

# MASTERAVHANDLING

## Fylkeskommunens rolle i klimatilpasningsarbeidet – partner eller myndig dommer?

Hva styrker kommunenes klimatilpasningskapasitet i arealplanleggingen?

Utarbeidet av:  
**Elisabeth Dahle**

Fag:  
Mastergraden i organisasjon og ledelse

Avdeling:  
Avdeling for økonomi, språk og samfunnsfag, mai 2011





## **Førord**

Masteravhandlingen er en del av masterstudiet i Organisasjon og ledelse ved Høgskolen i Østfold. I avhandlingen ser jeg på fylkeskommunens rolle i klimatilpassningsarbeidet, nærmere bestemt klimatilpassning i arealplanleggingen. Hensikten er å øke kunnskapen om og forståelsen av fylkeskommunens rolle og hva som kan styrke kommunenes klimatilpassningskapasitet i arealplanleggingen. Avhandlingen er skrevet i tilknytning til et større forskningsprosjekt – CLIMADAPT: ”Fra klimakunnskap til lokaltilpassning – hvordan kan vi styrke lokale myndigheters klimatilpassningskapasitet?” Dette prosjektet er et samarbeid mellom Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), Cicero (senter for klimaforskning), Norsk institutt for vannforskning (NIVA), Norges tekniske og naturvitenskapelige universitet (NTNU) og Universitetet i Oslo (UIO). I henhold til framdriftsplanen for CLIMADAPT, skal forskningsprosjektet avsluttes i løpet av 2011. Arbeidet i CLIMADAPT-prosjektet har dermed pågått parallelt med mitt arbeid med masteravhandlingen, og dette har forhåpentligvis vært nyttig for begge parter. Jeg vil takke mine kontaktpersoner i CLIMADAPT-prosjektet – Per Kristen Mydske, Marte Winsvold, Trude Rauken og min ”medstudent” Kari Johanne Hjeltnes – for nyttige og konstruktive tilbakemeldninger. Jeg vil også takke Østfold fylkeskommune, som har gitt meg muligheten til å studere igjen. Til slutt en stor takk til Kjeld Qvortrup for inspirerende veiledning gjennom hele arbeidet med avhandlingen.

Sarpsborg, 15. april 2011

Elisabeth Dahle



# Innhold

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG OG LESERVEILEDNING</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>10</b>
<b>2.1</b>	<b>Utfordringer og mulige virkemidler i klimatilpasningsarbeidet</b>	<b>10</b>
2.1.1	Styringsutfordringer og usikkerhet	10
	En fragmentert forvaltning	11
	Markedstilpasning og styringsutfordringer	11
	Usikkerhet, mangelfull kunnskap og dårlig kunnskapsflyt	11
2.1.2	Mulige virkemidler	12
	Plan- og bygningsloven	12
	Økonomiske virkemidler	12
	Informasjon og veiledning	13
2.1.3	Nivåutfordringer og behovet for å samarbeide på tvers	13
<b>2.2</b>	<b>Norsk klimatilpasningspolitikk og fylkeskommunens rolle</b>	<b>14</b>
2.2.1	”NOU om tilpassing til eit klima i endring”	14
	Hvilke roller og oppgaver er foreslått for fylkeskommunen?	15
2.2.2	Framtidens byer	15
2.2.3	Østlandssamarbeidets klimatilpasningsarbeid	16
<b>3</b>	<b>AVHANDLINGENS AVGRENSNING OG PROBLEMSTILLING</b>	<b>17</b>
<b>3.1</b>	<b>Arealplanlegging som virkemiddel i klimatilpasningen</b>	<b>17</b>
3.1.1	Kommunenes ansvar og kapasitetsutfordringer i arealplanleggingen	17
3.1.2	Nivåproblematikk og samordningsutfordringer	18
3.1.3	Hvilken kompetanse og kapasitet har fylkeskommunene i klimatilpasningsarbeidet?	19
3.1.4	Klimatilpasning i kommunenes arealplanlegging – hva er status?	20
<b>3.2</b>	<b>Forskningsprosjektet CLIMADAPT</b>	<b>20</b>
<b>3.3</b>	<b>Hensikten med denne avhandlingen</b>	<b>21</b>
<b>3.4</b>	<b>Spørsmål som grunnlag for spissing av problemstillingen</b>	<b>21</b>
3.4.1	Modell for å klargjøre tanken	23
<b>4</b>	<b>LITTERATUR SOM BELYSER PROBLEMSTILLINGEN</b>	<b>25</b>
<b>4.1</b>	<b>Reformer og styringsutfordringer i norsk forvaltning</b>	<b>25</b>
4.1.1	Moderniseringstrender som kan forklare styringsutfordringene	25
	Minimalisering – et politisk valg	26
	Markedsgjøring av offentlig sektor	26
	Hyppige reformer påvirker styringsevnen	27
	Økonomisme og New Public Management (NPM)	27
4.1.2	Framveksten av en reguleringsstat	28
	Rettslig autoritet og ekspertmakt	29
	Økende krav til rapportering og kontroll	29
	Revisjon som styringsverktøy – utenfor politisk kontroll	29
4.1.3	Reformene og styringsutfordringene i miljøvernforvaltningen	30
4.1.4	Styringsutfordringer på regionalt nivå	31
	Hvordan har reformene i offentlig forvaltning påvirket regionalt nivå?	31
4.1.5	Balansen mellom fylkeskommunen og fylkesmannen	32
	Spenningspotensiale og kryssende konfliktlinjer på regionalt nivå	32
	Regulering, tilsyn og kontroll eller realpolitisk styring?	33

4.1.6	Fylkeskommunens rolle i den realpolitiske styringen	34
<b>4.2</b>	<b>Demokratisk styring i nettverkssamfunnet</b>	<b>35</b>
4.2.1	Perspektiver på samarbeid, koordinering og styring	35
	Utvekslingsperspektivet og mandatperspektivet	35
	Mandat som koordineringsstrategi	36
	Premisser for samarbeid	36
	Mandatkompatibilitet gir bedre ressursutnyttelse og samhandlingsgevinster	37
	Styring gjennom ”myk” og ”hard” regulering i reguleringsstaten	38
	Styringsgeneralitet og styringsdirekthet	39
4.2.2	Om nettverk og hvorfor det blir mer nettverksstyring	40
	Hvorfor blir det mer nettverksstyring?	41
	Nettverksstyring som alternativ til hierarkisk styring	42
4.2.3	Hvordan kan nettverkene styres?	43
4.2.4	Er demokratisk nettverksstyring mulig?	44
	Den demokratiske tenkemåte i endring	44
	Medvirkning, offentlighet og demokratisk forvaltningsetikk	45
	Hvilke styringsmuligheter har fylkeskommunen i nettverkssamfunnet?	46
<b>4.3</b>	<b>Arealplanlegging i nettverkssamfunnet</b>	<b>47</b>
4.3.1	Endringer i planleggingsregimer	47
4.3.2	Fra folkevalgtstyring til nettverksstyring i arealplanleggingen	49
	Demokratiutfordringene og politikernes rolle i nettverksplanleggingen	50
	Autoritativ eller kommunikativ tilnærming i planprosessene	51
4.3.3	Indirekte styring - kommunikasjon og deliberasjon i planprosessene	53
4.3.4	Direkte realpolitisk styring gjennom mål og rammer for arealplanleggingen	54
<b>5</b>	<b>METODE OG UNDERSØKELSE SOPPLEGG</b>	<b>57</b>
<b>5.1</b>	<b>Kombinasjon av flere metoder</b>	<b>57</b>
<b>5.2</b>	<b>En enkel statusundersøkelse blant landets fylkeskommuner</b>	<b>57</b>
5.2.1	Utvalg av respondenter til undersøkelsen	58
5.2.2	Tiltak for å få svar	59
<b>5.3</b>	<b>Casestudie - undersøkelse blant utvalgte fylkeskommuner og kommuner</b>	<b>60</b>
5.3.1	Analysemodell	61
5.3.2	Utvelgelse av fylkeskommuner og bykommuner til undersøkelsen	62
	Avgrensning av undersøkelsen til bykommuner	63
	Valg av case med utgangspunkt i byundersøkelsen og den teoretiske analysemodellen	63
	Valg av case, som kobler min undersøkelse til CLIMADAPT-prosjektet	63
	Valg av casekommuner i Østfold og Østfold fylkeskommune	64
5.3.3	Valg av informanter og intervjuopplegg	64
	Semistrukturerte intervju med intervjuguide	65
	Beskrivelse av et konkret plancase som del av intervjuet	66
<b>5.4</b>	<b>Data fra forskningsprosjektet CLIMADAPT</b>	<b>66</b>
<b>5.5</b>	<b>Om å forske på egen organisasjon</b>	<b>67</b>
<b>5.6</b>	<b>Om funnenes gyldighet og relevans</b>	<b>68</b>
<b>5.7</b>	<b>Om funnenes pålitelighet og troverdighet</b>	<b>68</b>
<b>6</b>	<b>PRESENTASJON OG ANALYSE AV DATA</b>	<b>69</b>
<b>6.1</b>	<b>Status for klimatilpasning i arealplanleggingen</b>	<b>69</b>
6.1.1	Er klimatilpasning et vanlig tema i kommunenes arealplaner?	69

Har politikerne fokus på klimaendringer og behovet for klimatilpasning?	70
6.1.2 Mangelfull kunnskap som barriere mot kommunenes tilpasning	71
6.1.3 Mangelfulle styringssignaler hemmer kommunenes tilpasning	72
Mangelfulle statlige styringssignaler	72
Mangelfull statlig samordning	73
<b>6.2 Nettverksstyring i arealplanleggingen</b>	<b>76</b>
6.2.1 Hvordan er arealplanleggingen preget av nettverksstyring?	76
Hvilken betydning har nettverksplanlegging for kommunenes handlingskapasitet?	77
Nettverksplanleggingen og kommunenes styringskapasitet	78
6.2.2 Hvordan blir de demokratiske hensynene i planprosessene ivaretatt i nettverksplanleggingen?	79
Åpenhet og medvirkning i planprosessene	79
Får de overordnede miljø- og samfunnsmålene fokus i nettverksplanleggingen?	81
Politikernes rolle og forholdet mellom politikerne og administrasjonen	82
<b>6.3 Indirekte styring gjennom deliberasjon og deltakelse i kommunikative planprosesser</b>	<b>84</b>
6.3.1 Fremmer deliberasjon og læring kommunenes klimatilpasningskapasitet?	85
6.3.2 Opplevs planprosessene som deliberative arenaer med mulighet for indirekte styring?	86
Brukes planprosessene til å drøfte nødvendigheten av å tilpasse seg klimaendringene?	86
Gir kommunikative planprosesser mulighet for indirekte styring?	87
6.3.3 Indirekte styring ved politisk deltakelse i nettverkene	88
<b>6.4 Direkte styring gjennom tydelige mål og rammer for arealplanleggingen</b>	<b>89</b>
6.4.1 Har kommunene tydelige og klare mål for byutvikling?	90
Opplevelsen av sammenheng mellom tydelige mål og måloppnåelse	90
6.4.2 Er mål og strategier forankret og akseptert?	91
Er målene forankret og akseptert i det politiske miljøet?	91
Er målene forankret og akseptert blant private næringslivsaktører?	92
6.4.3 I hvilken grad er mål og rammer styringsverktøy i planprosessene?	93
Holder kommunene fast ved målene og rammene i planprosessene?	93
6.4.4 Demokratisk forvaltningsetikk og politiske avklaringer i planprosessene	95
<b>6.5 Hva styrker kommunenes klimatilpasningskapasitet i arealplanleggingen?</b>	<b>96</b>
6.5.1 Kommuneinformantenes holdninger til fylkeskommunenes indirekte styring i arealplanleggingen?	97
Hvordan oppleves fylkeskommunens rolle og oppgaver i planprosessene?	97
Har kommunene tillit til fylkeskommunens veiledning?	98
6.5.2 Kommuneinformantenes holdninger til fylkeskommunenes direkte styring i arealplanleggingen	100
Betydningen av overordnede rammer for kommunenes arealplanlegging og deres posisjon i planprosessene	100
Kan styringssignaler i regionale planer spare kommunene for tid og ressurser i planprosessene?	102
Forankring og aksept av regionale planer forutsetter kommunikative planprosesser	103
6.5.3 Fylkeskommuneinformantenes holdninger til indirekte styring i arealplanleggingen	105
Fylkeskommunens rolle i kommunenes arealplanprosesser	105
Hvordan vektlegges veiledningens betydning som indirekte styringsform?	106
6.5.4 Fylkeskommuneinformantenes holdninger til direkte styring i arealplanleggingen	108
Hvordan oppleves fylkespolitikernes holdning til direkte styring i arealplanleggingen?	108
Vurderes regionale planer for klimatilpasning som et aktuelt styringsverktøy for å bistå kommunene i klimatilpasningsarbeidet?	110
Vurderes regional planbestemmelse, som et aktuelt styringsverktøy i klimatilpasningsarbeidet?	111
<b>7 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON</b>	<b>112</b>
<b>7.1 Avhandlingens hovedfunn</b>	<b>112</b>
7.1.1 Kommuneinformantenes aksept av fylkeskommunens direkte styring	113
7.1.2 Fylkeskommuneinformantenes holdninger og betydningen av sosial legitimitet	114
<b>7.2 Fylkeskommunens rolle – å skape balanse i samfunnsstyringen på regionalt nivå</b>	<b>116</b>
<b>7.3 Samarbeid om klimatilpasning i arealplanleggingen</b>	<b>118</b>

<b>7.4</b>	<b>Mulige begrensninger og alternative tilnærminger</b>	<b>120</b>
7.4.1	Andre mulige tilnærminger og videre forskning	120

<b>LITTERATUR OG KILDER</b>	<b>121</b>
Figuroversikt	129
Vedlegg 1. Enkel statusundersøkelse blant fylkeskommunene, nov. 2010	130
Vedlegg 2: Intervjuguide - kommuner	136
Vedlegg 3: Intervjuguide - fylkeskommuner	138
Vedlegg 4: Presentasjon av eksempel – et område for byutvikling	140



# 1 Sammen drag og leserveiledning

---

Det globale klimaet er i endring og samfunnet må tilpasse seg klimaendringene. Hva er fylkeskommunens rolle i dette klimatilpassningsarbeidet? En kort redegjørelse for utfordringer og mulige virkemidler, samt foreslåtte roller og ansvar i klimatilpassningsarbeidet finnes i kap.2. Arealplanlegging er pekt ut som den best egnede arenaen for å integrere klimatilpassning i all samfunnsplanlegging. Kommunene er dermed helt sentrale i klimatilpassningsarbeidet. De sliter imidlertid med kapasitetsutfordringer, og de opplever mangelfull kunnskap og mangelfull statlig samordning som barrierer i klimatilpassningsarbeidet. Kommunenes arealplanlegging er dessuten preget av nettverksstyring. Det påvirker kommunenes styrings- og handlingskapasitet. Dette er bakgrunnen for de sentrale forskningsspørsmålene i avhandlingen og hvordan problemstillingen er avgrenset i kap.3: Hva styrker kommunenes klimatilpassningskapasitet i arealplanleggingen? Kan fylkeskommunene bistå kommunene gjennom sine to mulige styringsformer - indirekte styring gjennom tilrettelegging for læring i kommunikative planprosesser eller direkte styring gjennom mål og rammer for arealplanleggingen? Litteratur som belyser kommunenes kapasitetsutfordringer i arealplanleggingen, danner et viktig utgangspunkt for den teoretiske tilnærmingen til problemstillingen i kap.4. Både litteratur som forklarer fraværet av statlige styringssignaler og teori om samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser og forvaltningsnivåer står sentralt. Problemstillingen er undersøkt empirisk med en enkel statusundersøkelse blant landets fylkeskommuner og en caseundersøkelse blant utvalgte fylkeskommuner og store bykommuner. En beskrivelse av opplegget for undersøkelsene finnes i kap.5. Deretter presenteres og analyseres det empiriske materialet i kap.6. Fylkeskommunens rolle i klimatilpassningsarbeidet kan være som koordinator for kommunenes arealplanlegging med regionale planer om klimatilpassning som styringsverktøy. Det kan se ut som at kommuneinformantenes aksept av den direkte styringen gjennom regionale planer er høyere enn fylkeskommuneinformantenes prioritering av denne styringsformen. Imidlertid er kommunikative planprosesser med involvering og deliberasjon, for å komme fram til felles enighet om utformingen av slike regionale planer, nødvendig for å sikre aksept av de regionale planene og unngå motstand. I kap. 7 foreslås en mulig konklusjon om at fylkeskommunens direkte styring med representative realpolitiske inngrep og føringer på regionalt nivå i klimatilpassningsarbeidet, er et alternativ til fylkesmannens regelbaserte skjønn og indirekte styring og derfor vil bidra til balanse i samfunnsstyringen.

## 2 Innledning

---

Klimaframskrivninger fra FNs klimapanel (IPCC) viser at det globale klimaet er i endring. Selv om vi klarer å redusere utslippene av klimagasser, vil temperaturen på jorden stige, og dette vil få konsekvenser – været blir varmere, våtere og villere (Miljøverndepartementet 2010). Klimaendringene vil berøre mange sektorer på ulike vis, og dette er forhold som samfunnet må tilpasse seg. Hva gjør samfunnet med disse utfordringene, og hvordan er rollene og ansvaret fordelt i klimatilpasningsarbeidet?

### 2.1 Utfordringer og mulige virkemidler i klimatilpasningsarbeidet

Å tilpasse seg klimaendringer er ikke noe nytt fenomen i Norge. Gjennom generasjoner har samfunnet forsøkt å tilpasse seg de værforholdene vi har her i landet (Harvold, Kleven og Moen 2004). Samtidig har de tilpasninger, som tradisjonelt er gjort gjennom århundrene, for å beskytte samfunnet mot ekstreme værforhold, ikke vært iverksatt som et ledd i en langsiktig strategi. Det har snarere vært som reaksjoner på enkelthendelser og naturkatastrofer. Også i dag er det slik at det skjer tilpasninger på noen områder, men disse er ofte preget av et sektorisert og fragmentert ansvar. Det er behov for en mer helhetlig tilnærming til problemene: Innsatsen for klimatilpasning må endres fra fokus på enkeltprosjekter til å bli en integrert del av all samfunnsplanlegging. For å lykkes med å tilpasse de ulike samfunnsområdene og sektorene til klimaendringene, er det imidlertid behov for både institusjonell og økonomisk støtte (O'Brien et al. 2006). Samtidig er det forsket lite på fordelingen av ansvar for klimatilpasning mellom aktører med ulike interesser, roller og virkemidler (Harvold et al. 2010 s.5). I dette kapitlet ser jeg først på hva de største utfordringene i klimatilpasningsarbeidet er, og hvilke mulige virkemidler som finnes. Deretter kommer jeg inn på hva som er foreslått som fylkeskommunens rolle i NOU om klimatilpasning (Miljøverndepartementet 2010).

#### 2.1.1 Styringsutfordringer og usikkerhet

En omfattende forskningsrapport (Harvold et al. 2010) om ansvar og virkemidler i klimatilpasningsarbeidet har blitt utarbeidet i et samarbeid mellom fire av CIENS-instituttene (Norsk institutt for by- og regionforskning, Cicero, Norsk institutt for vannforskning og

Transportøkonomisk institutt), som grunnlag for NOU om klimatilpasning (op.cit.). Jeg legger CIENS-rapporten til grunn for min gjennomgang i dette kapitlet om utfordringer og mulige virkemidler i klimatilpasningsarbeidet (op.cit.). I rapporten blir det pekt på tre gjennomgående utfordringer når det gjelder klimatilpasning – en fragmentert forvaltning, markedstilpasning og endringer i offentlig forvaltning som gir styringsutfordringer, samt usikkerhet og manglende kunnskap om konsekvensene av klimaendringene.

### **En fragmentert forvaltning**

Norsk offentlig sektor har gjennomgått en rekke reformer de siste tiårene, og i henhold til den siste norske maktutredningen har offentlig forvaltning blitt endret fra en hierarkisk struktur til en mer fragmentert struktur (Tranøy og Østerud 2001). Det skjer dessuten stadige endringer i retningslinjer og organisasjonsstruktur innenfor de ulike sektorene. De nye styringsstrukturene gir nye utfordringer, som blant annet påvirker hvordan de ulike sektorene håndterer nye, komplekse utfordringer som klimatilpasning. Oppsplitting av tidligere enhetlige organisasjoner til nye organer og etater med ulikt ansvar, krever koordinering og samordning for å løse slike komplekse forvaltningsutfordringer. Nettopp manglende evne til samordning mellom ulike etater har vært trukket fram som en av de største utfordringene for samfunnssikkerhet i tiden fremover. I henhold til CIENS-rapporten gir studiet av klimatilpasning i forvaltningsapparatet ”et bilde av organisasjoner som fortsatt jobber med å finne tonen på dette feltet” (op.cit. s.12).

### **Markedstilpasning og styringsutfordringer**

Reformene i offentlig forvaltning innebærer også at statens rolle er endret. Ansvar er overført til autonome foretak eller statseide foretak. Oppgaver, som tradisjonelt har vært offentlige, blir mer markedsrettet, og sentrale samfunnsmessige utfordringer, som for eksempel klimatilpasning, skal løses av markedsaktører med krav om inntjening og økonomisk overskudd. Dette byr på utfordringer, når det gjelder å ivareta samfunnsmål og kollektive goder som miljø og klima. Samfunnsstyringen preges samtidig i økende grad av styring gjennom nettverk med aktører fra offentlig og privat sektor. Et tydelig eksempel på en slik utvikling ser vi når det gjelder arealplanlegging, ved at en stor del av planleggingen er overlatt til private aktører (ibid s.12).

### **Usikkerhet, mangelfull kunnskap og dårlig kunnskapsflyt**

Et tilbakevendende tema i CIENS-rapporten er at de ulike samfunnsaktørene som har ansvar for å gjennomføre tiltak for å tilpasse samfunnet til de forventede klimaendringene, ikke

iverksetter tilstrekkelig med tiltak, fordi de opplever kunnskapen om klimaendringene som usikker og mangelfull. Usikkerheten er knyttet til omfanget av klimaendringene og hvilke virkninger vi kan forvente, eksempelvis når det gjelder økt skredfare. Ikke minst er usikkerheten knyttet til det langsiktige perspektivet og den lange tidshorisonen det kan være snakk om når det gjelder enkelte av de forventede endringene, som for eksempel havnivåstigning. En annen utfordring er knyttet til formidling av klimakunnskap til de aktørene, som kan gjennomføre tiltak. Dette er en utfordring både horisontalt mellom for eksempel statlige etater og vertikalt mellom de ulike forvaltningsnivåene (ibid s.13)

### **2.1.2 Mulige virkemidler**

I CIENS-rapporten er det gjort en inndeling i regulative, økonomiske og informative virkemidler (ibid s.13). Med utgangspunkt i rapporten velger jeg å gi en kort omtale av de virkemidler, som er mest relevant for denne avhandlingen.

#### **Plan- og bygningsloven**

Plan- og bygningsloven er et sentralt virkemiddel i all samfunnsplanlegging. Jeg fokuserer derfor her på denne loven og ser bort fra andre mulige særlover og juridiske virkemidler. En forståelse for klimautfordringene og en vellykket implementering av klimatilpasning i kommunenes arealplanlegging, er helt avgjørende dersom vi skal lykkes med å forberede samfunnet på de konsekvensene klimaendringene kan medføre. Plan- og bygningsloven har nylig blitt endret og inneholder nå flere nye virkemidler. Disse kan være aktuelle for kommunene å ta i bruk i en arealplanlegging, for å ta hensyn til samfunnssårbarhet og klimatilpasning. Fylkeskommunen har dessuten fått nye virkemidler i den regionale planleggingen, samt at rollen som regional planmyndighet har blitt tydeligere. Det kan imidlertid også påpekes at en svakhet ved plan- og bygningsloven som klimatilpasningsvirkemiddel er at lovens virksomhetsområde først og fremst gjelder nye utbyggingstiltak, det vil si at arealplanleggingen i mindre grad omfatter eksisterende bebyggelse (ibid s.14). Det er dessuten, som nevnt, en utfordring at ansvaret for arealplanleggingen kan overføres til private aktører, som har mer fokus på enkeltprosjekter og inntjening enn på samfunns mål, som for eksempel klimatilpasning.

#### **Økonomiske virkemidler**

De private utbyggenes finansieringsevne har betydning for hvilken fysisk utforming utbyggingsområdene får. I plan- og bygningsloven gis det hjemmel for å stille krav til private

utbyggere, slik at utbyggerne tar de reelle kostnadene ved å sikre at infrastrukturen og boligmassen bygges robust med tanke på klimaendringer. Dette gjelder også kostnader forbundet med eventuelle negative virkninger på områdene rundt den nye utbyggingen. Når kommuneøkonomien er trang, kan prinsippet om at ”utbygger betaler” føre til at kommunenes klimatilpasningskapasitet blir avhengig av den private finansieringsevnen (ibid s.16). Et annet forhold når det gjelder økonomiske incitament for kommunene til å gjennomføre klimatilpasningsplanlegging og konkrete tiltak, er imidlertid usikkerheten omkring ansvaret ved ulykker og hendelser som skyldes ekstremvær. Spørsmålet er om det er utbyggeren, staten eller kommunene som har ansvaret i forbindelse med slike hendelser, er fortsatt uavklart når det gjelder for eksempel forsikringsordningene.

### **Informasjon og veiledning**

Fylkeskommunene har et særlig ansvar for å gjøre planrelatert informasjon kjent for kommunene, samt å veilede kommunene i kommuneplanleggingen. Et eksempel kan være veiledningsmateriale til kommunene om hvordan de kan gå frem for å implementere tilpasning til klimaendringer i arealplanleggingen. Det ligger imidlertid en utfordring i å gjøre den informasjonen, som faktisk finnes, tilgjengelig for kommunene. I CIENS-rapporten pekes det også på at fylkeskommunene har kapasitetsproblemer når det gjelder disse oppgavene. Det er grunn til å tro at en styrking av fylkeskommunens veiledningskapasitet vil styrke arbeidet med kommuneplanene, slik at klimatilpasning blir innarbeidet og hensyntatt (ibid s.17). Det vises også til at fylkesmannen og statlige etater som, NVE (Norges vassdrags- og energidirektorat) og DSB (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap) trenger å få styrket sin kompetanse og kapasitet til å veilede kommunene i disse spørsmålene.

### **2.1.3 Nivåutfordringer og behovet for å samarbeide på tvers**

Internasjonal forskning viser at en helhetlig vurdering av klimatilpasningsbehov på ulike områder og sektorer i samfunnet, vil kreve nye og utfordrende tilnærminger for institusjoner og forvaltning (Adger, Arnell og Tompkins 2004). Også i Norge kan samarbeid på tvers av kommunene i regioner og fylker, være en mulig tilnærming, for å løse kommunenes utfordringer. Kommunene er helt sentrale når det gjelder å tilpasse samfunnet til klimaendringene gjennom å sørge for en sikker og klimarobust arealforvaltning. Samtidig sliter kommunene med trang kommuneøkonomi, tidspress og kapasitetsutfordringer i arealplanleggingen, samt at små kommuner har utfordringer når det gjelder plankompetansen. På statlig nivå har vi sett at reformene i norsk offentlig forvaltning gir økt behov for

samordning og koordinering på tvers, både horisontalt og vertikalt. For å finne fram til en samlet strategi, slik at klimatilpasning blir en integrert del av all samfunnsplanlegging, er det med andre ord helt sentralt å samarbeide på tvers av organisasjoner og forvaltningsnivåer (op.cit. s.18)

## **2.2 Norsk klimatilpasningspolitikk og fylkeskommunens rolle**

For å tydeliggjøre ansvarsfordeling og virkemiddelbruk nedsatte regjeringen ved kongelig resolusjon 5. des. 2008 et utvalg for å utrede samfunnets sårbarhet og behov for tilpasning til konsekvenser av klimaendringene. En NOU for norsk klimatilpasningspolitikk ble lagt ut til offentlig høring 15. nov. 2010 (Miljøverndepartementet 2010). Noen av de sentrale anbefalingene, som for eksempel viser hvordan ansvarsfordelingen på regionalt er foreslått, gjengir jeg nedenfor. Jeg gir også en kort omtale av annet klimatilpasningsarbeid innenfor offentlig forvaltning; læringsnettverket Framtidens byer, samt det arbeidet som er igangsatt av fylkeskommunene på Østlandet i regi av Østlandssamarbeidet.

### **2.2.1 ”NOU om tilpassing til eit klima i endring”**

Jeg refererer her enkelte punkter, som er relevante for denne avhandlingen, når det gjelder utvalgets hovedanbefalinger om prinsipper og tiltak for klimatilpasning (ibid s.16-18):

- ”Klimatilpassing må integrerast i den ordinære samfunnsplanlegginga. Ansvar for klimatilpassing på eit gitt område bør liggje hos ansvarleg styresmakt på dette området. På område der ansaret ikkje er klart definert og plassert i forvaltninga i dag, bør det leggjast til dei institusjonane som har dei beste faglege og organisatoriske føresetnadene for å ta på seg dette.
- Omsynet til klimaendringar må styrkjast i plansystemet. Utvalet ser eit styrkt plansystem, som tek høgde for klimaendringar, som det viktigaste grepet samfunnet kan gjere for å tilpasse seg eit klima i endring.
- Utvalet tilrår at omsynet til klimatilpassing blir innarbeid i ny forskrift til plan- og bygningsloven. Utvalet vil og tilrå at kommunane blir tilførte øyremerkte midlar for å styrkje plankapasitet og plankompetanse, slik at klimatilpassing kan integrerast i arealplanlegginga.
- Overvatn og havnivåstiging er to område som manglar klar forankring og plassering av nasjonal fagmyndigheit. Utvalet tilrår at det nasjonale ansaret for dette blir plassert snarast og at ein særleg vurderer om Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) kan ta eit slikt ansvar. (...)

