjuene ble mer som en samtale hvor informantene forklarte og påpekte det de synes er relevant i forhold til problemstillingen. Jeg brukte intervjuguiden til å forsikre meg om at jeg fikk svar på det jeg ville ha svar på, og at informantene forklarte hvordan de opplever de fem forutsetningene. Intervjuene har hatt litt ulik varighet ut i fra hvor mye informantene har å komme med. Noen intervjuer varte opp til 1,5 time. Intervjuene er gjennomført både via telefon og personlig, ansikt til ansikt. De informantene jeg har hatt personlige intervjuer med har ofte kommet med en del tilleggsinformasjon som ikke var så relevant for problemstillingen, mens informantene fra telefonintervjuene ga mer konkret informasjon. Rekkefølgen på temaene i intervjuguidene (vedlegg) har variert fra informant til informant fordi informantene ofte kom inn på et tema uten at det var nødvendig å spørre dem inn. Jeg opplevde at informantene selv fortalte om noen av de fem forutsetningene uten at jeg hadde nevnt dem, og dette viser at disse fem forutsetningene er relevante for Kulturminneforvaltningens arbeid.

Jeg opplevde litt problemer med å få svar fra noen aktører jeg ønsket å intervju. Det var derimot ikke et problem å finne nye informanter som ville la seg intervju. Et av intervjuene ble ikke like bra som jeg hadde forventet i og med at informanten hadde dårlig tid. Dette

gjorde at jeg ikke fikk den mengden med informasjon jeg hadde håpet på.

I studieprosessen deltok jeg også på en konferanse i Florø om klimaendringer og kulturminner. Her fikk jeg en innsikt i hvordan museumsarbeidere og fagfolk opplever klimaendringers skader på kulturminner. Det ble diskusjon omkring ulike klimautfordringer og ulike måter å håndtere klimarelaterte skader på. Jeg fikk også informasjon om hvordan de opplever Kulturminneforvaltningen. Derfor har jeg valgt å bruke denne informasjonen som datagrunnlag. Den informasjonen og kunnskapen som de ansatte i museumsinstitusjonene har, vil være viktig for å få en bedre innsikt i arbeid med klimaendringer og kulturminnevern.

4. Forvaltning av kulturminner og klima -organisering og ansvarsfordeling

Den offentlige forvaltningen i Norge er bygget opp av tre ulike nivåer, det nasjonale, det regionale og det lokale nivå. Det er derfor viktig når man skal studere en forvaltning å se på forholdet mellom de ulike nivåene, så vel som forholdet mellom sektorer og aktører i de ulike nivåene. De ulike nivåene i forvaltningen fungerer som et samordningsorgan (Aven et al 2011 s.43). Felles for arbeid med klimatilpasning og med Kulturminneforvaltningen er at de er sektorovergripende (Miljøverndepartementet 2012-2013 b s. 35) Det vil si at alle sektorer har et ansvar for å verne om kulturminner og å integrere klimatilpasning i sitt arbeid.

Kulturminneforvaltningen og Direktoratet for naturforvaltning har ansvar for vern på hver sine områder. Kulturminneforvaltningen har ansvar for vern av kulturminner og -landskap, mens Direktoratet for naturforvaltning har ansvar for vern av natur, miljø og arter.

Kulturlandskapet blir vernet av begge direktoratene ettersom naturlandskap og kulturlandskap glir inn i hverandre. Direktoratet for naturforvaltning har også ansvar for å overvåke klimaendringer i Norge (Direktoratet for naturforvaltning 2012 b).

4.1 Kulturminneforvaltningen

Kulturminneforvaltningen består av det statlige, det fylkeskommunale og det kommunale nivået. Den offentlige Kulturminneforvaltningen har vært gjennom store endringer og fornyelser av ansvarsroller, lover, forskrifter og fokusområder. Det Kongelige Norske Videnskabers Selskap i Trondheim ble opprettet i 1760, og var det først museet som drev med organisert innsats på området kulturminnevern sammen med Foreningen til norske Fortidsminnesmerkers Bevaring. Fortidsminneforeningen ble opprettet i 1844 og i 1905 kom Lov om fredning av fortidslevninger som skilte mellom arkeologiske kulturminner og bygninger. Etter dette kom det stadig flere lover som skulle verne om kulturminner. I 1920 kom Bygningsfredningsloven (Gaukstad i Holme 2005 bind 1 s. 130-132). Lov om kulturminner som fremdeles er Kulturminneforvaltningens verneverktøy ble opprettet i 1978, og Plan- og bygningsloven kom i 1985.

Kulturminnevernet har utviklet seg fra et frivillig ansvar ved fortidsminneforeningen som ble

opprettet i 1844 til å bli en offentlig forvaltning ved opprettelse av Riksantikvaren under Kirke departementet i 1912 (Miljøverndepartementet 2012-2013 a s. 7). Da Miljøverndepartementet ble opprettet i 1972 ble Kulturminneforvaltningen integrert som en del av miljøpolitikken. I 1988 ble Riksantikvaren et eget direktorat og i 1990 fikk fylkeskommunene regionalt ansvar for kulturminnevern (ibid).

I dag er Kulturminneforvaltningen et politisk satsningsområde (Gaukstad i Holme 2005 bind 1 s. 134). Kulturminneloven fastslår at forvaltning av kulturminner og -miljøer er et sektorovergrepene ansvar, men i utgangspunktet er det eierne av kulturminnene som har hovedansvar for vern og vedlikehold (Gaukstad i Holme 2005 bind 1 s. 134-135).

4.2 Nasjonalt nivå:

Miljøverndepartementet

Hovedsakelig fungerer Miljøverndepartementet som et tilsynsorgan, hvor de som øverste organ i den offentlige Kulturminneforvaltningen skal administrere, organisere og kontrollere de underliggende etatene (Aasland et al 2002 s. 272). Miljøverndepartementet har ansvar for å utarbeide målsetninger, virkemidler og strategier i Kulturminnepolitikken. Departementets behandling av enkeltsaker er i stor grad knyttet opp til klagesaker (ibid), og Miljøverndepartementet fungerer som øverste klageinstans.

Riksantikvaren

Riksantikvaren er direktorat for hele den offentlige Kulturminneforvaltningen (Riksantikvaren 2013). Riksantikvaren er miljøverndepartementets rådgivende og utøvende organ, og skal sikre at den statlige kulturminnepolitikken blir gjennomført (ibid). Riksantikvaren fungerer i tillegg som saksbehandler i saker som omfatter middelalderbyer, middelalderbygninger, kirker og den største delen av statens kulturhistoriske bygninger og verneverdige fartøy (Aasland et al 2002 s. 154). I tillegg har Riksantikvaren et særlig ansvar for å identifisere og bidra til å sikre nasjonalt prioriterte kulturminner og -miljøer (Miljøverndepartementet 2004-2005 s. 76). Gjennom Kulturminneloven av 1978 har

Riksantikvaren myndighet og kan for eksempel gi tillatelse til ulike inngrep i, eller istandsetting av automatisk fredete kulturminner (Miljøverndepartementet 2010). Riksantikvaren skal også fungere som en klageinstans fra alle enkeltvedtak fattet av fylkeskommunen/sametinget og forvaltningsmuseer i henhold til Kulturminneloven (ibid). Å dele ut tilskudd til prosjekter, øremerkede tiltak og ulike satsningsområder er også en del av Riksantikvarens arbeid (Aasland et al 2002 s. 154). Riksantikvaren legger stor vekt på at samarbeid med lokale og regionale myndigheter er viktig. De skal fungere som en støttespiller og en overordnet faginstans for den lokale og regionale Kulturminneforvaltningen (Riksantikvaren 2012) Riksantikvarens egne strategier er:

- Å informere, formidle og kommunisere aktivt
- Å ha mer direkte dialog med den politiske og administrative ledelsen på regionalt nivå
- Å medvirke til at andre sektorer tar selvstendig og aktivt kulturminneansvar
- Å fremme forvaltningen av kulturminner, kulturmiljøer og landskap som en vesentlig og synlig del av en helhetlig miljøvernpolitikk
- Å arbeide i et internasjonalt perspektiv
- Å være et profesjonelt, robust og dynamisk direktorat

(Riksantikvaren 2012)

4.3 Regionalt nivå:

Fylkeskommunen

Etter at fylkeskommunen ble etablert som regional kulturminneinstans 1. januar 1990, er fylkeskommunen delegert myndighet etter Kulturminneloven (Asland et al 2002 s. 273). Etter denne omorganiseringen er det opptil hver enkelt fylkeskommune hvordan de vil organisere arbeid med kulturminner (ibid). Fylkeskommunen skal fungere som et bindeledd mellom staten og kommunene (Stavanger kommune 2011 s. 38-39). Fylkeskommunen skal sørge for at nasjonale krav, retningslinjer og mål blir implementert i kommunenes arbeid med kulturminnevern. De skal fungere som et tilsynsorgan. Fylkeskommunene har også ansvar for kulturminner i fylkets eie (ibid). Som myndighet etter Kulturminneloven skal fylkeskommunen utøve myndighet i vedtak som omfatter istandsetting av, restaurering av og

inngrep i vedtaksfredete kulturminner og skjøtsel av arkeologiske kulturminner (Asland et al 2002 s. 274).

Fylkeskommunen har også funksjoner etter Plan- og bygningsloven (Miljøverndepartementet 2004-2005 s. 76). Oppgaver i den regionale Kulturminneforvaltningen dreier seg i stor grad om kunnskapsformidling, veiledning og samarbeid med kommunene og private aktører om skjøtsel, tilrettelegging og bruk av kulturminner (Miljøverndepartementet 2004-2005 s. 76-77). Fylkeskommunen har en viktig rolle som rådgiver overfor kommunene, og de ansatte i fylkeskommunene har en veiledning- og samordningsrolle knyttet til regionale og kommunale planer (Flæte et al 2010 s.189).

4.4 Lokalt nivå:

Kommunen

Det er kommunene som har det største ansvaret når det gjelder å forvalte kulturminner (Stavanger kommune 2011 s. 38). Som planleggings- og reguleringsmyndighet er kommunen den største forvalteren av kulturhistoriske verdier (Miljøverndepartementet 2004-2005 s. 81). Kommunene har ansvar for at kulturminner ivaretas i plansammenheng og i byggesaker (Stavanger kommune 2011 s. 38). Gjennom samfunns- og arealplanlegging etter Plan- og bygningsloven har kommunene ansvar for å ivareta kulturminne- og kulturmiljøinteresser av lokal verdi (Aasland 2002). Plan- og bygningsloven er kommunenes viktigste verktøy ettersom kommunen ikke har selvstendig myndighet etter Kulturminneloven (Miljøverndepartementet 2004-2005 s. 81).

Kommunen utarbeider lokal kulturminnepolitikk etter nasjonale og regionale føringer og etter egne prioriteringer (Stavanger kommune 2011 s.38-39). Som lokal landbruksmyndighet og som økonomisk ansvarlig for å vedlikeholde kirker og kirkegårder, har kommunen myndighet etter flere særlover som berører kulturminner (Miljøverndepartementet 2004-2005 s. 81). Kommunene har også ansvar for de kulturminnene som er i kommunens eie (ibid). I tillegg til at kommunene har ansvar for kulturminner av lokal verdi, har kommunen også ansvar for de kulturminnene som er av regional verdi (Miljøverndepartementet 2012-2013 a s. 68). Kommunen skal ta vare på et representativt utvalg av kulturarven, fra ulike epoker,

sosiale lag, næringer og etter ulike byggeskikker og arkitektur (Miljøverndepartementet 2012-2013 a s.69).

Byantikvaren

Enkelte kommuner som blant annet Tromsø, Bergen, Stavanger og Trondheim, har opprettet en byantikvarstilling (Gaukstad og Holme i Holme 2005 bind 1 s. 145). Byantikvaren er en intern hørings- og rådgivningsinstans i kommunen, og som faginstans fungerer byantikvaren som den personen innbyggerne kan henvende seg til med spørsmål angående kulturminner og vern (Stavanger kommune 2011 s. 38). I byggesaker fungerer byantikvaren som en rådgiver hvor tiltak som skal iverksettes vil bli vurdert av byantikvaren i forhold til konsekvenser for bygningers arkitektoniske og kulturhistoriske verdier (Bergen Kommune 2012).

4.5 Direktoratet for naturforvaltning

Nasjonale mål for klimatilpasning:

- Delmål 1: Kartlegge Norges klimasårbarhet og innarbeide hensynet til klimaendringene i samfunnsplanlegging.
- Delmål 2: Få frem mer kunnskap om klimaendringene og klimatilpasning.
- Delmål 3: Stimulere samordning, informasjon og kompetanseutvikling.

(Regjeringen 2008)

Direktoratet for naturforvaltning er på lik linje med Riksantikvaren underlagt Miljøverndepartementet, og fungerer som øverste ledd i Naturforvaltningen (Direktoratet for naturforvaltning 2012 a). Direktoratet arbeider for å styrke og bevare naturmangfoldet og legge til rette for friluftsliv. De har ansvar for regjeringens miljøpolitikk og bidrar med ekspertise til regjeringens nasjonale og internasjonale miljøarbeid. Direktoratet skal også identifisere, forebygge og løse miljøproblemer (ibid)

En viktig oppgave for direktoratet er å kombinere vern og bærekraftig bruk av naturen

(Direktoratet for naturforvaltning 2012 a). Direktoratet for naturforvaltning er delt opp i tre ulike avdelinger til å håndtere de ulike områdene. Disse er avdeling for artsforvaltning, avdeling for naturbruk og vern, og avdeling for naturressurser og klima (ibid). Direktoratet har en egen seksjon hvor de ansatte arbeider med verneområder, og som har ansvar for:

- gjennomføring av de tematiske, fylkesvise verneplanene for våtmark, myr, edelløvskog og sjøfugllokaliteter (avsluttes i løpet av 2010)
- gjennomføring av skogvern og marin verneplan
- forvaltning av verneområder, blant annet klagesaker, arbeid med forvaltningsplaner, tiltaksbehov, overvåking og nasjonal/internasjonale rapportering
- utbetaling av erstatninger etter vern
- gjennomføring av evalueringer av gjennomført vern og videre oppfølging

(Direktoratet for naturforvaltning 2012 a)

4.6 Fylkesmannen

Fylkesmannen er underlagt Regjeringen og skal ivareta Regjeringens interesser regionalt, mens fylkeskommunen og fylkestinget er underlagt Stortinget. Fylkesmannen har tre ulike roller i sitt arbeid med klima og i gjennomføringen av nasjonal politikk (DSB 2009 s. 10). Som sektormyndighet har fylkesmannen ansvar for den regionale styringen av viktige sektorområder i forhold til klimautfordringer. Som sektormyndighet har fylkesmannen også ansvar for å føre tilsyn med kommunalt klimaarbeid, samt overprøve enkeltvedtak og fylkesmannen har rett til å fremme innsigelser etter Plan- og bygningsloven.

Veiledningsrollen som Fylkesmannen har går ut på å veilede og gi råd til kommunene om den statlige politikken. Veilederrollen innebærer også å formidle kommunenes synspunkter til sentrale myndigheter. Fylkesmannen skal også fungere som et samordningsorgan.

Fylkesmannen har ansvar for at nasjonal klimapolitikk blir omsatt til lokale mål og tiltak, og fungerer slik som et bindeledd mellom staten og kommunene slik som fylkeskommunen også gjør. Samordningsrollen innebærer at Fylkesmannen skal samordne statlige styringssignaler slik at staten i størst mulig grad opptrer konsistent og forutsigbart ovenfor kommunene. Slik kan kommunene og fylkeskommunene få et helhetlig bilde av hva staten forventer av dem (ibid). Fylkesmannen skal sikre at klima- og energiplanlegging og hensyn til klimatilpasning

blir ivaretatt i arealplanlegging og på de andre områdene som Fylkesmannen har ansvar for (DSB 2009 s. 11). Det foreligger også et ansvar for å veilede og føre tilsyn med at kommunene har et tilfredsstillende beredskapsarbeid. I utbyggingsplaner regionalt og lokalt skal Fylkesmannen vurdere de ulike truslene klimaendringene utgjør, derfor kreves det at Fylkesmannen har tilstrekkelig kunnskap om fremtidige klimaendringer. Fylkesmannens arbeid med klimatilpasning og klimahensyn blir igjen ført tilsyn med av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (DSB 2012).

4.7 Samfunnssikkerhet og beredskap

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (DSB udatert). Direktoratets arbeid innebærer å utarbeide et nasjonalt risikobilde, å planlegge og å gjennomføre øvelser og andre tiltak på samfunnssikkerhetsområdet. De skal også føre tilsyn med beredskapsarbeidet i de andre departementene. For å danne et godt kunnskapsgrunnlag systematiserer og analyserer direktoratet statistikk, funn fra tilsyn og annen informasjon. DSB ser til at fylkeskommunene og kommunene følger opp den kommunale beredskapsplikten gjennom å tilpasse planer og tiltak til ulike utfordringer i et langsiktig perspektiv. DSB skal også påse at kommunene og fylkeskommunene har en god beredskap for å kunne håndtere uønskede hendelser (ibid). DSB's overordnede mål er:

- Sikkerhet og beredskap er godt ivaretatt i alle kritiske samfunnsfunksjoner
- Redusert risiko for tap av liv, helse, miljø og materielle verdier
- Styrket evne til å håndtere ulykker og kriser
- Godt internasjonalt samarbeid innen samfunnssikkerhet og beredskap

(DSB 2009 b)

DSB har et eget sekretariat for klimatilpasning som koordinerer det nasjonale arbeidet med klimatilpasning (DSB 2013). Dette sekretariatet skal sikre et godt samarbeid mellom statlige etater, forskningsmiljøer, fylkeskommuner og kommuner. De skal informere og utveksle erfaringer, noe som blant annet gjøres gjennom nettsiden Klimatilpasning.no (ibid).

