



Klimatilpasning i Norge

Mellom risiko, beredskap og normalsituasjon.

Climate adaptation in Norway

Between risk, preparedness and normality

Simon Neby

Professor, Institutt for politikk og forvaltning og Senter for klima- og energiomstilling (CET), Universitetet i Bergen
simon.neby@uib.no

Elisabeth Angell

Seniorforsker, NORCE Helse og samfunn
elan@norceresearch.no

Ole Andreas Engen

Professor, Institutt for sikkerhet, økonomi og planlegging, Universitetet i Stavanger
ole.a.engen@uis.no

Claudia Morsut

Førsteamanuensis, Institutt for sikkerhet, økonomi og planlegging, Universitetet i Stavanger
claudia.morsut@uis.no

Sammendrag

I denne artikkelen tar vi for oss den nasjonale klimatilpasningspolitikken i Norge, med utgangspunkt i feltets nyere historie, hvordan feltet er organisert, og hvilket innhold som preger det. Vi analyserer spørsmålet om hvorvidt og hvordan den norske klimatilpasningspolitikken er knyttet til en risiko- og sikkerhetsorientert tilnærming, og hvilke konsekvenser dette har for tilnærmingen til styring av feltet. Med utgangspunkt i sentrale politiske dokumenter og et sett intervjuer med aktører på nasjonalt nivå, viser vi hvordan klimatilpasningsfeltet dels er preget av å være både horisontalt komplekst og fragmentert, dels hvordan en risikoorientering gradvis har kommet til å prege politikken innhold og virkemåte, og dels hvordan denne risikoorienteringen gjør grensegangen til beredskap om samfunnssikkerhet uklar. Til tross for at lokale nivåer har drevet klimatilpasning i lang tid, er den nasjonale klimatilpasningspolitikken av nyere dato og et noe umodent politikkkfelt – i den forstand at initiativene på overordnet plan har vært få, og at klimatilpasningspolitikken er direkte avhengig av politikken som føres i den enkelte sektor.

Det spredte ansvaret gir sprikende fokus, uklar ansvarsdeling og klare koordineringsbehov. Samtidig er det nasjonale nivået på mange måter isolert fra utfordringene, som i praksis faller på kommunenivået. Til tross for at en tiltagende risikoorientering preger styringsnormene, gir ikke dette utslag i retning av en 'sikkerhetisering' som leder til ekstraordinære styringsmessige tiltak; tvert imot håndteres klimatilpasning som normalpolitikk innenfor rammene av eksisterende strukturer.

Nøkkelord

Klima, klimatilpasning, risiko, sikkerhetisering, flernivåstyring

Abstract

In this article, we discuss national climate adaptation policies in Norway, departing from the recent history of the field, how it is organized, and the contents of the policies. We address the question of whether and how Norwegian climate

adaptation policies connect to a risk and securitization approach, and what the consequences are for the governance of the field. By analyzing policy documents and a set of interviews with national-level actors, we show how Norwegian climate adaptation is partly characterized by horizontal complexity and fragmentation, partly influenced by a risk orientation, and partly how this risk orientation contributes to establishing an ambiguous relationship with preparedness and societal security policies. Despite long-time engagement by local actors in climate adaptation, the national climate adaptation field is more recent and less mature. Indeed, there have been few national-level policy initiatives and climate adaptation policies are directly dependent on sector-based policies.

Dispersed responsibilities create a distending situation, with unclear accountabilities and a clear need for coordination. At the same time, the national policy level is, in many respects, insulated from the realities of these climate challenges, which in practice are located at the municipal level. Despite an increasing risk orientation, which has become relevant for governance norms, we do not find evidence of securitization leading to the use of extraordinary governance measures. On the contrary, climate adaptation in Norway is handled as 'business as usual' within existing governance structures.

Keywords

climate, climate change adaptation, risk, securitization, multi level governance

Innledning

Holder den norske klimatilpasningspolitikken følge med samtidens krisefortellinger om klimaendringenes konsekvenser? De siste rapportene fra FNs klimapanel konkluderer med at klimaendringene allerede har alvorlige uønskede effekter i store deler av verden (IPCC, 2022; 2023). Konsekvensene er tydelige også i Norge: Endringer i nedbørmengde og -intensitet, i størrelse, hyppighet og sesongvariasjoner for flom, alvorlige stormer, uvanlige variasjoner i temperatur, snø- og jordskred er blant de konkrete effektene (se f.eks. Hanssen-Bauer et al. 2015; Paasche et al. 2021). Globale klimaendringer har altså stedbundne konsekvenser, men er samtidig nivåovergripende. Begrep som «klimakrise», «klimakatastrofe» eller «kode rød» brukes nå for å beskrive utfordringene. Antydningene er at vi står ovenfor en krisesituasjon som krever ekstraordinære tiltak, noe som ikke minst er relevant der klimapolitikken møter beredskapsfeltet – nemlig i klimatilpasning.

Klimaendringer ses av mange som et sikkerhetsspørsmål (Barnett, 2003; Scott, 2012; Boas & Rothe, 2016; Busby 2021), der risiko, fare og trusler blir viktig for vurderingen av hva slags politikk og tiltak det er behov for, og hvordan disse begrunnes. Flere forskere understreker hvordan klimaendringer påvirker den sikkerhetspolitiske og risikopolitiske agendaen både på internasjonalt og nasjonalt nivå (se f.eks. Albert, 2022; Bremberg et al., 2022; Zwolski & Kaunert, 2011). Klimaendring kan forstås som en sikkerhetsutfordring, men uten at det finnes en aktør, en «makt» eller et land som truer. Samtidig har den statsvitenskapelige litteraturen om klimaendring og -politikk klare mangler, særlig knyttet til spørsmål om flernivåstyring og implementering (Rykkja et al., 2014) og politikkenes rolle i det å håndtere kompleksitet og usikkerhet (Boasson & Tatham, 2023). Det er i hovedsak utslippsreduksjon som får den statsvitenskapelige forskningens oppmerksomhet, noe som speiler både klimapolitikkenes innhold og det at klimatilpasningsforskningen har uklare grenser mot krise-, risiko- og beredskapsforskningen. Vi setter søkelys på klimatilpasning og spørsmålet om aktiv styring og politikk på feltet, og undersøker sammenhengen mellom kriseforståelse og politiske valg for styringsinnsatsen. Denne tilnærmingen gir et bidrag til den statsvitenskapelige forskningen på offentlig politikk og organisering, særlig den delen av litteraturen som befinner seg i skjæringspunktet mellom forvaltningspolitikk og krisehåndtering.

Norsk klimapolitikk er i hovedsak internasjonalt orientert og rettet mot utslippsreduksjon. Der utslippspolitikken søker å redusere menneskelig påvirkning på klimaet ved å redusere utslipp av drivhusgasser, er klimatilpasning innrettet mot å håndtere *effektene* av et klima i endring. I Norge har klimatilpasning tradisjonelt vært kommunenes domene, med langt mindre nasjonal oppmerksomhet enn utslippspolitikken. De siste 10-15 årene har det like-

vel vokst fram en overordnet klimatilpasningspolitikk. Meld. St. 33 (2012-2013) og den nye Meld. St. 26 (2022-2023), har klimatilpasning som eksplisitt fokus. I den siste meldingen heter det (s6) «Klimatilpasning innebærer å forstå konsekvensene av at klimaet endrer seg og iverksette tiltak for å på den ene siden å hindre eller redusere skade, og på den andre siden utnytte mulighetene som endringene kan innebære.» Utviklingen av en tydeligere klimatilpasningspolitikk er også synlig i andre land og på internasjonalt nivå (Biesbrock et al., 2010; Dellmuth & Gustafsson, 2021; Nalau & Cobb, 2022; Englund & Barquet 2023; Mees & Surian, 2023), noe som leder oppmerksomheten mot hvordan styring på klimatilpasningsfeltet utvikler seg og hvilke former denne styringen tar. Vi spør hvorvidt og hvordan den nasjonale klimatilpasningspolitikken har fått en risiko- og sikkerhetsorientert tilnærming, og hvilke konsekvenser dette har for styringen av feltet. Artikkelen er strukturert som følger: Først redegjør vi for det teoretiske inntaket til studien. Det analytiske rammeverket kombinerer et perspektiv på sikkerhetisering og risiko med et styringsperspektiv. Sikkerhetiseringsperspektivet brukes til å si noe om *styringsnorm* og styringspektivet til å si noe om *styringsform*. Dette danner utgangspunktet for to forventninger: Dersom klimatilpasningspolitikken reflekterer en oppfatning av klimautfordringene som eksistensielle trusler, kan vi forvente sterkere styringsmessige og organisatoriske grep på nasjonalt nivå. Dersom den *ikke* har et slikt preg, kan vi derimot forvente at politikken etableres og gjennomføres innenfor eksisterende ordninger. Med andre ord er spørsmålet om vektleggingen av sikkerhet og risiko er så kraftfull at den påvirker styringsnormene på feltet, og dermed at også styringsformene endres. Dernest gjør vi rede for metode og datagrunnlag, før vi presenterer den empiriske analysen. Til slutt følger en diskusjons- og konklusjonsdel, der vi konkluderer med at klimatilpasningspolitikken i Norge nok er ganske risikoorientert og tett knyttet til spørsmål om beredskap – men uten at dette har forårsaket tiltak eller styringsmessige grep som antyder en sikkerhetisert krisesituasjon. Dette speiler til dels en bevisst politikk der distribusjonen av oppgaver og ansvar knyttes til eksisterende rammeverk, men også at feltet er relativt nytt og lite utviklet.