- Kompetansen i forvaltningen må hevast. Arbeid med tilpassing krev god kopling mellom lokal, tradisjonell og ny kunnskap om klimaendringar, noko som krev styrking av ressursane.
- Utvalet tilrår at opplæringstilbodet for kommunar og andre myndigheitsnivå blir styrkt (...).
- På regionalt nivå bør Fylkesmannen styrkjast for å kunne ivareta tilsynsfunksjonen og styrkje rettleiingskapasiteten.”

### **Hvilke roller og oppgaver er foreslått for fylkeskommunen?**

Om fylkeskommunens roller og ansvar når det gjelder klimatilpassing, trekker utvalget blant annet frem rollen som regional utviklingsaktør, samt det hovedansvaret fylkeskommunene har for at kommunene får veiledning og hjelp i planleggingsoppgavene. Det pekes også på at fylkeskommunene har innsigelsesmyndighet i forhold til kommunale planer. Utvalget anbefaler at klimaendringene vurderes som en del av regionale planer, samt å utvikle planforum (regionale planmøter) som en vesentlig fagarena (ibid s.220). Fylkeskommunens nye virkemidler i plan- og bygningsloven, blant annet anledningen til å knytte juridisk bindende planbestemmelser til regionale planer, nevnes som en mulighet, men utvalget påpeker at det er få erfaringer med hvordan disse endringene i loven virker. Utvalget påpeker også at fylkeskommunen i mindre grad enn fylkesmannen og andre regionale statsetater bruker innsigelsesmyndigheten overfor kommunene. Basert på Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge (ibid s.185) viser utvalget til at det blir tatt for lite hensyn til nasjonale interesser i arealplanleggingen, og at det derfor er nødvendig med en sterk statlig innsats for å sikre at kommunal og regional planlegging medvirker til en langsiktig bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering (ibid s.185-186). Dette er utvalgets begrunnelse for at det er behov for en ny forskrift om klimatilpassing, som vil gjøre klimatilpassing tydelig som et overordnet planhensyn. Utvalget anbefaler også at fylkesmannen bør være den regionale myndigheten som har det overordnede ansvaret for å påse at hensynet til klimaendringer og samfunnets sårbarhet blir ivaretatt i den kommunale arealplanleggingen (ibid s.202).

### **2.2.2 Framtidens byer**

Framtidens byer er et samarbeidsprogram mellom utvalgte kommuner og staten, der økt samhandling skal bidra til å oppfylle målene om å redusere klimagassutslipp, samt å forbedre de fysiske bymiljøene. Gjennom Framtidens byer skal samarbeidet med regionale myndigheter utvikles, befolkningen skal mobiliseres og organisasjoner inviteres til å delta i arbeidet. Tilgjengelige ressurser skal utvikles bedre, og det satses også på å utvikle mer

effektive virkemidler, samt å prøve ut nye tiltak for å fremme klima- og miljøvennlige byer. På nettsiden om Framtidens byer (Framtidens byer 2011), påpekes det også at næringslivets deltakelse er nødvendig for å nå målene: ”Et tettere samarbeid vil gi partene økt forståelse for hverandres roller og inspirere til bedre og raskere resultater”. Det ble inngått en intensjonsavtale mellom staten, KS og næringslivet datert 19. mai 2009, der klimatilpasning er ett av fire satsingsområder. Fylkeskommunen ble ikke invitert til å delta i samarbeidet ved oppstart, men har siden blitt invitert med etter at fylkeskommunene tok spørsmålet om deltakelse opp med Miljøverndepartementet.

### **2.2.3 Østlandssamarbeidets klimatilpasningsarbeid**

Østlandssamarbeidet er en samarbeidsorganisasjon for de åtte fylkeskommunene på Østlandet. Hovedarbeidsområder er samarbeid om regional utvikling med hovedvekt på samferdsel, opplæring og kompetanseutvikling og internasjonalt samarbeid.

Østlandssamarbeidet har imidlertid også et utvalg for energi og klima, som har satt klimatilpasning på dagsorden. Hensikten er å se på områder hvor felles arbeid i regi av Østlandssamarbeidet kan supplere og effektivisere det arbeid som fylkeskommunene utfører hver for seg, eller gjennom andre samarbeidsfora. Cicero har blitt engasjert av utvalget, for bistå med å klargjøre fylkeskommunens ansvar og oppgaver i klimatilpasningsarbeidet (Innbjør 2010).



## **3 Avhandlingens avgrensning og problemstilling**

---

I avhandlingen er temaet avgrenset til klimatilpasning i arealplanleggingen blant annet fordi arealplanlegging pekes ut som ”den best eigna arenaen for å integrere klimatilpassing i samfunnsplanlegginga” i forslaget til en samlet norsk klimatilpasningspolitikk (Miljøverndepartementet 2010). Som fylkesplansjef i Østfold fylkeskommune har jeg dessuten god kunnskap om arealplanlegging, samtidig som jeg har erfaring og kompetanse om temaet gjennom mange år som arealplanlegger både på statlig, kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

### **3.1 Arealplanlegging som virkemiddel i klimatilpasningen**

Utfordringene når det gjelder klimatilpasning i arealplanlegging er først og fremst knyttet til havnivåstigning, flom, ras og overvann i by (Harvold et al. 2010).

#### **3.1.1 Kommunenes ansvar og kapasitetsutfordringer i arealplanleggingen**

Hovedansvaret for arealplanleggingen er plassert hos kommunene, som ansvarlig myndighet etter plan- og bygningsloven. Ansvarsplasseringen på lokalt nivå har både styrker og svakheter. Styrken er at det lokale nivået har god lokalkunnskap og kjenner hvor ”skoen trykker”, og har derfor mulighet til å foreta relativt raske tilpasninger i forhold til nye utfordringer. Samtidig er kommunestørrelse en viktig variabel, og befolkningsmessig små kommuner har gjennomgående lavere kompetanse til å håndtere nye planutfordringer, som for eksempel klimatilpasning, enn befolkningsmessig store kommuner (ibid s.28). En rekke forskningsprosjekter de siste årene har dessuten vist hvordan kommunenes styringskapasitet i planprosessene er endret ved at den hierarkiske organiseringen av planleggingen er erstattet av et planleggingsregime preget av markedsliberalisme og nettverksstyring, der private aktører har overtatt mye av planleggingen. Den største delen av detaljplanleggingen utføres nå av private aktører, som også har ansvaret for å sikre det nødvendige kunnskapsgrunnlaget, medvirkning av berørte og innspill fra myndigheter. Dette kan by på utfordringer med tanke på demokratihensyn i planleggingen, som for eksempel åpenhet, innsyn og medvirkning fra mer ressursvake grupper. Erfaringen er også at private planforslag ofte avviker fra overordnet plan, og at mange kommuner er villige til å strekke seg langt for å sikre seg

investeringer (ibid s.27). I plansystemet er det den siste vedtatte planen som gjelder, det vil si at siste vedtatte detaljplan setter til side overordnet plan. Planleggingens fokus endres fra overordnede samfunns mål til fokus på enkeltprosjekter (ibid s.13). Spørsmålet er hvordan kommunene i et slikt planregime vil stille seg til utbyggingsforslag, som bryter med føringer om klimatilpasning i overordnede planer, for eksempel utbyggingsforslag i flomsoner. Det er også en velkjent utfordring i plansystemet at kommunegrensene er for trange for en del av planutfordringene, for eksempel miljø- og klimautfordringene.

### **3.1.2 Nivåproblematikk og samordningsutfordringer**

Selv om det er kommunene som har hovedansvaret i arealplanleggingen, har også fylkesnivået innflytelse. Fylkeskommunene utarbeider regionale planer, og hvis kommunene bryter med de føringene som er nedfelt i regionale planer, kan det gi grunnlag for innsigelse fra fylkeskommunen mot de kommunale planene. Fylkeskommunen har dessuten veiledningsansvar overfor kommunene i planleggingsspørsmål. Gjennom den nye plan- og bygningsloven har den regionale planleggingen blitt styrket og det er gitt nye virkemidler ved at det kan knyttes juridisk bindende planbestemmelser til de regionale planene. Fylkesmannen har også veiledningsansvar overfor kommunene og er dessuten ansvarlig for meklingsprosjekt knyttet til kommuneplanleggingen. Både fylkesmannen og en rekke statlige sektormyndigheter har innsigelsesmyndighet overfor kommunenes arealplaner (ibid s.26). Fylkesmannen har dessuten en viktig rolle i å føre tilsyn med og kontrollere at kommunene følger opp nasjonale mål og statlig arealpolitikk.

Det norske plansystemet på nasjonalt statlig nivå har preg av sektorisering. Det utarbeides regelmessig sektorplaner på områder som transport, utdanning osv. med det ansvarlige fagdepartementet i førersetet. Den konkrete gjennomføringen blir overlatt til lavere instanser. Det har vært mange intensjoner om å samordne overordnet arealplanlegging på statlig nivå uten at dette har blitt realisert. I den nye plan- og bygningsloven er det imidlertid stilt krav om at det hvert fjerde år skal utarbeides et dokument på statlig nivå ”med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging”. I CIENS-rapporten om ansvar og virkemidler i klimatilpassningsarbeidet fastslås det imidlertid at det er vanskelig å peke på at noe mangler i den nye plan- og bygningsloven med tanke på å få klimatilpassningshensyn inn i kommunenes arealplaner. Kommunene har den nødvendige myndighet gjennom lovverket til å sikre at disse hensynene ivaretas. Svakheterne ligger i hovedsak knyttet til hvordan lovhjemlene tas i bruk

av kommunene og kommunenes kapasitet og kompetanse (ibid s.27). Det foreslås nå likevel en ny forskrift om klimatilpasning (Miljøverndepartementet 2010).

### **3.1.3 Hvilken kompetanse og kapasitet har fylkeskommunene i klimatilpassingsarbeidet?**

Hvilken rolle har så fylkeskommunen i denne sammenhengen? Finnes det andre mulige tilnærminger enn det som nå er foreslått i NOU om klimatilpasning (se omtale i kap.2.2.1)? Hvordan kan fylkeskommunene bistå kommunene for å styrke deres kapasitet til å drive god og klimarobust by- og stedsutvikling? Generelt er det slik at på mange områder der fylkeskommunen har fått tillagt en rolle og oppgaver, er gjennomføringsansvaret lagt til organisasjoner og fagforvaltning utenfor fylkeskommunen. Eksempler på slike oppgaver er folkehelsearbeid og næringsutvikling. Disse arbeidsoppgavene er dermed preget av komplekse samarbeids- og utviklingsprosjekter, der fylkeskommunen ikke har formell myndighet eller instruksjonsmakt. Fylkeskommunen tar da i bruk andre arbeidsformer som partnerskap og nettverksbygging, for å oppnå resultater, og ordninger med regionale utviklingsprogram har vokst fram de siste 15 årene (Vabo og Røiseland 2008). Jeg legger derfor til grunn at fylkeskommunen gjennom sine erfaringer med partnerskapsjobbing, har opparbeidet seg kompetanse på dette feltet – kompetanse som prosesstilrettelegger, pådriver og partner.

Når det gjelder arealplanlegging har fylkeskommunen både myndighet og instruksjonsmakt, og denne myndigheten er gjort tydeligere gjennom de siste endringene i plan- og bygningsloven. Men disse endringene er omdiskuterte og fylkeskommunen sliter med legitimiteten, når det gjelder myndighetsutøvelse i arealplansaker. Fylkeskommunen utsettes dessuten stadig for sterk kritikk og trues med nedleggelse. Store, viktige oppgaver tas bort fra fylkeskommunen, eksempelvis da ansvaret for sykehusdriften ble overført fra fylkeskommunen til statlige foretak. To politiske partier har erklært at fylkeskommunen bør legges ned, fordi den er overflødig. I en slik kontekst - hvilken rolle kan fylkeskommunen ha, når det gjelder å styrke kommunenes kapasitet til å utvikle kompakte, funksjonelle og klimarobuste byer og tettsteder? Vil fylkeskommunens bistand gjennom partnerskaps- og nettverksjobbing eller gjennom tydelige styringssignaler i for eksempel regionale planer for klimatilpasning, være noe som kan styrke kommunenes klimatilpassingskapasitet i arealplanleggingen?

### **3.1.4 Klimatilpasning i kommunenes arealplanlegging – hva er status?**

Forskning viser at klimatilpasning må alminneliggjøres som en del av den vanlige planleggingen, dersom vi skal lykkes med tilpasningen (Smit og Wandel 2006). Spørsmålet er i hvilken grad norske kommuner har alminneliggjort klimatilpasning ved å integrere dette i sin vanlige planleggingspraksis? En undersøkelse NIBR har gjennomført viser at 90 % av de intervjuede ordførerne mener kommunene bør gjøre mer (Berglund og Nergaard 2008 s.32). Undersøkelsen viser også at kun 30 % hadde gjort egne Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) (ibid s.11). Det ser ut til å være et stykke igjen før kommunene har arbeidet systematisk med dette temaet på et strategisk nivå, noe også andre undersøkelser understøtter (DSB 2007).

Et forskningsprosjekt på kommunenes arbeid med klimatilpasning, NORKLIMA - delprosjekt PLAN, oppsummerer funn fra prosjektet, når det gjelder klimatilpasning i arealplanlegging og kommunenes klimatilpasningskapasitet. Funnene indikerer at verken markedsmekanismer eller reguleringer i særlig grad fører til tilpasninger. Kommunene tar utgangspunkt i ekstremhendelser, og så legger de kanskje på litt ekstra som en sikkerhet, for eksempel når det gjelder flomsoner. Aktørene forholder seg til et sovende hierarki, og dette tolkes i prosjektet som at ”fraværet av signaler ovenifra fører til handlingslammelse i kommunene”. Det virker også som om ”kunder venter på utbyggere, som venter på kommunen, som venter på staten”. De undersøkte byene deltar i ulike læringsnettverk, men samtidig er det ”få tegn til at det fører til faktiske tiltak”. Profesjonelle nettverk har imidlertid mye å si på grunn av fraværet av hierarkiske signaler (Klaussen et al. 2010). Funnene fra dette forskningsprosjektet danner et viktig grunnlag for det videre arbeidet med avhandlingen.

### **3.2 Forskningsprosjektet CLIMADAPT**

Et annet forskningsprosjekt, som pågår for tiden er CLIMADAPT - prosjektet ”Fra klimakunnskap til lokaltilpasning – hvordan kan vi styrke lokale myndigheters klimatilpasningskapasitet?” Denne avhandlingen er skrevet i tilknytning til dette prosjektet, som er et samarbeid mellom CIENS- instituttene Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), CICERO (senter for klimaforskning), Norsk institutt for vannforskning (NIVA), Norges tekniske og naturvitenskapelige universitet (NTNU) og Universitetet i Oslo (UIO). Bakgrunnen for at prosjektet ble igangsatt er et behov for strategier og handling for å møte klimaendringene. Implementeringen av klimatilpasningsstrategier og tiltak er for dårlig og går

for langsomt, blant annet fordi det er mange og ulike barrierer mot klimatilpasning. Prosjektet ser nærmere på to sektorer med ansvar for klimatilpasning - arealplanlegging og vann- og avløpssektoren. Hensikten med prosjektet er å forbedre forståelsen for klimatilpasning, for slik å styrke mulighetene for at klimatilpasning faktisk blir gjennomført; å ”oversette” fra eksperter til ikke-eksperter – fra forskning til politikk og forvaltning. I forskningsprosjektet fokuseres arealplanlegging som et sentralt virkemiddel for å samordne ulike aktiviteter og hensyn på lokalt nivå. CLIMADAPT prosjektet har gjort en geografisk avgrensning til fem case-kommuner i Oslo-regionen (CLIMADAPT prosjektsøknad 2009).

### **3.3 Hensikten med denne avhandlingen**

Min hensikt med denne avhandlingen er å bidra til mer kunnskap om fylkeskommunens rolle og oppgaver i arbeidet for at klimatilpasning skal bli en integrert del av all samfunnsplanlegging. Utfordringene er mange i klimatilpasningsarbeidet, og mye av utfordringene kan knyttes til samordnings- og styringsutfordringene i den offentlige forvaltningen, samt usikker kunnskap og mangelfull kunnskapsoverføring. Innfallsvinklene til temaet kunne derfor vært mange. Jeg velger imidlertid å se spesielt på fylkeskommunens rolle i klimatilpasningsarbeidet, med særlig fokus på hvordan fylkeskommunene kan bistå kommunene, siden kommunene har et hovedansvaret for å tilpasse samfunnet til klimaendringene. Særlig er det interessant å studere hvilke styringsmuligheter fylkeskommunene har overfor kommunene, og hva som hindrer eller fremmer oppfølging av vedtatt regional politikk ute i kommunene. Dette temaet var også utgangspunkt for en prosjektoppgave om fylkesplanen som styringsverktøy, som denne avhandlingen delvis bygger videre på (Dahle 2009). En gjennomgang av forskning på klimatilpasning ved oppstarten av arbeidet med avhandlingen, har dessuten gitt inntrykk av at det er lite fokus på fylkeskommunens rolle i klimatilpasningsarbeidet. CLIMADAPT-prosjektet berører heller ikke fylkeskommunens rolle. Forhåpentligvis gir dermed denne avhandlingen et bidrag til å belyse deler av dette forskningsområdet, samtidig som forståelsen for fylkeskommunens rolle blir bedre. Den økte kunnskapen om fylkeskommunens rolle i klimatilpasningsarbeidet kan også være et bidrag til fylkeskommunens valg av strategier i tilpasningsarbeidet.

### **3.4 Spørsmål som grunnlag for spissing av problemstillingen**

Jeg avslutter gjennomgangen så langt med en opplisting av de spørsmål jeg stiller som grunnlag for en ytterligere spissing av avhandlingens problemstilling:

- Vil en alminneliggjøring (mainstreaming) av klimatilpasning, slik at det oppfattes som et ”vanlig”, men utfordrende arealplantema, fremme kommunenes klimatilpasningskapasitet?
- Handler egentlig kommunenes kapasitet til klimatilpasning om kommunenes styringsutfordringer og kapasitet til å drive en god, miljøvennlig og robust by- og stedsutvikling?
- I hvilken grad kan kommunenes manglende kapasitet til klimatilpasning, forklares med fravær av styringssignaler?
- I hvilken grad preger nettverksstyring (governance) kommunenes planlegging og arealforvaltning, og hvilken betydning har dette for kommunenes handlings- og styringskapasitet i planleggingen? Og hvordan blir demokratihensynene i slik planlegging ivare tatt?
- Vil fylkeskommunenes bistand gjennom partnerskap, prosessstilrettelegging, prosessgjennomføring og nettverksbygging hemme eller fremme kommunenes klimatilpasningskapasitet i arealplanleggingen?
- Vil fylkeskommunenes bistand gjennom tydeligere styringssignaler, for eksempel i form av regionale planer om klimatilpasning (eventuelt med planbestemmelser til planene) hemme eller fremme kommunenes klimatilpasningskapasitet i arealplanleggingen?
- På hvilken måte har det betydning at fylkeskommunenes rolle og legitimitet til å styre kommunene stadig er omdiskutert og at fylkeskommunene stadig trues med nedleggelse?

De fire første spørsmålene handler om hvordan en ”avmystifisering” av temaet klimatilpasning kan ha betydning for kommunenes kapasitet til å håndtere temaet inn i den daglige arealplanleggingen, og at det er relevant å studere hva som generelt påvirker kommunenes styrings- og handlingskapasitet i arealplanleggingen. De tre siste spørsmålene handler om hvilke styringsmuligheter fylkeskommunene har overfor kommunene i arealplanleggingen. Med disse spørsmålene som utgangspunkt velger jeg å avgrense forskningstemaet ved å fokusere på fylkeskommunens rolle og styringsmuligheter, og koble dette til hva som hemmer eller fremmer kommunenes kapasitet til klimatilpasning i arealplanleggingen. Jeg formulerer følgende problemstilling:

### **Fylkeskommunens rolle i klimatilpasningen – partner eller myndig dommer?**

**Hva hemmer eller fremmer kommunenes klimatilpasningskapasitet i arealplanleggingen**

- prosessstilrettelegging og læring i nettverk eller tydeligere styringssignaler?

### 3.4.1 Modell for å klargjøre tanken

Jeg antar at det er noen sammenhenger i denne avhandlingens problemstilling og at både tydelige styringssignaler og prosesstilrettelegging fra fylkeskommunene har betydning for kommunenes kapasitet i planleggingen av god, miljøvennlig og robust byutvikling. Det vil si at de tar inn klimatilpasning i sin arealplanlegging. Denne antakelsen baserer jeg på mange års erfaring med kommune- og fylkesplanlegging, samt nyere forskning på området. Jeg antar med andre ord at det er en sammenheng mellom fylkeskommunens to typer styringsformer – tydeligere styring gjennom regionale planer, som det også er mulig å knytte juridisk bindende planbestemmelser til, og tilrettelegging av gode nettverks- og planprosesser, som skaper felles forståelse og aksept for rammene for planleggingen. Jeg formulerer 4 underliggende spørsmål, angående de to styringsformene og hvorvidt de kan være komplementære og utfylle hverandre. Det vil si om de negative eller utilstrekkelige effektene ved den ene styringsformen kan oppveies av de positive effektene av den andre styringsformen og vice versa:

1. Kan styring fra fylkeskommunene i arealplanleggingen gjennom regionale planer (eventuelt med regionale planbestemmelser), ha *positive effekter* ved at kommunene sparer tid og ressurser i planprosessene og forhandlingene med private utbyggere og eiendomsutviklere? Vil dette i så fall fremme kommunenes kapasitet, slik at klimatilpasning tas inn i arealplanene?
2. Kan styring fra fylkeskommunene i arealplanleggingen gjennom regionale planer (eventuelt med regionale planbestemmelser), ha *negative eller utilstrekkelige effekter* i form av motstand fra kommunene og de private aktørene? Kan resultatet i så fall bli suboptimalisering, ved at klimatilpasning tas inn i arealplanene, men at planene bare fungerer som ”papirplaner” og at det blir en omfattende dispensasjonspraksis?
3. Kan prosesstilrettelegging fra fylkeskommunen gjennom læringsnettverk om klimatilpasning for kommunene og gode planprosesser som involverer kommunene og de private aktørene, ha *positive effekter* ved at det utvikles felles forståelse? Gir dette i så fall grunnlag for handling slik at klimatilpasning tas inn i arealplanene?
4. Kan prosesstilrettelegging fra fylkeskommunene gjennom læringsnettverk om klimatilpasning for kommunene og gode planprosesser som involverer kommunene og de private aktørene, ha *utilstrekkelige effekter* ved at forståelsen ikke er tilstrekkelig, slik at klimatilpasning bare blir tatt inn i noen av arealplanene?

En modell kan klargjøre tanken og vise hvordan styringsformene kan utfylle hverandre:

		Fylkeskommunen som prosessstilrettelegger og nettverksbygger	
		Liten vekt på utvikling av felles forståelse og grunnlag for handling	Stor vekt på utvikling av felles forståelse og grunnlag for handling
Fylkeskommunens formelle hierarkiske styring	Sterk styring	Kommunene sparer tid og ressurser og får styrket sin posisjon i planprosessene og kan kreve klimatilpasning inn i arealplanene, men vil oppleve motstand og uthaling. Resultatet kan bli "papirplaner" og utstrakt bruk av dispensasjoner.	Kommunen lager arealplaner for god, miljøvennlig og robust byutvikling tilpasset endrede klimaforhold
	Svak styring	Kommunene mangler forståelse for klimatilpasning som planutfordring og mangler styringssignaler og klimatilpasning blir i liten grad tatt inn i arealplanene	Kommunen utvikler sammen med aktørene felles forståelse for klimaendringer og behovet for klimatilpasning, men kommunen mangler sanksjonsverktøy og klimatilpasning blir derfor kun tatt inn i noen av arealplanene

Figur 3.1. Fylkeskommunens komplementære roller og styringsformer

Modellen viser hvordan fylkeskommunens styringsformer kan virke sammen for å gi best resultat, dvs. at kommunene tar inn klimatilpasning i sine arealplaner. Dette fremgår av det øverste høyre hjørnet i figuren. Modellen viser også at dersom fylkeskommunen bare bruker den ene av disse styringsformene, vil man ikke oppnå samme gode resultat.

Videre i avhandlingen vil jeg prøve å finne svar på forskningsspørsmålene og belyse hvordan sammenhengene i problemstillingen kan være. Jeg prøver først å finne litteratur med ulike teoretiske tilnærminger, som kan bidra til større innsikt i problemstillingen. Deretter søker jeg å få belyst problemstillingen gjennom en teoretisk basert empirisk analyse.



## **4 Litteratur som belyser problemstillingen**

---

Litteratur som belyser kommunenes kapasitetsutfordringer i arealplanleggingen, kan gi en forståelse av de sammenhengene jeg studerer. Utgangspunktet mitt er nyere forskning som peker på at noe av forklaringen på kommunenes kapasitetsutfordringer kan være manglende styringssignaler fra overordnet nivå. Jeg velger derfor i den første delen av kapitlet å ta med en del litteratur som kan gi forklaring til hvorfor staten ikke kommer med tydelige styringssignaler til kommunene. Dernest går jeg videre med litteratur som gir bakgrunn for drøfting av fylkeskommunens rolle, og spørsmålet om hvordan fylkeskommunen kan bidra til å styrke kommunenes kapasitet til å tilpasse seg klimaendringer i arealplanleggingen. Teori om samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser og forvaltningsnivåer, samt nettverksteori er relevant, og jeg kommer spesielt inn på nettverksstyring i arealplanleggingen.

### **4.1 Reforme og styringsutfordringer i norsk forvaltning**

Kan reformene og moderniseringen i offentlig sektor ha påvirket statlig forvaltningsstyringsevne, og hvilken betydning har dette i så fall for miljøvernforvaltningen og håndteringen av de store klimautfordringene? Har reformene også bidratt til manglende styring fra det regionale nivået?

#### **4.1.1 Moderniseringstrender som kan forklare styringsutfordringene**

I den siste norske makt- og demokratiutredningen er en viktig konklusjon at statsmakten har fått en endret rolle de siste tiårene (Østerud, Engelstad og Selle 2003). Omfattende reformer har vært gjennomført i den norske forvaltningen og hovedretningen har vært en markedsliberal, incentivorientert trend som norske myndigheter har støttet (Tranøy og Østerud 2001 s.9). Politikken har vært inspirert av nyliberalismens framvekst på 80-tallet. Nyliberalisme kan defineres som ”et løst koblet sett av politiske oppfatninger som legger vekt på at den eneste legitime rollen til staten er å sikre det enkelte menneskes frihet, spesielt økonomiske frihet, med sterk vekt på den private eiendomsretten. Staten bør være av et minimum, det vil si drastisk redusert i både styrke og størrelse. Nyliberalisme kan ha innvirkning på organisering av politisk-administrative prosesser innenfor offentlig sektor ved at organisasjonsformer og modeller fra privat sektor brukes som forbilder for organisering av offentlig forvaltning” (Mydske, Claes og Lie 2007 s. 20). Målet med reformene har vært å

skape markeder, økonomisk vekst og individuell handlefrihet og innovasjon, og sentrale virkemidler har vært bruk av legal makt kombinert med ”nøytrale” økonomiske insitamenter (Veggeland 2010 s.183). Statlig styring og statlig sentralplanlegging har blitt vurdert som foreldede virkemidler, og staten har trukket seg tilbake fra den direkte samfunnsstyringen.

### **Minimalisering – et politisk valg**

Reformene er med andre ord drevet fram av politiske valg og ønsker om å modernisere offentlig sektor. Reformene har fulgt reformoppskrifter for minimaliseringsstrategier ut fra ønsket om å minimalisere det politisk-administrative apparatet. Begrunnelsen for minimaliseringen av statsapparatet har vært at dette medfører mer oversiktighet, et mindre tungrodd byråkrati, mindre sentralplanlegging og dermed mer effektivitet. Argumentasjonen er at offentlige budsjetter dermed blir lavere, noe som nasjonaløkonomisk kan gi grunnlag for reduserte skatter og avgifter (ibid s.54-56). Styringsprinsipper som kjennetegner nettverksstyring (governance) blir mer aktuelle, det vil si styring av selvregulerende aktører i formaliserte nettverk. Styringen baserer seg på lovgivning, regulering, avtaler og kontrakter og det skjer en rettsliggjøring av styringen. Avregulering for å fremme konkurranse på alle nivåer og i alle sektorer blir viktig, men samtidig følger reregulering, for å stabilisere de ekspanderende markedskrefter som minimaliseringsstrategien innebærer (ibid s.56).