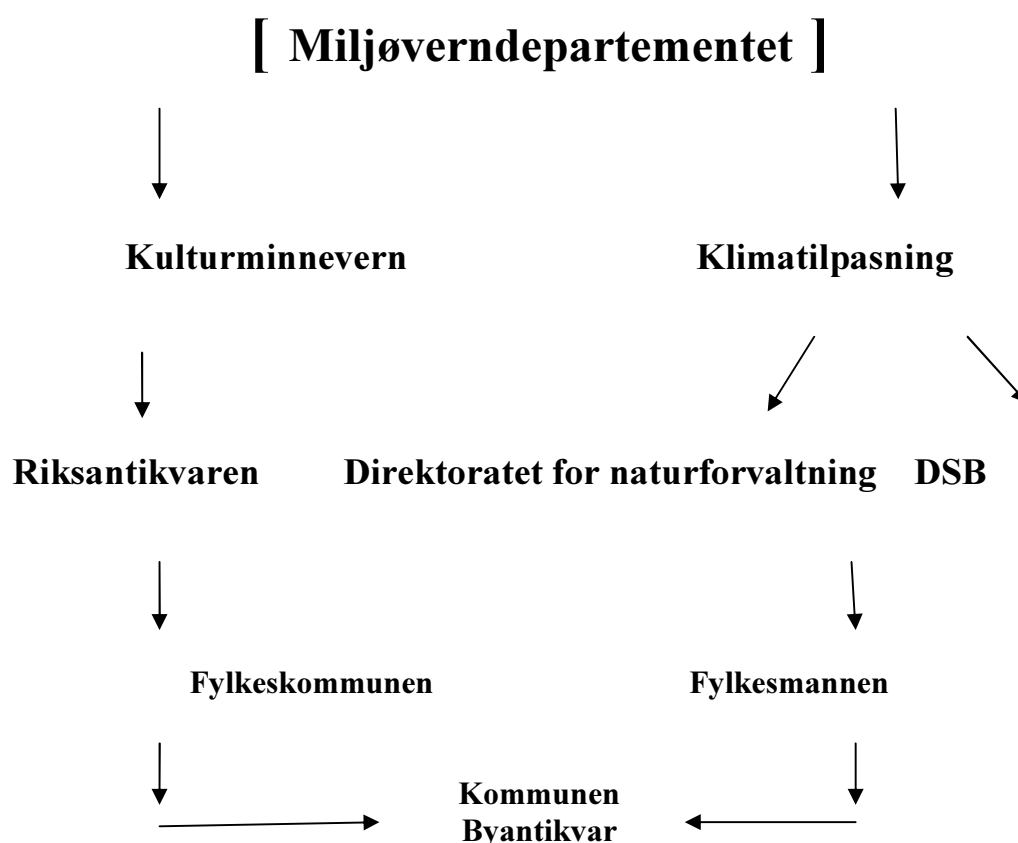
Fylkesmannen

Fylkesmannen fungerer som et ledd mellom staten og kommunene også innenfor samfunnssikkerhet og beredskap (Fylkesmannen 2013). Fylkesmannens arbeid inkluderer veiledning, tilsyn, kurs og øvingsledelse. Den viktigste oppgaven Fylkesmannen har innenfor samfunnssikkerhet og beredskap er å følge opp kommunenes planleggingsarbeid og sørge for at nasjonale og regionale krav og føringer blir tatt med i kommunenes arealplaner (DSB 2010 s. 5). I krisesituasjoner er det polititjenesten og den ansvarlige etaten som er innbyggernes informasjonskilde og tjenesteyter, men i spesielle tilfeller vil Fylkesmannen ha en samordnende funksjon gjennom Fylkesberedskapsrådet eller Det regionale atomberedskapsutvalget (ibid).

Kommunen

Kommunen har ansvar på flere ulike områder etter lovverk, og har også et helhetlig ansvar for samfunnsutvikling innenfor sine områder (Miljøverndepartementet 2012-2013 b s. 63). Gjennom Plan- og bygningsloven skal kommunene følge opp samfunnssikkerhet gjennom arealplaner (DSB 2010 s. 5). Områder kommunen har ansvar for, som arealplanlegging, vann- og avløp, veibygging og kommunal infrastruktur, vil påvirkes av klimaendringer og Regjeringen ser derfor at kommunene bør legge kunnskap om klima og klimaendringer til grunn for samfunnsplanlegging og myndighetsutøvelse (ibid). I planleggingsarbeidet skal kommunen legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning gjennom forvaltning av arealene og naturressursene (Miljøverndepartementet 2010 b). For å møte klimaendringene i kommunen vil det være viktig å integrere klimatilpasning i kommunal planlegging. Gjennom Plan- og bygningsloven skal kommunen styre ny utbygging og sentral infrastruktur til områder som er mindre sårbare for klimaendringer. Det er fastsatt et prinsipp om at alle virksomheter må inkludere hensyn til fremtidig klima i sine planarbeid. Det skal i kommuneplanen tas stilling til langsiktige utfordringer, og utfordringer knyttet til blant annet samfunnssikkerhet, mål og strategier. Her skal det også beskrives alternative strategier for utvikling i kommunen. I denne delen vil det være naturlig å utrede klimaendringene og klimaendringenes konsekvenser (ibid).

4.8 Organisasjonskart over forvaltning av kulturminnevern og klimatilpasning



Miljøverndepartementet har både ansvar for kulturminnevern og arbeid med klimatilpasning. Videre nedover i forvaltningen delegeres ansvaret for klimatilpasning til Direktoratet for naturforvaltning og ansvaret for kulturminnevern til Riksantikvaren. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, som i likhet med Direktoratet for naturforvaltning er underlagt Miljøverndepartementet, har ansvar for samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid og har opprettet et eget sekretariat for klimatilpasning. På regionalt nivå er det fylkesmannen som er ansvarlig for naturforvaltning og miljøvern, og som har ulike ansvarsområder for

klimaarbeid. Riksantikvaren har hovedansvar for kulturminnevern, og arbeider også med å danne mer kunnskap om klimatilpasning for kulturminner. Fylkeskommunen har regionalt ansvar for kulturminner og kulturminnevern.

Denne sammensetningen av direktorater underlagt Miljøverndepartementet gjør at det blir kommunene som sitter med det praktiske ansvaret for å integrere klimatilpasning i Kulturminneforvaltningen. Arbeidet med klimatilpasning for kulturminner er ikke forankret i noe lovverk, men i og med at klimatilpasning er sektorovergripende blir klimatilpasning for kulturminner de lokale kulturminnemyndighetenes ansvar. Måten forvaltningen av kulturminnevern og miljøvern er bygget opp på er kompleks. Kommunene står med et ansvar fordi disse feltene er sektorovergripende. Samtidig blir ansvaret for klimatilpasning og kulturminnevern fordelt på ulike instanser både på nasjonalt og regionalt nivå. Forvaltningsstrukturen består av flere nivåer og sektorer som gjør at de ulike ansvarsområdene er sprett i ulike deler av forvaltningen.

4.9 Planlegging i den norske forvaltningen

Fylkeskommunene skal fungere som en planmyndighet for regional planlegging styrket av plan- og bygningsloven, og det skal videre påsees at hensynet til klimaendringer er vurdert og fulgt opp i kommunale arealplaner (DSB 2012). Fylkeskommunen kan komme med innsigelser mot kommunale og private planer dersom planene kommer i konflikt med kulturminneinteresser av nasjonal eller regional betydning (Stavanger kommune 2011 s.38). Regionene fungerer kun som et samordningsorgan som skal sørge for at de nasjonale lovene, retningslinjene og kravene blir integrert i kommunale planprosesser. Kommunene har derfor det største ansvaret for planlegging og arealbruk. Hver kommune har fullt ansvar for arealbruk innenfor kommunens grenser (Aven et al 2011 s.43-44).

Planleggings- og beslutningssystemet i kommunene er i hovedsak regulert av kommuneloven og plan- og bygningsloven (Aven et al 2011 s. 86). I tråd med kommuneloven skal kommunene blant annet utarbeide økonomiske planer, årsbudsjett, sektorplaner, kommunedelplaner, temaplaner. Kommunenes planleggingssystem består både av det man kaller det lille og det store kretsløpet.

4.10 Kulturminnepolitikk

Regjeringen ønsker å fremme en politikk som skal sikre mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer, og som skal danne et grunnlag for kunnskap, opplevelse og verdiskapning (Miljøverndepartementet 2004-2005 s. 15). Regjeringen vil sikre et varig vern for et representativt utvalg av kulturminner som skal dokumentere helhet og bredde i kulturhistorien (ibid). Det må skapes en større bevissthet rundt hvilke verdier kulturminner og kulturmiljøer representerer. Regjeringen vil at kulturarven i mye større grad skal tas i bruk og danne et grunnlag for verdiskapning. Målene for Regjeringens kulturpolitikk er at:

- mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer skal tas vare på som bruksressurser og grunnlag for kunnskap, opplevelse og verdiskapning.
- et representativt utvalg av kulturminner og kulturmiljøer som dokumenterer geografisk, sosial, etnisk, næringsmessig og tidsmessig bredde skal gis varig vern gjennom fredning.

(Miljøverndepartementet 2004-2005 s. 15)

For å nå disse to målene skal Regjeringen følge en handlingsplan bestående av seks deler:

- Rammebetingelsene for private eiere skal bedres, og fredningspolitikken skal fornyes
- Staten skal ta ansvar for egne kulturhistoriske eiendommer
- Kulturminner og kulturmiljøer skal gi grunnlag for verdiskapning og næringslivsutvikling
- Alle skal få økt kunnskap
- Den offentlige forvaltningen skal utvikles, og samarbeidet med frivillige organisasjoner skal styrkes
- Det nasjonale samarbeidet skal styrkes

De nasjonale målene for kulturminnepolitikken som ble fastsatt i 2000 er:

Strategisk mål: Mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer skal forvaltes og ivaretas som bruksressurser, og som grunnlag for opplevelse og videre- utvikling av fysiske omgivelser. Et representativt utvalg av kulturminner og kulturmiljøer skal tas vare på i et langsiktig perspektiv som kunnskapsressurser og som grunnlag for opplevelse.

Nasjonalt resultatmål 1: Det årlige tapet av kulturminner og kulturmiljøer som følge av fjerning, ødeleggelse eller forfall skal minimaliseres, og skal innen år 2008 ikke overstige 0,5 prosent årlig.

Nasjonalt resultatmål 2: Det representative utvalget av kul- turminner og kulturmiljøer skal bevares i en tilstand som svarer til 1998-nivå, og fredete bygninger og anlegg skal ha ordinært vedlikeholds nivå innen år 2010.

Nasjonalt resultatmål 3: Den geografiske, sosiale, etniske og tidsmessige bredden i varig vernede kulturminner og kulturmiljøer skal bedres, slik at svakt representerte og manglende hovedgrupper er representert med flere objekter innen 2004 (i forhold til 1998-nivået).

(Miljøverndepartementet 2004-2005 s. 16)

Disse målene skulle nås innen 2004-2008, men en behovsanalyse gjennomført av Riksantikvaren i samarbeid med eksterne utredningsmiljøer kunne vise til at det var umulig å nå disse målene med datidens virkemidler (Miljøverndepartementet 2012-2013 a s. 12). De nasjonale målene ble oppjustert, og målet er å nå dem innen 2020 (ibid). I 2010 ble de nasjonale målsetningene igjen endret (Miljøverndepartementet 2012-2013 a s. 13). De nasjonale målene ble endret fra tre til fem mål. Dette ble gjort for å danne et klarer skille mellom de automatisk fredete arkeologiske kulturminnene, de vedtaksfredete kulturminnene og de verneverdige kulturminnene og kulturmiljøene. De fem målsetningene skal fremdeles nås innen 2020 (ibid). De nasjonale målene fra 2010 er:

- Det årlige tapet av nasjonale kulturminner og kulturmiljøer skal ikke overstige 0,5

prosent innen år 2020.

- For automatisk fredete arkeologiske kulturminner skal det årlige tapet ikke overstige 0,5 prosent innen år 2020.
- Et representativt utvalg av kulturminner og kulturmiljøer skal være vedtaksfredet innen år 2020.
- Fredete bygninger, anlegg og fartøy skal ha et ordinært vedlikeholds nivå innen år 2020.
- Et representativt utvalg automatisk fredete arkeologiske kulturminner skal være sikret innen år 2020.

(Miljøverndepartementet 2010-2011 s. 146)

Målene i kulturminnepolitikken skal nås gjennom bevaringsprogrammene og Verdiskapningsprogrammet (Miljøverndepartementet 2012-2013 a s. 14-15). De ti bevaringsprogrammene ble startet i 2007, og hvor hvert av programmene har egne mål. Bevaringsprogrammene omfatter blant annet fredete bygninger i privat eie, samiske kulturminner, stavkirker og verdensarven. Verdiskapningsprogrammet startet i 2006 og skal sikre at kulturminner og kulturmiljøer skal bli mer aktivt brukt i samfunnsutviklingen, samtidig som det skal danne miljømessig, kulturell, sosial og økonomisk verdiskapning (Miljøverndepartementet 2012-2013 a s. 15-16). Endringstempoet i samfunnet er høyere enn noen gang, og nye miljøutfordringer vil påvirke hvordan samfunnet skal sikre de kulturhistoriske verdiene (Miljøverndepartementet 2012-2013 a s. 7). Kulturminneforvaltningen må derfor være mer tydelig og forutsigbar (ibid). Et av de nyere målene i kulturminnepolitikken er å forvalte de kulturhistoriske verdiene på lang sikt som et kulturelt og miljømessig ressursgrunnlag for morgendagens samfunn (Miljøverndepartementet 2012-2013 a s. 5-6).

Nasjonal politikk og nasjonale mål løses stort sett på kommunalt nivå. Kommunene har en viktig rolle i arbeid med å utføre nasjonale retningslinjer og målsetninger. Særlig etter at forvaltningen gjennomgikk en desentralisering på 1970-tallet, har kommunene fått en styrket rolle i forvaltningen (Smith et al 2012 s.10-11). Kommunen blir agenter for staten. Dermed blir kanskje termen «lokalt selvstyre» ikke fullt ut gjeldene, men mer som et ønsket ideal (Smith et al 2012).

Kulturminneforvaltningens ansvarsområder og oppgaver ble av Oppgavefordelingsutvalget av 1998 grundig gjennomgått, hvor utvalget også kom med tilrådninger for hvordan Kulturminneforvaltningens arbeid kunne styrkes på de ulike nivåene (Wilhelmsen 2000 s. 4-5). Dette førte til at det gjennom St. meld. Nr. 31 (2000-2001) ble vedtatt en ny oppgavefordeling på regionalt og lokalt nivå. Miljøverndepartementet inviterte derfor fylkeskommuner, Sametinget og kommunene til å komme med innspill til hvilke oppgaver, hvilket ansvar og hvilken myndighet fylkeskommunene og kommunene bør ha i framtiden. Denne gjennomgangen inkluderte også frivillige organisasjoner, museer og andre berørte parter. De fikk komme med synspunkter på kompetansebehov og eventuelle tiltak som bør iverksettes. Fylkeskommunene fikk nye oppgaver og ansvarsområder etter omstruktureringen. Etter at fylkeskommunen i 1990 ble etablert som regional kulturminneinstans, fikk fylkeskommunene myndighet etter kulturminneloven, og det er nå opp til den enkelte fylkeskommune hvordan arbeidet med kulturminnevern organiseres (Aasland 2002).

4.11 Klimatilpasning er en ny arena

Tilpasning til klimaendringer er relativt nytt i Norge. Det har tatt litt tid før den norske regjeringen har innsett hvor stor påvirkning klimaendringer vil få på vårt samfunn. I en vurdering av hvor sårbart samfunnet er for klimaendringer samlet sett peker infrastruktur og bygninger seg ut som særlig sårbare (Flæte et al 2010 s. 174). Effekter av klimaendringer er i stor grad satt på dagsorden, og det jobbes med å innføre klimatilpasning på alle samfunnsområder nasjonalt, regionalt og lokalt. Norges klimapolitikk på det nasjonale nivå setter blant annet søkelys på konsekvensene av klimaendringene i Norge, og hvordan vi på best mulig måte kan tilpasse oss disse klimatiske endringene.

Som sagt er det i hovedsak kommunene som har det største ansvaret for klimatilpasningsarbeid. Kommunesektoren har etter plan- og bygningsloven en tydelig rolle i klimaarbeidet, og må derfor benytte seg av denne rollen til å gjennomføre lokale klimatiltak (Miljøverndepartementet 2011-2012). Ettersom at klimatilpasning som et nytt felt er i ferd med integreres i ulike sektorer, får kommunen nå mer ansvar og nye oppgaver. Gjennom

Plan- og bygningsloven er kommunene ansvarlige for å sikre at naturfarer blir vurdert og tatt tilstrekkelig hensyn til i arealplanlegging og byggesaksbehandling (Miljøverndepartementet 2012-2013 b s. 55). Lokalkunnskaper om kommunens sårbarhet, og hvilke utfordringer de står ovenfor med tanke på klima, er en viktig del av prosessen med å velge gode strategier og tiltak for klimatilpasning (Flæte et al 2010 s.160). Arealplanlegging har en sektorovergripende funksjon, noe som gjør at kommunen kan ivareta klimahensyn både i offentlig og privat sektor. Det vil si at dersom private byggeplaner ikke følger Plan- og bygningsloven, kan kommunen gripe inn og stoppe byggearbeidet. Det er kommunen som har ansvaret for å vurdere risiko og sårbarhet gjennom ROS-analyser (DSB 2012 b).

Klimaendringer med tilhørende konsekvenser vil ikke bare være en trussel for nybygg, men også utgjøre en vel så stor trussel for eksisterende bygningsmasse og særlig kulturminner som har en verneverdi. Kommunene har gjennom ROS-analysene ansvar for å vurdere om eksisterende bebyggelse er utsatt for klimaendringer (DSB 2012). Kommunene har et viktig ansvar for at bebyggelse blir tatt vare på og bevart for fremtiden. Derfor er det viktig å se på hvordan arbeidet med kulturminnevern i kommunen kan styrkes med tanke på fremtidige klimaendringer?

I en undersøkelse utført av DSB kommer det frem at 90 % av kommunene mener de bør gjøre mer i arbeidet med klimatilpasning for langsiktige klimaendringer. I forvaltningen er det fylkeskommuner som har utarbeidet flest helhetlige klimatilpasningsstrategier av de få som er utarbeidet. Når det gjelder klimatilpasning i planarbeid har kun 9 % av kommunene i stor grad utført arbeid her, mens 37 % av kommunene i noen grad har implementert klimaendringer i planarbeid. Til tross for at det største ansvaret for klimatilpasning ligger hos kommunene, har kun 10 % av dem utarbeidet en helhetlig tilpasningsstrategi (DSB 2008 s.25-29). Dette kan grunne i mangel på kunnskap hvor 90 % av kommunene svarer at det i større eller mindre grad er behov for mer kunnskap om klimaendringenes konsekvenser for de ansvarsområdene som arbeides med (DSB 2008 s.21).

4.12 Hvem har ansvar for klimatilpasning?

Fylkesmannen har ansvar for at klimaendringer blir implementert i kommunale ROS-analyser og kommunale planer. Fylkesmannen skal også formidle nasjonal klimapolitikk og skal

samordne statlig styring ovenfor kommunene (Flæte et al 2010 s. 189-190). Som en integrert del av samfunnssikkerhetsarbeidet skal Fylkesmannen vurdere klimaendringenes ulike trusler mot liv, helse og materielle verdier. Det skal også vurderes trusler mot samfunnsviktige funksjoner og infrastruktur i planer for utbygging regionalt og lokalt. Fylkesmannen har også et ansvar for å bidra til at man både regionalt og lokalt er forberedt på å håndtere klimarelaterte hendelser som flom, skred, skogbrann og ekstremvær. Fylkesmannen skal sørge for at krav, forventninger og retningslinjer som er vedtatt på nasjonalt nivå blir innfridd i samfunnsplanlegging. Fylkesmannen skal veilede og føre tilsyn med at kommunene har et tilfredsstillende beredskapsarbeid (ibid).