Sikkerhetisering, risiko og flernivåstyring

Den typiske forståelsen av «securitization» – eller sikkerhetisering¹ – viser til en prosess der politiske eliter gjennom talehandlinger, retorikk og diskurs løfter en utfordring ut av den politiske normalsituasjonen, og etablerer den som et grunnleggende spørsmål om sikkerhet (Pram Gad & Petersen, 2012). Det innebærer at utfordringen ses som en eksistensiell trussel, noe som fordrer ekstraordinær respons (Buzan, Wæver & de Wilde, 1998). Først når noe *defineres* som sikkerhetsspørsmål blir det mulig å iverksette ekstraordinære tiltak for å håndtere det som en trussel, i motsetning til å håndtere det som et ordinært politisk, økonomisk eller miljømessig spørsmål. Buzan et al. (1998) brukte begrepet for å få fram hvordan enkelte politiske utfordringer ikke bare er vanskelige, men kan forstås som trusler mot viktige verdier. Sikkerhetisering innebærer spesifikk og tydelig politisering som legitimerer bestemte argumenter, praksiser og metoder med sikkerhetshensyn som overbygning. Det medfører at spørsmålet løftes ut av normalpolitikken og håndteres som en nødsituasjon, slik at man i mindre grad følger vanlige demokratiske prosesser og overlater handling til beredskapsaktører.

Sikkerhetisering fører til endringer i politikk, styring og organisering, og hvilke tiltak man aksepterer i krisesituasjoner. Utvidete fullmakter og sterkere sentralisering av sikkerhetsforvaltningen har vært diskutert tidligere, av Sårbarhetsutvalget (NOU 2000:4) og Meld. St. 17

1. Begrepet «securitization» mangler en god norsk oversettelse, men har blitt oversatt til «sikkerhetisering» – se f.eks. her: <https://www.aftenposten.no/kultur/i/4Wo6/sikkerhetisering>

(2001-2002). Svaret ble å etablere fire prinsipper for samfunnssikkerhet: likhets-, nærhets-, ansvars- og samvirkeprinsippet. Samtlige prinsipper legger føringer for hvordan det offentlige skal virke under en krisesituasjon. Ansvarsprinsippet understreker at «den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området. Ansvarlig instans må ta stilling til hva som er akseptabel risiko».² En sterkere sikkerhetisering kan dermed ha vidtgående konsekvenser for de prinsippene vi legger til grunn for håndtering av beredskap og samfunnssikkerhet. Samtidig fordrer ansvarsprinsippet at det reelle ansvaret for en utfordring er tydelig presisert også i en normalsituasjon.

Det betyr ikke at oppfatninger om fare fører til full krisemobilisering. Vi kan se for oss varianter av sikkerhetisering der oppfatninger av fare og trusler får større plass i politikken, men først og fremst nedfelles i eksisterende strukturer og rutiner. Slik blir spørsmålet om mer spesifikke tilnærminger til risikostyring relevant, som mindre radikale varianter av sikkerhetisering: Man kan se for seg et kontinuum av mer eller mindre sikkerhetiserte tilnærminger som spenner fra økt generell oppmerksomhet om tilpasningsutfordringer via mer eksplisitte tilnærminger til risikostyring til full sikkerhetisering. Dette åpner for en diskusjon om i *hvilken grad* sikkerhetisering finner sted, der ulike scenarier kan utledes. Kritikere av securitization-tilnærmingen har da også påpekt at vi trenger klare kriterier for hva som fører til full sikkerhetisering: Det er ikke nok å sette søkelys på talehandlinger, men nødvendig å inkludere prosedyrer og rutiner, juridiksjon og organisering (Bigo, 2002; Balzacq, 2005; Roe, 2008; Stritzel, 2011). Skillet mellom unntaks- og normaltillstand kan i praksis være mindre relevant for håndteringen av risiko enn i en situasjon med fullt utviklet sikkerhetisering. Petersen (2012) etterlyser en slik bredere forståelse av sikkerhetspolitikk, med inkludering av risiko i analyser av trusler og usikkerhet. Det betyr i praksis at spørsmålet om graden og typen av sikkerhetisering må knyttes til flere indikatorer: Dels handler det om den strukturelle politisk-administrative organiseringen, dels handler det om styringsprosessene som vektlegges, dels handler det om ressurser og politisk prioritering, dels handler det om agendasetting og kunnskapsanvendelse.

Et argument er at klimaendring medfører trusler mot samfunnet som krever at myndighetene iverksetter ekstraordinære tiltak. Diez et al. (2016), Dupont (2019), Warner & Boas (2019) argumenterer alle for at samfunnet må beskyttes mot klimaendringer gjennom å finne strategier for håndtering av klimarisiko. Diskursene om hvordan vi kan håndtere klimarisiko omhandler derfor også hvordan vi skal utforme og iverksette tiltak (Corry, 2012), der teknokratiske begreper og styringsprinsipper brukes til å kontrollere farer og trusler (Morsut & Engen, 2022). Dermed utvikles ofte konkrete risikostyringsmodeller som foreskriver aktive strategier og verktøy for å avdekke, analysere og evaluere risiko, og deretter bestemme hvorvidt den er akseptabel, tolererbar eller utolererbar. Utgangspunktet er at risiko deles inn i fire typologier: enkle, komplekse, usikre og tvetydige (van Asselt & Renn, 2011). I risikostyring er det derfor en sentral utfordring å skaffe seg kunnskap om de ulike risikotypologiene og finne ut hvorvidt risikoene bør aksepteres, reduseres eller fjernes. Risikostyring knyttes slik til en forvaltningsstrategi der fakta og argumenter veies opp mot hverandre, og der involverte aktører diskuterer seg fram til en løsning. Klassifisering og håndtering av risiko ut fra gitte kriterier påvirker slik politiske prioriteringer og tiltak, organisering og prosesser på klimatilpassningsfeltet. Et sentralt premiss for denne tolkningen er at risikoteknikken er spesielt relevant for klimatilpassning. Denne relevansen springer i hovedsak ut fra to forhold: For det første har klimatilpassningsfeltet konkrete overlapp med beredskapsfeltet når det gjel-

2. Kilde: <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet/id2339996/>

der de faktiske hendelsene som skal håndteres, enten det er snakk om skred, flom og ekstrem nedbør eller utfordringer med grenseoverskridende kriser som klimarelatert migrasjon eller matsikkerhet. For det andre er dette overlappet også tydelig i organiseringen av de to feltene – ansvarsprinsippet gjøres gjeldende for både klimatilpasnings- og beredskapspolitikk.

Enkel, kompleks, usikker og tvetydig risiko

Der risikoene er enkle, er kunnskapsgrunnlaget godt og beslutningsprosesser kan baseres på instrumentelle prosedyrer. Når kompleksiteten øker, kreves mer nyansert kunnskapsgrunnlag, mer avanserte teorier og metoder for å få til en mest mulig helhetlig analyse av risiko. Målsettingen blir å søke etter risikoreducerende tiltak, avklare hvilke beredskapsprinsipper som gjelder, og å avgjøre om risikoene skal reduseres eller ikke.

De aller fleste risikoer knyttet til klimaendringer og klimatilpasning er forbundet med kompleksitet og usikkerhet. Risikovurderinger kan i tillegg preges av tvetydighet. Det finnes som oftest ulike oppfatninger knyttet til metoder for å beregne og vurdere risikoene og/eller ulike verdisyn. I slike situasjoner blir gjerne kravet om å forankre vurderingene i demokratiske prosedyrer sterkere. Klimautfordringer beskrives også som et utpreget gjenstridig problem preget av ulike, divergerende verdisyn (Pollitt, 2016; Neby & Zannakis, 2020). Slike situasjoner fordrer bredere involvering av interessenter og relevante institusjoner. I praksis vil dette si stortingsbehandling, høringsrunder, konsensuskonferanser og forhandlinger, i tillegg til offentlig debatt, mediedekning og lignende. Sivilsamfunnet kan dermed spille en korrigerende og koordinerende rolle overfor eksperter, interesseorganisasjoner, næringsliv og politikere.