### **Markedsgjøring av offentlig sektor**

Et viktig poeng i reformene, i tillegg til minimaliseringsstrategien, er å markedsgjøre offentlig sektor. Offentlig virksomhet blir erstattet av markedsaktører som utsettes for konkurranser, og gamle organisasjonsformer erstattes av nye, som rereguleres og tilpasses markedet (ibid s.62). Ideen er at statlig styring og inngripen vil begrense valgfriheten og nettverksbyggingen for bedrifter og individer, og på den måten hindre innovasjon. Politikerne bør derfor, i henhold til idegrunnlaget for reformene, styre minst mulig direkte ved intervensjoner, men heller indirekte ved regulering. Markedsgjøringen i offentlig sektor skaper dermed institusjoner og organer, som politisk sett styres indirekte ved hjelp av lovregulering, regelverk og finansielle midler. Det å oppnå resultater blir vektlagt, både av økonomiske grunner og av legitimitetsgrunner. Resultatfokuset innebærer samtidig en endring fra et fokus på politikkenes inntaksside til dens uttaksside. Systemets evne til å produsere blir viktigere enn de demokratiske prosessene som leder fram til resultatene (Fimreite og Medalen 2005 s.15). Måloppnåelse, reformer og innovasjon i offentlig sektor blir viktig (op.cit. s.63).

### **Hyppige reformer påvirker styringsevnen**

Fokuset på å oppnå resultater og vise innovasjonsevne kan altså være med å forklare hyppigheten av reformer i den norske forvaltningen. Og nettopp disse stadige reformene og omorganiseringene trekkes frem som en viktig årsak til styringsproblemene i forvaltningen (ibid). I den norske maktutredningen fastslås det at vi har fått en fragmentert stat ”brutt opp i et uoversiktlig beslutningssystem med uklare skillelinjer mellom nivåer og styringsprinsipper... Oversikten blir dårlig, likebehandling blir vanskelig å gjennomføre og den samordnede styringen går tapt – både den som skjer gjennom representative organer og den som skjer gjennom markedsmekanismer” (Tranøy og Østerud 2001 s.10). Mange saker faller dermed på tvers av departementsinndelingen. Dette krever samordning som så støter mot institusjonelle barrierer.

### **Økonomisme og New Public Management (NPM)**

En sentral ide, som har preget mye av reformene i norsk forvaltning, er forestillingen om at alle typer organisasjoner bør utformes med bedriften som organisatorisk ideal og at organisasjonens adferd også bør avspeile private bedrifters adferd, som konkurrerende markedsaktører. Denne forestillingen omtaler Røvik som ”økonomisme”, en forestilling som får stadig større spredning, som i stadig større grad tas for gitt, og som dermed framstår som selvbegrunnende (Røvik 2007, s.161). Et mye omtalt og omdiskutert uttrykk for denne økonomismen er fenomenet New Public management (NPM), som omfatter forsøkene på å omforme offentlig forvaltning og virksomheter etter forbilder fra private bedrifter (Veggeland 2010 s.68). NPM-reformene handler blant annet om forholdet mellom politikk og forvaltning, mellom politikk og fag, og at det skilles mellom ulike roller, samt vektlegging av økonomiske hensyn i offentlig forvaltning (Mydske, Claes og Lie 2007 s. 363). Mål- og resultatstyring har fått stor oppmerksomhet, og det legges økt innsats inn på å klargjøre politiske mål og å måle resultatene av det administrasjonen oppnår. Målstyring er imidlertid et styringssystem utviklet for styring (management) av virksomheter som produserer varer og tjenester, og systemets forutsetning er entydige mål og en entydig ledelse. Dette kan skape utfordringer i offentlig forvaltning, fordi nettopp uenighet om både midler og mål er selve basisen for politisk styring og tilstedeværelsen av ulike politiske partier (Jacobsen 2006). Eksempelvis kjennetegnes sammensatte og komplekse tema som klimatilpasning nettopp av at det ikke er entydige mål, og at det kan være uenighet om midlene. En annen kritisk innvending til denne målstyringen er muligheten for ”overmåling” dvs. at det settes mål på områder, der det er mulig å måle resultater, og at det er disse områdene som får mest oppmerksomhet, selv om dette kanskje

ikke er de viktigste områdene, såkalt målforskyvning (ibid). Konsekvensen kan bli at ressursinnsatsen vris mot tjenesteproduksjon og enkeltprosjekter, som det er enklere å sette konkrete mål for. Miljømål og mål for samfunnsutvikling er derimot gjerne kvalitative mål og det kan være vanskelig å finne gode målemetoder for disse. Ved å bruke indikatorer forsøker man så å omdanne det ikke-målbare til noe som er målbart (Veggeland 2010). Når managementidealet vektlegges innen offentlig forvaltning kan det derfor medføre en tendens til at de økonomiske verdiene får mer oppmerksomhet enn de demokratiske verdiene (Lundquist 2008). Resultatet kan bli at demokratiutvikling og komplekse sammensatte samfunns mål, som for eksempel tilpasning til endringer i klima, får mindre oppmerksomhet.

#### **4.1.2 Framveksten av en reguleringsstat**

Reformene i forvaltningen har medført at staten trekker seg tilbake fra direkte deltakelse i fordelingen av ressurser, i tjenesteproduksjon, i eierskap og som samfunnsplanlegger, det vil si en tilbaketrekning fra offensiv styring til styring ved regulering eller regelstyring, og vi får framveksten av den regulerende stat (op.cit. s.16-17). Målet er å holde samfunnet på riktig spor uten direkte inngrep, men samtidig å korrigere uheldige samfunnsprosesser og hendelser. I konstitusjonell sammenheng skilles det mellom positiv og negativ makt. Positiv makt er makten til å initiere politisk handling, det vil si realpolitisk samfunnsstyring. Den negative makten eller negative bindingene binder politikerne til tidligere (demokratisk) fattede vedtak og bidrar på den måten til å sikre langsiktighet og forutsigbarhet (Sejersted 2009, s.229-230). Middelet er regulering, som skjer ved lovgivning og et omfattende regelverk, og ved fremforhandling av rettslige avtaler og kontrakter. Hensikten med avtalene og kontraktene er at det fragmenterte nettverkssamfunn skal utvikle seg i ønsket og politisk vedtatt retning. Reguleringen blir samtidig ansett som en nøytral styringsform og anvendt som en ramme for løsninger på de fleste samfunnsproblemer. Når utfordringene er alvorlige og komplekse, som for eksempel finanskrise eller, som temaet for denne avhandlingen – behovet for å tilpasse seg klimaendringene som følge av klimakrise – reises det ofte et unisont spørsmål om ikke mer nasjonal eller internasjonal regulering er selve løsningen. ”Kravet om regulering er blitt like avpolitisert som kravet om demokrati, og vi får framveksten av reguleringsstaten” (op.cit. s.11). Utviklingen av reguleringsstaten forsterkes av noen trender, som jeg gir en kort gjennomgang av i dette kapitlet.

### **Rettslig autoritet og ekspertmakt**

At staten trekker seg tilbake fra direkte styring, fører til til sterk vekst i antall reguleringer og insitament, som har som siktemål å hindre uønskede bivirkninger av avreguleringer og politiske prioriteringer, samt å få reguleringene til å virke. Profesjoner og ekspertkomiteer utarbeider forslagene til reguleringer og deres tilhørende insitament for realisering.

Ekspertkomiteer, organer og tilsyn overtar dermed politikernes oppgaver i stort omfang, noe som kan skape uklare ansvarsforhold, mindre innsyn i utviklingsprosessene, og mindre etterprøvnbarhet (ibid s.37). Politikken rettsliggjøres og den økende internasjonaliseringen, og i særlig grad europeiseringen forsterker denne trenden og kan bidra til demokratiets forvitring. Institusjoner utenfor vår demokratiske kontroll utformer en strøm av EU-lover og forskrifter, som blir automatisk bindende for oss, og dette skaper et demokratisk underskudd (Sejersted 2009). Politikken rettsliggjøres også ved at styringsinstrumenter som mål- og resultatstyring, avtaler og kontrakter, måling av resultater, kvalitetssikringssystemer, rapportering, kontroll og revisjon erstatter politisk kontroll (op.cit.).

### **Økende krav til rapportering og kontroll**

Som vi har sett er begrunnelsene for reformene som er gjennomført i forvaltningen, å skape resultater gjennom økt effektivitet. Mål- og resultatstyring er et av de sentrale virkemidlene som er tatt i bruk, og dette krever et omfattende rapporteringsarbeid og tilsvarende arbeid med telling, oppsummering og kontroll av rapportering. Mange studier og analyser viser at den ønskede effektiviseringen ofte uteblir og at det motsatte skjer – administrasjonen av reguleringer og kontroll svulmer opp og transaksjonskostnadene øker (ibid s.45). Samtidig har Riksrevisjonen kanskje blitt mål- og resultatstyringens viktigste målbærer (Brox 2011).

### **Revisjon som styringsverktøy – utenfor politisk kontroll**

Siden staten og andre offentlige myndigheter har behov for å gjenvinne samfunnsmessig kontroll og tillit i en tid med omfattende reformer, omorganiseringer og økt sårbarhet, får vi en eksplosiv vekst av revisjon på alle nivåer. Særlig gjelder dette forvaltningsrevisjon, som er knyttet til overvåking og inspeksjon av administrativ praksis, samt oppfølging av vedtak og regelverk. I Norge har Riksrevisjonen og Kommunerevisjonen ansvaret for denne typen revisjon, som har som formål å sikre god samfunnsstyring og tillit ved varslet og ikke-varslet inspeksjon. Revisjonen har full adgang til alle opplysninger og dokumenter, og alle statlige og kommunale organer har plikt til å svare på Riksrevisjonens og Kommunerevisjonens henvendelser. Overvåking av om politiske vedtak iverksettes i tråd med gjeldende lover, regelverk og prosedyrer er et sentralt område for revisjonen, som skal påse at feilvurderinger

ikke finner sted og at de politiske intensjonene med vedtakene blir fulgt (op.cit. s.47-48). Forvaltningsrevisjonen kan ses som en utvidelse av reguleringsmakten og er i liten grad er under direkte demokratisk kontroll.

Ut fra gjennomgangen så langt ser det ut til at jeg kan oppsummere med at reformene har ført til endringer i norsk forvaltning, som har gjort styring og samordning vanskeligere, samt at innsatsen i forvaltningen vrir over mot det som er målbart og gir raske synlige resultater. Miljø- og klimautfordringene kan dermed være utfordringer som det er vanskeligere å få oppmerksomheten rettet mot. Samtidig har staten trukket seg tilbake fra direkte samfunnsstyring og gått over til indirekte styring gjennom reguleringer og økonomiske insitamenter. Hvordan preger disse reformene norsk miljøvernforvaltning og klimapolitikk?

#### **4.1.3 Reformene og styringsutfordringene i miljøvernforvaltningen**

Miljøvernforvaltningen har også blitt påvirket av reformene i den forstand at man er opptatt av å utnytte markedsmekanismer for å oppnå miljøgevinster og mer effektiv ressursanvendelse, såkalt økologisk modernisering (Reitan 2001). Fokuset har vært på å få etablert de rette insitamenter, for slik å påvirke individuell adferd, samt å korrigere uheldige virkninger av økonomisk vekst og individuell handlefrihet. Avgifter og priser som reflekterer kostnadene for miljøet har vært sentrale elementer. Idealene om konkurranse på like vilkår, der man tar hensyn til uønskede sidevirkninger i henhold til markedsøkonomiske prinsipper, har imidlertid vist seg å være vanskelig å realisere. Resultatet har ikke blitt like vilkår og incentiver, men en fragmentert politikk og et avgiftsregime der forbrukere må betale CO<sup>2</sup>avgifter, mens sterke næringsinteresser, som den kraftkrevende industrien, har fått unntak (ibid). Samtidig har reformenes vektlegging av økonomihensyn bidratt til at kommunene først og fremst har fokus på serviceproduksjon og ikke miljø- og klimaforvaltning til tross for at kommunene har en nøkkelrolle når det gjelder disse tverrsektorielle utfordringene (Hovik og Reitan 2004). I en sammenligning mellom svensk og norsk klimapolitikk, vises det til at den statlige styringen for lokalt klima- og miljøarbeid i Norge har vært fragmentert og gått i rykk og napp (Leiren, Hepsø og Kasa 2009). Andre studier viser at dereguleringen av offentlig sektor, kan ha negative konsekvenser når det gjelder samfunnets sårbarhet overfor klimaendringene. Privatisering av offentlig sektor og mindre vekt på regulering av private aktører, kombinert med en generell prioritering av kortsiktig gevinst i alle deler av samfunnet, kan gi dårligere vilkår eksempelvis for vedlikehold av offentlig infrastruktur, noe som kan

gjøre samfunnet mer sårbart for klimaendringer (Husabø og Aall 2008). Et annet eksempel på at staten velger de indirekte styringsformene, er Miljøverndepartementets LA21-satsing (Lokal Agenda 21), som skulle sette fokus på det lokale ansvaret for å bidra til et bedre globalt klima gjennom å ”tenke globalt og handle lokalt”. De statlige myndighetene la stor vekt på informative virkemidler, som å etablere nettsteder, arrangere konferanser og utarbeide brosjyremateriell. Oppfølgingen lokalt var imidlertid marginal og arbeidet falt sammen etter at støtten fra sentralt hold var borte. En undersøkelse fra 2005 viser at en viktig hindring for kommunene i klimapolitikken er at signalene fra staten til kommunene har vært sprikende og tiltakene tidsbegrenset (Leiren og Kasa 2010).

Så langt kan jeg kan jeg oppsummere med at de hyppige reformene med sterk vektlegging av økonomiske verdier og managementidealer kombinert med deregulering og reregulering har gitt staten styringsutfordringer, og det har påvirket miljø- og klimaforvaltningen. Spørsmålet om også det regionale nivået er påvirket av reformene i norsk forvaltning.

#### **4.1.4 Styringsutfordringer på regionalt nivå**

Utfordringene på det regionale nivået dreier seg om forholdet mellom politikk, forvaltning og sektoroppgaver. Skal det være regioner med politikk eller regioner med statlig forvaltning (Mydske 2006 b, s.210). Historisk sett er fylkeskommunen det siste tilskuddet på utviklingen av et representativt politisk system, og representerer derfor en annen utvikling enn den framveksten av en reguleringsstat som jeg har beskrevet tidligere i kapitlet. Men fylkeskommunen er utsatt for sterkt press og spørsmålet er om fylkeskommunen står overfor en videre utvikling eller avvikling (Mydske 2006 a, s.17).

#### **Hvordan har reformene i offentlig forvaltning påvirket regionalt nivå?**

Den regionale organiseringen i Norge består av den regionale statsforvaltningen, det regionale demokratiet (fylkeskommunene) og samspillet mellom regionstat og regiondemokrati (Baldersheim og Christensen 2007 s.105). Fra tidlig 1970-tall og utover ble det arbeidet systematisk med å overføre oppgaver og ansvar fra staten til kommuner og fylkeskommuner, som en del av utviklingen av det representative politiske styringssystemet. I 1976 skjedde endringen til den fylkeskommunen vi har i dag, det ble innført direktevalg til fylkestinget, fylkeskommunen fikk anledning til å skrive ut egne skatter og fylkeskommunen fikk egen administrasjon (Baldersheim 1997). Men fra 1990-tallet skjedde det endringer og fylkeskommunen var utsatt for tiltakende kritikk, dels prinsipiell og dels fokusert på

fylkeskommunen som tjenesteyter. Sykehusene ble overført til statlig forvaltning, regiondemokratiet mistet oppgaver. Når sykehusoppgavene blir overført til statlige foretak, som drives etter forretningsinspirerte ideer, kjenner vi igjen trekk ved de omtalte NPM-reformene. Utviklingen fremstår imidlertid ikke som planlagt, men mer som et resultat av en svak forvaltningspolitisk styring – en ”garbage can”-tilnærming, hvor løsningene søker problemer, og ikke omvendt (Christensen et al. 2009). Problemstillingene til enkeltsektorer dominerer og ”små grupper av statssekretærer og en målbevisst statsråd kan gjennomføre forvaltningspolitiske kupp når opposisjonen står uten klare alternativ” (Baldersheim og Christensen 2007 s.124). Det regionale demokratiet er med andre ord på vikende front. Det kan se ut til at mangelfull samordning er en minst like stor utfordring for det regionale nivået som for den statlige forvaltningen, selv om forklaringene på dette like mye er mangel på politikk, som politisk drevne reformer. Den mangelfulle samordningen kan gi utfordringer når det gjelder spørsmålet om tydeligere styringssignaler til kommunene fra det regionale nivået. Før jeg kommer inn på spørsmålet om fylkeskommunens rolle i samfunnsstyringen i en slik kontekst, vil jeg se nærmere på ”samspillet mellom regiondemokrati og regionstat”, nærmere bestemt forholdet mellom fylkeskommunen og fylkesmannen.

#### **4.1.5 Balansen mellom fylkeskommunen og fylkesmannen**

Fylkesmannen er statens øverste representant i fylket. Fylkesmannen er tilsynsfører og klageinstans i forhold til kommunesektoren, samt samordningsinstans i forhold til annen statsforvaltning i fylket. Særlig den siste rollen har vokst i embetet når det gjelder oppgaver og personell, men samtidig skjer det et frislipp av statlige distriktsinndelinger, som sterkt reduserer rekkevidden av samordning gjennom fylkesmenn med fylket som geografisk ramme. Embetene gir selv uttrykk for at denne utviklingen setter samordningsrollen under press. Dette understøtter altså konklusjonene om en svak forvaltningspolitikk som mangler helhet og styring (Baldersheim og Christensen 2007 s.111-112).

#### **Spenningspotensiale og kryssende konfliktlinjer på regionalt nivå**

Det regionale nivået preges av at den statlige myndighetens betydning har vært omvendt korrelert med den betydning som den politiske regionkommunen har hatt. I Norge har det vært en slags maktbalanse og rivalisering mellom fylkesmannsembetet og fylkeskommunen, og gjennom årene en skiftende balanse (Mydske, Granlund og Disch 2006, s.34). Balansen mellom fylkeskommune og fylkesmann kan bety større spenningspotensial. Spenningen kan ha sin rot ”ute i samfunnet”, mellom by og land, mellom distrikt og sentrum, mellom statlige



og lokale interesser (Mydske 2006 b s.213). En lignende forklaring finnes i Rokkans teori og kjente begrep *kryssende konfliktlinjer* anvendt på studiet av norsk politikk, dvs samspillet mellom ulike skillelinjer – geografi, religion, sentrum-periferi og klasse, som en modell for forståelse av norsk samfunnsutvikling (Rokkan 1987). Kryssende konfliktlinjer kan være en del av forklaringen på hvorfor det regionale nivået og organiseringen av dette er omstridt og omdiskutert, og hvorfor forvaltningspolitikken på dette området er så svak.

### **Regulering, tilsyn og kontroll eller realpolitisk styring?**

Fylkeskommunen representerer en utvikling av et representativt politisk system. En eventuell forlengelse av demokratiseringslinjen i Norge ville være å overføre flere oppgaver fra regional statsetat til fylkeskommunen. Demokratiseringen vil motsatt bli reversert hvis fylkeskommunen nedlegges eller når oppgaver flyttes fra fylkeskommune til stat, slik det skjedde med sykehusene. En kompensering etter sykehusreformen med overføring av statlige oppgaver til fylkeskommunen, kan sees som bekreftelse på en gitt balanse (Mydske 2006 a, s.20). Dette skjedde med Forvaltningsreformen fra 1. januar 2010, da fylkeskommunen blant annet overtok ansvaret for mange av riksvegene, samt at oppgaver innenfor landbruk og miljø ble overført fra fylkesmannen til fylkeskommunen (Kommunal- og regionaldepartementet 2008). En støtte til teorien om maktbalanse og rivalisering, kan det også være når det i NOU om klimatilpasning (Miljøverndepartementet 2010) foreslås at fylkesmannen må få hovedansvaret for klimatilpasning på regionalt nivå, og at fylkesmannen trenger økte ressurser til disse oppgavene. I tillegg foreslås det at lovverket må styrkes med en ny forskrift om klimatilpasning, som fylkesmannen vil få et hovedansvar for å følge opp.

De to arenaene for offentlig myndighet på mellomnivået – en regionalpolitisk og en statlig administrativ – representerer to ulike beslutningsmodeller. I den politiske institusjonen, fylkeskommunen, avgjøres fordelingen av ressurser gjennom flertallsvedtak etter forhandlinger med politiske interesser. I den administrative institusjonen, fylkesmannen, fattes vedtakene etter faglige og formelle kriterier og regler, både som regelanvendelse og som skjønnsavgjørelse innenfor et regelverk, som avspeiler nasjonale normer (Mydske 2006b, s.212). Forholdet mellom fylkesmannen og fylkeskommunen handler i prinsippet om forholdet mellom kontroll og effektivitet på den ene siden, og politisk representasjon og demokrati på den andre siden. Konstitusjonelt handler det om forholdet mellom negativ og positiv makt (Sejersted 2009). Om det er plass for fylkeskommunen, er dermed et spørsmål om hvorvidt det er plass for politikk og demokrati på dette nivået (op.cit. s.212). Spørsmålet

er om løsningen på kriser som klimakrisen og klimatilpasning, er mer indirekte styring fra staten gjennom regulering og ny forskrift, eller om det er mer realpolitiske inngrep og styring det er behov for.

#### **4.1.6 Fylkeskommunens rolle i den realpolitiske styringen**

Fylkeskommunens funksjon er formidling fra samfunnet og rollen som politisk kanal som virker direkte gjennom folket, mens fylkesmannens funksjon er kontroll, tilsyn og formidling av statlig politikk (ibid s.215). Med andre ord har fylkeskommunen en spesiell politisk formidlingsrolle på regionalt nivå, som ikke kan erstattes av noe forvaltningsorgan. Spørsmålet er hvor ”politisk” regionpolitikken er. Dette dreier seg om hvor mye som har forvaltningskarakter (regulering og kontroll i implementering av statlig politikk), og hvor stort rom de politiske interesser og skjønn har, enten det skjer som fordelingsvirksomhet, eller som omfordeling og strukturpolitikk. De klareste eksemplene på strukturpolitikk er samfunnsplanlegging, som er rettet mot strukturer som bosettingsmønster, infrastruktur, næringsliv osv. (ibid s.221). Tjenesteyting har lenge vært den dominerende oppgavetypen, men utviklingsoppgaver er nå i ferd med å bli viktigere i fylkeskommunene, for eksempel ved at oppgaver og verktøy for fylkeskommunenes samfunnsplanlegging har blitt styrket gjennom den nye plan- og bygningsloven (Kommunal- og regionaldepartementet 2008). Det kan da skje en forskyvning fra reguleringspolitikk til mer omfordelings- og strukturpolitikk, noe som vil forsterke det ”politiske” aspektet ved regionpolitikken. En undersøkelse gjennomført blant fylkespolitikere viser at fylkespolitikkerne selv forventer at samfunnsplanlegging vil og bør få større betydning i tiden fremover (Mydske, Granlund og Disch 2006 s.56). Men realismen og effektiviteten i dette er igjen avhengig av den institusjonelle statusen som fylkeskommunen vil få i årene fremover. Selv om Mydske viser til at en slik politisk myndighet til nå har blitt avgrenset av fylkeskommunens manglende ”overkommunestatus” (Mydske 2006 b s.224), kan den nevnte styrkingen av fylkeskommunens rolle som samfunnsplanlegger og planmyndighet overfor kommunenes samfunnsplanlegging, styrke fylkeskommunenes muligheter til å drive realpolitikk på det regionale nivået.

Fylkeskommunen har også en viktig rolle i den regionalpolitiske styringen gjennom å delta i ulike prosesser og nettverk sammen med kommunene, næringslivet og andre aktører. Regional utvikling stimuleres gjennom samordning og samarbeid på tvers av institusjonsgrenser, der særlig samarbeid med privat sektor blir verdsatt. En slik form for

regional styring og utvikling vil være adhoc- og prosjektpreget, slik nettverksforvaltning gjerne er (Baldersheim og Christensen 2007, s.127). Baldersheim og Christensen mener imidlertid at fylkeskommunens muligheter til politisk samfunnsstyring gjennom samfunnsplanlegging er uaktuell og at visjonen om den brede, integrerende regionplanen er en illusjon. Derimot pekes det på fylkeskommunens rolle som deltaker i nettverk, som kanal for idemyldring og arena for idekonkurransen og som foredler av idekvalitet gjennom deliberative prosesser. Slik kan regional styring utvikles også innenfor et fragmentert regionalt system (ibid s.127). Det vises med andre ord til behovet for å samarbeide på tvers av organisasjoner og forvaltningsnivåer og til en form for nettverksstyring eller styring av nettverk. I det neste kapitlet vil jeg derfor presentere litteratur, som kan belyse hvordan slik nettverksstyring kan skje. Innledningsvis ser jeg nærmere på utfordringer knyttet til samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser og forvaltningsnivåer.

## **4.2 Demokratisk styring i nettverkssamfunnet**

Knudsens teori om samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser tar utgangspunkt i at nettverksbygging og interorganisatorisk koordinering er nødvendig for å få til kapabilitetsutvikling i offentlige sektor. Med kapabilitetsutvikling mener Knudsen kombinasjonen av kompetanse og kapasitet (Knudsen 2004). Teorien er relevant med tanke på hvordan kommunenes klimatilpasningskapasitet kan styrkes. Knudsen påpeker at konteksten er vel så mye et spørsmål om psykologi og antropologi, som institusjonelle rammer og grenser (ibid s.23). I dette kapitlet går jeg gjennom noen hovedpunkter fra Knudsens teori og spørsmålet er om fylkeskommunen gjennom ulike former for samarbeid med kommunene, kan lykkes med å øke kommunenes kapabilitet, og slik kan bidra til at kommunene tar klimatilpasning inn i arealplanleggingen.

### **4.2.1 Perspektiver på samarbeid, koordinering og styring**

Knudsen angir to perspektiver på samarbeid: Utvekslingsperspektivet og mandatperspektivet.

#### **Utvekslingsperspektivet og mandatperspektivet**

Utvekslingsperspektivet dreier seg om koordinering uten ordre ovenfra, mens mandatperspektivet forutsetter at en overordnet instans gir ordre om samhandling mellom enheter på lavere nivå. Skillet er ikke så tydelig, fordi formell maktposisjon sjelden er tilstrekkelig til at en overordnet instans kan tvinge gjennom koordinering mellom lavere

enheter. Mandatperspektivet er derfor på mange måter en underkategori til utvekslingsperspektivet (ibid s.26). For å oppnå ”ytelsen” samarbeid eller koordinering på grunnplanet, må også den overordnede enhet tilby motytelser, eventuelt straff for ikke å følge ordre. I henhold til mandatperspektivet vil noen ganger overordnede hensyn tilsi at samhandling bør finne sted, selv om de berørte enhetene ikke selv kan innse at de har noen fordel av det, eller selv om de enkelte enhetene ikke har oversikt over hvem de burde samarbeide med. I slike tilfeller er det nødvendig at den overordnede myndighet etablerer et mandat for samarbeid (ibid.s.33). Hovedspørsmålet er om de underordnede enhetene uten videre avfinner seg med den overordnede instansens koordineringsframstøt, eller om den overordnede instansen må ty til tvang, eventuelt kjøpslå for å få partene til å akseptere økt koordinering. Mandatperspektivet blir da en forlengelse av utvekslingsperspektivet (ibid s.34).

### **Mandat som koordineringsstrategi**

Samarbeid kan være ressurskrevende og direktiv som kommer ovenfra skaper ofte motstand. Historiske tilfeldigheter, personlige egenskaper og valg av koordineringsstrategi, har derfor betydning. Autoritet er dels et resultat av overordnede (juridiske) foranstaltninger og ressurstilførsel, og dels et resultat av enhetenes egne manøvrer (ibid s.36). Sterkest posisjon har koordinatoren selvfølgelig, hvis et koordineringsframstøt kan baseres både på legalistisk grunnlag og på partenes ressursavhengighet (ibid s.38). Et koordineringsmandat i form av for eksempel bestemmelser, vil med andre ord ha et legalistisk grunnlag, men dersom partene ikke har forståelse for bestemmelsene, vil de antagelig skape motstand, og resultatet kan bli at koordinering blir mislykket. Knudsen peker videre på at dersom siktemålet er å få gjennomslag for en større policyendring, slik tilfellet er når det gjelder klimatilpasning, er det særlig viktig å inkorporere parter som kan utøve makt. Legitimitetskriteriet er viktig, og organisasjoner og grupper som blir sterkt berørt av beslutningsutfallet, bør være representert, selv om de ikke har markert seg som en maktfaktor. Selv om koordinatoren helst vil unngå brysom opposisjon, er det generelt bedre - så lenge siktemålet er beslutning eller problemløsning – å inkludere for mange enn for få (ibid s.42).