Alle norske kommuner er pålagt fra 1/1-10 å vurdere effekter av fremtidige klimaendringer i en Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) for hele kommunens areal. Videre må potensielle klimaendringer og effektene av disse også tas inn i kommunens beredskapsarbeid (Rauken 2011). En helhetlig ROS vil gi kommunene en mulighet til å vurdere om eksisterende bebyggelse er utsatt for naturfare, både for dagens og fremtidens klima (DSB 2012). Gjennom arealplanlegging kan kommunene regulere ny utbygging og infrastruktur til områder som er mindre utsatt for klimaendringer, og kommunen skal påse at det kun bygges i områder som er tilstrekkelig sikret mot naturfarer som kan oppstå. Byggearbeid og vernearbeid skal skje ut i fra lokale forutsetninger (Miljøverndepartementet 2009).

Elementer og kategorisering av elementer som bør inngå i en ROS-analyse:

Formål

Organisering av arbeidet. Ansvarsforhold

Systemdefinisjon og avgrensinger. Beskrivelse av analyseobjekt

Forutsetninger og antagelser

Valg av fremgangsmåte og metoder

Valg av datakilder

Identifisering av uønskede hendelser, farer og trusler

Årsaksanalyse

Konsekvensanalyse

Beskrive risiko og sårbarhet

Risikovurderinger

Presentasjon av resultater

Beslutninger

(Basert på Rausland 1991 i Aven et al 2011 s. 99)

4.13 Viktige aktører for Kulturminneforvaltningen

På 1970-tallet ble det i kulturpolitikken satt mer fokus på frivillige organisasjoner som aktører utenfor forvaltningen. Organisasjoner og lag ble mer og mer integrert i det kulturpolitiske systemet. Dette førte til at det på 1980-tallet vokste en ny frivillighetspolitikk opp i den norske regjeringen (Eimhjellen 2012). Derfor vil også aktører utenfor kulturminneforvaltningen utgjøre en viktig rolle for vernearbeid av kulturminner. Forvaltningen vil derfor ha stor nytte av å bruke disse frivillige aktørene som ressurser i arbeid med klimatilpasning for kulturminner.

Norsk Institutt for Kulturminneforskning (NIKU) arbeider med å undersøke og kartlegge hvor sårbar kulturarven er for klimaendringer, hvilken risiko kulturarven er utsatt for, og tilpasninger som kan gjøres for å motvirke eventuelle effekter av klimaendringer (NIKU.no). Et viktig kunnskapsfelt for NIKU er hvordan kommunene kan jobbe med tilpasninger til klimaendringer blant annet knyttet til planlegging.

Slik NIKU ser det vil tiltak for å motvirke effekten av klimaendringer på kulturarven kunne

deles inn i tre hovedgrupper:

- Preventive tiltak
- Nødtiltak
- Konserveringstiltak.

Disse tiltakene bør være samordnet med andre klimatilpasningstiltak knyttet til sikring av menneskeliv, drikkevann og infrastruktur. Dette er viktig slik at de andre klimatilpasningstiltakene ikke leder til sekundæreffekter for kulturminner.

NIKU har deltatt i flere større forsknings- og utredningsprosjekter omkring effekter av, og tilpasning til klimaendringer. De ansatte i NIKU har også lang erfaring i å bistå kommuner og andre offentlig og private utbyggere i planleggings- eller utbyggingsprosjekter. På bakgrunn av denne kunnskapen og kompetansen vil de kunne bistå kommuner og andre med å utarbeide sårbarhets- og risikoanalyser knyttet til kulturminner og klima som et ledd i kommunens arealplanlegging. De vil også ha kompetanse til å kunne bistå med forslag til strategier og tiltak for å forebygge effekter og sikre kulturminneverdiene. Dermed blir NIKU en viktig utenforstående aktør for Kulturminneforvaltningens arbeid med klimatilpasning for kulturminner særlig på kommunalt nivå (ibid).

Bygg og bevar er en nettside opprettet i 2009 (Miljøverndepartementet 2012-2013 a s. 23) med en målsetning om å heve kompetansen og interessen for tradisjonell bygningskultur og formidle lokal egenart og byggeskikk (Grøndahl 2013). Nettsiden skal fungere som et verktøy for dem som skal drive med restaurering og rehabilitering av eldre bygg, og samtidig fungere som en kunnskapsarena hvor fagfolk og andre brukere av nettsiden kan utveksle erfaringer og råd i forbindelse med bevaring av bygg (ibid). Nettsiden skal bidra til å nå målet om normalt vedlikeholds nivå innen 2020 for alle fredete bygninger, og stoppe det årlige tapet av kulturminner og kulturminneverdier (Miljøverndepartementet 2012-2013 a s. 23).

Nettsiden som finansieres av Miljøverndepartementet har et godt samarbeid med Byggenæringens landsforening og dette gjør at nettsiden er en viktig arena for offentlig-privat samarbeid (Miljøverndepartementet 2012-2013 a s. 50). Et av miljøverndepartementets mål er at Bygg og bevar skal dele produkt- og bransjenøytral informasjon til alle som eier og forvalter bygg fra før 1950 (ibid).

Museene i Norge er viktige arenaer for kunnskapsproduksjon og har en viktig rolle i Kulturminneforvaltningen (Gaustad og Holme i Holme 2005 Bind 1 s. 156). Arkeologiske landsdelsmuseer og marinarkeologiske museer har myndighet ovenfor automatisk fredete kulturminner ved utgraving, forvaltning og formidling av arkeologiske gjenstander. I Norge har man ca. 800 museer og samlinger, og museene forvalter ca. 5000 verneverdige bygninger og anlegg. Stort sett er det Kulturdepartementet som har hovedansvaret for museene, bortsett fra Universitetsmuseene som er underlagt Utdannings- og forskningsdepartementet (ibid).

Norsk kulturminnefond ble etablert i 2002 og er et fond som skal fungere som et økonomisk virkemiddel for å bevare kulturminner og kulturmiljøer (Miljøverndepartementet 2012-2013 a s. 73). Hovedsakelig skal fondet dele ut økonomiske midler til verneverdige kulturminner og kulturmiljøer i privat eie, men det bevilges også midler til kulturminner som er fredete. Formålet med å opprette Kulturminnefondet var å utvikle nye og mer fleksible samarbeidsformer mellom offentlig og privat kapital. Gjennom de ti første årene Kulturminnefondet har eksistert har 1694 prosjekter fått tildelt vel 300 millioner kroner. Kulturminnefondet står for nesten 30 % av finansieringen i prosjektene de har deltatt i. Fra og med 2013 er Kulturminnefondet omdannet til et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Hverken formålet eller virkeområdene til Norsk Kulturminnefond blir endret etter omstillingen til forvaltningsorgan, men kravet om at 1/3 av finansieringen skal gå til fredete kulturminner vil bli avvirket i løpet av perioden 2012-2014 (ibid).

5. Utgangspunktet for studiens funn

Dette kapitlet skal gi en innsikt i hvordan noen aktører i Kulturminneforvaltningen opplever arbeid med klimatilpasning. Problemstillingen tar for seg:

- Hvorfor blir klimatilpasning i liten grad integrert i Kulturminneforvaltningens arbeid med kulturminnevern?
- Hvordan kan arbeid med klimatilpasning i Kulturminneforvaltningen forbedres?

Et sentralt punkt blir derfor i hvilken grad aktørene oppfatter organisasjonen som hensiktsmessig i forhold til arbeidet med klimatilpasning. De fem forutsetningene som bør være tilstede for at kommunene skal kunne drive et godt arbeid med klimatilpasning strukturerer fremstillingen og diskusjonen. I og med at det er disse forutsetningene jeg legger til grunn for å kunne skape et godt arbeid med klimatilpasning i Kulturminneforvaltningen, struktureres funnene mine i stor grad ut i fra disse. Informantene, dokumentanalysene og deltagelsen på klimakonferansen i Florø har også gitt funn som ikke inngår i de fem forutsetningene, men som blir viktige for min studie av Kulturminneforvaltningens arbeid med klimatilpasning.

5.1 Fokus på klimatilpasning

Klimatilpasning har først de siste årene vært en del av embetsoppdraget (Flæte et al 2010 s. 190). Embetsoppdraget er Fylkesmannens saksbehandlingsverktøy og en oversikt over Fylkesmannens oppgaver gitt av departementene (Fylkesmannen 2011). Selv om det i Norge finnes gode overvåkingsprogrammer for klimaendringer både av naturmiljø- og ressurser, samt menneske-, dyre- og plantehelse, finnes det ingen overvåking av klimaendringer og kulturminner. I 2008 ble et klimaforlik vedtatt i Stortinget, som gir overordnede premisser for klimaforskning i Norge (Flæte et al 2010 s. 207-210). Klimatilpasning er et nytt fagfelt i utvikling, og det tar tid å integrere klimatilpasning i ulike sektorer. Det kan være en forklaring på hvorfor klimatilpasning i liten grad integreres i Kulturminneforvaltningens arbeid med kulturminnevern.

5.2 Manglende arbeid med klimatilpasning for kulturminner

I NOU «Tilpassing til eit klima i endring» kommer det frem hvor lite fokus klimatilpasning for kulturminner tildeles. Denne NOUen som består av 240 sider omtaler klimaendringenes trussel mot kulturminner i et lite avsnitt på side 172, i tillegg til ca. en side i avsnittet om klimatilpasning for bygninger. Dette funnet viser at det i liten grad settes fokus på klimatilpasning for kulturminner, samtidig som det viser at Kulturminneforvaltningen har lite retningslinjer og veiledning om hvordan klimatilpasningsarbeid bør foregå i kulturminnesektoren.

Alle informantene, bortsett fra en, kan fortelle at det ikke blir gjort så mye med klimatilpasning innenfor kulturminnefeltet i deres kommuner eller fylkeskommuner. En informant fra nasjonalt nivå mente at mangel på arbeid med klimatilpasning for kulturminner skyldes at politikere ikke er opptatt av klimaets påvirkning på kulturminner. Informanten forteller at kulturminnevern forståelig nok har en tendens til å bli nedprioritert til fordel for helse, miljø og sikkerhet, vann og avløp og mer kritisk infrastruktur. En informant fra regionalt nivå mente også at det kunne skyldes at det vil bli så dyrt og fordi det er et så stort og omfattende problem. Informanten fra nasjonalt nivå påpeker også at konsekvensene av klimaendringene ligger for langt frem i tid, og at politikerne ikke tenker så langsiktig. Ut i fra disse opplysningene ser det ut til at aktørene i Kulturminneforvaltningen opplever ulik risikopersepsjon av klimaendringene.

Faglige myndigheter, spesielt Riksantikvaren, driver grundig arbeid med klimaendringer og påpeker hvor stor trussel klimaendringene kan komme til å bli for kulturminner i Norge (Kaslegard et al 2010). Ut i fra dette ligger det en forventning til at dette temaet er et fokusområde ellers i Kulturminneforvaltningen. Utvalget i NOU «Tilpassing til eit klima i endring» konkluderer derimot med at det er brister i klimatilpasningsarbeidet som foregår i kommuner og fylkeskommuner. Dette kan også mine informanter bekrefte.

Den ene informanten fra regionalt nivå kunne i motsetning til de andre informantene opplyse om at det forekommer mye arbeid med klimatilpasning for kulturminner i informantens fylkeskommune. I denne fylkeskommunen har de et tett samarbeid med Kystverket, som

spesielt går ut på sikring av kystfyr. Det er utført tiltak på kystfyr som er værutsatte. Informanten nevner særlig et kystfyr som er fredet, hvor de ble nødt til å heve betonglandgangen ved kystfyret en meter på grunn av store utfordringer ved stormflo. Denne informanten kan fortelle at klima skaper store utfordringer for kulturminner i dette området, og særlig de 2-3 siste årene har skader som følge av storm og ekstremvær økt. Informanten kan fortelle at de driver et møysommelig arbeid med å skaffe seg en oversikt over alle kulturminnene fylkeskommunen har ansvar for. Dette arbeidet skjer fordi fylkeskommunen på bakgrunn av den nye Plan- og bygningsloven skal lage en ny kulturminneplan som gjelder for hele fylkeskommunen. Klima og kulturminner vil bli en del av denne kulturminneplanen, men før de utarbeider denne må de ha en oversikt over alle kulturminnene. «Dette er et tidkrevende arbeid i et så stort fylke», sier informanten, «og vil derfor ta noen år».

Ut i fra funn både fra NOU «Tilpassing til eit klima i endring», rapporten «Klimaendringer og kulturarv i Norden», informanter og fra deltakere på klimakonferansen i Florø kan jeg fastslå at det er manglende arbeid med klimatilpassning for kulturminner. Ut i fra dette faktum vil det være interessant å se på hvilke faktorer som fører til manglende arbeid med denne problemstillingen.

5.3 Funn fra konferansen i Florø

Det finnes mye kompetanse i Norge blant håndverkere tilknyttet museer som daglig driver praktisk arbeid med vedlikehold og restaurering. På konferansen ble det utvekslet mye nyttig informasjon om praktisk bygningsarbeid og tiltak mot klimaendringenes påvirkninger på kulturminner. Her ble det delt kunnskap om ulike praktiske klimatiltak. En del av informasjonen som ble utvekslet vil håndverkerne ta med seg videre og teste ut på deres egne museumsbygg. Dette viser at kunnskapsutveksling er helt sentralt for å sikre et bedre arbeid med klimaendringer og kulturminner. Dette samsvarer med samtaler jeg har hatt med ansatte på et museum som også mener at det er mye kunnskap om tiltak man kan sette inn for å hindre klimarelaterte skader på kulturminner.

Å arrangere møter og ha et forum hvor slik utveksling kan skje, vil være viktig for kunnskapsutveksling. Da jeg tok opp med deltakerne om det ikke ville være nyttig for dem å

utveksle slik kunnskap på jevnlig basis, fikk jeg som svar at det var viktig, men at det var sjelden de fikk snakket med andre håndverkere slik som under denne konferansen. Dette viser at slike samlinger er viktige kunnskapsutvekslingsarenaer som håndverkerne har god nytte av. For å sikre at kunnskap blir delt på tvers av de ulike museene tar håndverkerne selv initiativ og danner en internettside hvor de kommer til å legge ut informasjon om forskjellige tiltak, produkter og materialer som fungerer som godt klimavern.

Deltakere på konferansen mente at interne konflikter innad i forvaltningen og i andre aktørinstitusjoner påvirker arbeidet med klimavern for kulturminner. Det er et problem med at ledere i institusjonene skal vise sin maktposisjon med å protestere mot andre ansatte. En ansatt i en fylkeskommune opplevde selv dette, og sier at maktutøvelse i kommuner og fylkeskommuner er ødeleggende for et godt arbeid med problemstillingen. Videre forteller denne personen at ledere på regionalt nivå hevder seg ved å vise at de bestemmer og har siste ord i saker som angår kulturminnevern. Flere av deltakerne på konferansen kunne også fortelle at tid, mangel på kunnskapsdeling og økonomiske midler er de største hindrene i arbeid med klimavern for kulturminner. Derfor ønsker deltakerne på konferansen å opprette en informasjonsinstans seg imellom for å gjøre noe med dette problemet. Et økt nivå på kompetanse og deling av kunnskap vil i følge deltakerne på klimakonferansen bedre arbeidet med klimavern for kulturminner.

5.4 Ulik risikopersepsjon

En informant fra regionalt nivå kunne fortelle at mangel på arbeid med klimatilpasning for kulturminner kan skyldes at man vet for lite om konsekvensene, og at man ikke har forstått alvoret. Denne informanten kunne fortelle at han/hun nettopp har vært på en konferanse om klimaendringer, og at han/hun først da innså alvoret i problemet. Flere av deltakerne på klimakonferansen i Florø var også enige om at både politikere og hvermannsen ikke ser problemet med klimaendringer og kulturminnevern. Det at folk har ulik forståelse av og kunnskap om klimaendringene og at man opplever risiko ulikt, vil være med på å påvirke i hvor stor grad klimatilpasning for kulturminner vil bli en prioritering. Informanten fra fylkeskommunen hvor de er i gang med arbeid med klimatilpasning for kulturminner, fortalte at klima allerede er et stort problem og at de så seg nødt til å ta tak i det. Det er ofte slik at man ikke ser problemet før man har det i fanget. Ut i fra en føre-var-tankegang vil det være

mer effektivt og kostnadsbesparende å sette inn tiltak før skader oppstår, enn å reparere skader som allerede har inntruffet. Å danne et trusselbilde hvor man kartlegger klimaendringene og endringenes virkning på ulike kulturminner kan skape en større felles forståelse av problemstillingen. Informanten fra nasjonalt nivå kunne fortelle at de er i gang med å søke om å starte opp et prosjekt hvor de skal kartlegge klimaendringenes trusler mot ulike nasjonale kulturminner.

5.5 Hvordan kan man måle Kulturminneforvaltningens effektivitet?

På bakgrunn av systemteorien vil Kulturminneforvaltningens effektivitet måles ut i fra forvaltningens aktivitet og ut i fra hva organisasjonen produserer til samfunnet (Andersen 2009 s. 207). Hvordan fungerer Kulturminneforvaltningen som et organisasjonssystem, og hvordan fungerer forvaltningens arbeids- og oppgavefordeling?

Kulturminneforvaltningen produserer både kunnskap, reguleringer, retningslinjer og lovverk. Denne produksjonen er en sentral del i Kulturminneforvaltningens målsetninger, og inngår i de fem forutsetningene som utvalget i NOU "Tilpassing til eit klima i endring" (2010) la til grunn for å få til et godt klimatilpassningsarbeid i kommunene. Det jeg derfor kommer til å måle Kulturminneforvaltningens effektivitet ut i fra er hvordan de fem forutsetningene inngår i Kulturminneforvaltningen. Jeg kobler dette opp mot systemteorien ved å studere hvordan Kulturminneforvaltningen driver aktivitet og produksjon med:

- Kunnskap
- Kompetanse og kapasitet
- Nasjonale styringslinjer
- Ressurser og prioritering
- Samarbeid

5.6 Et solid og tilgjengelig kunnskapsgrunnlag

I NOU «Tilpassing til eit klima i endring» (2010) har utvalget kommet frem til at fagkunnskaper og tradisjonskunnskap er viktige ressurser for aktører i byggenæringen i møte

med et endret klima (Flæte et al 2010 s. 127). Like viktig vil jeg påstå at fagkunnskaper og tradisjonskunnskap vil være for aktører i Kulturminneforvaltningen i arbeid med bevaring. En av informantene sier; «vi er opptatt av at gamle byggeskikker og materialbruk kan gi oss kunnskap om hvordan vi kan bygge mer klimavennlig i dag». En annen informant påpeker at man kan styrke arbeid med klimatilpasning for kulturminner ved å se tilbake på hvordan man tilpasset bygninger til klimaet før i tiden. Utvalget i NOUen mener at for å forebygge økonomiske og andre negative effekter av klimaendringer på bygninger, må kunnskapsgrunnlaget fornyes i takt med utviklingen av klimaendringenes effekter (Flæte et al 2010 s. 128). Den nye Meld. St. nr. 35 «Framtid med fotfeste» viser at Riksantikvaren sammen med Bygg og Bevar, Kulturminnefondet, museene og bygningsvernsentrene har god kunnskap og kompetanse når det kommer til eldre bygninger, og hvordan man skal verne om dem og sette dem i stand for å sikre dem mot fremtidige klimaendringer (Miljøverndepartementet 2012-2013 a s. 56-57). Derimot påpekes det at vi er i ferd med å miste kunnskap om eldre materialbruk og byggeskikk som har sikret at trebygninger som ble bygget for flere hundre år siden fremdeles står i dag (ibid).