Større søkelys på risiko, større grad av kompleksitet, usikkerhet og tvetydighet stiller trolig større krav til utviklingen av selve politikkkfeltet: I en kompleks, usikker og tvetydig verden kan man forvente framvekst av et politikkkfelt som dels preges av hvilke risikostyringsperspektiver som legges til grunn, og dels av i hvor stor grad en krise- eller sikkerhetsdimensjon vektlegges i den politiske retorikken. På denne måten er det sannsynlig at forståelsen av risikoen eller sikkerhetsutfordringen har forbindelser til styringsnorm og styringsform: Ulike utfordringer må forventes å kreve ulike typer løsninger.

Risikostyring i et flernivåperspektiv

Flernivåstyring er en inngang til spørsmålet om styringsform. Politikk og forvaltning på globalt, nasjonalt, regionalt og lokalt nivå kobles sammen: Det globale nivået får mer direkte betydning for det lokale og regionale nivået, og det nasjonale nivået får nye roller, gjerne knyttet til ulike former for desentralisering og horisontal koordineringsinnsats (Hooghe, Marks & Schakel, 2020; Røiseland & Vabo, 2016; Sørensen & Torfing, 2018; Torfing, Sørensen & Røiseland, 2016). En forenklet tolkning er at skarpere fokus på risiko i situasjoner med kompleksitet, tvetydighet og usikkerhet gjør veien til sterkere styring og hierarkiske styringslinjer kortere. Flernivåstyring handler imidlertid om mer enn *struktur*: Pierre og Peters (2000) skiller mellom ulike arketyperiske varianter for å forstå styringsform, særlig mellom hierarkisk orienterte systemer, nettverks- og markedsorienterte systemer. Hvilke innslag av de ulike arketyperne vi finner i systemet, forteller oss noe om hvordan det fungerer, hvordan makt, roller og oppgaver er fordelt. For oss er særlig hierarki- og nettverksvariantene interessante. Der hierarkiske systemer er preget av vertikale styringslinjer, vektlegger nettverksystemer horisontale samarbeidsrelasjoner. Hierarkisk orienterte systemer har innslag av ansvars plassering med ovenfra-ned-karakteristika, mens nettverksløsninger vektlegger relasjonene mellom aktører på samme nivå, koordineringsmekanismer og samarbeid (Rhodes, 1997). Styring kan også forstås som *prosess* (Pierre & Peters, 2000). Her er spørsmålet *hvordan* styring foregår: Tar det form av instruksjon, delegasjon og autonomisering av under-

ordnede enheter, eller av dialog, samarbeid og koordinering? Det er ikke gitt hvilke typer prosesser som er viktigst for å forstå et politikkområde, fordi ulike prosesser kan kombineres med ulike strukturelle løsninger på forskjellige måter. Det virksomme forholdet mellom de strukturelle og funksjonelle elementene i det politisk-administrative systemet utgjør slik det vi kan kalle en *styringsform*. Begrepet er deskriptivt, og refererer til summen av politiske tiltak, organisatoriske valg og praksis på feltet, og er beslektet med andre typologier. Begrepet styringsform, slik vi bruker det, ligger slik tett på Crouch (2004:105) sin beskrivelse av begrepet 'governance': «Governance is best understood as: All means by which the behavioral regularities that constitute social institutions are maintained and reinforced». Med styringsform mener vi altså elementene som til sammen bidrar til å etablere, opprettholde, drifte og videreutvikle det relasjonelle styringssystemet som favner om klimatilpasning.

En forutsetning for både styringsstrukturer og -prosesser er at det finnes en *styringsnorm* (Lægneid et al., 2010). En styringsnorm innebærer en forventning om at det skal drives styringsinnsats på feltet, og forutsetter derfor aktiv politikk. Slik Olsen (1988:47) formulerer begrepet, medfører det et positivt svar på spørsmålet om staten bør styre utviklingen på feltet, en oppfatning av omfang og innretning, og hvor grensen mellom den offentlige og den ikke-offentlige sfære kan trekkes. Det er her de to teoretiske tilnærmingene i denne artikkelen har sitt møtepunkt: Med sikkerhetisering av klimatilpasningsfeltet kan det forventes utvikling av en tydeligere styringsnorm som forteller oss noe om hvordan politiske beslutninger skal tas og iverksettes.

Spørsmålet er om styringsform er knyttet til den politisk-administrative konteksten. Den norske klimapolitikken skapes og gjennomføres i et sektorisert flernivåsystem. Systemet – på nasjonalt nivå – har hierarkiske trekk som følger av selve statsordningen og forholdet mellom Storting og regjering, der ministerstyret er et viktig prinsipp. Med ministerstyret følger sektororganisering, med oppgaveporteføljer og ansvarsområder som er avgrenset langs ministerens ansvarsområde. I praksis vil ansvarsområder likevel berøre, overlappe og gripe inn i hverandre på tvers av sektorgrenser. I klimapolitikken er dette et utpreget karakteristika, godt synlig i skjæringspunktet mellom klimatilpasning og beredskap gjennom vektleggingen av ansvarsprinsippet.

Utviklingen av politikk for utslippsreduksjon på høyeste internasjonale nivå antyder en vertikalt orientert styringslinje, der den overordnede og internasjonalt forankrede politikken får hovedfokus (for eksempel gjennom Klimaloven). På tilpasningsfeltet finnes det også en vertikal linje (Westskog et al., 2017), men her har dynamikken vært annerledes: Siden tilpasningsutfordringer ofte manifesteres lokalt, har klimatilpasning vært kommunenes domene (Karlsen et al., 2023). De sentrale initiativene har vært færre og svakere (Dannevig et al., 2013). Politiske diskusjoner kommer gjerne i tilknytning til konkrete hendelser, som f.eks. flommene i Gudbrandsdalen og på Voss det siste tiåret, ekstrem nedbørs- og skredproblematikk i Bergen i 2005 og Jølster i 2019, eller landbruket under tørkesommeren 2018. Det hendelsesorienterte preget skaper koblinger til en tydelig beredskapsdiskurs (Amundsen et al., 2010; Neby, 2019).

Forventninger

For å skape et rom for tolkning av det empiriske materialet, lar vi det teoretiske rammeverket danne grunnlag for to forventninger som representerer hvert sitt ytterpunkt:

Forventning I: Dersom klimatilpasningspolitikken er preget av sikkerhetisering med vektlegging av kompleksitet, usikkerhet og tvetydighet, kan vi forvente at feltet løftes inn i den nasjonale politiske sfæren. Dette kan tolkes som en reaksjon på en pluralistisk og heterogen styringssituasjon, med et stort antall aktører, ulike verdier, standpunkt og prioriteringer.

Styringsnormen i en slik situasjon tilsier endringer i styringsform, med sterkere politiske og organisatoriske grep på nasjonalt nivå. Disse grepene kan ha både strukturelle og prosedurale karakteristika. Det er her sannsynlig at styringsnormen innebærer at klimatilpasning oppfattes å handle om å håndtere kriser, trusler og risiko av en alvorlighetsgrad som legitimerer ekstraordinære tiltak.

Forventning II: Dersom vi IKKE finner at sikkerhetisering er framtreddende trekk ved den nasjonale klimatilpasningspolitikken, kan vi forvente at feltet i større grad utvikles rundt eksisterende strukturer og prosesser, verdier og prioriteringer og i større grad forblir uendret. En styringsnorm som i mindre grad reflekterer sikkerhetisering, tilsier dermed mindre endringer i styringsform, fordi styringsnormen i mindre grad vektlegger det eksepsjonelle eller kriseorienterte i situasjonsforståelsen.

Metode og datagrunnlag

Artikkelen er avgrenset til norsk klimatilpasningspolitikk for offentlig sektor, på nasjonalt nivå. Vi tar ikke opp det som gjøres av næringsliv, sivilsamfunn eller befolkning. Vi retter ikke søkelyset mot regionalt og lokalt nivå, annet enn som gjenstand og kontekst for nasjonal klimatilpasningspolitikk. Artikkelen bygger primært på to typer datakilder. For det første har vi studert offentlige dokumenter fra myndighetene på nasjonalt nivå. Utvalget er strategisk, og består av de viktigste policy-dokumentene fra perioden 2010-2023. Dokumentene ble valgt ut med utgangspunkt i forskernes kjennskap til feltet, og informantene har bekreftet at dette er de mest sentrale dokumentene. Dokumentanalysene bygger på et forhåndsdefinert analyseeskjema langs fem tema: Det første tar for seg dokumentenes formelle status og rolle, hvem avsender og mottaker er, og dokumentets formål. Det andre temaet er diskursivt, og tar for seg begrepsbruk og -definisjoner, forståelse av klimautfordringen, hvorvidt den rammes inn som risiko eller trussel, hva som oppfattes som gjenstand for risiko, grad av hastverk eller nødssituasjon, og hvordan sikkerhetsproblematikken kommer til syne. Det tredje temaet er aktører og strukturer: Hvem handler, hva er grunnlaget for å plassere handlingsnormen, hva slags type handlinger og tiltak er det snakk om? Det fjerde temaet handler om styringsverktøy, mer presist hvilke politikfelt og konkrete policydokumenter innholdet knyttes an til, hvilke teknologier som prioriteres (fra kunnskapsutvikling til spesifikk teknologi), samt omfang av og type ressurser. Det siste temaet handler om hvilke forventninger dokumentene uttrykker overfor andre styringsnivå, mer presist hvorvidt dokumentene gir beskrivelser av hvilken rolle det internasjonale, nasjonale og regionale/lokale nivået bør spille. Dokumentsituasjonen på feltet speiler artikkelens empiriske fokus: Det er *ikke* snakk om et stort politisk felt på nasjonalt nivå, men utvalget dekker feltet.