### **Premisser for samarbeid**

Knudsen peker på tre kriterier for å lykkes med samarbeid - domenekompatibilitet, ideologisk og kvalitetsmessig kompatibilitet og mandatkompatibilitet. Med domenekompatibilitet forstås forholdet mellom enhetenes domeneavgrensninger, og hvordan dette forholdet er en nøkkelfaktor i samarbeidet. Dette har sammenheng med at ønsket om å forsvare og utvide

eget domene for mange offentlige organisasjoner, som for mange privatbedrifter, er en hovedmålsetting, til tross for at de offisielle dokumentene sier noe annet. Rollefordelingen og eksisterende domene har en legitimerende og beskyttende funksjon, som kan være avgjørende for kvaliteten på samarbeidet. Det beste utgangspunktet for et vellykket samarbeid, er når organisasjonene kan utfylle hverandre og utnytte hverandres kompetanser, det Knudsen kaller delvis overlappende domener. I slike situasjoner anses samarbeid å være nyttig ut fra fordelingen av oppgaver mellom de forskjellige enhetene (ibid s.43-44). Den neste betingelsen for et vellykket samarbeid er at partene har kompatible ideologier og kompatible kvalitetsmessige oppfatninger av hverandre. Med ideologisk kompatibilitet menes synet på hva som er de gode arbeidsmåtene og hva partene og andre aktører i et potensielt samarbeid står for. Den kvalitetsmessige kompatibiliteten uttrykker partenes vurdering av hverandres faglige prestasjonsnivå. Dette innebærer at parter som skal samarbeide bør ha et noenlunde likt kvalitetsnivå, og i det minste bør de ha respekt for hverandres arbeid (ibid s.44-46). Dersom det foreligger både en rimelig grad av domenekompatibilitet, ideologisk kompatibilitet og kvalitetsmessig kompatibilitet, mener Knudsen at viktige betingelser for samarbeid er til stede (ibid s.46). Dersom samarbeid likevel ikke kommer i stand til tross for at de potensielle samarbeidsgevinstene synes åpenbare, kan det være ønskelig med en form for påtrykk eller mandat. ”Mandatet kan realiseres gjennom å gi en av enhetene eller en overordnet instans plikt og rett til å initiere og kontrollere at koordinering finner sted, gjennom planlegging eller direkte styring. Eller mandatet kan foreligge i form av (juridisk bindende) direktiv til enhetene om at de skal samordne visse aktiviteter gjennom gjensidig tilpasning” (ibid s.46). Men, som tidligere nevnt, er den instansen som ønsker å få til mer koordinering mellom organisasjoner, avhengig av å ha den nødvendige autoritet for å få gjennomslag. Dette kan skje dels ved å ha noe å tilby de enhetene som medvirker til større koordinering, dels ved å ha legitimitet, og dels ved å ha økonomisk-juridisk makt til å tvinge fram koordinering (ibid s.46).

### **Mandatkompatibilitet gir bedre ressursutnyttelse og samhandlingsgevinster**

En fornuftig bruk av mandat kan kanalisere samhandlingen i retning av bedre ressursutnyttelse ved at et mandat kan redusere usikkerhet og unødig bruk av tid. Det kan også bidra til å redusere transaksjonskostnadene ved å avklare aspekter ved samhandlingen i mandatet. Med transaksjonskostnader menes alle kostnader som går med til å få i stand transaksjoner (samhandling), for eksempel kostnader forbundet med å forhandle, spesifisere, kontrollere og prute, samt eventuelle juridiske kostnader. Men dersom mandatet fører til økt

konflikt, kan transaksjonskostnadene øke og slik oppveie de antatte samhandlingsgevinstene (ibid s.50-51). Samhandlingsgevinster kan både være umiddelbare gevinster som for eksempel operativ rasjonalisering og forenkling av administrative rutiner, samtidig som samarbeidet kan styrke selvtilliten, troen på at det nytter, og opplevelsen av å komme i forkant av problemene. Kompetansespredning kan også være en gevinst ved at økt samhandling og problemløsning gir mulighet for læring på tvers av organisasjonsgrenser. Dette vil være høyst relevante gevinster når det gjelder komplekse utfordringer som klimatilpasning. Så langt har jeg ved hjelp av Knudsens teori vist hvilke betingelser som må være til stede for å lykkes med et samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser og forvaltningsnivåer, for å få til kapabilitetsutvikling i klimatilpasningsarbeidet. Dette gir en teoretisk tilnærming til fylkeskommunens mulige styringsformer – tilrettelegging av gode planprosesser og læringsnettverk, som kan sees som et ”frivillig” samarbeid og utveksling, eller regionale planer som ”påtrykk” eller mandat for koordinering av kommunenes arealplanlegging. En annen teoretisk tilnærming til disse styringsformene er å skille mellom ”myk” og ”hard” regulering.

### **Styring gjennom ”myk” og ”hard” regulering i reguleringsstaten**

Reguleringsformene i reguleringsstaten har, som nevnt, som siktemål å få marked og økonomi til å fungere. Hensikten er også å etablere sosial stabilitet, opprettelse av tillit mellom aktører i nettverk, økt fleksibilitet og bærekraftig utvikling. Myk regulering baserer seg på tillitskapende arbeid, kommunikasjon og kreativitet mellom samarbeidende aktører. Dette skal utløse mekanismer som fremmer et sett av mål som reguleringene er beregnet på å oppnå. Myk regulering baserer seg på frivillighet, slik som deltakelse i utviklingsprogrammer, veiledende retningslinjer, erklæringer og anbefalinger. Å skape overbevisning ved begrunnet argumentasjon og med etterfølgende iverksetting av fellestiltak i praksis, er en viktig del av metoden (Veggeland 2010, s.25-26). Dette er en parallell til det Knudsen kaller for utvekslingsperspektivet, det vil si koordinering uten ordre ovenfra. Et eksempel fra statens miljøvernforvaltning, som jeg har beskrevet tidligere, er læringsnettverket Framtidens byer, som i stor grad baserer seg på slik frivillig tilslutning fra kommunene og de andre aktørene. Myk regulering kan også brukes som supplement til hard regulering, som er regulering gjennom lover og regler, bindende avtaler og kontrakter. Hard regulering forutsetter rettslig oppfølging og tvangsmekanismer i form av sanksjoner og straff hvis ikke lover, regler og kontrakter overholdes (ibid s.26). Forslaget om ny forskrift om klimatilpasning er et eksempel på slik hard regulering.

## Styringsgeneralitet og styringsdirekthet

Kort oppsummert kan det skilles mellom to variabler, når de mulige organisatoriske styringsteknikkene vurderes – styringsgeneralitet og styringsdirekthet (Flaa et al. 2000 s.147). Styringsens direkthet sier noe om i hvilken grad den underordnede instans får beskjed om hva vedkommende skal arbeide i retning av, mens styringens generalitet sier noe om i hvilken grad styringen gjelder konkrete enkeltsaker eller alle tilfeller av en viss type. Sammenhengen mellom variablene kan fremstilles i en firefeltstabell, som illustrerer mulige styringsformer. Det vil alltid være slik at de ulike styringsformene vil kunne ha ulik grad av direkthet og generalitet, og at de dermed kunne vært plassert flere steder eller i en glidende overgang mellom rutene i tabellen:

		Styringsgeneralitet	
		<i>Spesifikk</i>	<i>Generell</i>
Styrings- direkthet	<i>Direkte</i>	<p><b>Ordrestyring</b> - høy grad av sikkerhet i måloppnåelse, men krever høy grad av oppfølging og kan skape motstand</p>	<p><b>Programstyring</b> – angir når de ulike handlingsmåter skal benyttes <b>Kontrollstyring</b> – større valgfrihet, angir hvilke program man kan velge mellom <b>Målstyring</b> – enda større valgfrihet, man står fritt til å velge hvilke midler som skal brukes</p>
	<i>Indirekte</i>	<p><b>Bevilgningsstyring</b> – man velger selv innenfor den bevilgede rammen <b>Informasjonsstyring</b> – man styrer gjennom å velge hvilken informasjon som gis, og hvilke kontaktmuligheter som gis</p>	<p><b>Rekrutteringsstyring</b> – selvstyring gjennom å overføre virkelighetsmodellens kunnskap og verdier <b>Formstyring</b> – påvirker utforming og struktur, for eksempel arbeidsdeling, kommunikasjonskanaler osv, som har konsekvenser for hvordan arbeidet foregår</p>

Figur 4.1 Styringsgeneralitet og styringsdirekthet

Tilrettelegging av gode planprosesser og læringsnettverk er en indirekte styringsform, som i figuren kan gjenfinnes som informasjonsstyring, som er en mer spesifikk form, eller formstyring, der struktur og utforming av informasjonskanaler påvirkes. Styring gjennom regionale planer er en mer direkte styringsform, som både kan ha generell karakter, for eksempel som retningslinjer om at alle kommuner må gjøre risiko- og sårbarhetsanalyser, eller de kan ha en mer spesifikk karakter, dersom fylkeskommunen velger å knytte juridisk bindende planbestemmelser til planene. Også sosialisering utgjør en styringsform, og kan dessuten ses som både en årsak til og en virkning av andre styringsformer, for eksempel mål-

og informasjonsstyring. Slik sosialisering er viktig for å oppnå frivillighet i koordineringen, jfr. Knudsens og Veggelands beskrivelser av henholdsvis utvekslingsperspektivet og myk regulering. Det vil alltid være en blanding av flere styringsformer, og sterk satsing på enkelte styringsmidler, vil redusere behovet for andre. Imidlertid vil ofte styringsbegrensningene være mer typiske enn styringsmulighetene (Flaa et al. 2000). En del av konklusjonene så langt i dette kapitlet er at i et fragmentert nettverkssamfunn, er samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser og forvaltningsnivåer viktig for å øke kapabiliteten i offentlig sektor. For å få til et slikt samarbeid finnes det ulike styringsformer – enten basert på frivillighet eller med basis i et mandat. Fylkeskommunens muligheter for regional styring ligger nettopp i disse mulighetene og valgene mellom indirekte og direkte styring. Videre i dette kapitlet ser jeg nærmere på litteratur som belyser hvorvidt det er mulig å styre nettverkene på en demokratisk måte.

#### **4.2.2 Om nettverk og hvorfor det blir mer nettverksstyring**

Generelt kan styringsnettverk defineres som mer eller mindre faste og stabile sammenknytninger av en rekke private, halvoftentlige og offentlige aktører, som i kraft av sitt samspill på tvers av institusjonelle grenser bidrar til samfunnsstyringen. Styringsnettverk kan være formelle og initiert ovenfra, eller de kan være uformelle og selvgroddede nedenfra (Sørensen og Torfing 2009 s.11-12). De autonome aktørene prøver å påvirke hverandre gjennom forhandlinger, og forhandlingene i nettverket finner sted innenfor rammene av et institusjonelt fellesskap. Styringsnettverkene er selvregulerende innenfor rammer, som ofte settes av de politiske myndighetene. Det understrekes i denne definisjonen av styringsnettverk, at nettverkene forsøker å bidra til den offentlige styringen gjennom utvikling av problemforståelse og konkrete tiltak (ibid s.15-17). Her kjenner vi med andre ord igjen Knudsens utgangspunkt for sin teori om at nettverksbygging og samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser er nødvendig for å få til kapabilitetsutvikling i offentlige sektor (Knudsen 2004). Vabo og Røiseland kaller slik nettverksstyring for samstyring og mener at et slikt begrep indikerer at til forskjell fra styring skjer samstyring sammen med andre, for eksempel at kommunene i stadig større grad styrer sammen med næringslivet, frivillige organisasjoner og nabokommuner. Samstyringen innebærer en maktfordeling og påvirker kommunenes autonomi, noe som kan gi store ringvirkninger for demokratiske institusjoner og det norske styringssystemet (Vabo og Røiseland 2008). Fordelene som ofte trekkes fram ved nettverksstyringen, er nettverkens evne til å identifisere nye problemer på et tidlig tidspunkt



og forhandle fram løsninger (Sørensen og Torfing 2009). De mest tvilsomme løsningene sorteres bort, og dermed får man mer fornuftige og robuste løsninger. Det felles ansvaret for løsningene reduserer implementeringsmotstanden, fordi de aktørene som har vært med å forhandle fram løsningene, vil være mindre tilbøyelige til å kritisere og boikotte implementeringen, enn dersom de ikke hadde vært med. Dette er velkjent fra alt offentlig medvirkningsarbeid, som offentlige høringer osv. - involveringen av berørte parter øker den offentlige styringens legitimitet. Også her ser vi sammenfall med Knudsens teori om samarbeid og koordinering, der han påpeker viktigheten av legitimitetskriteriet, og at de parter som blir berørt av beslutningsutfallet, helst bør være representert i forhandlingene om å finne løsninger og tiltak. Forutsetningene for at disse positive effektene av nettverksstyring skal forekomme er imidlertid at nettverkene fungerer godt. Styringsnettverkene kan også utvikle seg til konservative og egoistiske interessekoalisjoner, som blokkerer alle de forslag som på den ene eller andre måten kan være en ulempe for koalisjonsmedlemmenes interesser (ibid s.30). Når styringsnettverkene blir så autonome at de motsetter seg styring utenfra, kan resultatet bli det Rhodes kaller for ”governing without Government” (Rhodes 1996 s.667).

### **Hvorfor blir det mer nettverksstyring?**

Samfunnet er under forandring og, som jeg tidligere har vist, er det store utfordringer knyttet til styring i dagens komplekse samfunn. Staten har trukket seg tilbake fra den direkte styringen og satser mest på indirekte styring gjennom regulering og ulike økonomiske insitament. NPM-reformene med sin vektlegging av mål- og rammestyring, der politikerne skal formulere de overordnede mål og rammer for den offentlige styringen, byr på store utfordringer for politikerne, som ofte mangler oversikt og kunnskap om de ulike sektorområdene. Politikerne går da i dialog med de berørte parter og etablerer ulike former for politikkformulerende styringsnettverk. På den måten går mål- og rammestyring og nettverksstyring ofte hånd i hånd (op.cit. s.24). Andre drivkrefter, som også er med å drive fram nettverksstyringen, er politikernes økte bekymring for det som de ser som en voksende kløft mellom velgerne og de politiske beslutningstakerne. For å redusere avstanden legges det mer og mer vekt på dialog og større innflytelse fra brukerne av de offentlige tjenestene. Det er samtidig slik at det gjennomsnittlige utdanningsnivået blant folk er økende, og gjennom hele utdanningsløpet legges det nå stor vekt på deltakelse og kritisk innstilling. Dette gir gode betingelser for deltakelse i styringsnettverk. På denne måten kan forklaringen på fremveksten av styringsnettverk sies å være både strukturelle og aktørbaserte (ibid s.30).

## **Nettverksstyring som alternativ til hierarkisk styring**

Nettverksstyringen representerer et alternativ til den hierarkiske styringen og markedsstyringen. I denne avhandlingen fokuserer jeg på nettverksstyring som alternativ eller supplement til hierarkisk styring, og jeg går ikke nærmere inn på hva ren markedsstyring innebærer. Den hierarkiske styringsformen baserer seg på et representativt demokrati, og at folket fritt kan velge hvem de vil ha til å styre. Det politiske styringssystemets legitimitet baserer seg på representativitet og ansvarlighet, og politikerne baserer seg på en administrasjon, som forbereder og iverksetter politikken. Det er mange utfordringer knyttet til forholdet mellom politikk og administrasjon, som jeg ikke skal utdype her, men noe av kritikken mot den hierarkiske styringsformen, som jeg har vært inne på tidligere i avhandlingen, er knyttet til at det er en byråkratisk og treg styringsform. Denne kritikken viser til Webers definisjon av byråkrati, som en spesifikk organisasjonsform med et sett spesifikke trekk, som for eksempel sterk arbeidsdeling, klare ansvarsområder, skriftlig saksbehandling, rekruttering etter faglige standarder, opprykk etter ansiennitet osv. (Jacobsen 2006). Det er en organisasjonsform preget av mange rutiner, det vil si regler og prosedyrer for hvem som skal utføre oppgavene og hvordan de skal utføres. Rutinene er gjerne nedfelt i forskrifter, rundskriv og håndbøker (Christensen et al. 2009). Kritikken mot den hierarkiske, byråkratiske styringsformen er at den kommer til kort når det gjelder komplekse og uforutsigbare oppgaver, og at det i dag er forventninger om at kommuner og fylkeskommuner skal engasjere seg i nettopp slike komplekse oppgaver og problemer, som for eksempel ambisiøs byplanlegging, næringsutvikling, samfunnsplanlegging eller klimatilpasning. Å løse disse komplekse oppgavene innebærer deltakelse fra andre aktører og forutsetter en eller annen form for samstyring eller nettverksstyring (Vabo og Røiseland 2008). Forekomsten av styrer og råd, utvalg, nettverk og styringsgrupper er dermed uttrykk for at den byråkratiske, hierarkiske organisasjonsformen blir supplert med ulike former for nettverksstrukturer for å kunne løse disse komplekse utfordringene (op.cit.). Den offentlige styringen baseres dermed på løpende forhandlinger mellom gjensidig avhengige aktører. En slik styring basert på *forhandlingsrasjonalitet* er for så vidt ikke noe nytt fenomen i samfunnsstyringen. I den norske modellen har det korporative styringssystemet lenge stått sterkt og samspillet mellom staten, arbeidslivets organisasjoner og næringslivets organisasjoner, har vært basert på slik forhandlingsrasjonalitet og politisk konsensus. Svekkede fagforeninger og en svekket korporatisme kan imidlertid også være ett av elementene som forklarer fremveksten av nettverkene i samfunnet (Veggeland 2010). I nettverksamfunnet skjer påvirkning og samhandling fra interessegrupper i en mindre åpen form, det vil si gjennom omfattende

lobbyvirksomhet (ibid s.79-80). Så langt kan jeg altså fastslå at nettverksstyring blir vanligere, men at det er demokratiske utfordringer knyttet til denne styringsformen. Et sentralt spørsmål er hvorvidt styringsnettverkene kan styres på en demokratisk måte.

### **4.2.3 Hvordan kan nettverkene styres?**

Er det mulig å utøve en overordnet og samlet samfunnsstyring til tross for den stadig større rollen styringsnettverkene spiller i samfunnsstyringen? Veggeland beskriver hvordan staten velger ulike former for indirekte styring, og hvordan framveksten av reguleringsstaten blir resultatet. Sørensen beskriver på samme måte som Veggeland, hvordan forestillingen om den direkte, hierarkiske styringen, de siste tiårene, har blitt erstattet av mer indirekte styringsformer, det Sørensen omtaler som metastyring (Sørensen 2002, s.66). I nettverkssamfunnet stilles det krav om at aktørene skal gis en viss autonomi og innflytelse, og at sentralstyringen derfor må ha en indirekte form. Sørensen oppsummerer mulighetene for utøvelse av indirekte styring av nettverkene – såkalt metastyring - til fire måter (Sørensen 2002 s.60):

1. Gjennom fastlegging av institusjonelle strukturer og ramme for nettverksstyring.
2. Gjennom konstruksjon av mening og identitet.
3. Gjennom nettverksoppbygging og støtte til ulike nettverk.
4. Gjennom deltakelse i nettverk.

Det som er interessant i denne avhandlingen er på hvilken måte fylkeskommunen kan bistå kommunene gjennom ulike former for styring og koordinering av samarbeid, for slik å øke deres kapasitet til å innarbeide klimatilpasning i arealplanleggingen. Sammenholdt med de to variablene styringsgeneralitet og styringsdirekthet, ligger Sørensens oppsummering av mulig styring av nettverk innenfor den indirekte styringen, mens generaliteten varierer. Når det gjelder det første punktet, fastlegging av rammer for nettverkene, er det spørsmål om ikke slike rammer også kan gjøres så tydelige at de blir instrumenter i en direkte styring av nettverkene. Det er en slik tilnærming jeg legger til grunn, når jeg oppfatter at fylkeskommunen også kan styre kommunenes arealplanlegging på en direkte måte gjennom regionale planer. Hvordan dette kan gjøres kommer jeg tilbake til i kap. 4.3, men siden jeg vektlegger de demokratiske hensynene i slik styring, ser jeg først nærmere på hvilken rolle politikerne kan spille i denne formen for samfunnsstyring.

#### **4.2.4 Er demokratisk nettverksstyring mulig?**

Samfunnsstyringen er, som vi har sett, endret fra en hierarkisk styringsprosess, der en suveren nasjonalstat med politikere ved roret styrer samfunnet gjennom hierarkiske ordre- og regelrelasjoner, til komplekse nettverksprosesser, hvor et virvar av offentlige og private aktører bidrar til å gi styringen retning og innhold. Når samfunnsstyringen endres på denne måten, endres også politikerrollen. For å sikre at politikerne fortsatt skal spille en sentral rolle i samfunnsstyringen, er det viktig å ha fokus på hvordan politikerne kan styre nettverkene (ibid s.61). Ut fra et tradisjonelt demokratiperspektiv er det utfordringer knyttet til det at politikerne går inn i rollen som utøvere av indirekte styring av styringsnettverk. Det er særlig legitimitets- og kontrollproblematikken, som er en utfordring, fordi politikerne må akseptere at det treffes en rekke politiske beslutninger, som ikke er demokratisk kontrollert i den forstand at det ikke har vært politikere med på å beslutte dem. Det er med andre ord ingen tvil om at nettverkssamfunnet utfordrer det representative demokratiet, og det er derfor interessant å se nærmere på hva som er de største utfordringene med tanke på å få til en demokratisk styring av nettverkene.

#### **Den demokratiske tenkemåte i endring**

For å studere hvilke utfordringer nettverkssamfunnet gir for den tradisjonelle demokratitenkningen, kan det være nyttig å se nærmere på hva som kjennetegner den demokratiske tenkemåten (ibid, s.249). Noen av de sentrale diskusjonene i samfunnsstyringen i dag handler om hvilke enheter eller grupper av enheter, som skal treffe hvilke beslutninger, og etter hvilke retningslinjer det skal skje. Demokratiet i dag trenger samtidig et videre fundament enn nasjonalstatens demokrati – det vil ikke lenger kunne bli forankret i et enhetlig og homogent folk, en nasjon, men behøver oppslutning fra befolkningsgrupper og individer som tvert i mot er svært forskjellige med hensyn til identitet (Veggeland 2010 s.140). Viktige diskusjoner er også hvem som inkluderes i de politiske beslutningsprosessene og hvem som ekskluderes. Problemstillinger som reises er hvem som representerer hvem, hvem som tilhører folket, hva folket vil og hva folkets egentlige interesse er (op.cit. 2002). NPM-reformene har samtidig ført til endringer i forholdet mellom det politiske styret og administrasjonen. Arbeidsdelingen mellom politikerne og administrasjonen er i henhold til reformene endret fra en deling mellom mål og midler - hvor den lojale embetsmann frambringer de midler, som best fører til realisering av mål definert av politikerne - til en deling mellom politikk og produksjon. Tanken er at de beslutninger som kan betegnes som produksjon uten problemer kan treffes av administrasjonen, fordi de er av rent teknisk karakter og dermed uten politisk

innhold (ibid s.255). Hvor realistisk en slik arbeidsdeling vil være kan man spørre seg om. Et alternativ til dette perspektivet og en reformulering av arbeidsdelingen mellom politikere og administrasjon, retter seg mot utviklingen av en særlig demokratisk embetsmannsetikk, der administrasjonen også er demokratiets voktere (Lundquist 2008). De offentlige ansatte må være seg bevisste denne etikken, det ansvaret det innebærer, og hvilke verdier som skal legges til grunn for arbeidet. De økonomiske verdiene - funksjonell rasjonalitet, kostnadseffektivitet og produktivitet - skal både offentlig og privat sektor legge til grunn, mens de demokratiske verdiene - politisk demokrati, rettssikkerhet og offentlig etikk - er verdier som kjennetegner offentlig sektor. Den offentlig ansatte må derfor legge begge sett av verdier til grunn for sine handlinger (ibid 2008).

### **Medvirkning, offentlighet og demokratisk forvaltningsetikk**

I vurderingen av demokratisk nettverksstyring velger jeg å fokusere på to forhold, som det er viktig å være oppmerksom på – det ene er hvem som inkluderes og involveres i beslutningsprosessene, og det andre er hvordan man legger opp til en demokratisk arbeidsdeling mellom politikere og administrasjon. Når det gjelder inkludering og involvering i beslutningsprosessene, er det viktig at tredjeparten – de som ikke selv er aktører i nettverkene - involveres. Særlig er det viktig å ha fokus på ressursvake grupper, som har vanskeligere for å orientere seg i et uoversiktlig og komplekst nettverkssamfunn. Muligheten for folkelig deltakelse, og ordninger for å stille nettverkene til ansvar for sine beslutninger har derfor stor betydning. I forlengelsen av dette aspektet understrekes også betydningen av åpenhet, innsyn og offentlighet i prosessene. Vurderingen av hvordan en demokratisk arbeidsdeling mellom politikere og administrasjon skal gjøres krever også en refleksjon av hva politikk egentlig er. En tilnærming er at politikk handler om konflikt. Da gir det ikke mening å utpeke bestemte typer av beslutninger som politiske og andre som ikke-politiske. Det er dessuten en dynamisk relasjon mellom det konfliktfylte (det politiske) og det som det ikke er konflikt omkring (det ikke-politiske). En beslutning som på et tidspunkt er politisk, er det kanskje ikke på et annet tidspunkt. Derfor må arbeidsdelingen mellom politikere og administrasjon også være dynamisk i den forstand at den stadig må gjenforhandles sett i lys av de konfliktlinjer, som gjør seg gjeldende på et gitt tidspunkt (Sørensen 2002, s.266). Den løpende fastsettingen av grensen mellom politikk og forvaltning er en av de oppgavene som må pålegges en politiker med ansvar for styring av slike nettverksprosesser. Men samtidig er det en oppgave som må pålegges de offentlige administratorer, jfr Lundquists tanker om en demokratisk forvaltningsetikk (Lundquist 2008). Sikringen av en demokratisk

samfunnsstyring krever med andre ord dels utviklingen av en prosessorientert forvaltningsetikk og dels institusjonaliseringen av politisk styring av nettverkene, der det løpende treffes beslutninger om hvorvidt et beslutningsanliggende har en administrativ eller politisk karakter (op.cit.s.267). Planleggenes rolle i en slik forvaltningspraksis er verken å være autoritative eksperter eller å kun lojalt følge det politiske flertall, men snarere å få folk med forskjellige interesser til å delta i prosessene og gi dem de nødvendige forutsetningene til å kunne delta, samt å skape rammer for prosessene, slik at det utvikles konsensus og felles forståelse (Sehested 2002 s.409).

### **Hvilke styringsmuligheter har fylkeskommunen i nettverkssamfunnet?**

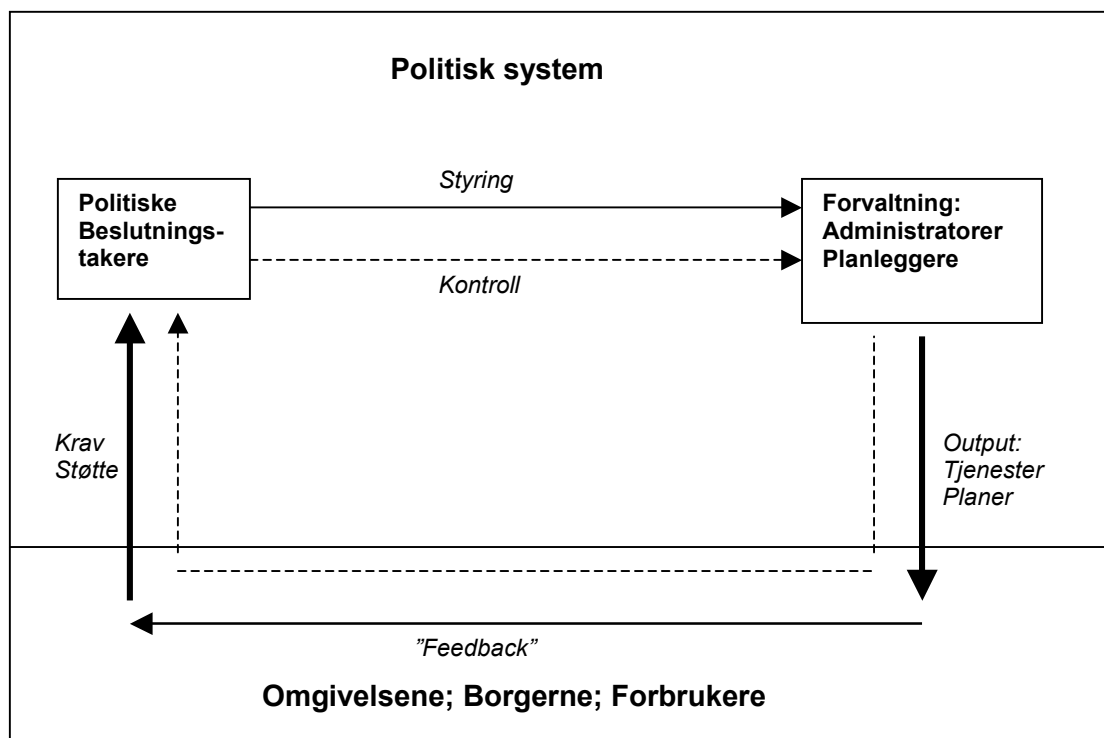
Som vi har sett i dette kapitlet byr nettverkssamfunnet på styringsutfordringer, men lykkes man med å få til samarbeid mellom organisasjoner og på tvers av forvaltningsnivåer kan dette bidra til økt kapabilitet for de involverte organisasjonene. Jeg har også vist hvordan staten har trukket seg tilbake fra den direkte styringen og heller baserer seg på indirekte styring gjennom økonomiske incentiver og legal makt. NOU for klimatilpasning følger opp en slik tilnærming ved at prinsippet om at ”utbygger betaler” legges til grunn, samtidig som det foreslås at det må lages en ny forskrift om klimatilpasning, og at fylkesmannen bør ha ansvaret for å tilsyn og kontroll med at klimatilpasning følges opp i kommunene. Dette kan tolkes som en bekreftelse på at reguleringsstatens svar på en krise er mer regulering. Spørsmålet som tas opp i problemstillingen for denne avhandlingen er om fylkeskommunen kan tilby en alternativ tilnærming – en styringsform som legger til rette for mer direkte realpolitisk styring. En slik direkte styringsform er for eksempel utarbeiding av regionale planer, som kan utformes både mer generelle med retningslinjer eller mer spesifikke med juridisk bindende planbestemmelser. En slik styringsform kan bidra til representative regionalpolitiske inngrep og styring og avdekking av ideologiske føringer på regionalt nivå. Som jeg har vist tidlig i avhandlingen, er min antagelse at fylkeskommunen kan gjøre begge deler: Styringen kan ha både *en indirekte form gjennom tilrettelegging for gode planprosesser og deltakelse i plannettverk*, og samtidig kan fylkeskommunen bistå kommunene med *mer direkte realpolitisk styring gjennom mål og rammer for arealplanleggingen i regionale planer*. Denne todelte tilnærmingen danner også utgangspunkt for analysen av mitt empiriske materiale. Men siden arealplanlegging er et sentralt tema i avhandlingen, vil jeg først se nærmere på hvordan nettverkstyring også preger arealplanleggingen, og hvordan nettverksplanleggingen kan styres.