Utvalget i NOUen «Tilpassing til eit klima i endring» etterlyser klimaframskrivninger som er nedskalert til lokale nivåer (Flæte et al 2010 s.184). For å kunne ha nytte av klimaframskrivninger, vil det være nødvendig at de er nedskalert slik at man får så korrekte data som mulig. Dette er viktig for å kunne sette inn riktige sikringstiltak og barrierer. Til tross for at den kommunale klimaplanleggingen er basert på et omfattende kunnskapsgrunnlag, mener utvalget i NOUen at dette ikke er tilstrekkelig. Særlig når det kommer til kartdata etterlyser utvalget kartlegging av hele kommunens areal, også med kartlegging av flom- og skredfare samt havnivåstigning. Det poengteres av utvalget at det også mangler redskaper for å kartlegge fremtidige klimaendringer for arealer, og at arealkartene kun tar utgangspunkt i dagens klimabilde (Flæte et al 2010 s.184). Kartdataene brukes altså ikke til å se på hvordan områder vil berøres av klimatiske endringer lenger frem i tid.

Ifølge deltakere på klimakonferansen i Florø og en fagperson fra Arkeologisk Museum i Stavanger, er det ikke mangel på kunnskap som er problemet. Kunnskap om klimaendringer finnes og utvikles, og det utføres mye forskning på området for å sikre kunnskapen. Kunnskap om havnivåstigning, økende nedbørmengder, temperaturstigning og økende

forekomst av flom er godt utviklet, og det finnes mye kunnskap om klimaendringenes påvirkning på kulturminner. Riksantikvaren bør her nevnes, fordi Riksantikvaren gjennom prosjektet «Klimaendringer og kulturarv i Norden» har tilegnet seg god kunnskap om utviklingen av klimaendringene og effekten av klimaendringene på kulturminner. Riksantikvaren kommer også med forslag til tiltak som bør benyttes som klimavern på kulturminner.

En informant fra regionalt nivå fortalte at de ikke konsekvent går ut og innhenter informasjon om klima og klimaendringer, men at det de har informasjon som er hentet fra det Riksantikvaren publiserer. Også andre informanter sier at det er Riksantikvaren som er deres informasjonskilde. To av informantene, begge fra lokalt nivå, visste ikke hvor de innhentet kunnskap om klimaendringer fra. En av informantene fra regionalt nivå mener at lite kunnskap om klimaendringene vil være med på å gjøre problemet til en forsinkelsesprosess.

Etter å ha gjennomført syv intervjuer med aktører i Kulturminneforvaltningen fra de ulike forvaltningsnivåene, viser det seg at informantene fra regionalt nivå har en langt større innsikt i, og forståelse av problemstillingen klimaendringer og kulturminnevern enn informantene fra lokalt nivå. Samtlige av informantene fra fylkeskommunalt nivå kunne gi mye informasjon ut i fra spørsmålene jeg stilte, og hadde en bred innsikt i problemstillingen. De hadde klart for seg hvordan deres fylkeskommune arbeider med klimatilpasning og kunne gi konkrete svar på hva som kunne gjøres bedre. Informantene kunne komme med eksempler på kulturminner som er særlig utsatt for klimaendringer i sitt fylke, og fortalte om hvordan de vurderte å takle disse problemene. På bakgrunn av dette vil jeg si at fylkeskommunene i større grad har kunnskap om klimatilpasning for kulturminner enn det kommunene har.

Informasjon og erfaringer fra klimakonferansen i Florø tilsier at det er mye kunnskap om hvordan man skal verne kulturminner fra klima på best mulig måte. Deltakerne hadde mange gode metoder og produkter til ulike former for vern. Deltakerne ble ivrige etter å dele sin kunnskap og sine erfaringer, og slik fungerte klimakonferansen som en slags kunnskapsarena. Flere av deltakerne synes slike konferanser er viktige for å kunne dele erfaringer og kunnskap og de etterlyste en arena for deling av informasjon. Deltakerne foreslo at de skulle starte en nettside hvor de ville dele ulik kunnskap om klimatilpasning for kulturminner.

Den største utfordringen i følge en av informantene er at den kunnskapen som finnes om klimaets påvirkninger på kulturminner ikke deles. Flere av deltakerne på klimakonferansen i Florø var også av denne oppfatningen. Mangel på kunnskapsdeling fører til at kunnskap om klimaendringer som eksisterer ikke blir integrert i kommunens kulturminnevern og arealplaner. Viktig informasjon og kunnskap blir dermed ikke brukt. Deltakere fra klimakonferansen bekreftet at dette med mangel på kunnskapsdeling også er tilfelle i andre kommuner i landet.

To av informantene, som begge arbeider på regionalt nivå, synes det er et behov for å kartlegge situasjonen. Det er mangel på oversikt over hvordan klimaendringer vil kunne påvirke kulturminner. Den ene informanten mener en egen fagperson burde settes inn for å danne en oversikt over klimasituasjonen i denne fylkeskommunen. Den andre informanten fortalte at nettopp fordi de ikke vet hva som er status for kulturminnene, er det heller ikke utarbeidet noen tiltak til å sette inn. Han/hun påpeker at det er enkelt å regulere nybygg bort i fra områder som vil påvirkes av klimaendringer men at det ikke er så enkelt å skjerme kulturminner. «Nå er det nå slik at kulturminner står der de står og er utsatt for fukt og økende havnivå, derfor er det behov for å vite hvordan man skal ta vare på dem ut i fra hvor de befinner seg», sier informanten.

Som Berger og Luckmann (1966) argumenterer for blir kunnskap utviklet, overført og vedlikeholdt i sosiale settinger. Kommunikasjon mellom ulike aktører i en organisasjon sikrer at kunnskap deles og fornyes. For at en aktør skal kunne formidle og dele kunnskap, må andre aktører erverve seg denne kunnskapen, og dermed sikrer man en god dialog. I en dialog foregår kommunikasjon som en sosial prosess. Dette understreker Giddens struktureringsteori som argumenterer for at sosiale aktører påvirker samfunnsstrukturer så vel som at strukturer i samfunnet påvirker de sosiale aktørene (Giddens 2003 s. 535-536). Kommunikasjon er derfor viktig for å utvikle og dele kunnskap mellom ulike sektorer og nivåer i en organisasjon. Flere av informantene kan bekrefte at det forekommer lite dialog mellom nivåene i Kulturminneforvaltningen, og dermed forekommer det heller ikke noen overføring, utvikling eller vedlikehold av kunnskap. Ved mangel på kunnskapsdeling er det slik at eksisterende kunnskap ikke blir tatt i bruk. På bakgrunn av dette ser det ut til at det har oppstått et kunnskapsgap i Kulturminneforvaltningen. Kunnskapsgapet har oppstått som følge av mangel på formidling av kunnskap til/innad i Kulturminneforvaltningen, og dermed oppstår

det et skille mellom den kunnskapen forvaltningen har og den kunnskapen forvaltningen streber etter å oppnå (Hærem, Von Krogh og Roos 1996). Kunnskap om klimaendringer og kulturminnevern finnes i museer, blant fagfolk og hos Riksantikvaren, men på grunn av mangel på kunnskapsdeling ser man at de nivåene i Kulturminneforvaltningen som har hovedansvar for å håndtere vernet og forvaltningen av kulturminner (kommunene) ikke sitter med nødvendig kunnskap om problemstillingen. Kulturminneforvaltningen har heller ikke noen felles arena for formidling og utvikling av kunnskap, og dermed ser det ut til at dette kunnskapsgapet ikke blir tettet.

5.7 Kompetanse og kapasitet til tilpassingsarbeidet

Mangelen på kompetanse og kapasitet knyttet til klimatilpasning er en generell utfordring for kommunene i Norge (Flæte et al 2010 s. 184). I NOUen «Tilpassing til eit klima i endring» (2010) påpeker utvalget at kommunene hverken har kapasitet eller kompetanse til å håndtere nye oppgaver med klimatilpasning. I NOUen kommer det også frem at store kommuner har store fagmiljøer med bred kompetanse, mens mindre kommuner ikke har så bred kompetanse og er avhengig av kompetanse fra eksterne (ibid). Så og si alle informantene kunne fortelle at de ikke har en oversikt over, eller god nok kunnskap om klimaendringene. Noen henter informasjon fra Riksantikvarens publikasjoner og nettside, men det var flere informanter som ikke helt visste hvor kunnskap om klimaendringene ble hentet fra.

Flere av informantene mener at det er behov for flere folk til å håndtere problemstillingen klimatilpasning for kulturminner. En informant fra regionalt nivå sier at de alltid har det svært travelt og at det er mangel på kapasitet. Informanten kan fortelle at av 23 ansatte i kulturminnesektoren i fylkeskommunen er det kun 5 som arbeider med bygningsvern. «Dette vil bli et problem i fremtiden fordi det kan se ut til at bygninger vil bli hardest rammet av klimaendringer», sier informanten. På spørsmål om det burde være en egen fagperson eller faggruppe som håndterte denne problematikken, svarte informanten at det ville være en fordel. Informanten mener at det burde være en egen person eller gruppe som arbeidet med kartlegging av klimasituasjonen for kulturminner i området, slik at man kunne fått en oversikt over trusselen klimaendringene utgjør.

Noen av informantene mener derimot at det ikke er behov for flere personer til å ta seg av denne problemstillingen. En informant fra regionalt nivå sier at den personen som er ansvarlig for restaurering av kulturminner i området er flink til å tenke på klimapåvirkninger i sitt arbeid. Den samme informanten mener likevel at det er behov for et større fokus på problemstillingen.

Informanten fra regionalt nivå som kan fortelle at de er godt i gang med klimatilpasning for kulturminner, sier at det til tross for store utfordringer med klima ikke er behov for å sette inn en ekstra fagperson eller faggruppe til å håndtere problemstillingen. Informanten mener at de har nok kompetanse på området, men at de selvfølgelig trenger råd og veiledning.

«Klimatilpasning for kulturminner er allerede en del av vårt arbeid», forklarer informanten, og derfor ser han/hun ikke behov for flere til å arbeide med dette. Likevel kan informanten fortelle at det er mangel på kapasitet i fylkeskommunen, og at de også befinner seg i en lei nedbemanningssituasjon. Dermed kan det virke som om informanten likevel mener at det kunne trenges mer kapasitet i denne fylkeskommunen.

Ut i fra mine erfaringer fra klimakonferansen i Florø ser det ut til at de som arbeider på museer rundt om i landet og praktiserer vedlikehold og restaurering av kulturminner har god kompetanse om ulike metoder, materialer, teknikker og tiltak som kan hindre klimarelaterte skader. Museumsansatte driver i stor grad arbeid med å forebygge og reparere klimarelaterte skader. Basert på det informantene kan fortelle ser det også ut til at enkelte kommuner og fylkeskommuner har et større problem med klima og kulturminnevern enn andre, og at disse har mer kompetanse på området. Kompetansenivået varierer fra sted til sted.

To av informantene, som begge arbeider på regionalt nivå, mener at det ikke er behov for flere personer til å håndtere klimatilpasning for kulturminner. Det at begge disse informantene arbeider på regionalt nivå kan tyde på at det ikke er her trykket er størst, selv om det den ene av disse informantene sier tyder på at det er behov for mer kapasitet. Det er kommunene som har fullt ansvar for å drive med lokal klimatilpasning (Klimatilpasningssekretariatet 2012 s.4) og lokalt kulturminnevern, så det er mulig det er her mangelen på kapasitet er størst. De andre informantene bekrefter at kapasitet er et stort problem. Så til tross for at en av informantene mener at det ikke trengs flere personer til å håndtere problemstillingen klimaendringer og kulturminnevern, vil jeg si at

Kulturminneforvaltningen har et behov for mer kapasitet. Ut i fra at alle informantene i fra lokal sektor forteller at det er behov for flere ansatte, tyder dette på at behovet for mer kapasitet er større i kommunene enn i fylkeskommunene.

5.8 Nasjonal støtte og tydelige styringslinjer

Som Regjeringen selv skriver er det Miljøverndepartementet som har hovedansvaret for politikktutviklingen, hvor utvikling av mål, overordnede handlingsplaner og systemer for resultatoppfølging er en del av dette arbeidet (Miljøverndepartementet 2004-2005).

Amundsen et al (2010) etterlyser et rammeverk for styring mellom forvaltningsnivåene, ettersom de konkluderer med at det er forholdet mellom nasjonale og lokale styresmakter som er hovedbarrieren i et klimatilpasningsarbeid (Flæte et al 2010 s. 185). Manglende nasjonal politikk er et hinder for lokal tilpasning.

Ut i fra opplysninger fra en informant på nasjonalt nivå, og også i konklusjoner fra NOUen «Tilpassing til eit klima i endring» og rapporten «Klimaendringer og kulturarv i Norden», ser det ut til at manglende styringslinjer fra nasjonalt nivå er en stor del av problemet til at klimatilpassing for kulturminner ikke blir arbeidet med på en god og effektiv måte.

Deltakerne fra det nordiske prosjektet «Klimaendringer og kulturarv i Norden» mener at hensynet til kulturhistoriske bygninger kan få gjennomslag i lovverk og forskrifter ved at kulturmyndighetene er aktive i høringer (Kaslegard et al 2010 s.50). Informanten fra nasjonalt nivå forteller at det skjer lite arbeid med lovgivning og retningslinjer fra nasjonalt hold, med tanke på det arbeidet med klimaets effekter på kulturminner som foregår hos Riksantikvaren. Dette mener informanten skyldes treghet fra øverste hold, samtidig som at politikere er for lite opptatt av temaet. Informanten sier at det er mer fokus og prioriteringer på dette med HMS i stedet for klimatilpassing for kulturminner, og at det også vil være viktig å prioritere HMS før noe annet.

En informant fra lokalt nivå sier at han/hun ikke har tenkt over at det mangler noe lovverk på området klimatilpassing for kulturminner. Informanten synes ikke at nasjonale styringslinjer overstyrer det arbeidet med kulturminnevern de driver med, og nevner at kulturminneloven er et viktig verktøy for dem. En informant, fra regionalt nivå, mener det kan være nødvendig

med et lovverk angående problemstillingen, men at et lovverk ikke vil ha noen betydning dersom de ikke har økonomiske resurser til rådighet. Også denne informanten sier at han/hun ikke synes at nasjonale styringslinjer overstyrer deres arbeid med kulturminnevern, men påpeker at det kanskje er et behov for at de nasjonale styringslinjene blir synliggjort i det daglige arbeidet. Funn tyder på at det mangler styring fra Regjeringen. Ettersom at forvaltningen er organisert ut i fra desentralisert styring er det ikke opplagt at kommunene og fylkeskommunene skal ha styringslinjer å forholde seg til. Når det er sagt kan det se ut til at fylkeskommunene og kommunene trenger en større form for ledelse som stimulerer de ansatte i Kulturminneforvaltningen til å starte opp arbeid med klimatilpasning og strekke seg etter noen mål.

At lovverk mangler på området er gjennomgående ikke noe informantene har tenkt over, men når jeg spør dem om et lovverk ville ha styrket arbeid med problemstillingen, sier informantene at et lovverk burde være på plass. En av informantene fra regionalt nivå poengterer at lovpålagte oppgaver alltid vil bli prioritert, og sier at det ikke holder med gode tanker, men at virkemidler må ligge til grunn. Videre mener informanten at nasjonale styringslinjer burde komme inn som en del av Plan- og bygningsloven. «Det er for lite fokus fra nasjonalt hold», sier informanten, og fordi han/hun ikke har hørt noe om denne problemstillingen fra øvrige kulturvernmyndigheter, er informanten usikker på i hvilken grad problemstillingen prioriteres. Informanten kan fortelle at de blir litt detaljstyrt av Riksantikvaren angående bruk av økonomiske midler, men at dette ikke er et problem.

En informant fra regionalt nivå sier at vedlikehold og kulturminnevern allerede er dyrt og kommer til å bli betydelig dyrere i fremtiden. Informanten sier at politikere gjerne viker bort fra problemstillingen og ikke makter å ta tak i den fordi det vil bli veldig dyrt, og fordi det er et så stort problem. Det blir for overveldende. Hvor mye man skal verne og hvilke kulturminner man skal bevare mener informanten er opp til staten og politikere ut i fra hvor mye ressurser de er villige til å sette inn. Selv om kulturminnevernet er bedre stilt nå enn før, tror ikke kilden at kulturminners trusselbilde som følge av klimaendringer er i tankene til dagens politikere. Det fokuseres mer på arealplanlegging, vann- og avløp og mer kritiske infrastrukturer.

En annen informant fra regionalt nivå forteller at de har så mange oppgaver og så lite tid og

ressurser at de ikke har mulighet til å gripe fatt i noe utenfor de lovpålagte arbeidsoppgavene. Det kan virke som at det kun er det arbeidet som er nedfelt i et lovverk aktørene har mulighet til å prioritere. Et lovverk med rammer for arbeid med klimatilpasning for kulturminner vil kunne styrke arbeidet. Som en av mine informanter påpeker vil godt arbeid gjennom Plan- og bygningsloven se bra ut på papiret, men han/hun påpeker at det er utfordringer med å få gjennomført alle målene i praksis. Derfor vil ikke et lovverk alene være en løsning. Det er ikke alltid slik at aktørens faktiske atferd samsvarer med organisasjonens normative formelle struktur. Ut i fra Egebergs teori vil den faktiske atferden i større eller mindre grad sammenfalle med den normative formelle strukturen (Egeberg 1991 s. 22-23). Egeberg mener at sosialisering, disiplinering og interne kontroller kan være med på å sammenstille aktørens faktiske atferd og organisasjonens normative formelle struktur (ibid).

Informasjon fra informantene kan bekrefte at det mangler nasjonale styringslinjer i arbeid med klimatilpasning for kulturminner. Et av de klareste eksemplene på at det er mangel på nasjonale styringslinjer, kommer frem gjennom de nasjonale målene for kulturminnevern. Regjeringen har i St. Meld. nr. 16 «Leve med kulturminner» listet opp et strategisk mål og tre nasjonale resultatmål (Miljøverndepartementet 2004-2005). Da Regjeringen la frem disse målene var det ingen virkemidler eller ressurser som ble satt inn for at Kulturminneforvaltningen skal kunne nå disse målene. Da det gjennom Riksantikvarens behovsanalyse viste seg at det ikke var realistisk å nå disse målene innen 2004-2008, slik Regjeringen ville, ble de oppjustert til 2020 (Miljøverndepartementet 2012-2013 a s. 12).