Dokumentene som er studert i detalj er, i kronologisk rekkefølge:

- Meld. St. 33 (2012-2013) Klimatilpasning i Norge. Tilråding fra Miljøverndepartementet 7. mai 2013.
- Lov om klimamål av 16. juni 2017, nr. 60 (Klimaloven).
- Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. Forskrift av 28. september 2018, nr. 1469.
- Miljødirektoratet (2018). Miljødirektoratet: Klimatilpasning 2018-2022: Strategi og handlingsplan for Miljødirektoratet. Miljødirektoratet: Oslo.
- Meld. St. 13 (2020-21). Klimaplan for 2021-2030. Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 8. januar 2021.

- Dokument 3:6 (2021-2022) Myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring. Riksrevisjonens undersøkelse.
- Meld. St. 26 (2022-2023) Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn. Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 16. juni 2023.

I tillegg finnes det lovverk og regulering med tilhørende dokumenter som er en viktig del av klimatilpassningskonteksten og forholdet til beredskap, men som i seg selv ikke er direkte orientert mot klimatilpassning eller klimapolitikk – nevnelig;

- Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret av 25. juni 2010, nr. 45 (Sivilbeskyttelsesloven).
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008, nr. 71 (Plan- og bygningsloven).
- Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023.
- Veiledere og retningslinjer av mindre formell art.

For det andre har vi gjennomført intervju med 10 informanter fra sju ulike deler av den nasjonale forvaltningen på feltet. Utvalget er strategisk, og basert på at samtlige informanter er sentralt plassert i arbeidet med klimatilpassning (se tabell for oversikt). Intervjuene ble gjennomført høsten 2021 og våren 2022. Samtlige intervjuer ble gjennomført digitalt (på Teams), og hadde en varighet på mellom 55 til 80 minutter. Intervjuene var av semi-strukturert karakter, og tok utgangspunkt i en fleksibel intervjuguide utarbeidet for formålet. Intervjuguiden bygger dels på tematikken og kategoriene som ble benyttet i dokumentanalysene, dels på foreløpige resultater av dokumentanalysen. Det var samtidig viktig å holde intervjuene åpne nok til at vi fikk innsikt i informantenes egen forståelse av klimatilpassningsfeltet framfor deres reaksjoner på våre tolkninger av tekstdataene.

Tabell 1: Oversikt over informanter og deres plassering

Type informant	Myndighetsnivå	Antall
Politiker	Regjeringsapparat	1
Embetsverk	Departement	3
Administrasjon	Direktorat	4
Administrasjon	Organisasjon	2

Klimatilpassning, risikotekning og det politisk-administrative feltet

Utslippsreduksjon er «high politics» på internasjonalt politisk nivå, med intens oppmerksomhet, internasjonal orientering og en stor grad av alvor. Klimatilpassningspolitikken har andre karakteristika, der lokale nivå og stedlig spesifisitet preger organiseringen av feltet og innholdet i politikken. I framstillingen av det empiriske materialet skiller vi langs typen kilder: Først setter vi søkelyset på aktørene og de offentlige dokumentene, deretter beskriver vi hvordan informantene fra forvaltningen fortolker situasjonen.

Klimatilpasning og forvaltningens struktur: De sentrale aktørene

Fordelingen av ansvar og oppgaver for klimatilpasning i Norge bygger på et overordnet prinsipp om at «... ansvaret for klimatilpasning ligger til den aktøren som har ansvaret for en oppgave eller funksjon som blir berørt av klimaendringer».³ Ansvarsprinsippet har sin opprinnelse i beredskapspolitikken, men er eksplisitt gjort gjeldende for klimatilpasningsarbeid: Offentlige aktører har ansvar for klimatilpasning på eget felt og innenfor egen jurisdiksjon. Noen myndigheter har likevel mer sentrale roller enn andre. Klima- og miljødepartementet har overordnet ansvar for klimapolitikken, inkludert det helhetlige koordineringsansvaret på klimatilpasningsfeltet. I etterkant av stortingsmeldingen i 2013 ble det koordinerende fagansvaret delegert til Miljødirektoratet. Justis- og beredskapsdepartementet svarer for beredskap og samfunnssikkerhet med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) som sentral underliggende etat. DSB har ansvar for utvikling av og veiledning for risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) og beredskapsplanlegging. Olje- og energidepartementet er overordnet Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), som igjen har fagansvar for vassdrag og skredforebygging, forebygge skader av overvann, kartlegging, arealplanlegging, sikring, overvåking og varsling, og FoU-arbeid på feltet. Kommunal- og distriktsdepartementet har ansvar for samfunnsplanlegging, og for kommunal forvaltning. Samfunnsplanlegging er blant de viktigste verktøyene for klimatilpasning. Landbruks- og matdepartementet har Landbruksdirektoratet som underliggende organ. I tillegg til disse aktørene, som en konsekvens av ansvarsprinsippet, er også en rekke andre statlige etater involvert i klimatilpasning, men aktørenes sentralitet er mindre uttalt. Dette henger i noen grad sammen med typen ansvar. En del aktører har gjennomføringsansvar, noen har ansvar for kunnskapsutvikling om spesifikke fenomener eller typer hendelser, og noen har ansvar for spesielt utsatte samfunnsområder. Tabell 2 (nedenfor) gir oversikt over de viktigste aktørene på nasjonalt nivå.

Tabell 2: Oversikt aktører, klimatilpasning, nasjonalt nivå (eksl. regionale og lokale enheter/aktører)

Sentrale departementer og underliggende etater	Andre statlige organer	Andre organisasjoner, nasjonalt nivå
Miljødepartementet – Miljødirektoratet	Meteorologisk Institutt Norges Geologiske Undersøkelse	Norsk klimaservicesenter Kommunesektorens organisasjon (KS)
Olje- og energidepartementet – Norges Vassdrags og Energidirektorat	Statens Vegvesen Bane NOR UoH-aktører	I front: Kommunenettnet for klimatilpasning Forskningsinstitutter Naturfareforum
Justis- og beredskapsdepartementet – Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap		
Kommunal- og distriktsdepartementet – Direktoratet for byggkvalitet – Kartverket – Statsforvalterne		
Landbruks- og matdepartementet – Landbruksdirektoratet		

3. Kilde: Meld. St. 33 (2012-2013) s 35 gjentatt i «Veiledning til Statlige planretningslinjer for klimatilpasning» Ansvarsprinsippet er fortsatt sentralt i Meld.St. 26 (2022-2023), f.eks. s 7.

Disse aktørene forholder seg også til hverandre. Noen ganger er disse myndighetenes relasjoner knyttet til sektororienterte hensyn, noen ganger er de tydelig hierarkiske. De ulike enhetene har imidlertid også horisontale forbindelser av ulik art. Disse forbindelsene krysser sektorgrensene og utfordrer ansvarsprinsippet. Den overordnede fordelingen av oppgaver og funksjoner ses som komplementær. Den er preget av virksomme og nødvendige relasjoner mellom aktørene, og er derfor viktig for koordineringsarbeidet på nasjonalt plan. Likeens har de statlige aktørene på nasjonalt nivå forbindelser til andre forvaltningsnivå, enten det er snakk om regionale statlige enheter, fylkesnivået eller kommunenivået. Det betyr at klimatilpasningsfeltet også preges av en viss dialogisk og nettverksorientert arbeidsform. For eksempel finnes det nettverk som er viktige for den nasjonale politikken, men som ikke er del av den formelle statlige sektorstrukturen – slik som Naturfareforum, nettverket IFront eller kommunesektorens organisasjon KS. Lignende konstruksjoner ser vi der f.eks. kunnskapsleverandører samarbeider på tvers av myndighets- og oppgaveområder, som blant annet er tilfellet med Norsk Klimaservicesenter. På den måten preges den nasjonale politisk-administrative feltet også av aktører som befinner seg utenfor sentraladministrasjonen.