### 4.3 Arealplanlegging i nettverkssamfunnet

Planleggingsinstitusjonene har på samme måte som de øvrige offentlige institusjonene blitt utfordret og endret de siste 20-30 årene, noe som har ført til at perspektivene på planlegging har endret seg, og samtidig har politikernes rolle i planprosessene endret seg.

#### 4.3.1 Endringer i planleggingsregimer

I den tradisjonelle hierarkiske arealplanleggingen på 50 og 60-tallet var det kommunestyrerepresentantene, valgt av folket, som styrte på vegne av folket. Makt og styring var knyttet til institusjoner som lett kunne avkrevdes ansvar. Den politiske styringen var hierarkisk oppbygd, ved at en gruppe aktører ble gitt autoritet til å utøve makt på vegne av en annen gruppe. Denne demokratiske idealmodellen kan illustreres med følgende figur (Lundquist 2005 a s. 12):



Figur 4.2 Den demokratiske idealprosess (Lundquist 2005 a)

Planleggingspraksisen var preget av offentlig vilje til initiativ og direkte styring og stor tro på at byutvikling kunne planlegges, samt til dels kraftig virkemiddelbruk. Det viktigste instrumentet i styringen av byens fysiske utvikling i denne perioden var regulering for ekspropriasjon og totalsanering (Bowitz og Høegh 2005, s.42). På 60-tallet var dessuten planlegging å betrakte som rasjonell beslutningstaking, basert på at fagfolk utarbeidet et mest mulig objektivt faktagrunnlag og at beslutningstakerne besluttet hvilken løsning som skulle

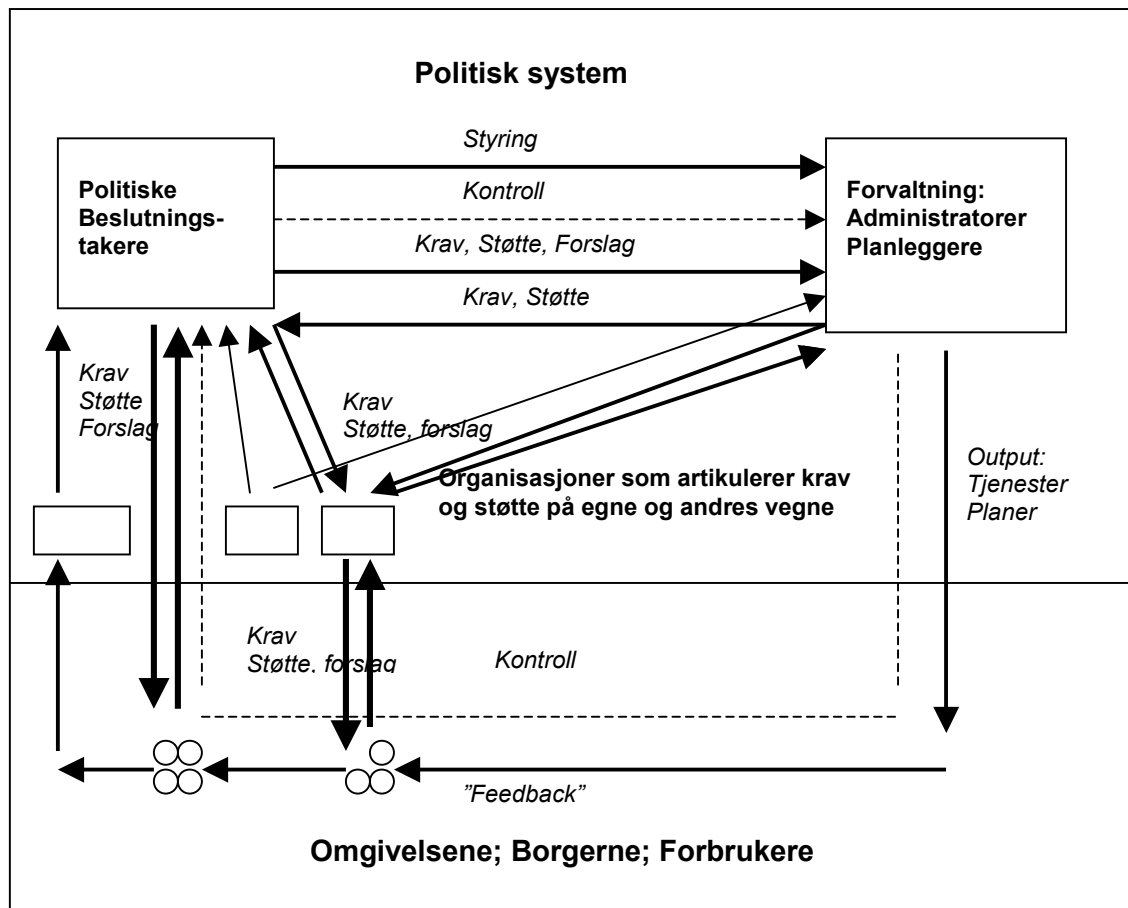
velges, såkalt synoptisk planlegging. Begrepet synoptisk planlegging illustrerer at man baserer seg på et forenklet bilde av virkeligheten (Jensen 2000, s.9).

Utviklingen i norsk planlegging har imidlertid på samme måte som norsk forvaltning for øvrig vært preget av økt fragmentering. Flere forvaltningsnivåer, sektorer og fagmiljøer ble involvert i planleggingen (Fimreite og Medalen 2005), og dette førte til at flere ulike sektorhensyn skulle integreres i planleggingen. Andre drivkrefter førte i samme retning. Markedskreftene har fått større innflytelse på planleggingen, som i samfunnet forøvrig. Hvis vi ser nærmere på den lokale planmyndighetens styringsmuligheter i plansakene, har myndigheten i hovedsak to hovedkategorier av virkemidler som kan legges til grunn i forsøkene på styring (Røsnes 2005 s.80). Planmyndigheten kan sørge for å utarbeide planer med reguleringer og styre i henhold til disse. I tillegg kan myndigheten påvirke utviklingen i kraft av at kommunen eier grunnarealer, forutsatt at det skjer en koordinering mellom kommunen som planmyndighet og kommunen som eiendomsaktør. Dette var, som nevnt virkemidlene som ble brukt på 50- og 60-tallet. Situasjonen i dag er imidlertid at sammenlignet med tidligere initieres og utarbeides en økende andel av planene eksternt av private aktører, fra 60 % opp til 90 % i de større byene (ibid s.81). Stadig flere kommuner ser dessuten ut til å avstå fra aktivt grunnerverv, enten det gjelder frivillige kjøp eller tvangserverv (ibid s.82). Det innebærer at de ikke benytter seg av plansystemets sterkeste virkemiddel for prioritering av områder til byutvikling og for styring av prosjektgjennomføringen i særdeleshet. Plan- og bygningsloven som styringsverktøy gir heller ikke planmyndighetene adgang til å utforme reguleringene slik at de kan binde flere tomteeiere til en plan. En mer helhetlig planlegging er dermed avhengig av at eierne stiller seg velvillig til slike overordnede grep (Røsnes 2004). Planmyndigheten må da finne virkemidler som kompenserer for en svekket styringsposisjon. Samtidig er kommunens økonomi begrenset, og rettighetsfestede og lovpålagte oppgaver går foran oppgaver uten overordnet rettvern, for eksempel transformasjon og utvikling av bydeler. Spørsmålet blir da hvordan planmyndigheten kan bidra til både å utløse et markedspotensiale som finansielt sikrer en slik byutvikling, samtidig som krav og vilkår i forbindelse med gjennomføringen av byutviklingen blir innfridd (Røsnes 2005). Dagens utfordringer for kommunene med trang økonomi og krav om å drive kostnadseffektivt og etter forretningsmessige prinsipper, i henhold til NPM-reformenes fokusområder, stiller dermed endrede institusjonelle krav til planleggingens rolle som styringsfaktor.



### 4.3.2 Fra folkevalgtstyring til nettverksstyring i arealplanleggingen

Nettverksstyring preger dagens planleggingsregime, slik den også preger andre deler av samfunnsstyringen. Makten, som ideelt sett har vært samlet i kommunestyresalen, er flyttet til et større antall nettverk. Prosess og relasjoner blir viktigere, noe som kan illustreres med følgende figur (Lundquist 2005 b, s. 29):



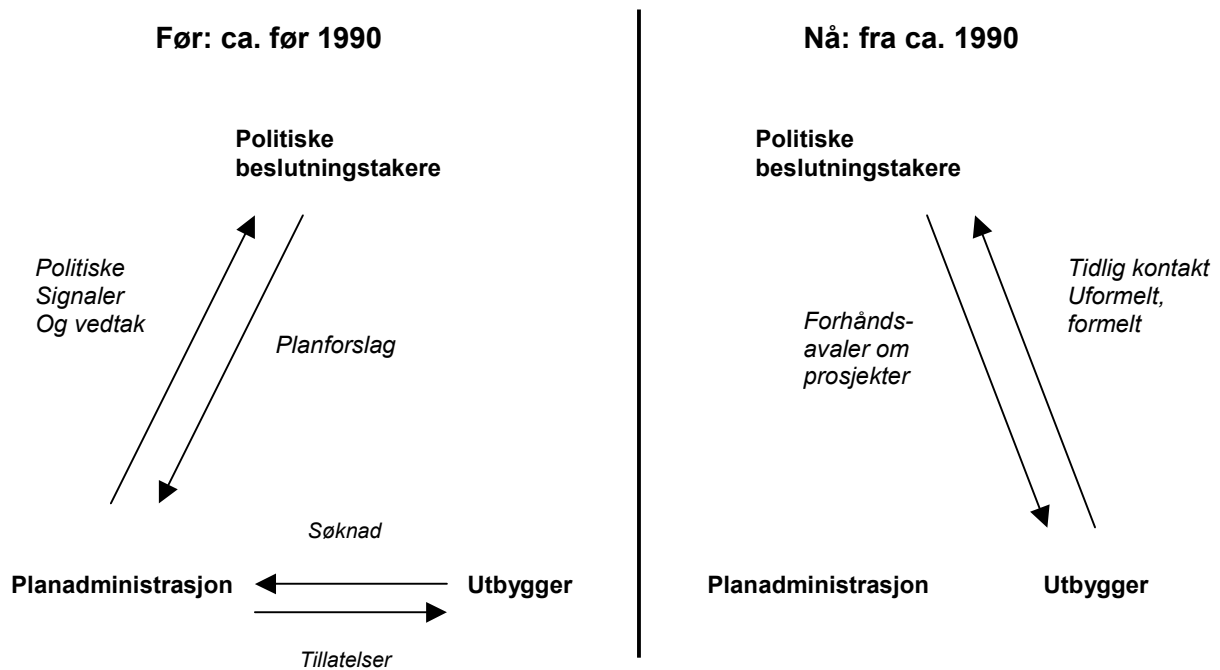
Figur 4.3 Den demokratiske nettverksprosessen (tykkelsen på forbindelseslinjene angir styrken i alliansen) (Lundquist 2005 b)

Nettverksstyringen kan ha visse fordeler ved at det kan utløse endringsprosesser raskere enn hierarkiet, samtidig som det er egnet til andre typer oppgaver enn markedet. Utbyggernes og eiendomsutviklernes egeninteresse knyttes til planleggingen, og dermed vil denne egeninteressen kunne anvendes positivt av planmyndigheten. Man oppnår en finansiering av en ønsket byutvikling. Organisasjonene kan øke sin handlingskapasitet ved kooptering, det vil si å inngå samarbeid med aktører i omgivelsene, eller ved å innlemme aktørene i omgivelsene i egen organisasjon (ibid s.20). Her kan vi gjenkjenne Knudsens teori om hvordan samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser kan føre til økt kapabilitet (Knudsen 2004). Som tidligere nevnt, er imidlertid utfordringen å få nettverkene til å fungere på en god måte. I prinsippet

skal elementer fra både markedsstyring og nettverksstyring kunne la seg kombinere ved at den offentlige myndigheten benytter seg av virkemidler fra begge. Om det lar seg gjøre i praktisk byplanlegging, er blant annet avhengig av plansystemets institusjonelle oppbygging, og hvordan planmyndigheten anvender sitt institusjonelle repertoar strategisk, samt plansituasjonen i det enkelte tilfellet (op.cit. s.72). Den fragmenteringen av styringssystemet som nettverksstyringen står for har imidlertid også negative sider, særlig når det gjelder de demokratiske utfordringene.

### **Demokratiutfordringene og politikernes rolle i nettverksplanleggingen**

Når makten, som ideelt sett har vært samlet i kommunestyresalen, flyttes ut til et større antall nettverk, slik gjennomgangen ovenfor har illustrert, mister politikere også noe av grepet om arealplanleggingen. Politikernes muligheter til å føre en helhetlig politikk reduseres og andre aktører får en større rolle i styringen. Med de økte tendensene til markedsorientering av planleggingen, samtidig som offentlig forvaltning generelt har dreiet oppmerksomheten over på managementidealene i henhold til NPM-reformenes fokus, fører dette til at det blir planleggingen av konkrete enkeltprosjekter som får det meste av oppmerksomheten. Dette utfordrer planleggingen på overordnet nivå, det vil si den planleggingen som handler om arealbruk som virkemiddel for å nå overordnede samfunns mål, eksempelvis en miljøvennlig og klimarobust byutvikling (Røsnes 2005). Det er dessuten en utfordring å stille slike nettverk til ansvar for sine beslutninger. Nettverkene må ikke prøve sine handlinger og argumentere for et publikum, slik det skjer i offentlige fora, som for eksempel i kommunestyresalene (ibid s.18). Folkelig medvirkning og deltakelse fra ressursvake grupper i fordelingsprosesser og planprosesser har også stor betydning. Ut fra hensynene til demokratiet er dermed, som jeg tidligere har vært inne på, utfordringene å finne legitime måter å innlemme denne typen styring i det demokratiske styresett (Sørensen 2002). Jeg har pekt på hvor viktig forholdet mellom politikere og administrasjon er, og at prosessorientert forvaltningsetikk med en demokratisk arbeidsdeling mellom politikere og administrasjon er sentrale elementer i en demokratisk nettverksstyring. Dette er forhold som kan by på utfordringer i nettverksplanleggingen. Det at utbyggingsinteressene kan være offensive og tar direkte kontakt med politiske beslutningstakere i slike nettverksprosesser er av tidligere byplansjef i Oslo, Svein Meinich, karakterisert som en kortslutning av planleggingen (Garnåsjordet 2000). Forholdet mellom utbyggere, planleggere og politikere – kommunikasjonsveger og ”kortslutning” kan vises som i figuren nedenfor (ibid s.32):



Figur 4.4 "Kortslutning" i planleggingsprosessen (Garnåsjordet 2000)

Uttrykket "kortslutning" henstiller på en prosess som går hurtigere, hopper over enkelte ledd, er vanskeligere å kontrollere og innebærer en viss risiko. En slik praksis kan etter hvert føre til "ad hoc" planlegging (ibid s.32). Overordnede planer og hierarkisk styring sees som en blokkering for byutviklingen, og planleggingen skal i stedet skje ad hoc og basert på prosjekter ut fra lokale behov og på bakgrunn av samarbeid mellom offentlige og private aktører (Sehested 2002). Overordnet folkevalgt styring blir heller ikke lettere selv om det er styringsnettverk, der kommunen selv er involvert og politikerne selv deltar i nettverkene. Det er det å gi fra seg myndighet som skaper den demokratiske utfordringen – ikke hvem som tar initiativ til, konstruerer og involveres i samarbeidet. Man kan få løst nye oppgaver, og få løst oppgaver på andre måter på tvers av organisasjonsgrenser. Men muligheten for demokratisk kontroll gjennom å kunne stille noen til ansvar for de beslutninger som fattes, kan gå tapt. Denne avveiningen mellom gevinst og tap representerer et viktig verdistandpunkt som bare kan fattes av politikerne selv (Fimreite og Aars 2005, s.147).

### **Autoritativ eller kommunikativ tilnærming i planprosessene**

En plans legitimitet har sammenheng med hvordan planprosessen har vært lagt opp, hvor bl.a. medvirkning i planprosessen har betydning (Harvold, Moen og Strand 2005, s.188). Planens oppslutning i samfunnet avhenger av at den aksepteres som hensiktsmessig eller rimelig. En analyse av en gitt planutfordring, for å finne fram til den best egnede planprosessen, kan legges opp ved å vurdere to ulike dimensjoner ved planlegging – den politiske og den faglige.

Den politiske dimensjonen ved planleggingen er å legge rammer for ulike individers eller samfunnsgruppers adferd og handlinger. Det handler om å skape enighet om hvilken kurs som bør velges og hva det er fellesskapet vil med planen. Interesserte og berørte får si sin mening, og de folkevalgte godkjenner planen. Men planleggingen krever også ekspertkunnskap – den faglige dimensjonen – for å finne ut hvilke virkemidler som er mest effektive, for å nå den framtidssituasjonen, som man har blitt enige om å skape (ibid 2005, s.188). Det er flere som ytrer seg kritisk til slik synoptisk planlegging, som i så stor grad baserer seg på at vi gjør rasjonelle valg. Brunsson er en av dem som er kritiske til en slik tilnærming. Han viser hvordan et karakteristisk trekk ved vår vestlige kultur er oppfatningen om at vi alltid er rasjonelle og at vi alltid har en hensikt med det vi gjør, samtidig som forskning viser at vi ikke opptrer rasjonelt (Brunsson 2006). En annen som er skeptisk til denne planleggingsformen er Brox, som påpeker at ”vi må bare slå fast at alle forsøk på å planlegge samfunn på samme måte som organisasjoner eller individuelle prosjekter har vært mislykkete”. Videre hevder Brox at ”vi har ingen eksplisitte, holdbare og uomtvistelige kriterier for ”det gode samfunn”, og slett ingen mulighet for å si i dag hva som vil være ”det gode liv” for folk flest i neste generasjon (Brox 1995 s.18 og s.33). Brox avviser imidlertid ikke samfunnsplanlegging som styringsverktøy, men mener at planleggingen må klarlegge så langt det er mulig, sammenhengene i verden, skape kollektiv bevissthet om disse sammenhengene og finne fram til muligheter for ”å endre forløpet av de prosessene som vi på litt lengre sikt ikke kan leve med resultatene av” (ibid s.100).

Planutfordringenes betydning for valg av planprosess kan illustreres med en modell. Modellen illustrerer plansituasjoner der mange aktører vil medvirke, og der mange handlingsalternativer er aktuelle (Harvold, Moen og Strand 2005 s.191):

		Mål	
		Enighet	Strid
Virkemiddel	Kjent	<i>Beregninger: optimale tekniske løsninger - 1</i>	<i>Forhandlinger: Søken etter kompromiss, konsensus - 2</i>
	Ukjent	<i>Forskning: Prototypoutprøving, Forsøk - 3</i>	<i>Maktkamp: tilløp til kaos, utsettelse, trenering - 4</i>

Figur 4.5 Sammenhenger mellom virkemidlers karakter og enighet /strid om (for)mål (Harvold, Moen og Strand 2005)

Rute 1 og til dels rute 3 viser plansituasjoner, der analytisk og faglig orientert arbeid kan være aktuelt, mens situasjonene som illustreres i rute 2 og rute 4, viser situasjoner der planprosessen vil kreve kommunikasjon mellom aktørene og politisk avklaring. I slike situasjoner legger man til grunn en kommunikativ rasjonalitet – en rasjonalitet som vokser fram mellom mennesker i dialog og argumentasjon – en rasjonalitet man blir enige om gjennom samhandling (Jensen 2000 s.15). På grunn av usikkerhet og manglende kunnskap om klimatilpasning, vil klimatilpasning som planleggingstema ligge nærmest situasjonen i rute 4, dvs både strid om mål og ukjente virkemidler. En plansituasjon som kan medføre maktkamp og tilløp til kaos, utsettelse og trenering. Modellen viser at kommunene bør velge en planprosess med stor grad av kommunikasjon og politiske avklaringer underveis i prosessen. Fokuset når det gjelder den politiske styringen i denne typen planprosesser må, som jeg også tidligere har vært inne på, være på den dynamiske relasjonen mellom politikk og forvaltning. I de to neste kapitlene vil jeg se nærmere på de to mulige tilnærmingen til styring av slike nettverksplanprosesser – indirekte styring gjennom å tilrettelegge for kommunikative planprosesser med deltakelse og læring i plannettverkene, og direkte realpolitiske styring gjennom mål og rammer for arealplanleggingen.

### **4.3.3 Indirekte styring - kommunikasjon og deliberasjon i planprosessene**

Med nettverkspregede planprosesser som mulig styringsform, vektlegges det at planprosessene må legge opp til deliberasjon og læring. Med deliberasjon mener Saglie en prosess preget av omhyggelig og informert refleksjon som vanligvis fører til en mening eller oppfatning om et fenomen. Deliberasjon får oss til å reflektere og ta inn over oss andre synspunkter, det bidrar til læring og dermed til å skape nye tolkningsrammer (Saglie s.169). Deliberasjon er spesielt egnet i konfliktfylte eller komplekse situasjoner og i situasjoner preget av stor usikkerhet, og arenaer for deliberasjon kan tilrettelegges som en strategi i en planprosess. Da er man opptatt av hvordan arenaene for dialog kobles til planprosessen. Hvem som deltar i de ulike stadiene i planprosessen er viktig. Saglie argumenterer for at deliberative prosesser og nettverksbasert læring er særlig egnede planleggingsstrategier for å styrke klimatilpasning pga. behovet for langsiktig strategisk tenkning, stor grad av usikkerhet og behovet for implementering av tiltak i en markedsbasert byutvikling med mange gjensidig avhengige aktører. Kritikken mot det deliberative synet på planprosessen gjelder særlig at man ser bort fra maktforholdene, og hvordan disse alltid forstyrrer dialogen, og at aktørene handler primært ut fra egeninteresse. Planprosesser preges derfor mer av forhandlinger mellom

konflikterende interesser der makt og ressursbase bestemmer utfallet (ibid s.169). Forsvarere av det deliberative synet mener imidlertid at deliberasjon gir muligheter for å overskride både maktforhold og skjevheter i dialogen, og at planleggerne må tilrettelegge planprosessene bedre ved bl.a. å redusere kostnadene for deltakere med begrenset ressursbase (ibid s.169). Her ser vi en parallell til Knudsens teori om at dersom man skal lykkes med en koordineringsstrategi ved hjelp av mandat for koordinering, er det viktig å inkorporere de utøverne som kan utøve makt, og at også organisasjoner og grupper som blir sterkt berørt av beslutningsutfallet, bør være representert, selv om de ikke har markert seg som noen maktfaktor (Knudsen 2004). Konsensus er ikke nødvendig, men et viktig mål kan være å utvikle tilstrekkelig forståelse som muliggjør handling (op.cit. s.169). På spørsmålet om deliberative praksiser kan bidra til å øke kommunenes tilpasningskapasitet til klimaendringer, mener altså Saglie at deliberasjon og nettverksbasert læring kan være viktig for å fremme felles kultur og handlingsnormer i byer hvor man er usikre på hva man må tilpasse seg til. Hun har funnet at deliberative prosesser i klimatilpasningsarbeidet kan føre til at det utvikles en lokal fortolkningsramme om at tilpasning er nødvendig og felles forståelse eller fortolkningsramme lokalt for å diskutere videre byutvikling. Det utvikles et felles handlingsgrunnlag, og selv om det ikke er konsensus og aktørene forholder seg til egeninteresse, kan man gjennom deliberasjon finne frem til felles interesser som fremmer win-win-situasjoner, slik at det utvikles robuste løsninger i forhold til klimatilpasning på kort og lang sikt. Slik utvikles en økt tilpasningskapasitet. Saglie anbefaler derfor at kommunene etablerer lokalt baserte, brede og inkluderende arenaer for deliberasjon om effekten av klimaendringene (ibid s.174). Som min problemstilling for avhandlingen peker på, er jeg opptatt av om fylkeskommunen kan bidra til å legge til rette for slike kommunikative planprosesser der det utvikles en felles forståelse for klimautfordringene, og på den måten bistå kommunene gjennom indirekte styring.

#### **4.3.4 Direkte realpolitisk styring gjennom mål og rammer for arealplanleggingen**

Den andre mulige styringsformen for fylkeskommunen er direkte styring gjennom mål og rammer for arealplanleggingen. Til grunn for en slik tilnærming ligger en antagelse om at kommunene har en rasjonell tilnærming til sin rolle som plan- og reguleringsmyndighet, det vil si at de har mål for hva de ønsker å oppnå. Som tidligere omtalt er de kommunale myndighetene avhengige av et samspill med store utbyggere og eiendomsutviklere, for å

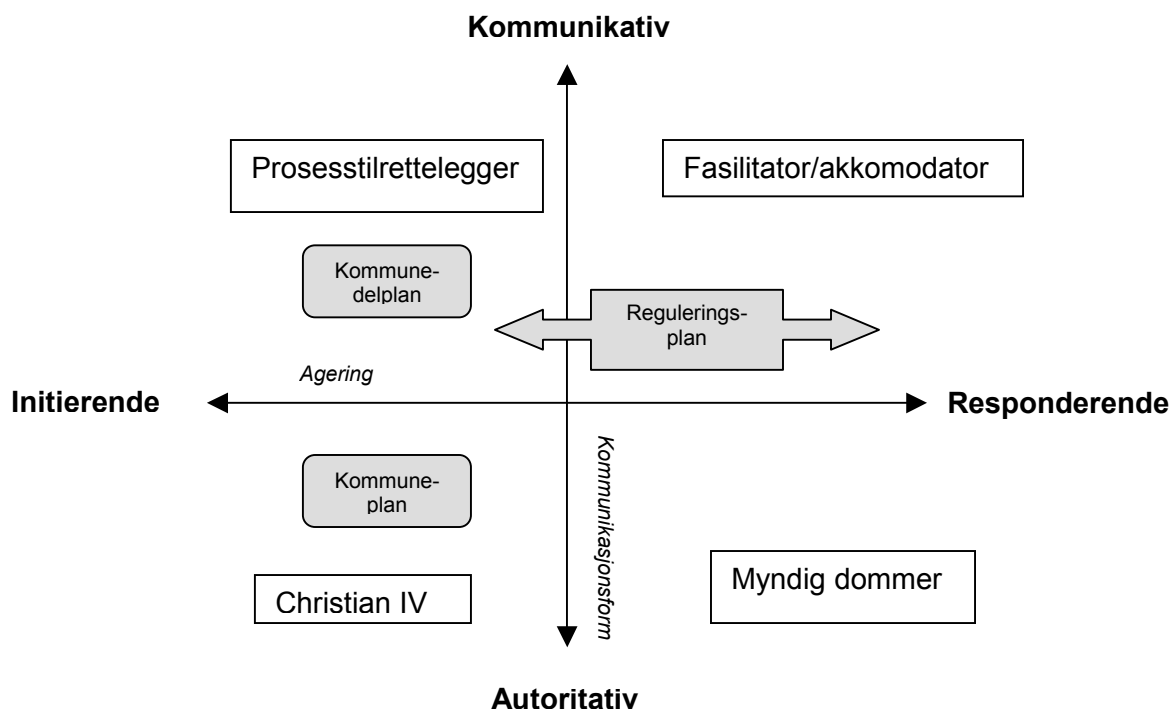
realisere de løsningene kommunene ønsker. De økonomiske verdiene som står på spill kan være store, og planprosessene bærer preg av et strategisk spill, der formålet med spillet først og fremst er å fordele plikter og rettigheter mellom deltakerne (Fimreite og Medalen 2005). Forutsetningene for å ivareta samfunnets interesser i dette samspillet er at reguleringsmyndighetene har klare oppfatninger om mål, kjerneverdier og virkemidler i byutviklingen (Høegh et al. 2004). Konsekvensene av ulike tilnærminger til planlegging i fire store, norske byer, har blitt studert i en byundersøkelse gjennomført av Econ. Undersøkelsen viste at uten godt forankrede mål og en felles måloppfatning, er det vanskeligere for reguleringsmyndigheten å gå inn i samspillet med de private aktørene, og det gjør det vanskelig å etablere klare strategier for å regulere byutviklingen. Planmyndighetens agering beskrives langs to akser eller dimensjoner; autoritativ eller kommunikativ og initierende eller responderende. Dimensjonen autoritativ – kommunikativ gjenspeiler forskjellen mellom tradisjonell mål-middel (synoptisk) planlegging og nyere former for planlegging hvor diskusjon og samhandling er sentrale ingredienser. Dimensjonen initierende - responderende gjenspeiler overgangen fra at det er det offentlige som utarbeider reguleringsplanene, til at det i dag oftest er de private utbyggerne som lager reguleringsplanene. Dimensjonene skal oppfattes som glidende skalaer. I analysen er det formulert fire ”ekstreme” strategier (idealtyper), som kommunene kan velge i planleggingen av byutviklingen (ibid):

*Prosesstilrettelegger*: Reguleringsmyndigheten opptrer initierende og kommunikativt i forhold til en bred gruppe øvrige interessenter. Den største utfordringen for prosessstilretteleggeren er trolig å få etablert gode mål for å gi utviklingen riktig retning.