Fordi samtlige av informantene svarer at nasjonale styringslinjer ikke overstyrer deres arbeid, kan det virke som at den faktiske atferden i stor grad viker fra den formelle normative strukturen i Kulturminneforvaltningen. En informant fra regionalt nivå mener at de nasjonale styringslinjene muligens burde synliggjøres mer i deres daglige arbeid, noe som tyder på at fylkeskommunene ikke styres i noen betydelig grad fra nasjonalt hold. Ut i fra den desentraliserte organisasjonsformen som Kulturminneforvaltningen har, vil ikke fylkeskommunene og kommunene i betydelig grad styres av Regjeringen. De har ansvarsområder som skal følges opp, men funnene tyder på at ikke alle ansvarsområdene blir fulgt opp i den grad de burde. Det tydeligste funnet på dette kommer frem gjennom intervjuet med en miljøvernssjef som sier at de ikke driver noe særlig arbeid med klimatilpasning utover å følge opp kommunenes tilpasningsarbeid i kommuneplanene. Dette til tross for at

fylkesmannen både har en samordningsrolle, veiledningsrolle og har ansvar for regional styring av viktige sektorområder.

Samtidig forteller en av informantene fra nasjonalt nivå at det er politikere som styrer og avgjør hva som skal prioriteres, og at dette gjør det vanskelig å starte opp et arbeid med klimatilpasning for kulturminner. Den samme informanten kan også fortelle at Kulturminneforvaltningen er en så stor organisasjon at det er umulig å holde styr på hvilket arbeid som foregår i de andre forvaltningsnivåene. Det vil si at Kulturminneforvaltningens størrelse begrenser aktørenes arbeid og samhandling. I og med at aktørene i Kulturminneforvaltningen ikke har politisk myndighet og kan bevilge midler til de prosjektene de selv vil, begrenses aktørenes arbeid også her. Ansvarsfordelingen i Kulturminneforvaltningen gjør at aktørene begrenses ved at de ikke har myndighet til å ta for seg arbeidsoppgaver som de ikke har ansvar for.

Ut i fra hva informanten på nasjonalt nivå forteller virker det som det er en ufullstendig oversikt over hvilket arbeid som foregår i de ulike nivåene når det gjelder klimatilpasning for kulturminner. Til tross for en desentralisert organisasjonsform ser det også ut til at det ikke er avklart hvem som skal føre styringslinjer for klimatilpasning. Er det nasjonalt nivå som skal sende styringssignaler til regionalt og lokalt nivå for å sikre at nasjonale mål blir nådd? Er det regionalt nivå som skal sette klare styringslinjer ut i fra sitt ansvar som regional kulturminneinstans? Eller er det kommunene, som har hovedansvar for den fysiske miljøutforming, som skal sette styringslinjer ut i fra lokale forutsetninger?

I NOUen «Tilpassing til eit klima i endring» kommer det frem at Riksrevisjonen mener slike forhold, hvor den faktiske atferden strider med den formelle strukturen, blant annet skyldes manglende og uklare retningslinjer, oppfølging og rettleiding fra nasjonalt hold (Flæte et al 2010 s. 185). En av grunnene til at det mangler nasjonale styringslinjer på området kan skyldes at det heller ikke er utarbeidet noen nasjonale mål. Som flere av mine informanter konstaterer er klimatilpasning for kulturminner ikke et tema hos politikerne. Det kan virke som om Kulturminneforvaltningen mangler tilsyn og intern kontroll som sikrer at de ulike forvaltningsnivåene arbeider i henhold til de nasjonale målene for kulturminnevern.

At kommunene har mulighet til å bruke lokal kunnskap og kompetanse til selv å bestemme

hvordan arbeid skal organiseres og utføres sees på som positive egenskaper ved en desentralisert styringsform (Jacobsen og Thorsvik 2002 s.84-85). Generalistkommuner er en del av den desentraliserte styringsmodellen som forvaltningen skal fungere etter, og er en viktig betingelse for lokalt selvstyre (Kommunal- og regionaldepartementet 2000 s. 85-86). Begrunnelsen for generalistkommuner er at det helhetlige perspektivet blir redusert gjennom øremerkede tilskudd og for sterk statlig styring. En slik form for styring har vært en hovedbegrunnelse for at det er stor bredde i oppgavene som skal ivaretas av kommunene og fylkeskommunene (ibid). Det ser likevel ut til at organisering av arbeid på et nytt og ukjent felt krever noen former for retningslinjer, slik at kommunene vet hva de har å forholde seg til, og hva som forventes av dem. I NOU «Tilpassing til eit klima i endring» (2010) tilrår utvalget i NOUen at kommuner og andre myndighetsnivåer får et opplæringstilbud for å styrke kompetansen i forvaltningen (Flæte et al 2010 s.17). Fordi det ser ut til at aktørene i Kulturminneforvaltningen er usikre på ansvarsfordeling, bør det avklares hvem som skal sette styringslinjer for hvordan arbeid med klimatilpassing for kulturminner skal styres. Fordi det er Miljøverndepartementet som skal lede forvaltningen av kulturminner og –miljø, må vi se på hva Miljøverndepartementet kan gjøre bedre.

Man kan oppsummere de fire forutsetningene som Aven et al (2011) legger til grunn for et godt ledelses- og styringssystem gjennom ledelsesstruktur og -utøvelse for å se nærmere på i hvilken grad ledelsen i Kulturminneforvaltningen fungerer optimal.

Utforming av mål og visjoner

Det er helt klart at Miljøverndepartementet har utarbeidet mange viktige mål og visjoner i forhold til kulturminnevern, og i forhold til klimatilpassing. Men faktum er at det enda ikke er utarbeidet noen mål eller delmål for klimatilpassing for kulturminner. Dette til tross for at Riksantikvaren har god kunnskap om klimaendringenes påvirkninger på kulturminner, samtidig som Riksantikvaren også har utarbeidet forslag til hvordan man bør møte disse utfordringene.

Utforming av hensiktsmessige løsningsforslag og tiltak

Selv om det er opprettet fornuftige og gode målsetninger for kulturminnevern, er det likevel mangel på løsningsforslag og tiltak fra nasjonalt hold. Regjeringen kommer ikke med noen konkrete virkemidler for hvordan disse målene skal nås (Miljøverndepartementet 2004-2005). Når det kommer til utfordringen klimatilpasning for kulturminner er det dessverre lite krav til noe. Det foreligger ikke noe krav til å få i gang arbeid med beredskap eller sikring av kulturminner når det kommer til klimaendringer. Det foreligger ingen krav om tiltak, og det foreligger heller ingen retningslinjer som kan gi kommunene en pekepinne i riktig retning. Også dette til tross for at Riksantikvaren gjennom sin prosjektrapport «Klimaendringer og kulturarv i Norden» har utarbeidet forslag til tiltak og endringer som bør tas hensyn til når klimaendringene vil vise effekt.

Bruk av ulike former for analyser og vurderinger for å vurdere godheten av disse

Som følge av at det ikke foreligger noen krav til tiltak, sikring, veileder eller beredskap for kulturminner utsatt for klimaendringer, foreligger det heller ikke noen vurdering av disse.

Bruk av stimulerings tiltak

Regjeringens mål, delmål og visjoner er en måte å stimulere på. Disse skal stimulere de ansatte i Kulturminneforvaltningen til å arbeide ut i fra de overordnede målene for kulturminnevern og klimatilpasning. Gjennom denne formen for stimulering oppnås den ønskede formen for sikkerhet i organisasjonen (Aven et al 2011 s.75). Funn viser at de ansatte i Kulturminneforvaltningen ikke har mulighet til å arbeide utover det som er absolutt lovpålagt. Dermed ser man at ansvarsområder utenom lovverk ikke blir prioritert. Dette vil føre til at det er mindre sannsynlighet for å nå de overordnede nasjonale målene for klimatilpasning og kulturminnevern.

5.9 Prioritering og ressurser

I NOU «Tilpassing til eit klima i endring» poengterer utvalget at, ettersom en økt nedbrytning av kulturminner som følge av klimaendringer vil kreve mer istandsetting og økt vedlikehold,

må ressursene i sektorer som forvalter bygninger og bygningsmiljø øke (Flæte et al 2010 s. 125). I tillegg skriver utvalget at politisk oppmerksomhet rundt klimatilpasning vil være et viktig signal på alle forvaltningsnivåene (Flæte et al 2010 s. 126). Nettopp fordi det er et ressurskrevende arbeid å sikre kulturminner, vil det også være et poeng å prioritere hvilke kulturminner man skal ivareta (Riksantikvaren 2010 a s. 6).

Svak kommuneøkonomi er en av barrierene for lokal klimatilpasning (Flæte et al 2010 s. 186). Slik utvalget i NOUen «Tilpassing til eit klima i endring» ser det, er det kompetanse og kapasitet som er de største hindrene for godt arbeid med klimatilpasning. Utvalget poengterer at disse faktorene igjen er avhengige av økonomiske ressurser. Ressurser til arbeid med klimatilpasning er i stor grad avhengig av prioritering (ibid), og slik påvirker de ulike faktorene hverandre. Kompetanse og kapasitet er avhengig av ressurser, og ressurser er avhengige av prioritering fra politikerne. I organisasjoner vil det ofte være konflikt om ressursbruk på grunn av knappe ressurser (Jacobsen og Thorsvik 2002 s. 161). Hvor store ressurser sektorer eller avdelinger skal få utdelt vil igjen skape interessekonflikter i organisasjoner, fordi aktører i de ulike avdelingene eller sektorene vil at deres fagområder skal prioriteres.

Samtlige av mine informanter kunne fortelle at det mangler økonomiske ressurser. En informant fra regionalt nivå fortalte at det er økonomien alt koker ned til. Informanten sier at om man ikke har økonomiske ressurser, har man heller ikke anledning til å sette inn flere personer til å drive restaurering og vedlikehold. Ettersom vedlikeholdsarbeidet allerede har et etterslep og klimaendringene vil kreve mer vedlikehold, må det settes inn mer økonomiske ressurser i fremtiden. Informanten poengterer videre at dersom et kulturminne har høy verdi og ansees som særegent, vil det settes inn ressurser. Man må veie kulturminnets verdi opp mot den økonomiske kostnaden av å restaurere eller vedlikeholde.

En informant, fra lokalt nivå, kan fortelle at det blir lagt stort fokus på å bevare kulturminner som følge av utbygging. Informanten mener at ettersom det er stor utbyggingsaktivitet i området, er dette et mer prioritert enn klimaendringer og kulturminnevern. Flere informanter kan også bekrefte at klima og kulturminner har lite fokus. Som tidligere nevnt sier informanten fra nasjonalt nivå at kulturminner har en tendens til å nedprioriteres fremfor for

eksempel HMS. Informanten sier at det skal søkes om å starte opp et eget prosjekt om klimaendringer og kulturminnevern hos Riksantikvaren, men at det av erfaring er vanskelig å få i gang prosjekter som dreier seg om kulturminner. Informanten mener at manglende fokus på denne problemstillingen skyldes at politikere og folk generelt ikke har innsett hvilke konsekvenser klimaendringene kan få for kulturminner fordi vi ikke vil se konsekvensene av dem før langt frem i tid.

Informanten, fra regionalt nivå, som nylig var på en konferanse om klimaendringer ser at det er et behov for å gjøre noe, men han/hun sier at også her mangler økonomiske ressurser til å kunne utføre ønsket vedlikeholdsarbeid. Informanten nevner at det ikke er et så stort vedlikeholdsproblem med fredete kulturminner, men at de kulturminnene som er i privat eie vil lide mer av mangel på økonomiske ressurser. I denne fylkeskommunen får private eiere av verneverdige bygg ca. litt over 1 million i året til vedlikehold, men dette er ikke nok. Informanten forteller at de økonomiske midlene de får fra staten årlig til vedlikehold av de fredede kulturminnene heller ikke strekker til. Videre sier informanten at han/hun tror klimatilpasning for kulturminner ikke blir prioritert på nasjonalt nivå fordi politikerne har innsett hvor dyrt det vil komme til å bli. Dermed viker de fra problemet. Derimot påpeker informanten at det er mye som blir gjort i fylkeskommunen for å verne bygninger. De har nettopp kjøpt opp noen bygninger i en kommune for å verne disse. «Det er ikke det å kjøpe bygningene som er dyrt, men det å vedlikeholde dem som koster mye», sier informanten.

Informanten fra fylkeskommunen hvor de arbeider mye med klimatilpasning for kulturminner forteller at de opplever store utfordringer med kulturminnevern som følge av mye storm og ekstremvær. Klimatilpasning for kulturminner er derfor et prioritert arbeid i denne fylkeskommunen. De ansatte arbeider mye med å gi råd og informasjon til kommunene om vern av kulturminner. De arbeider også mye med å vurdere om kulturminner i ulike områder krever nye former for tiltak, fordi de ser at kulturminner i noen områder er særlig utsatt for klima. Informanten poengterer også at det er bedre å sette inn utradisjonelle vernemetoder og teknikker, enn at kulturminner får store skader eller går tapt. De arbeider mye med å sette inn forsterkningstiltak, og informanten påpeker at ettersom kulturminner har et stort vedlikeholdsetterslep, vil jevnt vedlikehold være viktig. Informanten kan også fortelle at mangel på økonomi er et problem, og at dette hindrer vedlikeholdsarbeid på kulturminner. «Med de få ressursene vi har må vi konsentrere oss om de arbeidsoppgavene vi absolutt må»,

sier informanten.

En annen informant, fra lokalt nivå, kunne også vise til godt arbeid med klima og kulturminner. Dette arbeidet dreier seg hovedsakelig om energieffektivisering. Informanten nevner blant annet problematikken med etterisolering samtidig som man skal bevare kulturminnets opprinnelige kvaliteter. Informanten forteller om noen sjøhus som står på påler i vann som de har utfordringer med i forhold til havnivået. Disse sjøhusene står tomme, og informanten sier at det arbeides med hvordan de skal gjøre bruk av sjøhusene for å drive bedre vern av dem. «Det er stor politisk interesse for disse sjøhusene», sier informanten. Han/hun sier at de ikke har kommet dit at kulturminnevernet setter noen krav til klimatilpasning, men at de nå avslutter en kulturminneplan hvor klima er en del av denne. De har ikke noen videre mål for arbeid med klimatilpasning for kulturminner, men informanten nevner at det er en klimahandlingsplan på vei.

Samtlige av informantene sier at de mangler økonomiske ressurser, og at dette er et stort problem. Noen av informantene nevner at politikerne ikke har innsett hvilke konsekvenser klimaendringer kan føre til på kulturminner, og at dette kan være en grunn til at problemstillingen ikke blir prioritert på nasjonalt nivå. I og med at prioritering og bevilgning av ressurser er et politisk spørsmål, vil jeg konkludere med at politikerne må åpne opp øynene for problemstillingen for at det skal bli tatt tak i.

5.10 Samarbeid på tvers av sektorene

Som flere rapporter og NOUer viser til, blant annet NOU «Tilpassing til eit klima i endring», mangler Kulturminneforvaltningen samarbeid mellom de ulike nivåene. Samarbeid mellom kulturminnemyndighetene og andre relevante sektorer, er også essensielt for at hensyn til kulturminner blir integrert i samfunnsplanlegging på de områder som berøres av klimaendringer (Kaslegard et al 2010 s.49).

En informant fra regionalt nivå kan fortelle at det er et tverrsektorielt ansvar å følge opp klimaplanen i denne fylkeskommunen. Under intervjuet kunne det likevel virke som informanten selv var usikker på om de som arbeider med kulturminnevern i fylkeskommunen

følger opp denne. En informant, fra lokalt nivå, kan fortelle at det ikke er noe samarbeid mellom de som har ansvar for kulturminnevern og de som har ansvar for klimatilpasning, men at disse personene sitter i samme kommuneplangruppe. Informanten påpeker deretter at det har vært mye snakk mellom de som arbeider med kulturminnevern om at klima burde tas inn som en del av deres arbeid. Videre informeres det om at miljøvernplanen i kommunen tar opp i seg kulturminneplanen.

En informant fra nasjonalt nivå kunne fortelle at Riksantikvaren ikke har oversikt over hvilket arbeid kommunene og fylkeskommunene holder på med i forhold til klima og kulturminner. Det skyldes at organisasjonen er så stor at det er umulig å ha noen oversikt. Riksantikvaren har derimot et samarbeid med enkelte kommuner gjennom prosjektet «Fremtidens byer». Informanten påpeker at dette gjelder klimatilpasning generelt, og at prosjektet ikke er rettet spesielt mot kulturminner. Informanten forteller videre at fordi fylkeskommunen er en selvstendig kulturminneinstans, så har ikke Riksantikvaren noe samarbeid med dem når det gjelder klimatilpasning for kulturminner.

En informant fra regionalt nivå kan bekrefte at det er lite samarbeid mellom nivåene i Kulturminneforvaltningen. I informantens fylkeskommune samarbeider de ikke noe spesielt med øvrige forvaltningsnivå utover det ordinære. Derimot samarbeider denne fylkeskommunen med flere kommuner gjennom et prosjekt som Riksantikvaren også er en del av. Dette prosjektet pålegger kommunene å kartlegge de utfordringene de har.

Det er også flere informanter som kan fortelle om lite samarbeid mellom nivåene innad i Kulturminneforvaltningen. En informant fra lokalt nivå sier at det ikke er noe samarbeid mellom kommunene og fylkeskommunen så vidt han/hun vet om, men at det forekommer et samarbeid med NIKU når det gjelder registrering av tapte kulturminner. En annen informant, fra regionalt nivå, forteller at fylkeskommunen holder oppsyn med kommunens arbeid og kulturminneplaner, og at det også forekommer noe samarbeid med ulike byantikvarer, men at det ikke gjelder på området klimaendringer og kulturminnevern. Derimot opplyser informanten om at fylkeskommunen har et lovpålagt samarbeid med et stort museum som arbeider med arkeologi, konservering, vedlikehold og restaurering.

Enkelte steder forekommer det eksempler på godt samarbeid. En av informantene fra

regionalt nivå sier at de har et godt samarbeid med kystverket. Derimot har de kun et ordinært samarbeid med Riksantikvaren som ikke innebærer klimatilpasning for kulturminner. Informanten forteller at alle fylkeskommuner får tilsendt prioriteringsbrev fra Riksantikvaren med saker og kulturminner som bør prioriteres fremfor andre. «Det er et godt tiltak», sier informanten, «men ikke alltid like realistisk fordi man må arbeide med kulturminnevern ut i fra lokale forutsetninger». Informanten sier at de har varierende samarbeid med kommunene, og at det arbeidet de samarbeider om ikke dreier seg om klimatilpasning.

En informant fra lokalt nivå kan fortelle at de har et tett og godt samarbeid med fylkeskommunen. Informanten sier at i byggesaker er kommunen og fylkeskommunen oftere enige enn uenige. «Det er god kommunikasjon mellom oss i kommunen», sier informanten. Derimot har de ansatte i denne kommunen ikke så mye samarbeid med Riksantikvaren. «Vi henter støtte hos Riksantikvaren i saker hvor ressursene ikke strekker til, og det har fungert fint», sier informanten. Det påpekes at kommunen har et større samarbeid med fylkeskonservatoren enn med Riksantikvaren. Når det gjelder samarbeid med museer og aktører utenfor kulturminneforvaltningen, sier informanten at de ikke har så mye samarbeid med folkemuseet som ønskelig.