Risikotekning som styringsnorm?

Selv om klimatilpasning ikke er noe nytt, er det særlig i løpet av det siste tiåret at politikkområdet har funnet sin form – tydeligst representert ved utredningen «Tilpassing til eit klima i endring» (NOU 2010:10) og Stortingsmeldingene Meld. St. 33 (2012-2013) og Meld. St. 26 (2022-2023). Den første stortingsmeldingen har til nå vært det viktigste politiske dokumentet. Meldingen knesetter føre-var-prinsippet om at de nasjonale klimaframskrivningene skal legge til grunn høye utslippsalternativ. Det vil si at klimatilpasning skal planlegges for å kunne håndtere effektene av en «worst case»-utslippssituasjon. Ansvarsprinsippet understrekes – at *alle* har ansvar for å tilpasse seg klimaendringene. Det påpekes at kommunene er førstelinjen i møte med klimaendringene, slik at klimatilpasningsfeltet knyttes tett til samfunnsplanlegging. Dette forsterker kommunenes rolle gjennom Plan- og bygningsloven. Utforming, konkretisering og iverksetting av klimatilpasning blir dermed i stor grad opp til kommunenivået, dels koordinert med fylkeskommunene, dels under oppsyn av statsforvalterne, og dels innenfor den generelle reguleringen av planlegging.

I Meld. St. 33 (2012-2013) vektlegges argumentasjon knyttet til «risiko» langt tydeligere enn begrepet «trussel». Risikobegrepet brukes når det er snakk om naturskade og naturhendelser (som ved skred, flom og overvann, fremmede arter, mv.), som igjen kan innebære økonomisk risiko, risiko for samfunnet, for liv og helse, risiko for sykdom fra mat og drikke, eller risiko for infrastruktur og bygninger. Meldingen understreker et behov for mer kunnskap om risiko og risikovurdering, f.eks. knyttet til kartgrunnlag for risikovurdering og ROS-analyser. Dette er i tråd med Sivilbeskyttelsesloven som hjemler kommunenes beredskapsplikt og nettopp risiko- og sårbarhetsvurderinger. Begrepet «trussel» brukes i Meld. St. 33 (2012-2013) på en lignende måte som risikobegrepet, blant annet til å understreke FN's gjentatte påpekning av trusselen klimaendringene utgjør for vekst og utvikling i utviklingsland, at arealbruk er en trussel mot naturmangfold, eller at ekstremvær og økt temperatur utgjør trussel mot bygninger, kulturminner og urbane miljø. Et spørsmål er hvordan man skal tolke språkbruken i meldingen. Begrepet «trussel» brukes, men i liten utstrekning. Det bør knyttes til en oppfatning av risiko som en håndterbar størrelse. For eksempel vektlegges «føre var-prinsippet» som retningsgivende for håndtering av truslene, hvilket innebærer at kunnskap om risiko (sannsynligheten for at noe kan skje, og konsekvensene av at det skjer) er et bærende hensyn. Det er slik et element av rasjonell planlegging for risikohåndtering i forståelsen av klimaendringenes effekter. I den nye Meld. St. 26 (2022-2023) sies det eksplisitt

at en skal forsterke styringsinnsatsen på feltet, men også at «Den nye innretningen bygger på dagens rammer for klimatilpasningsarbeidet» (s. 37). Blant de nye tiltakene er utarbeiding av en nasjonal klimasårbarhetsanalyse, som skal gi grunnlag for framtidig politikktutvikling, tiltak og prioriteringer. Blant tiltakene finner vi også en understreking av at det skal etableres rutiner for å oppdatere klimatilpasningspolitikken, «(...) dersom ny kunnskap om risiko og sårbarhet» tilsier det. For begge disse initiativene gjelder det at Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet har overordnet samordningsansvar, men like fullt at sektordepartementene har ansvar innenfor sine felt.

Plan- og bygningsloven regulerer kommunal planlegging, både samfunnsplanlegging og arealplanlegging. Blant flere viktige samfunnshensyn som skal vektlegges, er å «ta klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer, herunder gjennom løsninger for energiforsyning, areal og transport.»⁴ Også «Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging 2019-2023»⁵ tar opp klimatilpasning, i sammenheng med bruken av kunnskap og utslippsalternativ i framskrivinger. Kommunenes ansvar konkretiseres i forskriften «Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning» fra 2018, der klimatilpasning vies et eget kapittel. Her knyttes klimatilpasning eksplisitt til samfunnsplanlegging. I definisjonen av klimatilpasning vektlegges hensyn til både dagens og framtidens klima, og både klima- og samfunnsendring ses som avgjørende for bærekraftig utvikling. Klimatilpasningstiltak må dermed virke sammen med andre overordnede og tverrsektorielle målsettinger for samfunns- og arealutviklingen. Det legges vekt på sektorovergripende hensyn, samordning og samarbeid. Planmyndighetenes påkrevde bruk av risiko- og sårbarhetsanalyser understrekes, og det skal skje tidlig i planprosessene. Planretningslinjene er relativt nøytrale i språkbruken, og bruker gjerne fraser som «risiko og sårbarhet» i kombinasjon med presisering av retningslinjenes innhold. Kunnskaps- og informasjonsinnhenting vektlegges tungt, sammen med helhetlige hensyn knyttet til samfunnsutvikling, arealbruk, utslippsreduksjon og hensyn til natur. For gjennomføring av ROS-analyser finnes det egne veiledere fra DSB. Det er viktig å merke seg at DSB håndterer beredskapshensyn etter Sivilbeskyttelsesloven, noe som skiller seg fra planleggingshensyn og allmenne definisjoner av klimatilpasning. ROS-kravene skaper en risikoorientert kobling mellom planlegging og beredskap som kommer til uttrykk der operasjonaliseringen av plankrav møter veiledning for ROS-analyser, som igjen er viktig for klimatilpasning. Dette viser overlappet mellom Plan- og bygningsloven og Sivilbeskyttelsesloven som juridisk grunnlag for å håndtere effektene av et endret klima, og slik også sektoroverlappet i forholdet mellom Kommunal- og distriktsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

Diskusjon om forholdet mellom hvilke målsettinger man har og hva forvaltningen får til, er viktig for politikkfelt i utvikling. Dette har vært et viktig tema forut for Meld. St. 26 (2022-2023). I 2022 publiserte Riksrevisjonen rapporten «Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring». Her defineres klimatilpasning med henvisning til Meld. St 33(2012-13), med understreking av at klimaet er i endring og at det har konsekvenser for tiltak for å hindre skade eller utnytte muligheter. Rapporten reiser tydelig kritikk, for eksempel knyttet til at samordningen av klimatilpasningsarbeid mellom nasjonale myndigheter er svak. Rapporten vektlegger risiko

4. Plan og bygningsloven § 3-1, 1.ledd, punkt g.

5. Også de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging fra 2015 nevnte klimatilpasning. Et sted forklares at det skal utarbeides egne planretningslinjer for klimatilpasning, og et sted om viktighet av kunnskap om økosystemers betydning for klimatilpasning.

tydeligere enn trusler. Risikobegrepet benyttes i omtaler av situasjoner der klimaendringer kan øke risikoen for skade og medføre kostnader, der risiko må tas hensyn til i langsiktig planlegging, og der klimaendringer øker risikoen for naturhendelser som f.eks. kan redusere framkommelighet og sikkerhet på vei, bane og farleder. Tilnærmingen konkretiseres med en egen tabell med oversikt over antallet bygninger i områder med fare for naturhendelser og risiko for overvann, og rapporten tar opp behovet for helhetlig ROS. Risikobegrepet brukes aktivt i vedleggene, der departementene svarer Riksrevisjonen på spørsmålene som tas opp. Trusselbegrepet er nesten fraværende og nevnes kun i forbindelse med Veidirektoratets oversikt over risiko-, trussel- og sårbarhetsbildet for veinettet, og havnivåstigning som en trussel for molo- og havneanlegg.

Riksrevisjonens rapport legger ansvarsprinsippet til grunn. Det betyr at klimatilpasning ses som et overordnet, tverrsektorielt hensyn, som skal innarbeides i sektormyndighetenes arbeid på egne saksfelt. Dette stiller store krav til Klima- og miljødepartementets samordningsansvar. Her er Klimaloven relevant: Selv om Klimaloven er en oppfølging av Parisavtalen orientert mot utslippsreduksjon, omtaler den klimatilpasning. Loven stiller krav om en årlig redegjørelse for Stortinget om «hvordan Norge forberedes på og tilpasses klimaendringene.»⁶ Inklusjonen av klimatilpasning i Klimaloven må tolkes slik at klimatilpasning settes i sammenheng med klimautfordringer og omstilling på nasjonalt plan. Det er særlig interessant at loven etablerer en formell situasjon for ansvarsutkreving på nasjonalt nivå, ved å lovfeste regjeringens årlige redegjørelsesplikt overfor Stortinget både i budsjettarbeid og på faglig grunnlag (§6).