*Fasilitator /akkomodator*: En situasjon hvor myndigheten er kommunikativ, men responderende fremfor initierende. Den største utfordringen i dette strategivalget vil være å ivareta hensynene til demokrati, representativitet og nødvendig bredde i involveringen/medvirkningen.

*Myndig dommer*: Myndigheten baserer i liten grad sin oppgaveløsning på kommunikasjon og rådslagning med andre parter. Å håndtere usikkerhet og å finne de beste løsningene alene, basert på forvaltningens egen ekspertise og innsikt, representerer den største utfordringen i denne strategien.

*Christian IV*: En strategi hvor myndigheten opptrer initierende og med stor autoritet (”her skal byen ligge”). Denne strategien – basert på autoritativ kommunikasjonsform og initierende agering – kan møte betydelige utfordringer i å tilpasse planene til virkemidlene som står til rådighet.



Figur 4.6 Reguleringsmyndighetenes strategivalg (Høegh et al. 2004)

Det offentlige kan med andre ord spille en viktig rolle som samordner i mer nettverkspregede plan- og utbyggingsprosesser (Fimreite og Medalen 2005). Byenes myndigheter må imidlertid ha mål for utviklingen, som er godt forankret blant aktører som skal stå for investeringene (de private utbyggerne), og blant de som skal beslutte om rammevilkår (politikere og planleggere) for å fylle en slik oppgave (op.cit.). Forutsetningen for å kunne ta en mer aktiv rolle i den direkte styringen i planprosessene, er at planmyndighetene har forståelse for kompleksiteten og diversiteten i slik nettverksplanlegging (Healey 2003).

Denne analysemodellen fanger etter mitt syn også opp mitt analytiske perspektiv på fylkeskommunens to mulige tilnæringer til styring. I begge tilnærmingene inntar fylkeskommunen en initierende rolle (modellens vannrette akse). I den indirekte styringen gjennom tilrettelegging for kommunikative planprosesser og deltakelse i lærende plannettverk vektlegges den kommunikative kommunikasjonsformen (modellens loddrette akse). Fylkeskommunen opptrer mer autoritativt i en mer direkte realpolitisk styring gjennom mål og rammer for arealplanleggingen i regionale planer. Spørsmålet er hvordan disse tilnærmingene kan undersøkes empirisk. I neste kapittel kommer jeg inn på valg av metode og opplegg for den empiriske undersøkelsen av problemstillingen.



## **5 Metode og undersøkelsesopplegg**

---

Hensikten med å gjøre den empiriske undersøkelsen er å undersøke sammenhengene mellom fylkeskommunens mulige styringsformer og hva som fremmer eller hemmer kommunenes kapasitet til å tilpasse seg klimaendringer i arealplanleggingen.

### **5.1 Kombinasjon av flere metoder**

Problemstillingen er relativt åpen, og det betyr at det er behov for en viss fleksibilitet i undersøkelsesopplegget. Respondentene i undersøkelsen bør ha stor påvirkningsmulighet når det gjelder å definere og forstå fylkeskommunens rolle, kommunenes kapasitetsutfordringer og forholdet mellom fylkeskommune og kommuner. Sammenhengen mellom individ og kontekst har dessuten betydning, og derfor velger jeg et intensivt opplegg med intervju av noen få utvalgte informanter. Jeg kan da gå mer i dybden, slik at det er mulig å få fram flere nyanser, bl.a. forholdet mellom respondentene og den konteksten de er i (Jacobsen, 2005). Siden problemstillingen omfatter både fylkeskommuner og kommuner, er det interessant å ha med informanter fra begge nivåene. Hovedmetode for undersøkelsen blir dermed en caseundersøkelse med relativt omfattende intervjuer med informanter fra fylkeskommuner og kommuner. I tillegg velger jeg å gjennomføre en enkel forundersøkelse – en spørreundersøkelse blant landets fylkeskommuner ved oppstarten av arbeidet med avhandlingen. Jeg bruker også dokumentstudier, som en del av metoden, ved at jeg sjekker overordnede arealplaner blant fylkeskommuner og kommuner, som er aktuelle å ha med i undersøkelsen, for å få et inntrykk av i hvilken grad klimatilpasning er innarbeidet i planene. Data fra CLIMADAPT-prosjektet anvendes også som en del av grunnlaget for min analyse. Nedenfor utdyper jeg mer opplegget for spørreundersøkelsen blant fylkeskommunene og caseundersøkelsen blant utvalgte fylkeskommuner og kommuner.

### **5.2 En enkel statusundersøkelse blant landets fylkeskommuner**

Fylkeskommunens rolle i klimatilpassingsarbeidet er spørsmålet jeg ønsker å få svar på gjennom denne avhandlingen. Litteratursøk i bibliotekets kilder gir meg få svar. Ved deltakelse på en internasjonal konferanse om klimatilpasning 26.-27. okt. 2010, tar jeg opp dette spørsmålet med enkelte representanter fra forskningsmiljøene, og jeg får da bekreftet inntrykket av at det blir forsket lite på fylkeskommunens rolle i klimatilpassingsarbeidet. Min antagelse før jeg begynte arbeidet med avhandlingen er dessuten at fylkeskommunene selv

heller ikke har veldig høyt fokus på klimatilpasning, verken når det gjelder egen virksomhet eller når det gjelder klimatilpasning i arealplanleggingen. Denne antagelsen baserer jeg på egen erfaring, samt Direktoratet for sikkerhet og beredskap sin undersøkelse blant kommuner, fylkesmenn og fylkeskommuner i 2007 (DSB 2007). Antagelsen blir bekreftet i den nye NOU'en for klimatilpasning (Miljøverndepartementet 2010 s.191), der utvalget viser til at de mangler god nok dokumentasjon på hvor systematisk det blir arbeidet med klimatilpasning i fylkeskommunene. Når det gjelder kommunenes arbeid med klimatilpasning har det vært gjennomført en del undersøkelser i Norge om status de siste årene, noe som gjør det enklere å skaffe data om dette gjennom litteratur og dokumentstudier. For å få mer informasjon om status for fylkeskommunenes arbeid, velger jeg imidlertid å gjennomføre en enkel statusundersøkelse blant landets fylkeskommuner i forbindelse med oppstarten av arbeidet med avhandlingen. Til undersøkelsen bruker jeg Questback – et internettbasert verktøy for spørreundersøkelser - som jeg har tilgang til gjennom min arbeidsgiver Østfold fylkeskommune.

### **5.2.1 Utvalg av respondenter til undersøkelsen**

En viktig forutsetning for en vellykket undersøkelse er at respondentene opplever at spørsmålene og angitte svaralternativer er relevante (Jacobsen 2005). Respondentenes kontekst bør være mest mulig lik, slik at de har omtrent de samme forutsetningene for å forstå spørsmålene. For å få tak i den relevante informasjonen, dvs status for fylkeskommunenes arbeid med klimatilpasning i plansammenheng, ønsker jeg å henvende meg til plansjefene i fylkene. Jeg regner dem som nøkkelinformanter med tanke på spørsmål om arealforvaltning. Dersom jeg sender spørreundersøkelsen til for eksempel miljøvernrådsgiver eller klimarådsgivere, så har de sannsynligvis god kunnskap om fylkeskommunenes arbeid med klimatilpasning generelt, men jeg risikerer at de har lite kjennskap til status for arealplanjobbingen, og at jeg derfor får lite relevante svar.

Et slikt undersøkelsesopplegg har naturligvis en rigiditet i datainnsamlingen, ved at de utdelte spørsmålene med svaralternativer definerer på forhånd min holdning til fylkeskommunens arbeid med klimatilpasning ut fra de antagelsene jeg legger til grunn for spørsmålene. Holdningene til fylkeskommunens rolle og arbeid med klimatilpasning vil naturlig nok variere både innad i fylkeskommunene og mellom fylkeskommunene. I dette ligger det en fare for at mine spørsmål kan misforstås ute i fylkene, fordi holdning og oppfatninger kan bety noe for

hvordan spørsmålene tolkes. For å avbøte dette og gjøre spørsmålene mest mulig forståelige og entydige, tar jeg derfor i forkant av undersøkelsen kontakt med kolleger i Østfold fylkeskommune, for å få hjelp til å formulere spørsmålene, slik at de blir aktuelle og tydelige. Jeg sjekker også ut spørsmålene med en av de aktuelle respondentene – en kollega fra Sogn og Fjordane, da jeg treffer ham på den nevnte klimakonferansen i Florø. På denne måten får jeg rettet opp noen av formuleringene i spørsmålene. Jeg sender også spørsmålene til representanter fra forskningsprosjektet CLIMADAPT, og får da et tips om at jeg også bør ta med et spørsmål om hvordan Miljøverndepartementets arbeid med klimatilpasning oppfattes. Dette finner jeg relevant, siden et viktig utgangspunkt for min problemstilling er antagelsen om mangelfull statlig styring, som en barriere, når det gjelder klimatilpasningsarbeidet i kommunene. Gjennom disse forberedelsene får jeg forhåpentligvis utformet spørsmålene best mulig, slik at det gis minst mulig rom for tvil blant dem som mottar undersøkelsen.

### **5.2.2 Tiltak for å få svar**

En velkjent utfordring ved slike spørreundersøkelser er risikoen for at respondentene lar være å svare, og at dette frafallet kan være skjev, noe som vil svekke undersøkelsens kvalitet. Jeg legger derfor vekt på at det skal være enklest mulig for mottakerne å svare. Siden jeg er opptatt av at det skal være en enkel undersøkelse å svare på, og ikke minst at det skal ta liten tid å svare på den, velger jeg avkrysningsalternativer - ikke åpne svar. Undersøkelsen sender jeg respondentene pr. e-post. Mottakerne blir i e-posten forsikret om anonymitet og at det kun tar dem 5-10 minutter å svare på undersøkelsen. Jeg velger å la undersøkelsen ligge ute i 14 dager i midten av november, og etter en uke sender jeg ut purring om å svare.

På et masteravhandlingsseminar i forkant av gjennomføringen av undersøkelsen, blir jeg møtt med noe skepsis og advarsler fra enkelte medstudenter om svakhetene ved denne formen for spørreundersøkelse. Innvendingene gjelder særlig faren for lav svarprosent og at dataene ikke vil være representative. Min hensikt med å gjennomføre denne enkle forundersøkelsen er imidlertid å skaffe meg et inntrykk av hvilket fokus de planansvarlige i fylkeskommunene har på klimatilpasningsarbeidet. Jeg forventer ikke at undersøkelsen kan gi meg representative svar for hvordan fylkeskommunene jobber med klimatilpasning, siden jeg har så få respondenter. Jeg velger derfor å gjennomføre undersøkelsen, men samtidig vil jeg være veldig varsom med hvordan jeg presenterer og omtaler resultatene. Jeg får totalt 9 svar fra de 18 som mottar undersøkelsen, og det er jeg relativt fornøyd med. Svakheter ved

undersøkelsesopplegget er det viktig å være klar over, og jeg har nå vist hvilke tiltak som er iverksatt for å avbøte disse svakhetene. Jeg mener at jeg ut fra de 9 svarene fra overordnede arealplanleggere i fylkeskommunene, får en ide om status for hvordan de som svarer på undersøkelsen jobber med dette temaet, og at dette er interessante funn som et utgangspunkt for det videre arbeidet med masteravhandlingen.

En nærmere drøfting av resultatene fra undersøkelsen, kommer jeg tilbake til i analysekapitlet. Sammenstilling av spørsmål og svar fra statusundersøkelsen finnes bakerst i vedlegg 1.

### **5.3 Casestudie - undersøkelse blant utvalgte fylkeskommuner og kommuner**

Casestudier kan bidra til utvikling av kunnskap og ny innsikt på et område. En hovedutfordring er imidlertid å kontrollere uønsket variasjon gjennom måten casestudiet legges opp. Case må velges ut slik at man maksimerer variasjonen i de begreper og variabler man er interessert i, samtidig som andre forhold varierer minst mulig. Å teste ut teori vil ofte være hensikten med studien, og representativiteten er knyttet til teoretisk tolkning, som innebærer vurdering av hvordan andre variabler kan påvirke resultatet. Innhenting av data er ingen mekanisk prosess, tvert i mot - hvor vellykket resultatet blir, vil avhenge av forskerens observasjonsevne, kunnskaper om det systemet som studeres og evne til å se sammenhenger mellom de enkelte observasjoner og deres systemiske forutsetninger (Andersen 1997). Min erfaring og kompetanse når det gjelder arealplanlegging kan dermed være en fordel, når jeg velger å studere kommunenes og fylkeskommunenes arealplanlegging og planprosesser nærmere, ved at jeg har god kunnskap om det systemet som studeres. For å ha best mulig analytisk kontroll kreves det en bevisst modellering og utvelgelse av undersøkelsesenheter - en forskningsstrategi (Andersen 1997). I casestudien min er dermed utvelgelse av case og hvordan jeg knytter disse til mitt teoretiske utgangspunkt viktig. Spørsmålet er hvordan jeg kan dra slutninger fra min empiriske undersøkelse til de teoretiske tilnærminger og begreper, som jeg velger å legge til grunn for analysen. Det er med andre ord det overordnede teoretiske hensynet snarere enn statistiske prosedyrer som står sentralt, når jeg velger casestudie som metode.

### 5.3.1 Analysemodell

Mitt utgangspunkt for den empiriske undersøkelsen er, som jeg viste i kapitel 3, at fylkeskommunen har to mulige styringsformer når det gjelder klimatilpasning i arealplanleggingen - styring gjennom regional planlegging og styring gjennom læringsnettverk og ved å legge til rette for gode planprosesser (se figur 3.1). I teoritilnærmingen min er det en teoretisk modell, som jeg finner særlig interessant og relevant for problemstillingen, og som jeg velger å anvende som analysemodell. Modellen har blitt utarbeidet i forbindelse med en byundersøkelse ”Regulering av bytransformasjon” (Høegh et.al 2004), der kommunenes planprosesser i forbindelse med byutvikling i 4 store norske byer har blitt undersøkt og analysert. Ett av de spørsmålene jeg har lagt til grunn for avhandlingen er sammenhengen mellom alminneliggjøring av klimatilpasning som plantema og hvordan det kan integreres som en del av den ordinære arealplanleggingen. Det er derfor aktuelt å studere hva kommunene generelt kan gjøre for å øke sin kapasitet i byplanleggingen. Kommunenes kapasitet til byutvikling og bytransformasjon er tema for den nevnte byundersøkelsen, som også ga grunnlag for utvikling av en teoretisk modell for rasjonell arealplanlegging og regulering av byutvikling i bykommuner. Noen av funnene i undersøkelsen er at kommunenes bevissthet og tydelighet på mål og strategier for byutvikling har betydning for hvordan de lykkes med å lage gode planer for byutvikling (ibid). I min undersøkelse bygger jeg ikke direkte videre på deres byundersøkelse, men jeg tar utgangspunkt i den teoretiske modellen de har konstruert, dvs de 4 idealrollene kommunen inntar i planprosessene: Prosesstilrettelegger, Fasilitator/akkomodator, Myndig dommer og Christian IV (se figur 4.6). Siden klimatilpasning i arealplanleggingen er temaet for min avhandling, velger jeg å koble spørsmål om klimatilpasning til spørsmål om kommunenes strategier for byutvikling. Dernest er selvfølgelig spørsmål om fylkeskommunens rolle i forhold til kommunene i disse planprosessene, en viktig del av undersøkelsen.

Et annet teoretisk grunnlag, som danner et viktig utgangspunkt for undersøkelsen min, er Saglies teorier om læring gjennom nettverk, og planprosessene som deliberative læringsprosesser. Det at man gjennom drøfting av problemer og utfordringer i planprosessene, som for eksempel klimatilpasning, kan finne fram til en felles forståelse, som gir et grunnlag for handling (Saglie 2009). Denne tilnærmingen vektlegger mer den kommunikative planleggingsformen, som også fanges opp i den teoretiske modellen, det vil si den idealrollen som kalles ”prosesstilrettelegger”. Sammen fanger disse teoretiske tilnærmingene opp mine

egne antagelser, og de danner basis for utformingen av min empiriske undersøkelse og de spørsmålene jeg velger å stille i intervjuene.

### **5.3.2 Utvelgelse av fylkeskommuner og bykommuner til undersøkelsen**

For å belyse best mulig hva som fremmer eller hemmer kommunenes kapasitet i arealplanleggingen, er det viktig å finne fram til kommuner som jeg antar har ulik tilnærming i sine planprosesser i forbindelse med by- og stedsutvikling. Jeg legger vekt på å finne fram til kommuner med ulik kompetanse og kapasitet i planprosessene. Men det er også interessant å ha med kommuner, som har ulike typer utfordringer i forbindelse med klimatilpasning og å velge kommuner med antatt ulik kompetanse vedrørende dette temaet. Dette finner jeg interessant, fordi jeg regner med at ulike utfordringer med hensyn til klimaendringer, gjør at kommunene gir temaet ulikt fokus og dermed at de har ulik kompetanse på området. Med dette som utgangspunkt for undersøkelsen ønsker jeg å velge kommuner og fylkeskommuner som skiller seg fra hverandre på følgende punkter:

- Grad av nettverksplanlegging, som tilnærming i arealplanleggingen
- Kompetanse/kapasitet (kapabilitet) til klimatilpasning i arealplanlegging
- Type klimatilpasningsutfordringer

Min hensikt med caseundersøkelsen er altså ikke å sammenligne kommunene og fylkeskommunene, når det gjelder for eksempel i hvilken grad de er preget av nettverksstyring og hva det i så fall betyr for klimatilpasningskapasiteten. Jeg ønsker å få mest mulig bredde i dataene, for å vise ulike løsninger i kommunene, og for å belyse hva som hemmer eller fremmer kommunenes kapasitet i arealplanleggingen. For å finne fram til og velge kommuner og fylkeskommuner baserer jeg meg delvis på min egen kjennskap til og erfaring med kommunene og fylkeskommunene, og delvis på studier av kommuneplaner og regionale planer, for å sjekke hvordan klimatilpasning er tatt inn i de overordnede planene. Andre kilder er forskerne i CLIMADAPT og deres inntrykk av hvordan status er på dette området blant kommunene, samt NOU om klimatilpasning (Miljøverndepartementet 2010). For å sjekke forskjellene mellom landsdeler, fylker og kommuner når det gjelder forventede klimaendringer, bruker jeg Norsk klimasenters rapport "Klima i Norge 2100" (Hanssen-Bauer 2009), samt rapporten: "Havnivåstigning. Estimerer av framtidig havnivåstigning i norske kystkommuner" (Vasskog, Drange og Nesje 2009).

### **Avgrensning av undersøkelsen til bykommuner**

Den første avgrensningen jeg gjør er at de kommunene jeg ønsker å undersøke er store bykommuner. Dette valget gjør jeg blant annet fordi en viktig del av min teoretiske tilnærming til den analysen jeg gjør, baserer seg på den nevnte byundersøkelsens teoretiske modell (Høegh et al.2004), som igjen er basert på studier i fire store bykommuner. Samtidig begrunner jeg fokuset på bykommuner med at det er bykommunene som har de største utfordringene når det gjelder planprosesser for byutvikling – gjerne transformasjon og endring av hele bydeler, som er komplekse planprosesser. Disse planprosessene involverer gjerne flere eiere og private aktører, og det kreves mye av kommunenes kompetanse og kapasitet – kapabilitet – å gjennomføre slike planprosesser. Jeg synes derfor det er interessant å se hvordan de store bykommunene løser disse utfordringene, og hvordan de løser utfordringen med å ta inn et nytt kompleks plantema som klimatilpasning, i disse planprosessene. Siden jeg ønsker å se spesielt på fylkeskommunens rolle i disse planprosessene, og samarbeid og samspill mellom kommuner og fylkeskommuner, er det naturlig at jeg undersøker fylkeskommunene i de valgte bykommunenes fylker.

### **Valg av case med utgangspunkt i byundersøkelsen og den teoretiske analysemodellen**

Når jeg tar utgangspunkt i den nevnte byundersøkelsen (ibid), er det naturlig å vurdere de fire bykommunene som var med i undersøkelsen, samt fylkeskommunene i de respektive fylkene, som mulige case. Jeg velger å ta med to av disse bykommunene og legger vekt på å velge kommuner som jeg vurderer å ha forskjellige klimatilpasningsutfordringer. Ut fra kjennskapen til disse kommunene, vurderer jeg det også slik at de i ulik grad har innarbeidet klimatilpasning i sitt arealplanarbeid, og at de har forskjellig tilnærming i planleggingen, hvor den ene av kommunene har mer preg av nettverksplanlegging enn den andre.

### **Valg av case, som kobler min undersøkelse til CLIMADAPT-prosjektet**

Jeg ønsker å koble min egen undersøkelse tydelig til CLIMADAPT-prosjektet ved at jeg også undersøker minst en av de kommunene, som er med i forskningsprosjektet. Jeg velger derfor å ta med en av de kommunene, som også er med i forskningsprosjektets undersøkelse. Samtidig legger jeg vekt på at denne kommunen representerer noen forskjeller fra de andre valgte kommunene, når det gjelder utfordringer knyttet til klimaendringer, og når det gjelder innarbeiding av klimatilpasningssyn i arealplanleggingen og hvilket inntrykk jeg har av planleggingsform i den kommunen.

### **Valg av casekommuner i Østfold og Østfold fylkeskommune**

Siden kunnskap om det systemet som studeres er en fordel, vil jeg gjerne ha med et par kommuner fra Østfold, som jeg kjenner bedre enn de kommunene jeg har valgt fra andre kanter av landet. Østfold fylkeskommune vil jeg også gjerne ha med – ikke bare pga. min egen kunnskap, men også fordi Østfold fylkeskommune har gått langt i å gi kommunene tydelige styringssignaler og føringer om arealbruk i sin fylkesplan (Østfold fylkeskommune 2009). Østfold fylkeskommune er dermed et interessant case å studere med tanke på spørsmålet om fylkeskommunene kan velge sterkere styring av kommunene som et virkemiddel i arbeidet med klimatilpasningen. Utfordringene med å forske på egen organisasjon kommer jeg tilbake til lenger ut i kapitlet. Jeg velger å ta med to av bykommunene i Østfold i undersøkelsen, og legger igjen vekt på at kommunene skal representere forskjeller når det gjelder de nevnte kriteriene.

### **5.3.3 Valg av informanter og intervjuopplegg**

Det neste trinnet i forberedelsene til undersøkelsen er å velge hvem som skal intervjues. Både politisk og administrativt nivå i kommunene og fylkeskommunene er interessante i denne sammenhengen. Av tidsmessige og kapasitetsmessige årsaker velger jeg imidlertid å avgrense undersøkelsen til intervjuer med administrativt nivå. Siden jeg har et spesielt fokus på planprosesser og læringsnettverk i undersøkelsen min, og administrasjonen deltar både i planprosessene og læringsnettverkene, går jeg ut fra at jeg vil få mye relevante data ved å gjøre undersøkelsen min blant utvalgte informanter fra administrasjonen. Jeg vil da få mindre data når det gjelder for eksempel forankring av mål og strategier for byutvikling blant politikerne, samt politikernes bevissthet og kunnskap om klimaendringer og klimatilpasning, enn dersom jeg hadde spurt politikerne selv. Men jeg regner med at jeg får inn data om hvordan de utvalgte administrative informantene vurderer forankring og bevissthet blant politikerne.

En mulighet ville være å gjennomføre gruppeintervjuer med arealplanleggerne i de utvalgte kommunene og fylkeskommunene. På den måten kunne jeg ha fått inn mye informasjon og data i hvert intervju. Utfordringen ville imidlertid være å klare å styre samtalen, for å komme gjennom de temaene jeg ønsker å få inn data på. I slike gruppeintervju er det også en utfordring at posisjoner og maktforhold mellom de som blir intervjuet, kan påvirke hvem som svarer og hvordan det svares. I tillegg vil gruppeintervju gi svært mye data, som det ville være



en stor utfordring å håndtere i etterkant i analysen av materialet. Jeg bestemmer meg derfor for å gjennomføre intervjuer med enkeltpersoner.

De personene jeg velger å intervjuer må først og fremst ha kompetanse og kunnskap om utviklingsstrategier, planprosesser og forholdet mellom kommune og fylkeskommune i den sammenhengen. Men de bør også ha en viss kjennskap til hvordan organisasjonen jobber strategisk med disse temaene, og ikke minst hvordan organisasjonen jobber strategisk med klimatilpasning. Det er også en fordel, dersom de er involvert i samarbeid med politikerne og helst at de har et visst ansvar for å vurdere den løpende arbeidsdelingen med politikerne i planprosessene. Jeg velger derfor å henvende meg til dem som har et faglig, overordnet ansvar for arealplanlegging i de utvalgte kommunene og fylkeskommunene. Ved å velge intervjuobjekter som har mest mulig lik posisjon og fagansvar i de kommunene og fylkeskommunene jeg undersøker, reduserer jeg samtidig den forstyrrende variasjonen mest mulig. Når det gjelder aktuelle intervjuobjekter i fylkeskommunene, så er dette de samme menneskene som får tilsendt Questback-undersøkelsen, som jeg tidligere har omtalt. Imidlertid vil ikke dette ha så stor betydning for case-undersøkelsen, fordi det kun er en liten del av spørsmålene som er overlappende.

### **Semistrukturerte intervju med intervjuguide**

Siden klimatilpasning i arealplanleggingen er temaet for min avhandling, kobler jeg spørsmål om klimatilpasning til de spørsmålene jeg velger om strategier for byutvikling og planprosessene kommunene gjennomfører for å lykkes med sine strategier. Dernest spør jeg om fylkeskommunens rolle i forhold til kommunene med tanke på strategiene for byutvikling og klimatilpasning som tema inn i planprosessene og arealplanene. Det er mange tema å rekke gjennom i intervjuene, og jeg må være sikker på at jeg får sjekket ut de sammenhengene jeg bygger mine antagelser på, og det teoretiske utgangspunktet for undersøkelsen. Jeg velger derfor semistrukturerte intervju ved at jeg utarbeider intervjuguides, som jeg bruker i intervjuene – en guide for kommunene og en guide for fylkeskommunene. Selv om jeg velger å bruke intervjuguide er jeg samtidig opptatt av at jeg i tilstrekkelig grad klarer å frigjøre meg fra intervjuguiden, for å få samtalen til å flyte best mulig. Siden jeg selv har mye kunnskap om arealplanlegging, har intervjuene form av en samtale, som jeg opplever gir økt forståelse for klimatilpassningsutfordringene i arealplanleggingen for begge parter, og som samtidig belyser problemstillingen min. De to intervjuguidene finnes bakerst, som vedlegg 2 og vedlegg 3.

### **Beskrivelse av et konkret plancase som del av intervjuet**

For å få et godt grunnlag for å studere empirien i undersøkelsen, og hvorvidt den stemmer med det teoretiske grunnlaget, velger jeg å beskrive et konkret eksempel på en plansituasjon for dem jeg skal intervjuer. Beskrivelsen skal illustrere, ikke bare klimatilpassingsutfordringer, men også andre aktuelle, kjente planutfordringer, som kommunene står overfor i arealplanleggingen i byene. Gjennom eksemplet ønsker jeg å skape et felles bilde i informantenes bevissthet, slik at vi forstår hverandre best mulig i intervjusituasjonen, og slik at konteksten for intervjuene blir mest mulig lik. Jeg ønsker ikke å bruke et konkret eksempel fra noen av de byene jeg har valgt som case, for å unngå at noen av dem kjenner området bedre enn andre, noe som kunne gi uønsket variasjon i undersøkelsen. Jeg velger derfor å bruke utdrag fra et planprogram som har ligget ute til offentlig ettersyn i Stavanger kommune, og som jeg finner på kommunens nettside. Beskrivelsen av dette eksempelområdet sender jeg til intervjuobjektene i forkant av intervjuene, og i intervjuene stiller jeg spørsmål om planprosessene i en slik situasjon. Beskrivelsen av planaset finnes bakerst i vedlegg 4.