En negativ side ved en organisasjonsstrukturs regulerende atferd, er at ansatte i organisasjonen blir så opptatt av sine egne arbeidsoppgaver at det ikke forekommer noe samarbeid med andre avdelinger i organisasjonen (Jacobsen og Thorsvik 2002 s.71). Dette kan en av informantene bekrefte. Samspill på tvers av avdelingene blir nedprioritert på grunn av at de ansatte har nok med sine egne arbeidsoppgaver. Dette samsvarer med Jacobsen og Thorsvik (2002) sin definisjon av avdelingsegoisme. Flere informanter forteller at det er mangel på kapasitet, og en av informantene forteller at de ikke har tid til arbeid utenfor det som er deres oppgaver. At ansatte i Kulturminneforvaltningen har for lite tid og mangler folk til å håndtere alle arbeidsoppgavene vil hindre at det oppstår dialog og samarbeid mellom de ulike nivåene i Kulturminneforvaltningen, og mellom Kulturminneforvaltningen og andre sektorer.

Forvaltningsapparatet i Norge er bygd opp etter en funksjonsbasert organisasjonsstruktur, hvor samme former for ansvar og oppgaver samles i avdelinger (Jacobsen og Thorsvik 2002 s. 74). En tendens i en funksjonsbasert organisasjonskultur kan være en utvikling av

avdelingsegoisme (Ibid) som man ser tendenser til i Kulturminneforvaltningen. Enhetene i Kulturminneforvaltningen har bestemte oppgaver som kun skal utføres i den enheten som har ansvar for disse oppgavene. Et av problemene med en slik inndeling kan være at ansatte i de ulike nivåene i forvaltningen blir så fokusert på sitt eget arbeid, at de ikke har kontroll over de andre forvaltningsnivåenes arbeidsoppgaver. Dette bekrefter en av mine informanter. En slags «vi vet dette bedre enn dere» holdning kan skape samordningsproblemer mellom forvaltningsnivåene. En negativ virkning av avdelingsegoisme er at det kan gå på bekostning av kulturminneforvaltningens mål fordi de nasjonale målene for kulturminnevern kan komme i skyggen av enhetens egne deloppgaver (Jacobsen og Thorsvik 2002 s. 74). Den desentraliserte styreformen vil også være med på å bidra til dette. Å realisere delmålene for hvert forvaltningsnivå kan bli viktigere for de ansatte enn å realisere de overordnede målene i forvaltningen (Jacobsen og Thorsvik 2002 s.85). Forvaltningen vil derfor ha et større behov for tydelige styringslinjer fra nasjonalt nivå for å sikre at de nasjonale målene for kulturminnevern blir overholdt.

Det at aktørene i Kulturminneforvaltningen ikke har tid eller mulighet til å fokusere på arbeid som foregår ellers i forvaltningen kan hindre samarbeid mellom de ulike nivåene. Dette er enda en negativ effekt av avdelingsegoisme. På bakgrunn av hva informantene kan fortelle om manglende samarbeid og for lite tid til andre arbeidsoppgaver enn sine egne, kan det tyde på at avdelingsegoisme i Kulturminneforvaltningen er et problem. Som tidligere nevnt skal organisasjonsstrukturen sikre at nødvendig koordinering i organisasjonen finner sted (Jacobsen og Thorsvik 2002 s.78), og ikke hindre samarbeid eller arbeid for å oppnå organisasjonens overordnede mål. Som Berger og Luckmann argumenterer for vil kunnskapsoverføring i organisasjoner være avhengig av sosiale relasjoner. Ettersom at det ser ut til at sosiale relasjoner og prosesser i liten grad forekommer i Kulturminneforvaltningen vil dette også hindre kunnskapsdeling og føre til et større kunnskapsgap.

Informasjon fra informantene viser at samarbeidsprosesser i Kulturminneforvaltningen ikke fungerer optimalt. Gjennomgående i samtalene med informantene er det at det ikke forekommer kommunikasjon mellom aktørene i de ulike nivåene i forvaltningen utenom det helt ordinære arbeidet med kulturvernssaker. På spørsmål om samarbeid med andre sektorer er det ingen som kan fortelle om noe integrert samarbeid eller noen felles møter. Informanten fra nasjonalt nivå sier at Kulturminneforvaltningen er så stor at det er umulig å holde orden

på hvilket arbeid de andre forvaltningsnivåene driver med. I en så stor organisasjon som Kulturminneforvaltningen kreves det arbeid med å holde styr på alle nivåene og alt arbeidet som foregår i forvaltningsapparatet. Manglende oversikt og informasjon kan også føre til at aktører og avdelinger i organisasjonen konsentrerer seg kun om sine arbeidsoppgaver, fordi å holde følge med andres arbeid blir en for stor oppgave for aktørene. Dette samsvarer med det informanten fra nasjonalt nivå kan fortelle. Tilsyn og oppfølging fra nasjonale myndigheter kan være en måte å løse dette problemet på. Derfor er det nødvendig med formelle strukturer som sikrer koordinering og hindrer at samarbeid i organisasjonen uteblir (Jacobsen og Thorsvik 2002 s. 78).

I store organisasjoner kan det også oppstå fysiske avstander som kan være med på å skape problemer med samarbeid (Jacobsen og Thorsvik 2002 s.98). En av informantene, fra regionalt nivå, fortalte at de ikke hadde noe samarbeid med kommunene, og at de snakket lite sammen fordi de sitter i helt ulike bygg. «Da blir det ikke til at man tar en prat i gangene», forteller informanten. De fleste kommunene har ikke kontorer i samme bygg som fylkeskommunen, og lite kommunikasjon som følge av fysiske avstander kan være et generelt hinder for samarbeid i Kulturminneforvaltningen. Det at de ikke sitter i samme kontorbygg blir en fysisk hindring for kommunikasjon om relevante arbeidsoppgaver.

Nettopp fordi kommunene ikke har kapasitet eller kompetanse til å håndtere nye oppgaver i forbindelse med klimatilpasning, vil et interkommunalt samarbeid mellom kommunene være viktig (Flæte et al 2010 s. 185). For å oppnå bedre samarbeid både mellom nivåene i Kulturminneforvaltningen (vertikalt), og mellom Kulturminneforvaltningen og andre sektorer (horisontalt), vil kommunikasjon være sentralt. Jacobsen og Thorsvik (2002) viser til at kommunikasjon horisontalt i en organisasjon, altså mellom avdelinger innenfor samme forvaltningsnivå, vil være enklere enn vertikal kommunikasjon oppover og nedover i forvaltningen. Dette understreker at interkommunalt samarbeid vil være svært viktig for å forbedre arbeid med klimatilpasning for kulturminner.

5.11 Organiseringen av kulturminnevernet

Forvaltningen skal fungere ut i fra en desentralisert styring hvor kommunene og fylkeskommunene skal ha friere tøyler til å arbeide ut i fra lokale forutsetninger. Informasjon

fra informantene peker i en retning av at kommunene og fylkeskommunene i større grad er avhengig av nasjonale styringslinjer for å kunne starte opp arbeid med nye fagfelt, som klimatilpasning. I NOU «Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune» (2000) kommer det frem at desentraliseringen har falt litt sammen (Kommunal- og regionaldepartementet 2000 s. 85).

Miljøvern sjefen jeg intervjuet mener at organiseringen av forvaltning av kulturminnevern og miljøvern skulle vært annerledes fordi dagens organisering ikke fungerer godt nok. Informanten mener at kulturminnevern og miljøvern burde samles. I tillegg mente informanten at kommunene selv burde styre klimatilpasningsarbeid ettersom kommunene har myndighet over egne arealer. Informanten kan fortelle at han/hun ikke er alene om dette synet, og at flere av kollegene er av samme oppfatning.

Måten miljøforvaltningens struktur er bygget opp på, med ansvar for kulturminnevern hos fylkeskommunen, og ansvar for miljøvern hos fylkesmannen, har lenge vært et omdiskutert tema. Dette tyder på at måten forvaltningen er organisert på burde gjennomgås for å se om det er andre organisasjonsstrukturer som ville fungert bedre enn den som er i dag.

5.12 Hvilket arbeid med klimatilpasning og kulturminner blir gjort?

Planlegging i Kulturminneforvaltningen

Man ser en større vektlegging av kommunenes selvstendige arbeid i den norske forvaltningen enn hva man tidligere har gjort, og kommunene pålegges et større ansvar. Det er i første rekke kommunen som etter Plan- og bygningsloven sikrer og former det fysiske miljøet etter lokale forutsetninger (Miljøverndepartementet 2009). Plan- og bygningsloven pålegger kommunene å utarbeide egne kommuneplaner. Alle kommuneplaner, også kulturminneplaner, skal inneholde både en kortsiktig og en langsiktig del, hvor kommuneplanens arealdel er en del av kommunens langsiktige planlegging. Den skal samordne viktige behov for vern og utbygging, slik at det blir lettere å utarbeide mer detaljerte planer og raskere fatte beslutninger i enkeltsaker i tråd med kommunale mål og nasjonal arealpolitikk. Hvordan man skal bruke areal i forhold til fremtidige klimaendringer

er et nytt fokusområde i Plan- og bygningsloven og i kommuneplaner. For eksempel kan man i planene legge inn hensynssoner med tanke på ras, flom, overflatevann og så videre (Harvold et al 2010 s.14). Man regulerer byggeplaner til områder som er minst mulig utsatt for klimaendringer.

En av informantene påpekte her at klimatilpasning for kulturminner ikke blir satt i fokus fordi konsekvensene av klimaendringene vil komme lenger frem i tid, og at politikerne ikke klarer å planlegge så langsiktig. I følge Plan- og bygningslovens § 4-3 skal planmyndigheten påse at det gjennomføres en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) for planområdet ved utarbeidelse av planer for utbygning (Plan- og bygningsloven 2008). Derimot er det ikke noen krav til risiko- og sårbarhetsanalyser for eksisterende bebyggelse.

For å sikre at kulturminner på lik linje med nybygg blir integrert i kommunenes arealplaner bør kulturminner inngå som en egen del i kommunenes ROS-analyser. Gjennom arealplanene skal kommunene sikre at det ikke føres opp bygninger i områder som kan trues av klimaendringer. Dersom kulturminner ville inngått som en del av kommunenes ROS-analyser ville man kunne kartlagt hvilke trusler hvert enkelt kulturminne står ovenfor. Flere av informantene trekker frem kommuneplaner som sentrale i kulturminnevernsarbeidet. Disse vil være viktige verktøy for kommunene i arbeidet med å integrere klimatilpasning i kulturminneforvaltningen, og for å kartelegge kulturminners trusselbilde.

Hvilket arbeid foregår i kommunene?

Arbeidet med klimatilpasning i kommunene har fått et større fokus nå enn tidligere. «Klimatilpasning i norske kommuner» er et forskningsprosjekt ledet av CICERO som skal fokusere på klimatilpasning innenfor drikkevann, kulturarv og naturressurser (CICERO udatert). Målet med dette prosjektet er at kommuner rundt om i landet skal opparbeide seg tilstrekkelig med informasjon om klimatilpasning i kommunen. Gjennom prosjektet skal det sikres god kommunikasjon mellom forskere i prosjektet og forvaltere. Kommunene er viktige aktører i klimatilpasningsarbeidet nettopp fordi klimatilpasning skal ta hensyn til lokale forutsetninger. Kunnskap om skadeomfanget av klimaendringer vil, i tillegg til at klimatilpasning håndteres på lokalt nivå, bidra til å redusere effektene av klimaendringene (ibid).

Forskningsprosjektet ble avsluttet i 2011, men har etterlatt seg en mengde forskningsresultater (CICERO udatert). Forskere har sett på virkningen av klimaendringer på den fysiske kulturarven, som for eksempel saltkrystallisering, frostsprengning og nedbrytning av trematerialer. I tillegg har forskerne tatt for seg økonomiske konsekvenser ved et behov for økende vedlikehold på kulturarven. Gjennom forskningsprosjektet er det kommet frem til tre hovedutfordringer ved å håndtere og analysere virkningene av klimaendringer på kulturarven i Norge. Disse er å vite hvilke virkninger som spiller en rolle, å identifisere nødvendige tiltak, og å formidle kunnskap om nødvendige tiltak til befolkningen og eiere av kulturminner. Som et resultat av prosjektet har forskerne utviklet en trinn for trinn metode for å avdekke og motvirke faresignaler som følge av klimaendringenes effekt (ibid).

KlimaGIS

KlimaGIS var et prosjektsamarbeid mellom Stavanger og Sandnes kommune hvor målet var å utvikle et verktøy for å simulere ulike klimahendelser. Verktøyet skulle for eksempel kunne simulere havnivåstigning, ras og flom. Prosjektet var en del av Fremtidens byer som er et samarbeidsprosjekt mellom Riksantikvaren og 13 norske byer, som har som mål å redusere klimagassutslipp og gjøre byene bedre å bo i (Flæte et al 2010 s. 185). Prosjektet ble avsluttet i 2011, men har i samarbeid med Norkart og Powersim utviklet et velfungerende simuleringsverktøy som etter prosjektets hensikt skal brukes i arealplanlegging. Prosjektet har i første rekke vært et samarbeid mellom beredskapsavdelingen, vann- og avløpsavdelingen og byplanleggingsavdelingen. Verktøyet er tilgjengelig for alle kommuner i Norge, og det er flere kommuner som allerede tar det i bruk. Verktøyet inneholder et kart over hele Norge hvor man kan gå inn på avgrensede områder helt ned på detaljnivå for å simulere hendelser (Mannsaker 24/10-12). KlimaGIS er et fremskritt for simulering av klimaendringer.

En av lederne for prosjektet, Eirik Mannsåker, kunne fortelle at verktøyene de har utviklet ikke er tatt i bruk i kulturminnevernsarbeid, men at verktøyet er fullt mulig å integrere i vurderinger av kulturminners sårbarhet for klimaendringer. Det har først og fremst vært et prosjekt rettet mot å kartlegge sårbarhet for innbyggere, liv og helse, og kritisk infrastruktur, dersom en uønsket hendelse skulle oppstå. Men som Mannsåker poengterer kan verktøyet

brukes også innenfor kulturminnevern. Her finnes det muligheter for å kunne sikre et bedre arbeid med klimavern for kulturminner, og et samarbeid mellom kulturminneavdelingen og beredskapsavdelingen vil her være sentralt.

5.13 Hvilken kompetanse finnes?

Kompetanse om klimaendringer og om vernemetoder for ulike kulturminner finner man i ulike museer, hos Riksantikvaren og hos forskere. Som deltakerne på klimakonferansen i Florø kunne fortelle finnes det mye kompetanse blant dem som daglig arbeider med kulturminnevern i praksis.

Flertallet av mine informanter kan fortelle at de ikke bevisst innhenter informasjon om klimaendringer og om påvirkninger klima kan føre til på kulturminner. Informasjon fra informantene viser at de ulike fylkene og kommunene har ulik kompetanse angående klimatilpasning for kulturminner ut i fra i hvor stor grad kulturminnene i deres fylke eller kommune påvirkes av klima. To av informantene visste ikke hvor de hentet informasjon fra. På bakgrunn av disse informantopplysningene vil det være relevant å se på hvilken kompetanse som befinner seg hvor.

Hvilken kompetanse har Riksantikvaren?

Riksantikvaren har et bevisst forhold til klimaendringenes påvirkning på kulturminner. Hos Riksantikvaren arbeides det aktivt med å produsere kunnskap om klimaendringers påvirkning på kulturminner. Gjennom et nordisk prosjekt mellom Norge, Sverige, Danmark, Finland, Island, Grønland og Færøyene har flere representanter for kulturminnevern gått sammen for å være bedre rustet til å møte de fremtidige klimaendringene, samt styrke det nordiske samarbeidet. Prosjektet «Effekter av klimaendringer på kulturminner og kulturmiljø» startet i 2008, og ble ledet av May Britt Håbjørg og Anne S. Kaslegard ansatt hos den norske Riksantikvaren. Gjennom dette nordiske samarbeidet vil man dra nytte av ulike erfaringer, kunnskap og kompetanse på dette feltet. Prosjektet ble startet for å oppfylle Nordisk Ministerråds mål i Miljøhandlingsprogrammet 2005-2008 om å igangsette en skjerpet innsats for å opplyse om de globale klimaendringenes påvirkning på natur- og kulturmiljø i Norden. I

en konklusjon av prosjektet har utvalget kommet frem til at tre faktorer bør tas tak i for å styrke arbeid med klimarelaterte endringer. Disse er et tverrsektorielt samarbeid og samarbeid mellom ulike næringer, arbeid med lovgivning, forskrifter og standarder, og til slutt informasjon og rådgivning. (Kaslegard et al 2010 s.7-9). Etter at prosjektet er avsluttet har utvalget laget fire rapporter hvor de tar opp ulike problemstillinger og kommer med forslag til tiltak og sikring av kulturminner.

Hvilken kompetanse har NIKU?

NIKU (Norsk Institutt for Kulturminneforskning) er en viktig kompetansearena for Miljøverndepartementet. NIKU ble opprettet i 1994 og består i dag av rundt 70 forskere, konservatorer og andre fagpersoner (Miljøverndepartementet 2004-2005 s. 69). Norges største konservatoratelier finner man hos NIKU, og dette gjør at de ansatte har stor kompetanse på konserveringsfeltet. De har også kompetanse innenfor by- og landskapsplanlegging, arkeologi og bygningsvern (NIKU udatert). I og med at NIKU bidrar både på nasjonale og internasjonale forskningsprosjekter er dette instituttet en viktig arena på kulturminnevernfeltet.

5.14 Hva forteller dataene?

Etter at jeg fikk en oversikt over NOUer, St. Meld., prosjekter og rapporter om klimatilpasning og om kulturminner, fikk jeg bekreftet min antagelse som tilsier at arbeid med klimatilpasning for kulturminner ikke arbeides med i den grad det burde. Funn fra dokumentasjonsanalysen viser at klimatilpasning i liten grad inngår i kommunenes arbeid fordi det er et nokså nytt fagfelt. Klimatilpasning dreier seg som sagt om å innse og forstå klimaendringene og å sette inn tiltak. Gjennom intervjuene viser det seg at det er mange aktører i Kulturminneforvaltningen som innser at klimaendringene vil bli et problem og at de forstår at dette vil føre til skader på kulturminner og endringer i kulturminners bevaringsforhold. I følge informantene ser det ikke ut til at politikerne har kommet dit enda.

Museumsansatte som deltok på klimakonferansen i Florø kunne fortelle om flere klimatiltak som er satt inn på kulturminner. Dette arbeidet foregår på eget initiativ og uten retningslinjer

å følge eller ressurser til å bruke. Funn fra informantene viser at arbeid med klimatilpasning for kulturminner varierer. Det er enkelte kommuner og fylkeskommuner som er i gang med klimatilpasningsarbeid for å verne klimautsatte kulturminner. Funnene peker på at kommuner og fylkeskommuner som allerede opplever utfordringer med klima og kulturminnevern har kommet lenger i klimatilpasningsarbeidet enn de kommunene og fylkeskommunene som ikke opplever dette.