Dokumentene klassifiserer ikke klimarisiko eksplisitt, og det er dermed vanskelig å peke ut helt konkrete forbindelser mellom risikotenkning og klimatilpasningspolitikken. Regjeringens redegjørelsesplikt etter Klimaloven er et unntak, et annet er koblingen mellom Plan- og bygningsloven og Sivilbeskyttelsesloven, som sementerer ROS-analyser som et sentralt verktøy for risikohåndtering. Samtidig er denne koblingen tvetydig, nettopp fordi skillet mellom beredskap og tilpasning forblir uklart. Kan hende er det noe av dette som skal rettes opp når et hovedgrep i den nye Meld.St (s 36) er et forbedret styringssystem for det nasjonale klimatilpasningsarbeidet. Risikoforståelsen bygger bro mellom planleggingsdelen og beredskapsdelen av klimatilpasningspolitikken, og dette kommer til uttrykk i kravene om tiltak som følger av lovgivingen. Samtidig, i forvaltningspolitisk forstand, er situasjonen kompleks og tvetydig, dels fordi klimatilpasningsfeltet nettopp krysser distinksjonene mellom samfunnsutvikling, planlegging og beredskap, og dels fordi klimatilpasning også hører hjemme i flere ulike sektorpolitiske felt (som en konsekvens av ansvarsprinsippet). Det finnes dermed behov for å tilpasse risikoforståelsen til eksisterende rutiner og tilgjengelige ressurser for planlegging, risikostyring og beredskap. Risikoorienteringen, blant annet gjennom ROS-kravene, blir dermed et premiss for utviklingen av klimatilpasningstiltak.

Samlet sett gir denne utviklingen et bilde av en *styringsnorm* som i stor grad er orientert mot risikoforståelse, risikoberegning, og informasjons- og kunnskapsinnhenting. Kan hende gjør dette klimatilpasningspolitikken utydelig, men Meld. St. 26 (2022-2023) varsler økt oppmerksomhet og styringsinnsats for fremtiden. Politikkkfeltet preges av en type *risikoorientert normalpolitikk* i grenselandet mot beredskap. Beredskapsorienteringen av klimatilpasningspolitikken er rettet mot kommunenivået, og oppfattes som sektorovergripende. Dette er en ønsket politikk, gitt at ansvarsprinsippet er førende for både organisatoriske og substansielle politiske valg.

6. Klimaloven §6, 2.ledd, punkt b.

Informantenes forståelse av den nasjonale klimatilpasningspolitikken

Flere informanter bekrefter fortellingen om at klimatilpasningspolitikken gradvis har vokst fram som et selvstendig politikkkfelt, særlig etter 2010. Klimatilpasning skal iverksettes på ethvert område der det er relevant, av alle aktuelle aktører og myndigheter – det følger av ansvarsprinsippet. Dette kan tolkes som at klimatilpasning «mainstreames» eller allmenngjøres, gjennom å bygge et integrert hensyn for alle relevante aktører og myndigheter. I litteraturen beskrives dette som én av to hovedstrategier (Runhaar et al. 2018), der den andre strategien ville være en rendyrket og mer uavhengig tilpasningspolitikk. Konsekvensen av allmenngjøring er at klimatilpasning først og fremst innarbeides i eksisterende regulative og institusjonelle rammer, og ikke gjøres til et særegent felt, domene eller en egen sektor. Skal vi tro informantene, snakker vi *ikke* om et hensyn som skaper unntakstilstand i seg selv, men som likevel er viktig nok til at man forventer at det preger de ulike aktørenes kjerneoppgaver.

Flere informanter mener det har skjedd en gradvis endring i hvordan det snakkes om klimatilpasning i forvaltningen. En informant fra et direktorat peker på at det nærmest var «tabu» å snakke om klimatilpasning før NOU om klimatilpasning kom (NOU 2010:10). Den rådende holdningen var at det var utslippsreduksjon som var viktigst – det å unngå klimaendringer ville redusere behovet for klimatilpasning. Klimatilpasning ble tidligere sett som et argument for å ikke jobbe med utslippsreduksjon, og derfor oppfattet som kontroversielt. Dette er endret og i dag jobbes det for *både* å kutte utlipp og å tilpasse seg klimaendringer. En informant påpeker at det har skjedd en endring i diskursen etter hvert som klimaendringene blir mer og mer synlige, og at tilpasningsproblematikken blir mer relevant jo større og mer innlysende konsekvensene av klimaendringene er.

En informant mener at klimatilpasning først vokste fram i tilknytning til kommunal teknikk og overvannshåndtering, og etter hvert ble et hensyn for kommunal planlegging. Hen påpeker at etter tørkesommeren i 2018 har konsekvenser for landbruket blitt viktigere, og at helse- og folkehelsepørsmål inkluderes mer. Denne informanten understreker at det er en stor utfordring at forståelsen av klimatilpasning er så tett knyttet til naturfare, og minner om at klimatilpasning handler om langt mer. En informant peker på forskjellene i finansieringen ved at staten årlig prioriterer utslippsreduksjon med flere hundre millioner, mens Miljødirektoratet på samme tid har disponert 6,5 millioner kroner til klimatilpasning. En annen informant spissformulerer seg og sier «klimatilpasning koker ned kostnadsspørsmålet: Hvor dyrt skal det være å bygge, og hvem skal ta ansvar for å tilpasse seg nye krav? Er det eier, eller det offentlige?» Kommuneorganisasjonen KS har laget en oversikt over naturskader (flom og skred) for perioden 2011-2020 som viser at det er brukt 12,9 milliarder på reparasjon, og 3,3 milliarder til forebyggende sikringstiltak (KS, 2022, s. 23). Disse forholdene viser hvordan klimatilpasning gjennomgående har tverrsektorielle strukturelle trekk. Det medfører at de finansielle disposisjonene er utfordrende for de som har reelt ansvar. Finansiering av klimatilpasnings tiltak og fordeling av kostnader mellom kommune og stat er flere informanter opptatt av. En informant peker på at selv for sikringstiltakene i regi av NVE, der fordelingen av kostnadene skal være 20/80 mellom henholdsvis kommune og stat, mangler det penger til å iverksette selv godt planlagte tiltak av stor lokal betydning. Klimatilpasning er vanskelig å få finansiert, skal vi tro våre informanter – som representerer nasjonale og i hovedsak statlige organer.

Det er viktig å understreke at nær samtlige informanter og dokumenter peker i retning av kommunenivået, dels fordi mye av aktiviteten på nasjonalt plan i praksis retter seg mot kommunenivået. Sektormyndighetene har eierskap til sine respektive områder og legger føringer som får virkning for kommunenivået. Nasjonale (sektor-) myndigheter kan veilede og bidra med finansiering. En informant uttrykker at «det aller, aller meste må utføres på lokalt nivå, både med hensyn til planlegging for fremtiden og konkret beredskap.» En annen peker

på at det gjerne er de største kommunene, og kommuner som har erfart hendelser, som er kommet lengst og har fått til mest. Noen informanter peker på at kommunene har behov for oversetterkompetanse, fra naturvitenskapelig kunnskap til lokalt forvaltningsspråk, eller i fortolkning av nasjonale retningslinjer for lokale forhold. Flere informanter er inne på spørsmålet om kommunene har nødvendig kunnskap og kompetanse for å følge opp klimatilpassningsfeltet. En illustrerer det med at «staten peker på kommunene og kommunene peker på staten. Hvis kommunene trenger bistand, må det være et apparat for å bistå kommunene. Desto mer en pålegger kommunene, desto mer bistand trenger kommunene fra staten.» Når kommunene skal iverksette tiltak trenges det kunnskap om lokalt klima, hydrologi og naturfare, om lover, regler og politikk, om befolkning og lokalsamfunn, og det må gjøres kost-nytte-vurderinger. Informantene trekker fram at det riktignok er mange sektor-spesifikke instanser som bistår kommunene i arbeidet.

Når informantene forklarer arbeidsformene, hvem som er med, og på hvilken måte ulike aktører bidrar, kommer ansvarsprinsippet tydelig fram. Departementene er premissleverandører gjennom de årlige tildelingsbrevene, og forvalter lover, regler og forskrifter. En informant peker på at det til tross for enkelte uklarheter stort sett er avklarte ansvarsforhold, og påpeker at kommunene også på nasjonalt plan framholdes som de viktigste aktørene – selv om en nasjonal klimatilpassningspolitikk er i ferd med å finne sin form, tydeligst formulert gjennom de to stortingsmeldingene om temaet.