### **5.4 Data fra forskningsprosjektet CLIMADAPT**

Siden masteravhandlingen min er skrevet i tilknytning til forskningsprosjektet CLIMADAPT, gir forskningsgruppens kompetanse og erfaringer fra både tidligere forskning på området og dette forskningsprosjektet nyttige innspill og vinklinger til denne avhandlingen. En student ved statsvitenskap ved Universitet i Oslo har dessuten også skrevet sin masteravhandling i tilknytning til forskningsprosjektet, og vår kontakt underveis i arbeidet har vært særlig nyttig. Denne studenten har valgt å gjøre en bredt anlagt caseundersøkelse i en enkelt kommunes arbeid med klimatilpassing, og har gjort intervjuer blant organisasjoner, forskningsmiljø, kommune, fylkeskommune og næringsliv i denne kommunen. Denne kommunen har også vært med i min undersøkelse. Vi har dermed kunnet drøfte erfaringer og fremgangsmåte, og etter hvert også de funn vi har gjort i undersøkelsene våre. Som nevnt har jeg dessuten valgt å ta med en av casekommunene fra forskningsprosjektet og har dermed kunnet benytte data fra forskningsprosjektets intervjuer i denne kommunen. I forskningsprosjektet er for eksempel både politisk og administrativt nivå intervjuet. Særlig med tanke på at jeg kun har intervjuet administrativt nivå i fylkeskommunene og kommunene, har denne muligheten for å supplere egne funn vært nyttig.

## 5.5 Om å forske på egen organisasjon

Jeg har pekt på fordelene ved å forske på egen organisasjon, eller som her, å forske på eget område blant arealplanleggerkolleger. Fordelen er at jeg kjenner godt det systemet som studeres på grunn av egen erfaring og kompetanse. Intervjuene har hatt preg av samtaler, hvor det har vært enkelt å forstå hverandre. Jeg kjenner til de utfordringene planleggerne både i fylkeskommunene og i kommunene står overfor, og som nevnt, opplevde jeg at intervjuene var nyttige for begge parter ved å øke forståelsen for temaet, samt at vi sammen kunne se nye muligheter for videre arbeid med klimatilpasning. Flere ganger opplevde jeg for eksempel at informantene ga uttrykk for å komme på ideer underveis i intervjuet, som vi så drøftet videre, og flere av informantene ga uttrykk for at de syntes det var interessante tema i intervjuet. Faren ved å gjøre undersøkelsen i eget miljø på denne måten, ligger i at man kan bli for ”nærlyt”, noe som kan påvirke den videre analysen og hvorvidt man klarer å tolke dataene i et videre perspektiv (Repstad 2004). I løpet av intervjuene slo det meg da også at det var ganske påfallende hvor godt vi planleggere forstår hverandre, og hvor enige vi er om hva som er de store utfordringene og hvilke løsningsmuligheter som finnes. Vi bruker de samme faguttrykkene og begrepene, noe som antagelig ville vært annerledes, dersom jeg intervjuet for eksempel politisk nivå. Tiltak for avbøte disse ulempene og faren for å bli for nærlyt, har vært å drøfte vurderinger og funn underveis i arbeidet med andre utenfor planleggermiljøet. I tillegg har, som nevnt, samarbeidet med CLIMADAPT-prosjektet gitt mulighet for å drøfte funnene underveis. Denne kontakten og utsjekkingen underveis har også bidratt til at jeg har hatt fokus på å være nøktern og balansert i anvendelsen av data til analysen, for å unngå faren for å ville gi et mest mulig fordelaktig bilde av egen organisasjon, det vil si fylkeskommunens rolle og betydning i klimatilpassningsarbeidet.

Et annet forhold som man bør være oppmerksom på når man forsker på egen og organisasjon eller eget miljø, er nærheten til de man intervjuer, der særlig maktforhold kan ha en betydning. Det kan være vanskelig å få relevante data, fordi folk svarer det de tror man gjerne vil høre (ibid). Og er intervjueren uten makt, kan det være vanskeligere å fange informantens interesse, og vedkommende synes kanskje ikke det er verdt å bruke tid på intervjuet. Mitt forhold til mine intervjuobjekter hadde imidlertid en mer kollegial form, og en form for likeverdighet, der slike maktforhold hadde liten betydning. Dette gjaldt også de næreste informantene fra eget fylke, som kanskje særlig benyttet anledningen til å informere om sitt syn og sine holdninger til disse plantemaene, som vi sjelden ellers har så god tid til å snakke sammen om.

## **5.6 Om funnenes gyldighet og relevans**

Spørsmålet om hvorvidt funnene kan regnes som gyldige og relevante henger sammen med om jeg har lyktes med å undersøke det jeg ønsket å undersøke, samt spørsmålet om hvorvidt funnene kan regnes som relevante, og om de for eksempel kan overføres til å gjelde for flere (Jacobsen 2005). Min vurdering er at det empiriske materialet i stor grad er med på å belyse problemstillingen, og at funnene gir økt forståelse for kommunenes kapasitetsutfordringer i arealplanleggingen og hvilke muligheter fylkeskommunen har for å kunne bistå kommunene i dette arbeidet. Intervjuene har gitt veldig mye interessant informasjon, og utfordringen har vært å avgrense analysen og å holde fokus på problemstillingen. Når det gjelder spørsmålet om overførbarhet er det viktig å understreke at denne undersøkelsen først og fremst forteller hvordan disse informantene i den konteksten de befinner seg, opplever de forholdene som tas opp i intervjuene. Når jeg i stor grad likevel velger å standardisere presentasjonen av resultatene fra undersøkelsen, er det fordi jeg anonymiserer kommunene og fylkeskommunene av hensyn til informantene, når jeg bruker direkte sitater. De gangene jeg mer konkret sammenligner for eksempel to kommuner, omtales kommunene ved hjelp av de kriteriene som ligger til grunn for utvelgelsen. Om slike casestudier og spørsmålet om representativitet blir det sagt at dette er knyttet til den teoretisk tolkning og vurdering av hvordan andre variabler kan påvirke resultatet (Andersen 1997). Selv om funnene i denne undersøkelsen ikke er direkte overførbare til andre, mener jeg at funnene i stor grad bidrar til å belyse problemstillingene og på mange måter gir støtte for de teoretiske tilnærmingene til analysen. Jeg vil derfor tro at funnene kan ha interesse både for kommuner og fylkeskommuner, og i forvaltningen for øvrig, som et bidrag til å belyse hva som kan være fylkeskommunens rolle i klimatilpassingsarbeidet.

## **5.7 Om funnenes pålitelighet og troverdighet**

Spørsmålet om pålitelighet og troverdighet handler om hvordan undersøkelsen har blitt gjennomført på og hvorvidt dette inngir tillit (Jacobsen 2005). Jeg har lagt vekt på etterrettelighet i innhenting av data ved at intervjuene er tatt opp på bånd, skrevet ut og sendt til informantene. De har da hatt anledning til å lese utskriftene for å kunne korrigere dersom det skulle være noen misforståelser. Informantene ble dessuten gjort oppmerksom på at sitater fra intervjuene ville bli presentert i avhandlingen, men at de da ville være anonymisert. Ut fra slike kvalitetskriterier er derfor min vurdering at dataene er pålitelige.

## **6 Presentasjon og analyse av data**

---

Mitt hovedanliggende i denne avhandlingen er å undersøke fylkeskommunens rolle i klimatilpasningsarbeidet og hva som hemmer eller fremmer kommunenes kapasitet til å ta klimatilpasning inn i sine arealplaner. I dette kapitlet vil jeg bruke mitt empiriske materiale til å belyse denne problemstillingen. Hensikten er ikke å gjøre en sammenligning mellom casekommunene, men å vise bredden i tilnærminger og oppfatninger blant de utvalgte kommune- og fylkeskommuneinformantene. Det er de sentrale forskningsspørsmålene i kap.3.4, som danner strukturen for inndelingen av kapitler i analysen. I den første delen av analysen ser jeg nærmere på status for klimatilpasning i arealplanleggingen og i hvilken grad nettverksstyring i arealplanleggingen påvirker kommunenes handlings- og styringskapasitet. Deretter går jeg videre med informantenes holdninger til fylkeskommunens mulige styringsformer. Jeg velger å framstille data fra kommuneinformantene og fylkeskommuneinformantene om hverandre i hvert av analysekapitlene, for å gi bredde i belysningen av forskningsspørsmålene. I den siste delen av analysen, kap.6.5, velger jeg å først gjennomgå kommuneinformantenes holdninger til fylkeskommunens styringsmuligheter, og deretter presenterer jeg fylkeskommuneinformantenes holdninger til problemstillingen.

### **6.1 Status for klimatilpasning i arealplanleggingen**

Et viktig utgangspunkt for analysen er hvorvidt mine informanter oppfatter klimatilpasning som et ”vanlig” arealplantema, og om det alminneliggjøres som en del av den vanlige planleggingen, slik nyere forskning anbefaler (Smit og Wandel 2006). Det er også viktig å finne ut om mangelfull kunnskap og fravær av styringssignaler fra staten hemmer kommunenes klimatilpasningskapasitet.

#### **6.1.1 Er klimatilpasning et vanlig tema i kommunenes arealplaner?**

Hovedinntrykket er at klimatilpasning er på vei til å bli et vanlig arealplantema i kommunene. Alle de undersøkte kommunene har bestemmelser på kommuneplannivå som omhandler klimatilpasning. Men informantene gir samtidig uttrykk for at temaet ikke i tilstrekkelig grad innarbeides i arealplanene. Dette inntrykket understøttes også av foreløpige funn i CLIMADAPT-prosjektet. Som en mulig forklaring på hvorfor dette temaet ikke får

tilstrekkelig fokus i planene påpeker en kommuneinformant at det har betydning, hvorvidt klimatilpasning oppfattes som et prioritert arealplantema i kommunene. Informanten uttrykker en viss bekymring for at dette kanskje ikke er tilfelle:

”Men en er jo avhengig av at temaet blir brakt inn i prosessen som viktig. Jeg er ikke sikker på om vi er flinke nok rundt i kommune-Norge til å ta klimaendringene på alvor ennå. Faren er jo at jeg for eksempel hviler meg for mye på at dette er jo kartlagt, så vi hensyntar det jo. Eller at – ”veietaten får heller skrike dersom dette ikke er godt nok håndtert, eller de får sørge for å gi sine innspill!” Men jeg tror at planprosessene er det riktige stedet å håndtere dette.”

Denne informanten gir altså uttrykk for en usikkerhet i forhold til hva som er god nok håndtering av klimatilpasning i planleggingen og viser til at andre må bistå kommunene og være med å ta ansvar.

### **Har politikerne fokus på klimaendringer og behovet for klimatilpasning?**

Politikernes engasjement i disse utfordringene har betydning, siden et minstemål av engasjement hos lokale politikere er viktig for å utvikle en lokal miljø- og klimapolitikk, ikke minst i Norge hvor det statlige virkemiddelsystemet er svakt (Leiren og Kasa 2010). Inntrykket fra mine informanter er at politikernes fokus på klimautfordringene varierer mellom kommunene. I en av kommunene gir informanten uttrykk for at politikerne har stort fokus på klimautfordringene, mens i et par av de andre kommunene trekkes det fram at politikerne gir temaet økt oppmerksomhet først og fremst fordi kommunene faktisk kan havne i erstatningsansvar, dersom de ikke i tilstrekkelig grad gjennomfører forebyggende tiltak. Kommunene kan risikere å måtte betale tilbake erstatningssummer til forsikringsselskapene, dersom slike tiltak ikke blir gjennomført (Harvold, Kleven og Moen 2004). Tidligere undersøkelser har vist en nølende holdning i kommunene om å påta seg det økonomiske ansvaret som følger med gjennomføring av forebyggende tiltak for klimatilpasning (Berglund og Nergaard 2008). Inntrykket mitt er at dette kan være i ferd med å endre seg. Dette kan ha en sammenheng med at det har skjedd flere dramatiske hendelser rundt i landet i løpet av de siste årene. Det som imidlertid er påfallende er at flere av informantene påpeker at klimautfordringene er et svært vanskelig tema for politikerne, og at det kan være langt mellom de gode forsettene og det som faktisk blir iverksatt av tiltak. Det vil si at politikerne bare tilsynelatende er opptatt av temaet, men at det derfra er lang vei til handling:

”De er også bevisste på at klima skal være en del av planleggingen – på et veldig overordnet nivå, fordi det er så veldig positivt ladet. Det er i skuddet. Det som er problemet er å omsette det til handling. Det er ofte et sprik mellom det man sier man skal gjøre og det man gjør. Dette gjelder ikke bare tilpasning, men også forebygging... Noen har en uttalt politikk å prøve å gjennomføre dette. Andre har en uttalt politikk og kanskje mer som et slags skuebrød og har ikke tenkt å gjennomføre dette.”

Dette gjenspeiler Brunssons institusjonelle perspektiv, som jeg viste til i teoridelen. Planer og styringssystemer bidrar til å danne organisasjonens selvilde og kan brukes i presentasjonen av organisasjonen overfor omgivelsene. Planene kan fortelle om organisasjonens ambisiøse mål, om god struktur og offensiv tenkning, noe som kan skape et positivt bilde av organisasjonen internt og i omgivelsene. I et slikt perspektiv er det ikke så viktig om organisasjonen klarer å gjennomføre alle tiltak og nå alle mål i planen, så lenge den opptrer på en måte som ivaretar det positive bildet som planen har bidratt til å skape (Brunsson 2006). I følge flere av informantene i undersøkelsen kan det se ut som at nettopp et slikt tilsynelatende fokus på klimatilpasning kan være en utfordring.

### **6.1.2 Mangelfull kunnskap som barriere mot kommunenes tilpasning**

Mangelfull kunnskap og usikker kunnskap om klimatilpasning er en utfordring for kommunene. Det ble også påpekt av rundt 90 % av ordførerne i en undersøkelse fra 2008 (Berglund og Nergaard 2008). For eksempel viser alle kommuneinformantene til at tilgjengelige kart over områder i kommunene med størst rasfare, er svært grovmaskede. De gir derfor ikke gir tilstrekkelig grunnlag for arealplanleggingen. Dette løser kommunene ved å stille krav om ytterligere undersøkelser i detaljplanene for utbyggingsområdene. Utbyggere må da ta kostnadene med å gjøre spesielle forundersøkelser og utredninger. Slik sikrer kommunene seg med tanke på ansvar og skyld i forbindelse med eventuelle hendelser. Men samtidig undergraves planenes funksjon som styringsverktøy, når det er så stor usikkerhet knyttet til arealdisponeringen. Dette kan være et uttrykk for at kommunene mangler både kapasitet og ressurser til å behandle klimatilpasning på en grundigere måte. Et annet eksempel er at det kan være behov for at klimamodeller skaleres ned til regionalt og lokalt nivå, som et bedre grunnlag å vurdere arealbruk ut fra (O'Brien, Sygna og Haugen 2004), noe denne informanten gir uttrykk for:

”Jeg tror kanskje at klimatilpasning er den nyeste biten, altså den man har jobbet kortest med og har minst kunnskap om. ... vi har behov for mer kunnskap om de lokale klimaendringene, og vi snakker også om disse lokale klimaprojeksjonene, vi må ha det litt ned på lokalt nivå. Vi etterspør det...”

Informanten understøtter at mangelfull kunnskap og usikkerhet i forvaltningen, er en barriere for kommunene i klimatilpasningsarbeidet. Oppfatningen er at vurderingene av hva man bør forholde seg til bør skje på et mer strategisk og overordnet nivå, noe man også finner støtte for i forskningen (Wilson 2006). En annen av kommuneinformantene uttrykker frustrasjon over denne usikkerheten:

”Når det gjelder klimaendringene, så butter det mer. Hvordan skal vi tilpasse oss et klima som vi bare vet litt om? Hvordan skal vi få aksept for noe som en bare vet litt om og som tross alt er veldig omdiskutert og som tidsmessig ligger så lang fram at vi ikke er sikker på om vi må gjøre det. Det er usikkerheten som gjør det vanskelig.”

En av fylkeskommuneinformantene påpeker hvilken fare som ligger i denne usikkerheten, nemlig at det kan sås tvil om det virkelig stemmer at klimaet endrer seg, noe som igjen kan føre til forvirring angående hvor alvorlig disse utfordringene skal tas:

”Men jeg tror det med kunnskap er viktig, og så gjelder det å formidle den kunnskapen på en balansert måte og ikke male fanden på veggen. Det er det noen miljøer som har en tendens til, og da er det noen som velger å gå helt på motsatt side, og da har du noen voldsomme ytterligheter. Og den menige mann og kvinne og planleggere og kommunepolitikere, som er enkle sjeler fra landet, det er ikke så lett å forholde seg til alt det der. Og noen politikere sier at dette er ikke noe å bry seg om i det hele tatt, mens andre sier at det er nesten dommedag, da er det ikke så lett”.

Undersøkelsen min gir med andre ord støtte til at mangelfull kunnskap og usikkerhet omkring rådene fra ekspertene, oppfattes som en barriere og gjør det vanskeligere for de undersøkte kommunene å jobbe med klimatilpasningsutfordringene på en effektiv måte.

### **6.1.3 Mangelfulle styringssignaler hemmer kommunenes tilpasning**

Et viktig utgangspunkt for denne avhandlingen er at det påpekes at manglende styringssignaler er en barriere for kommunene - ”aktørene forholder seg til et sovende hierarki” og at ”fraværet av signaler ovenifra fører til handlingslammelse” (Klaussen et al. 2010). Hvordan opplever informantene i min undersøkelse dette?

#### **Mangelfulle statlige styringssignaler**

Det gis uttrykk for en viss utålmodighet med staten, og samtlige uttrykker forventninger til at staten bør bidra mer i klimatilpasningsarbeidet. Det som går igjen fra de fleste av informantene er at staten må bidra med tydelig veiledning og økonomisk bistand til å



gjennomføre undersøkelser og tiltak. Denne kommuneinformanten peker på manglende styringssignaler og behov for mer veiledning fra staten:

”...og vi etterspør også statlige retningslinjer. Og tenk deg særlig småkommunene, som er enda fattigere på fagkompetanse enn de store kommunene er. Da løfter vi denne utfordringen litt opp til staten – vi må få veiledning og signaler fra staten om hvordan vi skal angripe dette. Det kan ikke være opp til hver enkelt kommune dette her, altså.”

Det kan også se ut til at kommunene i undersøkelsen velger å forholde seg til usikkerheten og mangel på tydelighet fra staten på litt ulike måter. I den ene av kommunene velger man å legge inn en sikkerhetsmargin på en halv meter utover NVEs anbefalinger, når det gjelder kotehøyde for bebyggelse, for å sikre byggene mot ekstreme flomsituasjoner. Dette gjør kommunen, fordi rådene fra NVE fremstår som usikre. Usikkerheten er blant annet knyttet til at det er frekvensen av tidligere hendelser som danner grunnlag for NVEs beregninger av flom- og skredfare (Innbjør 2010). I en av de andre kommunene mener tvert i mot informanten at man får holde seg til de rådene som kommer fra eksperter i NVE:

”Ja, og jeg satt og tenkte på dette da jeg en gang var med på et møte i klimatilpasningsgruppen i Framtidens byer, hvor en av kommunene hadde lagt seg på et strengere nivå, når det gjaldt havnivå eller flom, ... enn det som enten NVE eller Bjerknessenteret hadde formulert. Og da tenkte jeg, selv om jeg kanskje ikke skal tenke sånn – jammen, hvorfor gjør dere det? Jeg lurte litt på det. Hvis vårt 200-års-flomkart viser 30 cm, hvorfor skulle vi legge oss på 60? Hvorfor skulle vi gjøre det bare basert på synsing, for jeg vil ikke ha en synsebasert tilnærming til det. Så det er det å få en litt mer kunnskapsbasert tilnærming til ting.”

Det ser med andre ord ut til at min undersøkelse understøtter tidligere forskning, og at fravær av tydelige styringssignaler oppleves som en utfordring for kommuneinformantene. Det kan være mange forklaringer på hvorfor det ikke gis tydeligere styringssignaler fra staten på dette området, men i teoridelen har jeg vært særlig opptatt av å vise at dette har en sammenheng med at staten sliter med samordning og koordinering, og at det er reformene i offentlig forvaltning som har bidratt til denne fragmenteringen. Siden klimatilpasning er en typisk tverrgående politisk sak, kan dette være med å gi forklaring til hvorfor kommunene opplever å få mangelfulle styringssignaler fra staten, når det gjelder dette temaet. Spørsmålet er om jeg finner støtte for denne antatte forklaringen i det empiriske materialet.

### **Mangelfull statlig samordning**

Kommuneinformantene er veldig tydelige på at det er nettopp slik de opplever staten, og at dette er en utfordring for dem. Den ene av informantene uttrykker det slik, når jeg spør om

hva det er som er utfordringene når det gjelder å koordinere innsatsen i arbeidet med klimatilpasning:

”Men i Framtidens byer så er vel kanskje den største utfordringen å få de statlige aktørene til å gå inn på samme måten. Jeg har også den erfaringen fra arbeidet med Miljøbyprosjektet, det at det er initiativ tatt fra Miljøverndepartementet, og så er det flere departementer som skal være med, men så er det Miljøverndepartementet som eier prosjektet. Så har jeg følelsen av at de andre departementene går ikke inn i det med samme eierforhold som Miljøverndepartementet. Så det kan jo være en utfordring i seg selv. Og jeg har følelsen av at de statlige aktørene, de er mange ganger seg selv nok og at samarbeidet på tvers ikke alltid er like selvfølgelig... Man skulle gjerne hatt litt mer tak på det å få dem til å samarbeide.”

Som informanten gir uttrykk for, er altså ikke dette bare en utfordring, når det gjelder klimatilpasning. Tvert i mot er dette et mønster informanten gjenkjenner fra annet arbeid også, og som det uttrykkes frustrasjon over og et ønske om å kunne gjøre noe med. En av de intervjuede ordførerne i CLIMADAPT-prosjektet er enda tydeligere på det vedkommende mener er manglende styring fra staten i klimatilpasningsarbeidet, og viser til at Miljøverndepartementet har valgt Framtidens byer, som en viktig strategi:

”Jeg blir helt matt. Når Stortinget setter seg en målsetting, så setter man ikke ned en studiesirkel – man må gjøre noe. Jeg har sagt det før, og står framdeles for det; Miljøverndepartementet burde hatt like stor innflytelse i regjeringsarbeidets miljøpolitikk, som Finansdepartementet har over økonomien. Det er så typisk, og det provoserer meg – at man setter seg djerpe målsettinger, men ikke er ærlig på hva dette betyr. Man styrer ikke, men håper at det skal skje et under – at de 13 byene, hva enn de kommer på å gjøre, skal gi et godt resultat...”

En av de andre kommuneinformantene er også opptatt av få gjort noe med den mangelfulle samordningen, og peker da på at fylkesmannen bør være den som gjør noe med dette, for å bistå kommunene:

”Det vi kunne tenke oss var at, innenfor hver fireårsperiode, så gjorde fylkesmannen, som er statens mann i fylket, ikke bare en oppstilling av alle disse føringene, men hva er det viktigste for dette fylket i kommende fireårsperiode, hva skal vi legge vekt på. Ellers blir det bare en sum og grøt av alle gode hensikter. Rådmannen og jeg var på en samling om dette hos fylkesmannen ... og da utfordret vi dem litt på dette – at de må samordne seg og koordinere seg når de gir tilbakemeldinger til kommunene, ... men vi fikk ikke noe sånt tydelig ja på dette fra fylkesmannen vår. Så jeg synes at fylkesmannen har noen utfordringer i å gjøre dette enklere for kommunene.”

Vi ser at fylkesmannen ikke har gitt uttrykk for å ville gjøre noe med disse samordningsutfordringene. Dette kan indikere at samordning er en økende utfordring for fylkesmannen til tross for ønsket om bedre samordning av regional stat og til tross for at nettopp denne oppgaven har økt hos fylkesmannen både når det gjelder oppgaver og personell (Baldersheim og Christensen 2007). Med tanke på klimatilpasningsutfordringene er dette en særlig utfordring siden fylkesmannen pekes ut som den som skal samordne de statlige interessene og bidra til at både fylkeskommunene og kommunene får et mest mulig helhetlig bilde av statens forventinger innen klimatilpasningsarbeidet (Innbjør 2010). Et annet forhold som trekkes fram av en av informantene fra fylkeskommunene, er den nye rollen NVE er i ferd med å gå inn i når det gjelder klimatilpasningsutfordringene. NVE har fått en mye mer aktiv rolle enn tidligere i forhold til kommunene og planprosessene. En av fylkeskommuneinformantene uttrykker en viss uro over om en statlig etat, som tradisjonelt har hatt et veldig sektorisert ansvar, har kompetanse til å påta seg denne rollen. Blant annet peker informanten på betydningen av tilstrekkelig kompetanse om planlegging og planprosesser, slik at forhold som vil kunne få store samfunnsmessige og økonomiske konsekvenser, eksempelvis den tidligere omtalte rasproblematikken, avklares så tidlig som mulig i disse prosessene:

”Det der er en sak for NVE. De må finne ut om de skal avklare det på kommuneplannivå eller på reguleringsplannivå. Og jo mer som kan avklares på kommuneplannivå, jo bedre... Der føler jeg at kunnskapen ikke er god nok. NVE-folkene er ikke gode nok planleggere, eller beredskapsavdelingen. De er opptatt av risikovurderingsskjemaene sine, men dette må omsettes til plan. Det er veldig systematisk og veldig bra gjort, men spørsmålet er hvilken konsekvens det får.”

Denne bekymringen for mangel på kompetanse og helhetstenkning kan ha en sammenheng med at informantene opplever at staten sliter med samordning og koordinering mellom sine etater. Spørsmålet er om dette er forhold som vil bedre seg etter hvert som NVE får større erfaring med helhetlig planlegging. Eller vil det forslaget som ligger i den nye NOU'en om klimatilpasning (Miljøverndepartementet 2010), bidra til å videreføre og forsterke statens samordningsutfordringer når det gjelder klimatilpasning, siden det foreslås at den sentrale myndigheten for havnivåstigning og for overvann bør legges til NVE? NVE sorterer under Olje- og energidepartementet, og dermed vil ansvaret for klimatilpasning fortsatt være fordelt på flere ulike departementer (Olje- og energidepartementet, Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet). Det er dermed en fare for at mangelfull samordning og fortsatt utydelig styring i planprosessene kan bli resultatet.

Så langt har jeg vist at klimatilpasning har oppmerksomhet blant informantene og det empiriske materialet gir etter min vurdering grunnlag for å hevde at klimatilpasning er på vei til å alminneliggjøres som et vanlig arealplantema. Undersøkelsen gir også støtte til tidligere forskning når det gjelder at usikkerhet og mangelfull kunnskap om klimatilpasning oppleves som barrierer for kommunene i klimatilpasningsarbeidet. Kommuneinformantene mener at staten kunne vært tydeligere i sine styringssignaler og funnene indikerer at fraværet av styringssignaler hemmer kommunene med hensyn til å få klimatilpasningshensyn inn i arealplanene. Jeg går nå videre i analysen til et av de andre viktige forskningsspørsmålene, som er lagt til grunn for avhandlingens problemstilling. Kan mitt empiriske materiale belyse i hvilken grad de undersøkte kommunene er preget av nettverksstyring (governance) i arealplanleggingen, og hvordan dette eventuelt påvirker kommunenes kapasitet i arealplanleggingen? Jeg er spesielt interessert i de demokratiske aspektene ved denne formen for planlegging, og hvilken rolle politikerne har når det gjelder deltakelse og styring i planprosessene.

## **6.2 Nettverksstyring i arealplanleggingen**

Et utgangspunkt for analysen er at vi lever i et nettverkssamfunn, og at også planleggingspraksisen er preget av dette. I hvilken grad opplever så informantene mine at nettverksstyring preger kommunenes planlegging? Det er også interessant å studere hvilken betydning slik nettverksstyring har med tanke på kommunenes handlings- og styringskapasitet i planprosessene, og hvordan nettverksstyringen påvirker demokratihensynene i arealplanleggingen.

### **6.2.1 Hvordan er arealplanleggingen preget av nettverksstyring?**

Inntrykket mitt fra informantene er at arealplanlegging og planlegging av byutvikling er noe kommunene må gjør i samarbeid med andre aktører. Det pekes særlig på samarbeid med de private næringslivsaktørene. Den ene av fylkeskommuneinformantene gir tydelig uttrykk for at dette har sammenheng med kommunenes økonomi:

”Ja, kommunene er helt avhengige av det private initiativet, og derfor så er det samspillet mellom å utvikle sårne områdeplaner og utbyggere, det er viktig. At det er et samspill hele veien egentlig. Kommunene er ikke så godt skodd at de kan bygge, det er de private som må bygge, mens kommunene må legge rammene så godt som

mulig. Du må ha en overordnet styring, men samtidig som må man være klar over at man kan ikke legge føringer som gjør at ingen vil investere. Så det er en balansegang.”

En av mine antagelser er at det er en sammenheng mellom grad av nettverksplanlegging og kommunenes kapasitet til å gjennomføre byutviklingsplanene og for styringen av disse planprosessene. Hvordan opplever informantene i undersøkelsen disse forholdene?

### **Hvilken betydning har nettverksplanlegging for kommunenes handlingskapasitet?**

Alle kommuneinformantene er bevisste på at samhandling med de private næringslivsaktørene har betydning for hvordan de jobber for å lykkes med å få til en god byutvikling. Dette fastslås som et faktum kommunene må forholde seg til. At kommunen ut fra økonomiske hensyn må være pragmatisk, for å lykkes med å få gjennomslag for noe av den utviklingen kommunen ønsker seg, beskriver kommuneinformanten nedenfor på en treffende måte:

”Bydelssentrene våre er kjøpesenterhelveter med masse biler. Og det viktigste for oss er å få disse bilene inn i parkeringshus eller under bakken, og få nok kvalitet i arealene. Og hvordan oppnår vi det? Vi har ikke et rødt øre med kommunale midler å putte inn. Det har heller ikke fylke eller stat. Ergo så er det de private utviklerne som skal gjøre dette. Og jeg vet at hvis ikke ... eiendom får lov å bygge mer handel, samtidig som vi pusher de på å bygge offentlig servicetilbud og mye annet – hvis ikke de får lov å bygge mer av det de tjener penger på, så blir det heller ingen byutvikling.”