I følge en av DSBs undersøkelser (DSB 2008 s. 25-29) svarte 90 % av kommunene som deltok i undersøkelsen at det er mer behov for kunnskap om klimaendringenes konsekvenser. At to av mine informanter fra lokalt nivå ikke viste hvor de hentet informasjon om klimatilpasning fra, bekrefter kommunenes mangel på kunnskap. Det viser seg at mangel på kunnskap i Kulturminneforvaltningen skyldes mangel på kunnskapsdeling. Det oppstår et kunnskapsgap. Kunnskap som produseres i museer, blant forskere og hos Riksantikvaren blir ikke formidlet i tilstrekkelig grad. Mangel på kunnskap i Kulturminneforvaltningen fører også til mangel på kompetanse blant Kulturminneforvaltningens aktører. Informasjon fra informantene viser at kommuner og fylkeskommuner som har særlige utfordringer med klima og kulturminnevern har mer kompetanse enn kommuner og fylkeskommuner som ikke merker effektene av klimaendringene enda. Det viser seg også at ansatte i fylkeskommunene har en bredere innsikt og mer kompetanse på området enn ansatte i kommunene. Informantene etterlyser kartlegging av situasjonen som vil hjelpe dem å danne et trusselbilde.

Kapasitetsutfordringene ser ut til å være størst i kommunene. Det er mulig det har en sammenheng med at det er kommunene som har det største ansvaret for klimatilpasning og for kulturminnevern ut i fra nærhetsprinsippet. Generelt mener informantene at det er behov for flere folk til å håndtere klimatilpasning i Kulturminneforvaltningen. En av informantene påpekte at de ikke har tid til å foreta seg noe utenom sine egne arbeidsoppgaver. En annen informant kunne fortelle at Kulturminneforvaltningen er en så stor organisasjon at det er umulig å holde oversikt over hvilket arbeid som foregår i de andre forvaltningsnivåene. Aktørene har ikke mulighet til å arbeide utover sitt ansvarsområde og har dermed ikke oversikt over de andre aktørenes arbeid i organisasjonen. Ut i fra analysen kan det virke som at det forekommer en form for avdelingsegoisme i Kulturminneforvaltningen

Informantene kan fortelle at de ikke har noen nasjonale mål eller en handlingsplan å forholde

seg til for arbeid med klimatilpasning for kulturminner. Dette peker på at nasjonale styringslinjer forekommer i liten grad. Informantene sier at nasjonale styringslinjer ikke overstyrer deres arbeid med kulturminnevern. I følge en informant bør styringslinjene som finnes på fagfeltene klimatilpasning og kulturminnevern i større grad synliggjøres i det daglige arbeidet i fylkeskommuner og kommuner. Til tross for kunnskapen Riksantikvaren har om klimaendringenes effekt på kulturminner er det lite som skjer med produksjon av lovverk og retningslinjer i Miljøverndepartementet. Flere av informantene mener at et lovverk ville ha styrket arbeid med klimatilpasning for kulturminner, og Plan- og bygningsloven nevnes som et godt verktøy.

Klimatilpasning for kulturminner har lav prioritering blant politikere. Nedprioritering kan forekomme fordi arbeid med klimatilpasning fokuseres rundt viktigere verdier som liv, helse og kritisk infrastruktur. I følge informanten fra nasjonalt nivå kan det se ut til at politikerne i liten grad er klar over trusselen klima utgjør for kulturminner. Mangel på prioritering i fra politikerne kan forklare mangelen på målsetninger for klimatilpasning for kulturminner. En annen grunn til at klimatilpasning for kulturminnevern blir nedprioritert kan, i følge en informant, skyldes at det vil bli så omfattende og kostbart arbeid at politikerne viker unna. I fylkeskommuner og kommuner ser det ut til at problemstillingen blir prioritert i de områdene hvor klima allerede byr på utfordringer for vernearbeid. Gjennomgående er det at fylkeskommunene og kommunene mangler økonomiske ressurser. Dette bremser og hindrer vedlikeholdsarbeid og gjør at man i større grad må veie opp kostnad mot kulturminnets verdi.

Funn fra intervjuene viser også at det forekommer lite samarbeid både mellom forvaltningsnivåene i Kulturminneforvaltningen, og mellom Kulturminneforvaltningen og andre sektorer. Det viser seg at det heller ikke forekommer noe særlig samarbeid mellom de som arbeider med klimatilpasning og de som arbeider med kulturminnevern i kommuner og fylkeskommuner. Mangel på samarbeid kan i noe grad skyldes at Kulturminneforvaltningen er en så stor organisasjon at aktørene, i en sektor eller på et nivå, ikke vet hva de andre aktørene, i en annen sektor eller på et annet nivå, arbeider med. Som Jacobsen og Thorsvik (2002) påpeker kan avdelingsegoisme hindre samarbeid i organisasjoner. Mangel på samarbeid gjør det vanskelig å se hvilke fagområder som påvirker hverandre og håndterer samme problemstillinger. Det virker også som at mangel på tid og kapasitet hindrer samarbeid ettersom at informanter kan fortelle at de har det så travelt at de ikke har tid til noe

annet enn de lovpålagte oppgavene. Noen av informantene kan derimot fortelle om godt samarbeid med aktører utenfor forvaltningen som NIKU, Kystverket og museer.

Disse faktorene vil være med på å legge hindringer for arbeid med klimatilpasning i Kulturminneforvaltningen. Mangel på kapasitet, prioritering, nasjonale styringslinjer, samarbeid, ressurser, kunnskapsdeling og kompetanse fører til at Kulturminneforvaltningen har en lav endringsberedskap. Det vil si at de ikke har alle forutsetningene på plass til å kunne følge opp eventuelle endringer, som å implementere klimatilpasning i arbeidet med kulturminnevern. Dette skaper en slags passiv endringsmotstand.

5.15 Hvordan styrke arbeid med klimatilpasning for kulturminner?

Svaret på hvordan man skal kunne implementere både klimatilpasning og kulturminnevern i ett og samme arbeid kan man finne i de fem forutsetningene utvalget kom frem til i NOUen «Tilpassing til eit klima i endring».

1. Et solid og tilgjengelig kunnskapsgrunnlag.
2. Kompetanse og kapasitet til tilpasningsarbeidet.
3. Nasjonal støtte og tydelige styringslinjer.
4. Prioritering og ressurser.
5. Samspill på tvers av sektorene.

Hvordan kan man sikre at disse fem forutsetningene er til stede, og slik utarbeide et helhetlig og godt arbeid med klimatilpasning for kulturminner?

Kunnskap

Gjennom analysen kommer det frem at kommunene mangler kunnskap om klimaendringer og at de ikke vet hvor de skal hente informasjon fra. Som Hærem, von Krogh og Roos (1996) argumenterer for oppstår et slik kunnskapsgap når organisasjonens kunnskapsgrunnlag ikke samsvarer med det kunnskapsgrunnlaget ledelsen ønsker organisasjonen skal ha. I og med at klimatilpasning er et felles ansvar, ønsker myndighetene at man skal ha et felles kunnskapsgrunnlag å forholde seg til (Miljøverndepartementet 2012-2013 b s. 36). Dette kan

oppnås gjennom å utvikle en felles kunnskapsarena for de ansatte i Kulturminneforvaltningen, hvor de kan formidle og dele ulik kunnskap på kulturminnefeltet. En slik kunnskapsarena vil gi ansatte et innblikk i hvilket arbeid andre ansatte i Kulturminneforvaltningen driver med. Det vil kunne skape en bedre oversikt over Kulturminneforvaltningen som en helhet. Gjennom å få et innblikk i andres arbeid kan ansatte også se muligheter for samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer. Gjennom å dele ulik kunnskap kan Kulturminneforvaltningen dekke over det kunnskapsgapet som har oppstått.

Kompetanse og kapasitet

Mangel på kunnskap i kommunene gjenspeiler at kommunene ikke har fagfolk til å håndtere kulturminnevern. Kommunene mangler kompetanse. Informantene fra regionalt nivå kunne vise til en større faglig kompetanse, angående klimatilpasning, enn det informantene fra lokalt nivå kunne. At fylkeskommunene har større faglig kompetanse kan skyldes at fagfolkene i kulturminneforvaltningen arbeider i fylkeskommunen og hos Riksantikvaren. Kommunene har kun et oppfølgingsansvar for kulturminnevernet, så det faglige ansvaret for kulturminnevern ligger hovedsakelig hos eiere og museer, så delvis har Kulturminneforvaltningen et faglig ansvar som eiere av kulturminner. Å sette inn flere faglærte i kommunen til å arbeide med kulturminnevern vil være viktig for å kunne øke kompetansen i kommunene.

For at kommunene i større grad skal kunne arbeide med klimatilpasning for kulturminner, og at kommunale prosjekter på området skal få en ønsket effekt, vil det være viktig at kommunene har nok ansatte. Alle informantene utenom en kunne fortelle at mangel på kapasitet er et stort problem. Dersom man skal stille større krav til kommunene i klimatilpasningsarbeidet må kommunene få flere ansatte til å håndtere de krav og retningslinjer som skal følges opp. Ut i fra analysen kan det se ut til at behovet for mer kapasitet er størst i kommunene. Det vil være nødvendig å få flere ansatte i kommunene fordi det er kommunene som i henhold til nærhetsprinsippet skal håndtere klimarelaterte skader på kulturminner.

Flere av informantene henviser til kommunenes kulturminneplaner. Disse vil være et viktig

redskap i arbeidet med å integrere klimatilpasning i Kulturminneforvaltningen på kommunalt nivå. Kulturminneplanene vil være viktige verktøy fordi kommunene gjennom dem kan arbeide med klimatilpasning for kulturminner ut i fra kommunens lokale utfordringer og forutsetninger. ROS-analyser har ikke tidligere vært en del av kommunenes kulturminneplaner, og aktører i kulturminneforvaltningen har ikke erfaring med å bruke ROS-analyser som et verktøy. Et krav til at kommunen skal integrere ROS-analyser i kulturminneplanene, eller at kulturminner skal inngå som en del av kommunens ROS-analyser, vil kunne øke sjansen til å oppdage klimarelaterte trusler mot kulturminner. På denne måten kan man i større grad arbeide ut i fra føre-var-prinsippet.

Nasjonale styringslinjer

Kommunene har etter KommuneLOVEN stor frihet til å organisere eget arbeid. Ved implementering av et nytt fagfelt, som klimatilpasning, ser det ut til at kommunen i større grad har behov for nasjonale styringslinjer for å kunne håndtere endringer i arbeidsoppgavene. Det kan derfor stilles spørsmål ved om organiseringen av forvaltningen med en desentralisert styring vil være den beste formen for styring ved endring i Kulturminneforvaltningen gjennom implementering av nye fagfelt.

Først og fremst bør det utvikles nasjonale styringslinjer for arbeid med klimatilpasning for kulturminner. Mål å strekke seg etter kan gi kommunene et push til å starte opp arbeid med klimatilpasning for kulturminner. Miljøverndepartementet bør derfor utarbeide noen overordnede målsetninger for klimatilpasning for kulturminner. Konkrete krav og retningslinjer for hvordan organiseringen av arbeidet skal fungere, kan også være til hjelp for kommunene. En av informantene mente at det enkleste tiltaket for å styrke arbeid på området vil være å implementere tiltak i Plan- og bygningsLOVEN.

Prioritering og ressurser

Fordi det er politikerne som har myndighet til å bestemme hvilke sektorer som skal tildeles hvilken mengde økonomiske ressurser, vil det være viktig å få politikerne oppmerksomme på hvor stor trussel klimaendringene utgjør for kulturminner. Like viktig vil det være å øke kommunene og fylkeskommunenes fokus rundt problemstillingen fordi det er disse nivåene

som er nærmeste forvaltningsnivå til kulturminnene. Etter ansvarsprinsippet har kommunene og fylkeskommunene ansvar for å implementere nødvendige skadeforebyggende tiltak, beredskapsforberedelser og iverksettelse av tiltak i kriser og krig.

Noe som er gjennomgående hos alle informantene er at det mangler økonomiske ressurser. Dette er et stort problem som går ut over vedlikehold og istandsetting av kulturminner. Miljøverndepartementet er klare på at det å drive med forebygging vil være mer kostnadsbesparende enn å reparere klimarelaterte skader (Miljøverndepartementet 2012-2013 b s. 99). Mer bevilgning av økonomiske ressurser vil derfor være nødvendig. Ettersom at klimaendringene vil føre til en økning i antall skader og ødeleggelser på kulturminner, bør mer økonomiske ressurser settes inn for å begrense skadeomfanget. Opptrappingsplanen i St. Meld. nr. 16 «Leve med kulturminner» fordrer at de ulike kategoriene av fredete og fredningsverdige kulturminner bør bevilges økende tilskudd med en årlig gjennomsnittsøkning på 175 millioner utover nivået i 2005 (Miljøverndepartementet 2012-2013 a s. 12).

Samspill på tvers av sektorene

Fordi både kulturminnevern og klimatilpasning er sektorovergripende, bør sektorene i større grad samarbeide om klimatilpasning for kulturminner. Dersom aktørene i Kulturminneforvaltningen hadde hatt en oversikt over hvilket arbeid som gjøres i Kulturminneforvaltningen og i andre sektorer, ville det muligens være lettere å se hvordan ulike nivåer og sektorer kan samarbeide for å nå felles mål. Samarbeidsproblemet kan løses gjennom å danne en kunnskapsarena for de ansatte i Kulturminneforvaltningen. En arena for deling og formidling av kunnskap og erfaringer vil danne et nettverk og i større grad knytte forvaltningen sammen. De ansatte i forvaltningen vil ha en større forutsetning for å danne seg en oversikt over arbeidet de andre aktørene i forvaltningen utfører. Ut i fra at det er fylkeskommunene som har et koordineringsansvar burde fylkeskommunene i større grad overvåke kommunenes arbeid og se ulike muligheter for tversektorielt samarbeid. Godt samarbeid forutsetter også en større grad av kommunikasjon mellom de ansatte i Kulturminneforvaltningen og mellom kulturminneforvaltningen og andre sektorer.

Hva kan kommunene gjøre?

Å ha en oversikt over hvilket trusselbilde man står ovenfor, vil være sentralt for å kunne utarbeide retningslinjer for arbeid med klimatilpasning for kulturminner og for å få kunnskap om hvilke tiltak som bør settes inn. Så i første omgang bør kommunene gjennomføre en kartlegging av hvilke kulturminner som vil berøres av klimaendringer. ROS-analyser og beredskapsplaner bør inngå som en del av kartleggingsarbeidet. Dette kan både skje gjennom at ROS-analyser implementeres i kommunenes kulturminneplaner, eller gjennom at kulturminner inngår som en del av kommunenes lovpålagte ROS-analyser i arealplanlegging. I prinsippet bør en slik kartlegging inkludere alle kulturminnene innenfor kommunenes grenser, men som informantene påpeker mangler de kapasitet, ressurser og prioritering. Dermed vil det være mer realistisk å ha som et mål at de kulturminnene som kan tenkes å være mest utsatte for klimarelaterte skader bør inngå i en slik kartlegging. Ut i fra kartleggingen bør det komme frem hvilke konsekvenser klimaendringer kan føre til på kulturminnene, og hvilke tiltak og barrierer som kan bremse eller hindre disse konsekvensene. Når kommunene har avdekket risiko- og sårbarhetsforhold, er det kommunenes politiske ledelse som har ansvaret for å ta stilling til hvordan de skal følge opp den avdekkede sårbarheten (Aven et al 2011 s. 105).

6. Konklusjon

Den todelte problemstillingen stiller spørsmålene:

- Hvorfor blir klimatilpasning i liten grad integrert i Kulturminneforvaltningens arbeid med kulturminnevern?
- Hvordan kan arbeid med klimatilpasning i Kulturminneforvaltningen forbedres?

I konklusjonen skal jeg svare på disse spørsmålene ved å oppsummere studiens funn og analyse gjennom bruk av teori fra samfunnssikkerhet.

Studien viser at arbeid med klimatilpasning for kulturminner varierer. Noen kommuner og fylkeskommuner har kommet lenger enn andre. Analysen viser at det er noen kommuner og fylkeskommuner som har integrert klimatilpasning i sitt arbeid med kulturminnevern,

samtidig som flesteparten ikke har kommet så langt enda. Studien har tydeliggjort noen faktorer som hindrer arbeid med klimatilpasning for kulturminner, og disse ga indikasjoner som jeg har brukt til å besvare problemstillingen. Gjennom analysen kommer det fram at problemstillingens to spørsmål i stor grad knytter seg opp mot effektivitet og endring i Kulturminneforvaltningen.

Gjennom analysen av mine funn kommer det frem at kommunene har lite kunnskap om klimaendringene og hvordan disse vil påvirke kulturminner langs den norske kysten. To av informantene fra lokalt nivå viste ikke hvor de innhentet informasjon om klima og kulturminner fra. Det skyldes i stor grad mangel på kunnskapsdeling som danner et kunnskapsgap i Kulturminneforvaltningen. Som Hærem, von Krogh og Roos (1996) argumenterer for er informasjon og kunnskap i en organisasjon viktige bestemmelsesfaktorer for strategiske endringsprosesser. I disse endringsprosessene er det fare for at det kan oppstå et kunnskapsgap. Deltakerne på klimakonferansen i Florø så et behov for en arena hvor de kunne dele informasjon, kunnskap og erfaringer. Kunnskapsgapet i Kulturminneforvaltningen kan dekkes ved å utarbeide en kunnskapsarena for de ansatte i forvaltningen slik at kunnskap i større grad kan innhentes og deles.

I likhet med mangel på kunnskap i kommunene mangler kommunene også kompetanse. En av grunnene til at kommunene mangler kompetanse er at det ikke er ansatt fagfolk i kommunene. Å ansette flere fagpersoner i kommunene vil derfor være et godt grep. Flertallet av informantene etterlyser mer kapasitet og forteller at det er mangel på ansatte til å håndtere problemstillingen klimatilpasning for kulturminner. Gjennom analysene ser det ut til av behovet for mer kapasitet er størst i kommunene. Dette problemet kan løses ved å ansette flere fagpersoner på lokalt nivå i Kulturminneforvaltningen.

Mangel på samarbeid mellom forvaltningsnivåene, og mellom Kulturminneforvaltningen og andre sektorer, bidrar til å hindre et godt klimatilpassningsarbeid i Kulturminneforvaltningen. Mange av informantene kan fortelle om lite kommunikasjon mellom deres forvaltningsnivå og andre nivåer i Kulturminneforvaltningen, og/eller mellom deres sektor og andre sektorer. Kommunikasjon er en av basisprosessene i organisasjoner fordi andre organisatoriske prosesser er avhengig av kommunikasjon (Jacobsen og Thorsvik 2002 s. 270), og god kommunikasjon mellom aktørene i Kulturminneforvaltningen vil derfor være viktig. Flere av

informantene kan fortelle at de ikke har tid til å foreta seg noe utenom sine egne arbeidsoppgaver, og dermed vil mangel på kapasitet også hindre kommunikasjon og samarbeid. Det kan se ut til at Kulturminneforvaltningen har for lite kontroll og tilsyn i arbeidet de driver med. I en så stor organisasjon er det viktig å vite hvilket arbeid som utføres og hvilke muligheter for samarbeid som finnes. Dette kan løses ved å utarbeide en felles kunnskapsarena for å gjøre det lett for de ansatte å se hvilke andre ansatte de kan samarbeide med.