Informantene framstiller det slik at politikfeltet har gjennomgått en inkrementell utvikling. Det tok tid før det var «stuerent» å snakke om klimatilpassning. Det startet med klimatilpassning til naturfare, og er gradvis utvidet til både flere typer naturfare og til andre felt (som landbruk, helse og folkehelse, osv). Verktøyene som trekkes fram er planlegging, forebygging og beredskap. Vi finner ikke at de nasjonale informantene snakker om klimatilpassning ut fra en tydelig kriseforståelse, eller som en trussel. Flere informanter reflekterer imidlertid rundt begrepet klimarisiko. Forståelsen knyttes til den offentlige utredningen om klimarisiko og betydningen for norsk økonomi (NOU 2018:17). De fleste trekker i tillegg fram at klimarisiko omfatter både fysisk klimarisiko, omstillingsrisiko og ansvarsrisiko.

Oppsummerende diskusjon

Selv om klimatilpassning er et lite politisk felt, kan man hevde at det er komplekst – både i strukturell og funksjonell forstand. Klimatilpassning på nasjonalt nivå befinner seg i skjæringspunktet mellom flere sektorer. Det speiler en tilnærming der tilpassningspolitikken tenkes integrert med andre hensyn. Dels handler kompleksiteten om konsekvensene av en slik tilnærming, blant annet at det kreves arbeidsmåter som går på tvers. Koordineringsutfordringene blir store, men ikke bare på grunn av kompleksiteten; den heterogene politisk-administrative situasjonen og viktigheten av det lokale nivået øker også tvetydigheten og usikkerheten, ikke minst knyttet til ansvars plassering, kunnskapstilgang og -anvendelse, budsjettmessige prioriteringer, og særlig grensegangen mellom beredskap og tilpassning. Den nasjonale styringsinnsatsen forutsetter derfor en forvaltningspolitikk som vektlegger koordinering på tvers av både sektor og nivå. Det betyr også at feltet ikke har et eget veletablert og distinkt domene, hvilket kan tolkes som en konsekvens av at det er et relativt nytt nasjonalt politikkområde. Denne situasjonen reflekterer vel og merke en ønsket tilnærming med en allmengjøring og delegering til det lokale nivået, der ansvarsprinsippet er førende. Allmengjøringen virker sammen med ansvarsprinsippet og sektorinndelingen, og fungerer som en brems for sikkerhetisering – særlig i strukturell forstand. Det skaper et interessant rom for risikoorientering.

Feltet preges av en tvetydighet i balansegangen mellom tilpassning og beredskap, og har

et relativt tydelig risikofokus som manifesterer seg i forventninger til planleggings- og beredskapsarbeid på lavere forvaltningsnivåer. Til tross for denne risikoorienteringen, er ikke klimatilpassningspolitikken fundert i en «krisefortelling» i den forstand at det understrekes behov for ekstraordinære tiltak. En hovedobservasjon er altså at vi *ikke* finner at den tilstedeværende risikoorienteringen fordrer ekstraordinære tiltak; feltet er *ikke* sikkerhetisert. Derimot er styringsinnsatsen bevisst rammet inn i en oppfatning av at klimatilpassning er et tverrgående hensyn som eksplisitt knyttes til eksisterende forvaltningsstrukturer og prosesser, med normalpolitikk og «business as usual». Dette trenger ikke innebære at en annen tilnærming ville ført til mindre kompleksitet eller færre koordineringsbehov, ei heller at politikken og styringskvalitet ville vært bedre. Det er altså viktig å anerkjenne at klimautfordringene generelt og klimatilpassning har karakteristika som nettopp går på tvers av nivå og sektor. Slik speiler organiseringen av feltet allerede i dag problemets natur.

Med utgangspunkt i det analytiske rammeverket løftet vi tidligere fram et sett forventninger. Den første tok utgangspunkt i spørsmålet om en sikkerhetisering preger feltet på måter som endrer styringsform og styringsnorm. Vi finner at det siste tiårets nasjonale klimatilpassningspolitikk preges av en viss risikoorientering, og den synliggjør både kompleksitet og tvetydighet. Den heterogene styringssituasjonen viser at klimatilpassning eksplisitt oppfattes som et tverrgående hensyn, i både strukturell og funksjonell forstand. Dette framstår som mer presist enn den alternative tolkningen, som antyder at det er graden av risiko som preger valgene for organiseringen av politikfeltet. Det tverrsektorielle preget springer ut av hvordan man oppfatter at klimatilpassning hører hjemme i «normalpolitikken», mer enn at tilpassning bygger på en spesiell type risiko- eller trusselvurdering. Klimatilpassningsfeltet har likevel fått en tydeligere nasjonal politikk det siste tiåret. Det finnes altså en styringsnorm; det er en forventning om, og en praksis for, en nasjonal klimatilpassningspolitikk som følger en konkret idé om at klimatilpassning foregår innenfor forvaltningens eksisterende grenser og til dels som et fellesanliggende. Det er imidlertid et åpent spørsmål hvordan dette vil utvikle seg over tid, gitt at politikfeltet er fragmentert og nytt og gitt at effektene av klimaendringene godt kan manifestere seg på andre måter i fremtiden. Man kan argumentere for at feltet er noe umodent, særlig tatt i betraktning det relativt lave omfanget av nasjonale politiske initiativ. Vi finner ikke at feltet preges av en sterk ovenfra-ned-tilnærming, blant annet fordi et av de tydeligste signalene fra toppen av styringskjeden nettopp er vektleggingen av ansvarsprinsippet, helhet og koordinering, sammen med den like tydelige delegasjonen av ansvar til kommunenivået – hvilket også understrekes i den nye Meld. St. 26 (2022-2023).

En mulig forklaring er knyttet til operasjonaliseringen av risiko, gjennom økt bruk av risiko- og sårbarhetsanalyser. Denne risikoorienteringen følges av ansvarsdelegasjon til lavere forvaltningsnivåer og en bevisst tilnærming til å håndtere klimatilpassning som et tverrgående hensyn. Dette skjer innenfor det eksisterende regulative rammeverket som setter søkelys på «normaltilstand» (som f.eks. gjennom Plan- og bygningsloven). Klimatilpassning løses gjennom en delegert og teknisk orientert tilnærming til regulative krav og risiko- og sårbarhetsanalyser. Graden av risikoorientering er dermed tett knyttet til beredskapsfeltet, noe som har hatt tydelige effekter for klimatilpassningsdiskursen.

Grensegangen mellom klimatilpassningsfeltet og beredskapsfeltet er imidlertid også preget av uklarheter. Til tross for at vi også i Norge har opplevd alvorlige hendelser der klimaendringer og naturfare skaper konkrete beredskapssituasjoner, og til tross for vektleggingen av risiko- og sårbarhetsvurderinger, har ikke beredskapstenkningen ført til en sikkerhetisering av feltet. I dette skjæringspunktet foregår det imidlertid mye, ikke minst dersom man tar betraktningene fra Riksrevisjonens rapport om klimatilpassning, Klimarisikoutvalgets rapport og Meld. St. (2022-2023) med i vurderingen.

Det kan være at klimatilpasning har et lokalt og stedlig preg som i større grad får klangbunn i lokal og regional politikk enn i den nasjonale. Det er også klart at delegeringen til kommunenivået er ønsket i den nasjonale politikken. Dette, holdt sammen med den tydelige horisontale tilnærmingen på nasjonalt nivå, kan bidra til at det er lite å vinne for nasjonale politikere i det å engasjere seg i klimatilpasning. Den horisontale distribusjonen av ansvar på nasjonalt nivå, sammen med delegeringen til kommunene, isolerer i noen grad nasjonale aktører fra totalansvaret. Tverrsektorielle hensyn kan vanskelig gjøres til stridstema i en nasjonal forvaltning som er svært sektororientert, og der utfordringen som skal håndteres i seg selv er sektor- og nivåovergripende.

Finansiering

Datainnsamlingen og arbeidet med artikkelen er knyttet til prosjektet «RISKSEC 2.0 Local climate change adaptation: from risk governance to securitisation strategies?» (2020 – 2024) finansiert av Norges Forskningsråd, prosjektnummer 302599. Prosjektet ledes av Claudia Morsut fra Universitetet i Stavanger.

Referanser

- Albert M. (2022). Climate emergency and securitization politics: towards a climate politics of the extraordinary. *Globalizations*, 1-15. <https://doi.org/10.1080/14747731.2022.2117501>
- Amundsen, H., Berglund, F., & Westskog, H. (2010). Overcoming barriers to climate change adaptation—a question of multilevel governance? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28(2), 276-289. <https://doi.org/10.1068/c0941>
- Balzacq, T. (2005) The three faces of securitization: Political agency, audience and context. *European Journal of International Relations*, 11(2), 171–20. <https://doi.org/10.1177/1354066105052960>
- Barnett, J. (2003). Security and climate change. *Global Environmental Change*, 13(1), 7-17. [https://doi.org/10.1016/S0959-3780\(02\)00080-8](https://doi.org/10.1016/S0959-3780(02)00080-8)
- Biesbroek, G. R., Swart, R. J., Carter, T. R., Cowan, C., Henrichs, T., Mela, H., ... Rey, D. (2010). Europe adapts to climate change: Comparing National Adaptation Strategies. *Global Environmental Change*, 20(3), 440–450.
- Bigo, D. (2002). Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives: Global, Local, Political*, 27(1), 63-92. <https://doi.org/10.1177/03043754020270S105>
- Boas, I., & Rothe, D. (2016). From conflict to resilience? Explaining recent changes in climate security discourse and practice. *Environmental Politics*, 25(4), 613–632. <https://doi.org/10.1080/09644016.2016.1160479>
- Boasson, E. L., & Tatham, M. (2023). Climate policy: from complexity to consensus? *Journal of European Public Policy*, 30(3), 401-424.
- Bremberg N., Mobjörk M. og Krampe F. (2022) Global Responses to Climate Security: Discourses, Institutions and Action. *Journal of Peacebuilding & Development*, 1–16. <https://doi.org/10.1177/15423166221128180>
- Busby, J. W. (2021). Beyond internal conflict: The emergent practice of climate security. *Journal of Peace Research*, 58(1), 186–194. <https://doi.org/10.1177/0022343320971019>
- Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner publishers Inc.
- Corry, O. (2012). Securitisation and ‘Riskification’. Second-order security and the politics of climate change. *Millennium: Journal of International Studies*, 40(2), 235–258. <https://doi.org/10.1177/0305829811419444>

- Crouch, C. (2004) The State and Innovations in Economic Governance. *The Political Quarterly*, 75(1), 100-116.
- Dannevig, H., Hovelsrud, G. K., & Husabø, I. A. (2013). Driving the agenda for climate change adaptation in Norwegian municipalities. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 31(3), 490-505. <https://doi.org/10.1068/c1152>
- Dellmuth, L. M., & Gustafsson, M. T. (2021). Global adaptation governance: how intergovernmental organizations mainstream climate change adaptation. *Climate Policy*, 21(7), 868–883.
- Diez, T., von Lucke, F. & Wellmann, Z. (2016). *The Securitisation of Climate Change. Actors, Processes and Consequences*. Routledge: London.
- Dupont, C. (2019). The EU's collective securitization of climate change. *West European Politics* 42(2), 369-390.
- Englund, M., & Barquet, K. (2023). Threatification, riskification, or normal politics? A review of Swedish climate adaptation policy 2005-2022. *Climate Risk Management*, 100492.
- Hanssen-Bauer, I., E.J. Førland, I. Haddeland, H. Hisdal, S. Mayer, A. Nesje, J.E.Ø. Nilsen, S. Sadnven, A.B. Sandø, A. Sorteberg & B. Ådlandsvik (2015). *Klima i Norge 2100. Kunnskapsgrunnlag for klimatilpasning oppdatert i 2015*. NCCS Report 2/2015. NCCS.
- Hooghe, L., Marks, G., & Schakel, A. (2020). Multilevel governance. In D. Caramani (Ed.), *Comparative Politics* (pp. 193-210). Oxford University Press.
- IPCC (2022) *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009325844>.
- IPCC (2023). *AR6 Synthesis Report of the IPCC sixth assessment report: Climate Change 2023*. <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>
- Karlson, C.W, Morsut, C. & Engen, O.A. (2023). Politics of climate risk management in local government: a case study of the municipality of Stavanger. *Front. Clim.* 5, 1136673. <https://doi.org/10.3389/fclim.2023.1136673>
- KS (2022) Der folk bor. Status kommune 2022. ISBN 978-82-93866-12-1
- Læg Reid, P., Rolland, V.W., Roness, P.G. & Ågotnes, J.E. (2010) The Structural Anatomy of the Norwegian State. Increased Specialization or a Pendulum Shift? I: Læg Reid, P. & Verhoest, K. (red.) *Governance of Public Sector Organizations*. Palgrave Macmillan.
- Mees, H. & Surian, J. (2023). Dutch national climate change adaptation policy through a securitization lens: Variations of securitization. *Front. Clim.*, 5, 1080754. <https://doi.org/10.3389/fclim.2023.1080754>
- Morsut, C. & Engen, O.A. (2022) Climate risk discourses and risk governance in Norway. Proceedings of the 32nd European Safety and Reliability Conference (ESREL 2022). Edited by M.C. Leva, E. Patelli, L. Podofillini & S. Wilson. Research Publishing. https://doi.org/10.3850/978-981-18-5183-4_S25-03-218-cd.
- Nalau, J., & Cobb, G. (2022). The strengths and weaknesses of future visioning approaches for climate change adaptation: A review. *Global Environmental Change*, 74, 102527.
- Neby, S. (2019). Climate Adaptation and Preparedness in Norway: Third Order Effects, Small-Scale Wickedness and Governance Capacity. *International Public Management Review*, 19(2), 26-46. <https://ipmr.net/index.php/ipmr/article/view/367>
- Neby, S., & Zannakis, M. (2020). Coordinating wickedness: A comparative analysis of how Norway and Sweden organize for climate policies. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 22(6), 593-611. <https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1821362>
- Olsen, J.P. (1988) *Statsstyre og institusjonsutforming*. Universitetsforlaget.

- Paasche, Ø., K. Engeland, E. Støren, J. Bakke, S. Neby, L. Li, J. Gullestad, K.M. Knudsen, F.M.E. Johansson & M. Øksnes (2021) *Hordaflom-rapporten – klima og flom*. NORCE.
- Petersen, K.L. (2012) Risk analysis – a field within security studies? *European Journal of International Relations*, 18(4), 693-717. <https://doi.org/10.1177/1354066111409770>
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. MacMillan.
- Pollitt, C. (2016). Debate: Climate change—The ultimate wicked issue. *Public Money & Management*, 36(2), 78-80. <https://doi.org/10.1080/09540962.2016.1118925>
- Pram Gad, U. & Petersen K.L. (2012). Samtaler om København-skolen. Begreper om politikk i studier av sikkerhetisering Internasjonal politikk 70(3), 329–352. <https://doi.org/10.18261/ISSN1891-1757-2012-03-04>
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University.
- Roe, P. (2008). Actor, audience(s) and emergency measures: Securitization and the UK's decision to invade Iraq. *Security Dialogue*, 39(6): 615–635. <https://doi.org/10.1177/0967010608098212>
- Runhaar, H., Wilk, B., Persson, Å., Uittenbroek, C., & Wamsler, C. (2018). Mainstreaming climate adaptation: taking stock about «what works» from empirical research worldwide. *Regional environmental change*, 18(4), 1201-1210. <https://doi.org/10.1007/s10113-017-1259-5>
- Rykkja, L.H., Neby, S. & Hope, K.L. (2014) Implementation and governance: Current and future research on climate policies. *Public Policy and Administration*, 29(2), 106-130.
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring: Governance på norsk*. Fagbokforlaget.
- Scott, S.V. (2012). The Securitization of Climate Change in World Politics: How Close have We Come and would Full Securitization Enhance the Efficacy of Global Climate Change Policy? *Review of European Community & International Environmental Law*, 21(3), 220-230. <https://doi.org/10.1111/reel.12008>
- Stritzel, H. (2011). Security, the translation. *Security Dialogue*, 42(4–5): 343–356. <https://doi.org/10.1177/0967010611418998>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2018). The democratizing impact of governance networks: From pluralization, via democratic anchorage, to interactive political leadership *Public Administration*, 96(2), 302 – 317. <https://doi.org/10.1111/padm.12398>
- Torfing, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2016). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society. Administration & Society*, 51(5), 795-825. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>
- van Asselt, M.B.A., and Renn, O. 2011. Risk Governance. *Journal of Risk Research*, 14(4), 431-449. <https://doi.org/10.1080/13669877.2011.553730>
- Warner, J., & Boas, I. (2019). Securitization of climate change: How invoking global dangers for instrumental ends can backfire. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37(8), 1471–1488. <https://doi.org/10.1177/2399654419834018>
- Westskog, H., Hovelsrud, G. K., & Sundqvist, G. (2017). How to make local context matter in national advice: Towards adaptive comanagement in Norwegian climate adaptation. *Weather, Climate, and Society*, 9(2), 267-283. <https://doi.org/10.1175/WCAS-D-16-0063.1>
- Zwolski, K., & Kaunert, C. (2011) The EU and climate security: A case of successful norm entrepreneurship? *European Security*, 20(1), 21–43. <https://doi.org/10.1080/09662839.2010.526108>