I stor grad mangler kommunene styringslinjer fra nasjonalt hold. De har få retningslinjer å forholde seg til. Organisasjonsendring er en måte organisasjonsledelsen styrer organisasjonen på (Andersen 2009 s. 233), og mangel på styringslinjer fra nasjonalt hold vil hindre endring i Kulturminneforvaltningen. I følge French et al (1989) vil endring kunne øke den organisatoriske effektiviteten. Fordi det foreløpig ikke er satt noen nasjonale mål, med tilhørende virkemidler og en handlingsplan for arbeid med klimatilpasning for kulturminner, forteller flere av informantene at det blir vanskelig å starte opp et arbeid på et nytt fagfelt. På grunn av mangel på mål, virkemidler og tiltak driver Kulturminneforvaltningen i liten grad sikkerhetsstyring når det kommer til klimatilpasning. Miljøverndepartementet bør derfor se på hvordan klimatilpasningsarbeid for kulturminner bør organiseres, utarbeide noen nasjonale målsetninger, og komme med noen retningslinjer og en handlingsplan som skal følges opp av fylkeskommunene og kommunene for å nå målene.

En av grunnene til at det ikke er utarbeidet noen mål for arbeid med klimatilpasning for Kulturminner, kan være at politikere ikke prioriterer dette feltet. Arbeid med kulturminnevern har en tendens til å nedprioriteres, og klimatilpasningsarbeidet fokuseres i større grad rundt HMS, vann- og avløp, transport, næring og kritisk infrastruktur. Mangel på prioritering, eller varierende fokus kan skyldes at klimaendringene som trussel vil oppfattes og forstås ulikt ettersom at vi alle har ulik risikopersepsjon (Siverts udatert). Større bevissthet rundt klimatilpasning for kulturminner, både hos politikerne og også blant de ansatte i Kulturminneforvaltningen, kan forbedre arbeid med klimatilpasning for kulturminner. Dette kan gjøres gjennom å utarbeide overordnede målsetninger. Fordi kulturminner blir nedprioritert i klimatilpasningsarbeidet blir det heller ikke satt inn økonomiske midler til å styrke arbeid med kulturminnevern. Tildeling av ressurser vil være avhengig av prioritering og interessekonflikter i kulturminneforvaltningen. Som Jacobsen og Thorsvik 2002 skriver er

det tildeling av begrensede ressurser og innflytelse interessekonfliktene ofte dreier seg om. Mangel på økonomiske ressurser hindrer i stor grad arbeid med vedlikehold og istandsetting. Det bør derfor settes inn mer økonomiske midler til å forebygge klimarelaterte skader på kulturminner.

De faktorene som i størst grad hindrer endring i Kulturminneforvaltningen er kunnskap og samarbeid. For å kunne skape endring i Kulturminneforvaltningen må kunnskapsgapet dekkes. Økt kunnskap om klimaendringenes trussel mot kulturminner vil være nødvendig for at aktørene i Kulturminneforvaltningen skal kunne innse og forstå konsekvensene. Klimatilpasning handler om å innse at klimaet er i endring, forstå konsekvensene og sette inn tiltak for enten å hindre skade eller for å utnytte muligheter endringene kan innebære (Miljøverndepartementet 2012-2013 b s. 9). Som Berger og Luckmann (1996) argumenterer for blir kunnskap utviklet, overført og vedlikeholdt i sosiale relasjoner, og derfor vil tett og godt samarbeid i Kulturminneforvaltningen også være sentralt for å at klimatilpasning i større grad skal kunne integreres i Kulturminneforvaltningens arbeid med kulturminnevern.

For å oppnå et godt arbeid med klimatilpasning for kulturminner bør kunnskapsdeling og samarbeid i Kulturminneforvaltningen bli en prioritet. Informantene etterlyser kartlegging for å øke kunnskapen om klimaendringenes trussel, så kommunene bør så rask som mulig gjennomføre en kartlegging av situasjonen i kommunene for å kunne danne et trusselbilde som viser hvilke trusler klimaendringene utgjør for kulturminner innenfor kommunenes arealer. Dette arbeidet kan gjøres ved å integrere kulturminner i kommunenes ROS-analyser eller utarbeide ROS-analyser i kommunenes kulturminneplaner. Flere av informantene mente at retningslinjer og lover enkelt kunne inngå som en del i Plan- og bygningsloven.

Det bør skje en endring blant politikerne hvor klimatilpasning for kulturminner i langt større grad bør prioriteres og bli et tema. En av informantene mente at det er det nasjonale nivået som har ansvar for denne problemstillingen, og flere andre informanter forteller at de ikke har mulighet til å starte opp arbeid på området uten retningslinjer og ressurser. Dette med politisk prioritering ligger derimot utenfor Kulturminneforvaltningens makt, og det er ikke så mye aktørene i Kulturminneforvaltningen selv kan gjøre på dette området. Politiske myndigheter bør selv ta tak og utarbeide spesifikke mål for arbeid med klimatilpasning for kulturminner med tilhørende handlingsplan. For at kommunene skal kunne følge opp disse målsetningene

må virkemidler settes inn. Virkemidler som mer økonomiske ressurser, økt kapasitet i kommunene og en arena for kunnskapsdeling viser seg å være nødvendige forutsetninger for å sikre et godt klimatilpasningsarbeid for kulturminner.

Som en av informantene påpekte vil rammene for klimatilpasning for kulturminner varere i fra kommune til kommune og økonomisk bevilgning og organisering av arbeidet derfor bør tilpasses hver enkelt kommune for å oppnå et så godt arbeid som mulig. Hvordan arbeid med klimatilpasning for kulturminner utvikler seg fremover vil danne grunnlag for hvor godt vern kulturminner langs kysten i Norge vil få i fremtiden. Det er derfor viktig at det dannes et godt grunnlag for arbeid med klimatilpasning for kulturminner.

Kildehenvisning

Lovverk

Kulturminneloven 1979. *Lov om kulturminner [kulturminneloven]*. Miljøverndepartementet, Lovdata.no. (Lest 8/4-13).

Plan- og bygningsloven 2008. *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*. Miljøverndepartementet, Lovdata.no (Lest 29/4-13).

Stortingsmeldinger og Meldinger til Stortinget

Miljøverndepartementet 2001-2002. St. Meld. 23 *Bedre miljø i byer og tettsteder*. Det Kongelige Miljøverndepartementet.

Miljøverndepartementet 2004-2005. St. Meld. 16 *Leve med kulturminner*. Det Kongelige Miljøverndepartementet.

Miljøverndepartementet 2010-2011. Prop. 1S *For budsjettåret 2011*. Det Kongelige Miljøverndepartementet.

Miljøverndepartementet 2011-2012. Meld. St. 21 *Norsk klimapolitikk*. Det Kongelige Miljøverndepartementet.

Miljøverndepartementet 2012-2013 a. St. Meld. 35 *Framtid med fotfeste*. Det Kongelige Miljøverndepartementet.

Miljøverndepartementet 2012-2013 b. Meld. St. 33 *Klimatilpasning i Norge*. Det Kongelige Miljøverndepartementet.

Bøker

Amundsen og Kongsvik 2008. *Endringskynisme*. Gyldendal Akademisk, Oslo.

Andersen 2009. *Organisasjonsteori. Fra argument og motargument til kunnskap*. Universitetsforlaget, Oslo.

Aven og Renn 2010. *Risk Management and Governance*. Springer-Verlag, Berlin.

Aven et al. 2011 (2004). *Samfunnssikkerhet*. Universitetsforlaget, Oslo.

Blaikie 2010. *Designing social research*. Policy Press, USA.

Christensen et al 2010 (2002). *Forvaltning og politikk*. Universitetsforlaget, Oslo.

Egeberg 1991. *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Aschehoug/Tanum Norli.

Gaukstad i Holme 2005 (2001) bind 1. *Kulturminnevern. Lov, forvaltning, håndhevelse*. Økokrim, Oslo.

Gaukstad og Holme i Holme 2005 (2001) bind 1. *Kulturminnevern. Lov, forvaltning, håndhevelse*. Økokrim, Oslo.

Giddens 2003 (1994). *Sociologi*. Studentlitteratur, Lund.

Gilje og Grimen 2011 (1993). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger. Innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Universitetsforlaget, Oslo.

Hellevik 2005 (1995). *Sosiologisk metode*. Universitetsforlaget, Oslo.

Holme 2005 (2001) bind 1. *Kulturminnevern. Lov, forvaltning, håndhevelse*. Økokrim, Oslo.

Holme 2005 (2001) bind 2. *Kulturminnevern. Lov, forvaltning, håndhevelse*. Økokrim, Oslo.

Hærem, Von Krogh og Roos 1996. *Knowledge-Based Strategic Change* i Von Krogh og Roos 1996 *Managing Knowledge. Perspectives on Cooperation and Competition*. SAGE Publications, London.

Jacobsen og Thorsvik 2002 (1997). *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. Fagbokforlaget, Bergen.

Justesen og Mik-Meyer 2010. *Kvalitative metoder i organisasjons- og ledelsesstudier*. Hans Reitels forlag, København.

Lyles et al 1996. *The Impact of Individual and Organizational Learning on Formation and Management of Organizational Cooperation* i von Krogh og Roos 1996 *Managing Knowledge. Perspectives on Cooperation and Competition*. SAGE Publications, London.

Smith et al 2012. *Det norske flernivådemokratiet*. Abstrakt forlag AS, Oslo.

Thagaard 1998. *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget, Bergen.

Wathne, Roos og von Krogh 1996. *Towards a Theory of Knowledge Transfer in a Cooperative Context* i Von Krogh og Roos 1996 *Managing Knowledge. Perspectives on Cooperation and Competition*. SAGE Publications, London.

Planer

Stavanger kommune 2011. "Kommunedelplan for kulturminner 2010-2025". Centrum trykkeri AS, Stavanger.

NOUer, rapporter og tidsskrifter

Aasland et al 2002. NOU 2002: 01 *Fortid former framtid*. Statens forvaltningstjeneste,

Informasjonsforvaltning, Oslo.

Drange et al 2007. *Opptil èn meter havstigning langs Norskekysten innen år 2100*. Cicerone "Grønn fremtid med bioenergi" 2007:2.

DSB 2008. *Klimatilpasning 2007. Klimatilpasning i kommuner, fylkeskommuner og blandt fylkesmenn*. DSB.

DSB 2009. *Fylkesmannens klimaarbeid, roller og oppgaver for reduksjon av klimautslipp og tilpasning til klimaendringer*. DSB.

DSB 2010. *Retningslinjer for fylkesmannens bruk av innsigelse. For å ivareta samfunnsikkerhet i arealplanleggingen*. DSB.

DSB 2012. *Hva bør du vite?*. Miljøverndepartementet, Oslo.

DSB 2012 b. *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. DSB.

Eimhjellen 2012. *Statlig politikkutforming for frivillige sektorer etter 1970*. I Strømmes og Selle 2012: 6. *Organisasjonene og det offentlige. Har vi fått en ny frivillighetspolitikk?* Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, Oslo.

Flæte et al 2010. *Tilpassing til eit klima i endring*. Servicesenteret for departementa, Informasjonsforvaltningen, Oslo.

Hanssen-Bauer et al. 2009. *Klima i Norge 2100. Bakgrunnsmateriale til NOU Klimatilpasning*, Norsk Klimasenter, september 2009, Oslo.

Harvold et al 2010. *Ansvar og virkemidler ved tilpasning til klimaendringer*. Samarbeidsrapport NIBR/CICERO/NIVA/TØI 2010. Ciens.

Kaslegard et al 2010. *Klimaendringer og kulturarv i Norden*. Nordisk ministerråd, København.

Kommunal- og regionaldepartementet 2000. *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltningen, Oslo.

Norsk institutt for by- og regionforskning 2008. *Kommunal organisering 2008*. NIBR, Oslo.

Norsk klimasenter 2009. *Klima i Norge 2100*. Departementets servicesenter.

Wilhelmsen 2000. NOU 2000 :22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning, Oslo.

Bacheloroppgaver

Abrahamsen 2011. *Klimaendringer og bryggehusene på Skagenkaien*.

Internettsider

Aasland 2002. NOU 2002 *Fortid former fremtid*. Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning, Oslo. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/nou-er/2002/nou-2002-1/11.html?id=380165> (Lest 7/11-12).

Bergen Kommune 2012. *Byantikvarens rolle i byggsaker*. <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/byantikvaren/9460/article-19661> (Lest 21/5-13).

CICERO udatert. *Klimatilpasning i norske kommuner*. <http://www.klimakommune.no/> (Lest 14/1-13).

Direktoratet for naturforvaltning 2012 a. *Kven er vi?* http://www.dirnat.no/om_direktoratet_for_naturforvaltning/ (Lest 20/5-13).

Direktoratet for naturforvaltning 2012 b. *Avdeling for naturressurser og klima*. <http://www.dirnat.no/content/500044202/Naturressurser-og-klima> (Lest 17/6-13).

DSB udatert. *Ansvarsområde*. <http://www.dsb.no/no/toppmeny/Om-DSB/Ansvarsomrade/> (Lest 20/5-13).

DSB 2009 b. *Mål og strategier 2009-2012*. <http://www.dsb.no/no/toppmeny/Om-DSB/Hovedstrategier/> (Lest 20/5-13).

DSB 2013. *Klimatilpasning*. <http://www.dsb.no/no/Ansvarsomrader/Regional-og-kommunal-beredskap/Klimatilpasning/> (Lest 20/5-13).

Eikeseth 2012. *Grønlands issmelting har liten effekt på havnivå i Noreg*. NRK. <http://www.forskning.no/artikler/2012/november/339177> (Lest 2/4-13).

Fjeldskaar 2012. *Havnivået og hensyn til gravitasjon*. Forskning.no. <http://www.forskning.no/artikler/2012/november/340427> (Lest 15/3-13).

Fylkesmannen 2011. *Det elektroniske embetsoppdraget for 2011*. <http://www.fm-nett.no/hovedEnkel.aspx?m=67483> (Lest 20/6-13).

Fylkesmannen 2013. *Samfunnssikkerhet og beredskap*. <http://www.fylkesmannen.no/Samfunnssikkerhet-og-beredskap/> (Lest 4/6-13).

Grøndahl 2013. *Bygg og bevars målsetting*. <http://www.byggogbevar.no/bygg-og-bevars-maalsetting.aspx> (Lest 17/1-13).

Klimatilpasningssekreteriatet 2012. *Hva bør du vite?* Miljøverndepartementet/DSB. http://www.regjeringen.no/upload/MD/Kampanje/klimatilpasning/Bilder/VEILEDER2012/HVA_BOR_DU_VITE/SAMLET_HVA_BOR_DU_VITE.pdf (Lest 2/5-13).

Miljøverndepartementet 2004. NOU 28 *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk*

mangfold. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/nou-er/2004/nou-2004-28/12/11/2.html?id=388987> (Lest 10/5-13).

Miljøverndepartementet 2009. *Kommuneplanlegging*.
http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan-_og_bygningsloven/kommuneplanlegging/kommuneplanlegging.html?id=418034 (Lest 1/10-12).

Miljøverndepartementet 2010 b. *Klimatilpasning og kommuneplanlegging*.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/kampanjer/klimatilpasning-norge-2/bibliotek/veiledere/klimatilpasning-og-kommuneplanlegging.html?id=600978> (Lest 20/5-13).

NIKU udatert. *Om NIKU*. http://www.niku.no/no/om_niku/ (Lest 10/1-13).

NIKU.no. http://www.niku.no/no/by_og_landskap/kulturminner_og_klima/ (Lest: 30/8-12)

Rauken 2011. *Klimatilpasning i norske kommuner*. Klimakommune.no.
http://www.klimakommune.no/tilpasningsstrategier/Klimatilpasning_i_norske_kommuner.shtml (Lest 6/9-12).

Regjeringen 2008. *Klimatilpasning i Norge*.
http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Klima/Klimatilpasning/Klimatilpasning_red_egjorelse150508.pdf (Lest 31/10-12).

Riksantikvaren 2010 a. *Konsekvenser av klimaendringer for forvaltningen av kulturminner og kulturmiljø, og anbefalte tiltak*. Riksantikvaren.
<http://www.riksantikvaren.no/filestore/RA-Delrapport4-web.pdf> (Lest 8/5-13).

Riksantikvaren 2010 b. *Effekter av klimaendringer på kulturminner og kulturmiljøer*. Riksantikvaren. <http://www.riksantikvaren.no/filestore/RA-Delrapport-web.100810.pdf> (Lest 8/5-13).

Riksantikvaren 2010 c. *Klimaendringer truer kystkultur*.
<http://www.riksantikvaren.no/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=121372> (Lest 15/5-13).

Riksantikvaren 2012. *Strategisk plan*.
http://www.riksantikvaren.no/Norsk/Om_Riksantikvaren/Strategisk_plan/ (Lest 20/5-13).

Riksantikvaren 2013. *Om Riksantikvaren*.
http://www.riksantikvaren.no/Norsk/Om_Riksantikvaren/ (Lest 20/5-13).

Siverts udatert. *Kulturrelativisme*. <http://snl.no/kulturrelativisme> (Lest 22/5-13).

Muntlige kilder

Kaslegard A., 18/10-12. Konferanse "Klimaendringer og kulturminner del 2".

Mannsåker E., 24/10-12. Leder av prosjektet KlimaGIS.

Nitter M., September 2012. Arbeider ved Arkeologisk Museum i Stavanger.

Vedlegg

Som nevnt i metoden har spørsmålene i intervjuguiden variert noe ut i fra hvilke informanter som ble intervjuet. Her er spørsmålene som gikk igjen i intervjuguidene:

Hvordan arbeidet dere med problemstillingen klimaendringer og kulturminnevern?

Ville det vært en fordel dersom det var egne fagpersoner eller eventuelt en egen faggruppe som arbeider med denne problemstillingen?

Er det noe samarbeid mellom dem som har ansvar for klimatilpasning og dem som har ansvar for kulturminnevern?

Hvilket samarbeid har dere med Riksantikvaren?

Hvilket samarbeid har dere med fylkeskommunen?

Hvilket samarbeid har dere i fylkeskommunen med kommunene?

Har dere noe samarbeid med fylkesmannen?

Er det andre aktører utenfor kulturminneforvaltningen involvert i noe arbeid med klimatilpasning for kulturminner? Som f.eks NIKU, Bygg og bevar eller Byggforsk?

Har dere som arbeider med kulturminnevern tilgang på informasjon om klimaendringer og endringenes påvirkninger på kulturminner?

Har dere utarbeidet en helhetlig klimatilpasningsstrategi? Og er kulturminner en del av

denne?

Hva er kommunens mål for arbeid med klima og kulturminner?

Med tanke på at det allerede er et stort etterslep i vedlikeholdsarbeidet for kulturminner, hvor stor trussel anser du klimaendringene til å bli for kulturminner?

Hvordan opplever dere organiseringen av kulturminneforvaltningen?

Ville arbeid med klimatilpasning for kulturminner bli lettere for dere dersom organisering av arbeidet var forankret i et lovverk?

Synes du at nasjonale mål og retningslinjer overstyrer arbeid med kulturminnevern?

Hvordan mener du at arbeid med klimatilpasning for kulturminner kan styrkes?