Det empiriske materialet viser imidlertid at kommunene er forskjellige når det gjelder hvor tett samarbeid de har med næringslivet. Funnene indikerer at samarbeidet med næringslivet har betydning for de undersøkte kommunenes handlingskapasitet. De to kommuneinformantene jeg sitere nedenfor illustrerer på en tydelig måte forskjellene mellom to av kommunene. Den ene av kommunene har mer preg av nettverksplanlegging, mens den andre kommunen har tro på at byutvikling kan styres gjennom mer tradisjonell hierarkisk planlegging. Informanten fra kommunen med mer nettverksplanlegging illustrerer hvordan kommunen løser utfordringene med å få gjennomført byutviklingsprosjekter:

”I økonomiplanen nå for i år, så har vi to sånne timillionerspotter. En som er litt generell, som skal brukes på samarbeid med private for å få ting til, rett og slett for å få realisert byutviklingsprosjekter...”

Den andre kommuneinformanten gir uttrykk for at det kanskje er et tettere samarbeid med næringslivet som må til, dersom kommunen skal lykkes med å få til god byutvikling:

”Vi har jo litt samarbeid med private ute, fordi en kommune kan ikke og skal ikke gjøre alt alene. Og vi har fått til enkelte ting i byutvikling gjennom samarbeid privat og offentlig finansiering. Men jeg opplever kanskje at vi har en liten vei å gå når det gjelder prosesser på dette – å åpne opp prosessene, involvere sentrumsforeningen, gårdeiere og den biten der. Få en felles forståelse med sånne sentrale aktører, som vi er helt avhengige av for å få til en positiv utvikling, hvis vi bruker sentrum som et eksempel. Der har vi et forbedringspotensiale, det er jeg helt sikker på. Jeg tenker litt på (informanten nevner en annen kommune), som en kontrast, hvor de har fått til veldig mye på byutviklingssiden, det har sikkert kostet flekk, men de har fått til en del, og jeg tror vi trenger å lære av de byene som har lyktes med disse tingene.”

Den kommunen det blir vist til av denne kommuneinformanten, er nettopp kommunen i eksemplet ovenfor, som har mer preg av nettverksplanlegging. Det som da er veldig interessant er å se hvordan disse to informantene opplever kommunenes styringsvilje i slike nettverksprosesser for byutvikling.

### **Nettverksplanleggingen og kommunenes styringskapasitet**

De to kommuneinformantene som blir sitert her er de samme som i forrige avsnitt og representerer kommuner med forskjellig grad av nettverksplanlegging. Den første informanten viser til et prosjekt de jobber med for å redusere biltrafikk inne i sentrum, hvor vurderingen av tiltak gjøres i tett samarbeid med næringslivet:

”Og da prøver vi ut en ordning hvor vi tar bort et kjørefelt og lager sykkelfelt på begge sider, og så blir det kollektivtrafikk i midten. Og så vil vi se hvordan dette blir. Vi er så heldige at da kan vi få en fullskalatesting på dette systemet, og da kan det hende at handelsstanden og andre synes at dette er helt greit. Men dette er jo en fastlagt prosess sammen med næringslivet.

Den andre informanten gir uttrykk for en helt annen tilnærming til hva som skal til for å få gjennomslag for det kommunen mener er en god byutvikling:

”Så jeg tror vi er såpass strukturerte at vi må først bestemme hva vi vil. ... Vi må starte med hvilken funksjon skal dette området ha i den helhetlige utviklingen i byområdet, hvilken funksjon skal den ha i forhold til sentrumsområdet, hvilken funksjon skal det kanskje ha i forhold til ... andre næringsområder. Så vi må starte der og vite hva vi vil med det området. Så det er liksom ikke bare å kaste det ut til en eiendomsutvikler og så kan de gjøre hva de vil. Og det kan godt hende det er derfor de har vært litt irritert på kommunen, at vi har vært litt tafatte her. Men det er det at vi ikke har fått avklart hva vi vil med det området, og da kan vi ikke starte opp med noe heller.”

Informanten fra kommunen med mer tradisjonell hierarkisk planlegging gir uttrykk for at de private næringslivsaktørene reagerer på kommunens tilnærming til planlegging og byutvikling, og at de kritiserer kommunen for denne plantilnærmingen. Eksempelene understøtter etter min mening teoritilnærmingen om at nettverksplanlegging kan ha visse fordeler ved at den kan utløse endringsprosesser, som for eksempel byutviklingsprosjekter, raskere enn den tradisjonelle hierarkiske planleggingen. Men denne planleggingsformen gir også nye styringsutfordringer når makten flyttes fra kommunestyresalen og ut til nettverksaktørene. Nettverksplanprosesser kan også gi utfordringer knyttet til medvirkning fra berørte og lokalbefolkning, det vil si den tredjeparten som ikke deltar direkte i nettverkene. Dessuten kan fokuset på prosjektgjennomføring føre til at de overordnede samfunnsmålene, eksempelvis en miljøvennlig og klimarobust byutvikling, får mindre oppmerksomhet. Kommunene kan få en mer pragmatisk holdning til de overordnede målene for planleggingen, fordi de er opptatt av å ”få til noe på byutviklingssiden”. Nedenfor ser jeg derfor nærmere på om jeg har funn i det empiriske materialet, som kan illustrere hvordan åpenhet og medvirkning sikres i planprosessene, og hvor fokus er i planprosessene – på byutviklingsprosjekter eller på de overordnede samfunnsmålene. Jeg er også interessert i hvordan politikernes rolle og forholdet mellom politikere, administrasjon og næringsliv er i de undersøkte kommunene.

## **6.2.2 Hvordan blir de demokratiske hensynene i planprosessene ivaretatt i nettverksplanleggingen?**

Jeg ønsker først å finne ut om informantene er opptatt av å sikre medvirkning og åpenhet i planprosessene.

### **Åpenhet og medvirkning i planprosessene**

En av informantene fra fylkeskommunene viser til at det tradisjonelle planleggingssystemet med vektlegging av åpne høringer og er viktig nettopp for å sikre medvirkning, og at dette temaet vektlegges i veiledningen av kommunene:

”Kommuneplaner er jo også en kontrakt med befolkningen, med omverdenen. Og det verste som skjer i forbindelse med dispensasjonssaker, det er at du bringer dem ut av det demokratiske planprosesssystemet, fordi at da blir det plutselig bare en sak mellom søker og kommunen. Og det prøver jeg å si hver eneste gang jeg møter kommunene, at det er faktisk ikke tilfeldig det at vi har disse kommunale planprosessene, det at alle har muligheten til å komme med synspunkter, også de tredjepersonene som ikke er direkte involvert i saken. Ved dispensasjon da hindrer du altså den tredjepersonen i å komme til orde.”

Flere av kommuneinformantene er også opptatt av at prosessreglene i plan- og bygningsloven er viktige, fordi de sikrer en nødvendig åpenhet og medvirkning i planprosessene. Den ene av kommuneinformantene gir uttrykk for at det å sikre åpenhet, er en problemstilling de ofte står ovenfor. Investorer eller eiendomsutvikler tar direkte kontakt med politikerne, og informanten mener at det er veldig galt, dersom det gjøres avtaler i lukkede rom. Vedkommende peker på at det er behandlingsreglene i plan- og bygningsloven som sikrer den offentlige deltakelsen. Informanten er opptatt av de demokratiske hensynene, men samtidig gir vedkommende uttrykk for det dilemmaet kommunene kan stå overfor i disse planprosessene, nemlig at kravene om medvirkning og omfattende høringsprosesser kan gjøre prosessene mindre smidige og mer tidkrevende:

”Det er klart at det er jo en utfordring i seg selv i dag, det å ha både forutsigbarhet og fleksibilitet. Men byutvikling skjer jo ganske fort, og vi må noen ganger kunne ta beslutninger raskt. Og da er det viktig at vi har noen overordnede retninger som gjør at vi ser at dette prosjektet faktisk er innenfor de rammene som vi har. Da må vi ha et apparat som kan håndtere det innenfor rimelig tid. Men jeg synes nok det er en av de store utfordringene, nettopp det å ha mulighet for å håndtere skiftninger innenfor et plansystem som er ganske rigid. De verktøyene vi har er tunge saker, så det er liksom ikke så lett å få til noe.”

Denne kommunen velger å legge inn en plantype de kaller masterplan eller masterprogram, som ikke behandles etter plan- og bygningslovens regler med offentlig høring og medvirkning fra tredjepart. Dette gjør de for å åpne for å få mer fleksibilitet i plansystemet, men informanten er likevel opptatt av å ha rammer å styre etter i disse prosjektene. En av de andre kommuneinformantene forteller om hvordan de har en pragmatisk holdning til plan- og bygningslovens prosessregler for å ikke ”lamme framdriften” i byutviklingsprosjektene:

”Vi har valgt å ikke lage en områdereguleringsplan, som skal avklare og justere sentrumsplanen for det området. Men vi har isteden valgt en mer pragmatisk tilnærming, for her strømmer prosjektforslagene allerede på. Og vi ønsker ikke å lamme framdriften med en relativt omfattende områdereguleringsprosess, som så etterpå skal gjennom detaljregulering osv., så vi har valgt å gjøre et stykke uformelt planarbeid hvor vi har engasjert vinneren av den idekonkurransen vi hadde der borte, til nå å gå gjennom dette området, for å vurdere høyder og volum og sånne ting... Når disse konsulentene er ferdige med å diskutere høyder og volum og sånne ting, så kommer jo vi til å ha en medvirkningsprosess med de som eier grunnen der, og sikkert et folkemøte i bydelen, og på en måte sånt som Plan- og bygningsloven krever likevel, da. Men etter Plan- og bygningsloven er det ikke en områderegulering vi lager. Det er bare en føring for senere detaljregulering. Og det er for å effektivisere dette her litt, for da kan vi bli ferdige i løpet av et halvt år, vi, og få gitt de føringene vi vil gi, før utbyggerne kan regulere tomten sin... Vi tar sånne snarveier som dette her, det gjør vi.”



Også i denne kommunen prøver man med andre ord å finne løsninger på hvordan planprosessene både skal sikre de demokratiske hensynene og samtidig få til mer fleksibilitet og effektivitet, slik at framdriften til prosjektene sikres – at handlingskapasiteten styrkes. Ved den siste endringen av Plan- og bygningsloven har imidlertid kravene om offentlig høring i planprosessene blitt skjerpet. Det er i forhold til disse kravene at denne kommunen velger å ta noen ”snarveier”. Har kravene i plan- og bygningsloven blitt for rigide, eller er det nettverksplanleggingen og kommunens avhengighet av tett samhandling med private byutviklere, som setter medvirkningsprosessene under press? Nyere norsk forskning peker på nettopp disse dilemmaene ved nettverksplanleggingen: Når kommunale planleggere tidlig i planprosessene kommer til enighet med de private utbyggerne i en relativt lukket prosess, vil mangelen på åpenhet og medvirkning kunne undergrave planleggingens legitimitet (Falleth, Hanssen og Saglie 2010).

### **Får de overordnede miljø- og samfunnsmålene fokus i nettverksplanleggingen?**

Noe av utfordringen ved de endringene som har skjedd i kommunenes planleggingsform, er at planleggingens fokus kan skifte fra helhetsplanlegging prosjektplanlegging. Når managementidealet har fokus og målstyring og resultatkontroll er verktøyene, kan resultatet bli at tjenesteproduksjon og enkeltprosjekter får mest oppmerksomhet (Jacobsen 2006). Jeg ønsker derfor å finne ut om informantene i min undersøkelse opplever at kommunenes overordnede samfunnsmål og komplekse tema som miljø og klima, får mindre oppmerksomhet enn byutviklingsprosjektene. En av fylkeskommuneinformantene gir uttrykk for at dette kan være et dilemma og viser til at det er en balansegang og at det ikke kan legges føringer som gjør at ingen vil investere. Informanten mener at en løsning kan være at det gjøres forpliktende vedtak av kommunestyret tidlig i planprosessene om for eksempel miljøhensyn som skal tas, slik at planleggingen skjer innenfor fastlagte rammer. Flere av kommuneinformantene peker på at det er et dilemma for kommunene å ha oppmerksomhet på de overordnede samfunnsmålene overfor pågående prosjektutviklere. Kommunene kan ha et vanskelig utgangspunkt i forhandlinger med utbygger om å ta hensyn til samfunnsmålene, fordi de er avhengige av de private aktørenes investeringer for å nå disse målene. Dette er, som jeg har vært inne på tidligere, et av de typiske trekkene ved overgangen fra tradisjonell planlegging og offentlig vilje til initiativ og styring til nettverksplanlegging, hvor man legger til rette for private investeringer. Fra en av kommuneinformantene uttrykkes dette på en svært

reflektert måte, som understøtter antagelsen om at prosjektfokus kan ta oppmerksomheten bort fra de langsiktige miljømålene:

”Byutvikling har blitt et utrolig populært politisk tema .... Så byutvikling er et fantastisk morsomt fagområde å jobbe med her .... Men når jeg holder foredrag om dette så pleier jeg å si at, ja, denne byen har blitt attraktiv, men vi er ikke bærekraftig. Altså, det har vært lett å være enige om å rense elven, og om å bygge ut plasser og torg. Hvem er det som er imot det, da? Det er ingen som er i mot det. Vi klapper i hendene. .. Jeg vil jo være litt mer nyansert, da: Ja, vi har fått til noe, men det er mye vi ikke har fått til og. Vi er ikke bærekraftige. 70 % bruker bil, det er gjennomsnittet, og det er jo ikke noe å være stolt av det. Så vi tar jo nå nye sterke grep om arealbruken.”

Det ser ut til at funn i mitt empiriske materiale gir støtte til antagelsen om at de kommunene som er med i undersøkelsen er preget av nettverksplanlegging. Riktignok er det forskjeller mellom kommunene, som jeg har påpekt. Nettverksplanleggingen ser imidlertid ikke ut til å erstatte helt den hierarkiske styringen, men er mer som et supplement til den tradisjonelle hierarkiske styringen ved at nettverkene representerer alternative deltakelseskanaler og medvirkningsarenaer (Sehested 2002). Imidlertid vil slik samstyring – der særlig aktører fra næringslivet – deltar i styringen sammen med kommunene, innebære en maktfordeling og påvirke kommunenes autonomi (Vabo og Røiseland 2008). Dette kan gi virkninger for hvilke hensyn som tas i planleggingen. Ett av funnene indikerer også at kommunen muligens har hatt så stort fokus på byutviklingsprosjekter, at det har gått ut over oppmerksomheten på de overordnede miljømålene. Det som er interessant i en slik sammenheng er hvordan informantene opplever politikernes rolle i et slikt planleggingsregime.

### **Politikernes rolle og forholdet mellom politikere og administrasjonen**

I teoridelen har jeg tatt opp hvordan politikernes muligheter til å føre en helhetlig politikk kan bli redusert når andre aktører får en større rolle i styringen. Dersom politikere ønsker å styre nettverksplanprosessen er det viktig at politikere fastsetter grensen mellom politikk og forvaltning (Sørensen 2002). Men siden administrasjonen også er ansvarlig for en demokratisk forvaltningsetikk (Lundquist 2008), så er det også en viktig oppgave for administrasjonen å iverksette demokratiske beslutningsprosesser. Dette innebærer ikke at administrasjonen skal overta politikernes ansvar, men tvert i mot at administrasjonen må sørge for å bringe inn politikere i de delene av planprosessen, som er politikernes ansvar. Jeg ønsker derfor å se om mitt empiriske materiale kan belyse disse forholdene, og om informantene har et bevisst forhold til administrasjonens og politikernes roller og arbeidsdeling i planprosessen.

Hovedinntrykket er at alle informantene er bevisste på hvordan forholdet er mellom politikk og administrasjon. Fra en av fylkeskommuneinformantene påpekes det at nettopp dette forholdet gjør jobben spennende, det vil si å jobbe i krysningspunktet mellom politikk og administrasjon. Vedkommende viser til hvordan de har valgt arbeidsdelingen i denne fylkeskommunen: Administrasjonen forbereder sakene, og de deltar i diskusjoner om konsekvenser av valg, men så er det politikerne som beslutter. Når det gjelder kommuneinformantenes oppfatning av forholdet mellom politikere og administrasjon, så ser det ut til at erfaring og praksis varierer en del. I den ene av kommunene er det en økende bevissthet om dette viktige forholdet mellom politikere og administrasjon i planprosessene, og de har innført en ordning med politiske saksordførere. Ordningen er innført for alle saker som er viktige politisk. Siden alle kommuneplaner og kommunedelplaner er viktig politisk arbeid, så har de en politiker med hele veien, slik at det blir en mye bedre dialog. Informanten påpeker at dette bidrar til forankring, siden saksordføreren er bindeleddet mellom administrasjonen og resten av det politiske miljøet. I en av de andre kommunene, gir imidlertid informanten uttrykk for at det ikke er den samme gode dialogen med politikerne, som informanten ovenfor gir uttrykk for:

”Vi er jo forpliktet på å ha kontakt med alle aktørene – grunneiere, naboer, myndigheter. Og denne kommunikasjonen har betydning for måloppnåelsen. Som jeg nevnte i sted er vi litt pragmatiske. Og så er det en dialog underveis, og det er politikerne som avgjør her. I Sverige vet jeg for eksempel at fagfolkene har mye mer de skulle ha sagt enn i Norge. Og her i (denne kommunen) så er vi bare sidestilt med en grunneier, tror jeg - i beste fall. Politikerne ønsker å styre, og de styrer gjerne uten særlig kompetanse. Og er de ikke enig med ekspertene, så spør de bare en ny ekspert.”

Informanten uttrykker frustrasjon over situasjonen, og vi kan gjenkjenne situasjonen som en ”kortslutning” i plansystemet, der det er tett kontakt mellom politiske beslutningstakere og utbyggerinteresser, mens planadministrasjonen stilles på sidelinjen (Garnåsjordet 2000). Denne kommunen har i annen forskning blitt omtalt som en kommune som mangler overordnede mål for byutviklingen. Også i lokale avisoppslag får kommunen kritikk for at det drives en del vilkårlige byutviklingsprosjekter uten overordnet og helhetlig styring. Dette understøtter også antagelsen om at det i managementorientert prosjektplanlegging, vil kunne være slik at prosjekter dominerer over planer og at politikere og den administrative ledelsen dominerer over fagfolket. Det fagprofesjonelle byråkratiet kan bli oppfattet av politikerne som tungt og fagarrogant og vanskelig for politikerne å styre (Sehested 2002). En av de andre kommuneinformantene illustrerer hvordan det nettopp er konfliktgraden i plansakene, som er

med i vurderingene av hvilke beslutninger i planprosessene, som skal tas av politikerne. Vedkommende uttrykker at de ”føler litt på” om beslutningene underveis i planprosessene skal tas politisk eller administrativt. Informanten tar på denne måten et tydelig ansvar for en demokratisk forvaltningsetikk og er opptatt av at dersom det er konfliktfylte eller omdiskuterte planer, så er det riktig å koble inn politikerne i beslutningene.

Jeg kan så langt oppsummere med at kommunene i min undersøkelse i forskjellig grad er preget av nettverksplanlegging, og at nettverksplanleggingen påvirker kommunenes handlings- og styringskapasitet i arealplanleggingen. Mine funn understøtter antagelsene om at nettverksplanleggingen gir utfordringer med tanke på å sikre åpenhet og medvirkning i planprosessene. Funnene indikerer også at politikernes rolle kan bli endret i slik nettverksplanlegging, og at forholdet mellom politikere og administrasjon har betydning for styringsevnen i planprosessene. I de neste to kapitlene vil jeg gå nærmere inn på hvordan disse planprosessene kan styres, og hvilken rolle politikerne har i denne styringen. Med henvisning til avhandlingens problemstilling, er jeg selvfølgelig opptatt av om fylkeskommunen har noen rolle i forbindelse med styringen av disse planprosessene. Det spørsmålet kommer jeg tilbake til i kap. 6.5. For å kunne vurdere om fylkeskommunene kan bistå kommunene med styring av planprosessene, må jeg først finne ut hvordan informantene i undersøkelsen min opplever at styringen av slik nettverksplanlegging kan foregå.

### **6.3 Indirekte styring gjennom deliberasjon og deltakelse i kommunikative planprosesser**

Kommunikative planprosesser med vektlegging av deliberasjon og nettverksbasert læring kan være særlig egnede planleggingsstrategier for klimatilpasning, på grunn av behovet for langsiktig strategisk tenkning, stor grad av usikkerhet og behovet for implementering av klimatilpasning i arealplanlegging preget av markedsbaserte byutviklingsprosesser og nettverksplanlegging (Saglie 2009). Slik kommunikativ tilnærming til planleggingen illustreres i analysemodellen med rollen som prosessstilrettelegger (se figur 4.6). Jeg er derfor opptatt av hvorvidt informantene i undersøkelsen min oppfatter planprosessene som slike arenaer for deliberasjon og hvilken betydning dette har for kommunenes indirekte styring i arealplanleggingen. Spørsmålet er også om politikerne styrer disse prosessene gjennom konstruksjon av mening og felles forståelse og deltakelse i nettverkene (Sørensen 2002).

### **6.3.1 Fremmer deliberasjon og læring kommunenes klimatilpasningskapasitet?**

Alle kommuneinformantene trekker fram læringsnettverket Framtidens byer, hvor de deltar for å få mer kunnskap om klimatilpasning, og at de lærer av hverandre. Det som også trekkes fram av alle informantene fra kommunene, er at de har kontakt med ulike forskningsmiljø, enten i forbindelse med at det arrangeres konferanser eller kurs, eller ved at de henvender seg til forskningsmiljøene direkte for å få råd i konkrete saker. Dette er i samsvar med en undersøkelse fra 2008, hvor det framgår at 85 % av de spurte ordførerne oppfattet forskningsinstitusjoner og forskningsrapporter som viktige kunnskapskilder (Berglund og Nergaard 2008, s.34). Imidlertid kan det virke som om planleggenes fokus er på den konkrete anvendelige kunnskapen, og at selve klimaproblematikken og klimatilpasningsutfordringene ikke er et tema som drøftes, det forholder man seg simpelthen til. En av kommuneinformantene uttrykker det slik:

”Foreløpig så blir vel mye av denne kunnskapen presentert og godtatt, det er ikke så mye å diskutere på det faglige innholdet. Da må vi bare stole på at det er noen som vet noe om dette her. Men når en kommer til en situasjon, der vi skal begynne å gjøre tiltak, så er det jo mange måter å gjøre det på, som for eksempel det å jobbe med å åpne bekker.”

Fylkeskommunene arrangerer konferanser, som en del av læringsnettverkene for kommunene. Også når det gjelder de konferansene er kommunene først og fremst opptatt av å få ”matnyttig” kunnskap, noe som bekreftes av den ene av fylkeskommuneinformantene:

”Nei, jeg opplever ikke at det er diskusjonsfora. Kommunene er praktisk rettet – hva gjør vi – det skal være veldig anvendbart og matnyttig. De kommer ikke for å få en akademisk diskusjon om klima- verken årsaker eller effekter. De kan være interessert i det, men de kommer ikke der for det. De har dårlig tid, og jo mer rett på sak desto bedre.”

Det kan med andre ord se ut til at kommuneinformantene ikke er så opptatt av å drøfte selve klimatilpasningsproblematikken, og hvordan den skal forstås. Fokus er på det konkrete og det anvendbare. Et annet spørsmål, som er viktig i denne sammenhengen, er om kommunene opplever at økt kunnskap også bidrar til økt kapasitet. Informantene bekrefter at det er en sammenheng. Men de kobler dette tydelig til at da må kunnskapen være veldig anvendbar. Den ene kommuneinformanten mener at dette vil gjøre arealplanprosessen mer effektiv, fordi de da slipper å gå rundt å lure og viser til at det er denne måten de jobber på ellers også, ved å

lære av hverandre. En av de andre informantene er enda tydeligere på at nettopp kapasitet er en utfordring og at det til og med er et kapasitetsspørsmål å få tid til å skaffe seg ny kunnskap:

Ja, de som sitter i klimatilpasningsgruppen i Framtidens byer, de tror jeg sitter i et lærende nettverk. Det tror jeg. Vi andre som driver mer konkret arealplanlegging, vi leser oss opp hvert fjerde år, for å si det sånn, for å sette det litt på spissen. Det er tross alt langsiktige klimaendringer vi snakker om, så vi sitter ikke operativt i sånne nettverk.”

Dette inntrykket bekrefter også en informant fra en av fylkeskommunene, når jeg spør om hvilken nytte vedkommende mener kommunene har av kunnskapsformidlingen i slike nettverk og konferanser. Vedkommende påpeker at inntrykket er at dette bidrar til å styrke kommunenes kompetanse, men at det er mer usikkert hvorvidt dette samtidig styrker kommunenes kapasitet. Samtidig understreker informanten at det nettopp er kapasiteten som er minimumsfaktoren for kommunene. Kapasitetsutfordringene er med andre ord store for kommunene, og dette kan også forklare hvorfor kommunene først og fremst er opptatt av den ”matnyttige” kunnskapen. Spørsmålet er hvorvidt planprosessene oppleves som deliberative arenaer, der man drøfter effekten av klimaendringene, slik at man utvikler en bred og inkluderende deliberasjon om nødvendigheten av å tilpasse seg mulige endringer og på hvilken måte bysamfunnet skal tilpasse seg dette (Saglie 2009). Jeg ønsker også å finne ut om informantene opplever at slike kommunikative planprosesser er en velegnet styringsform med tanke på klimatilpasningsutfordringene.

### **6.3.2 Oppleveres planprosessene som deliberative arenaer med mulighet for indirekte styring?**

Først ser jeg nærmere på om miljø og klimatilpasning blir drøftet i planprosessene.

#### **Brukes planprosessene til å drøfte nødvendigheten av å tilpasse seg klimaendringene?**

På samme måte som planleggerne er opptatt av det konkrete og anvendbare ved veiledning i læringsnettverkene, er hovedinntrykket at planprosessene ikke brukes så mye til å drøfte klimaendringer og nødvendighet av å tilpasse seg dette. Drøftingene ser ut til å handle mer om å finne fram til de beste løsningene. En av kommuneinformantene påpeker at alle må ta høyde for at det blir mer nedbør, og vedkommende oppfatter ikke at det er noe diskusjon om hvorvidt man trenger å bry seg om det eller ikke. En av de andre kommuneinformantene mener også at det i planprosessene ikke er noe behov for å drøfte mulige klimaendringer og

nødvendigheten av å tilpasse seg disse, fordi det næringslivsaktørene først og fremst er opptatt av er forutsigbarhet og tydelige rammer:

”Jeg tror at markedet og næringslivet forholder seg til de rammene som er. Og de har ulike konkurrenter, og de sier jo at det viktigste er forutsigbarhet på rammebetingelsene. Så kan jo de få til hva det skal være, så lenge de er stabile. For en bedrift så er det rettfærdig konkurranse som er det viktigste, og da er stabile rammebetingelser helt essensielt.”

Nå kan det naturligvis påpekes at det er nettopp det usikre og ustabile i de mulige klimaendringene, som er grunnen til at dette kanskje bør være et tema man skal drøfte seg fram til en felles forståelse av. Jeg opplever imidlertid at denne informantene mener at det ikke er særlig interesse for å drøfte slike forhold – næringslivet forholder seg til de rammene som er, og slike rammer bør være fastlagt, som et grunnlag for planprosessen. En av fylkeskommuneinformantene er opptatt av at dette er forhold som også har betydning for effektiviteten i forvaltningen – hvor mye som egentlig skal være åpent for drøfting og forhandling. Vedkommende er opptatt av at det kanskje ikke skal være forhandlingsmuligheter på alt mulig. Selv om de fleste av informantene gir uttrykk for at det først og fremst er de konkrete løsningene som drøftes i planprosessene, antyder likevel informantene nedenfor at den usikkerheten som ligger i omfang og tidshorisont for klimaendringene, kan være en del av den underliggende diskusjonen i planprosessene:

”Men i et sånt område som dette hvor alt skal bygges nytt, så må du ta det fra bunnen av og ta høyde for det som kommer av klimaendringer. Og så blir det alltid en diskusjon om hva er områdets levetid, hva er byggenes levetid. ... Det er en vanskelig diskusjon, men det er en diskusjon vi må ta i et slikt planarbeid. Og en må begrunne hvilken tidshorisont man har i forhold til det å ta høyde for klimaendringer.”

### **Gir kommunikative planprosesser mulighet for indirekte styring?**

Deliberasjon og læring kan føre til forståelse for hverandres egeninteresser i prosessene, samt at det utvikles robuste løsninger i forhold til klimatilpasninger på kort og lang sikt. Antagelsen er at man gjennom slike prosesser kan finne frem til felles interesser, som fremmer win-win-situasjoner (Saglie 2009). Et funn som kan gi støtte til en slik antagelse er når en av kommuneinformantene peker på en konkret plansituasjon, hvor de gjennom dialog med utbygger har kommet fram til et felles syn på utviklingen av et område, slik at hensynet til klimaendringer blir ivaretatt på en god måte:

”I akkurat den saken har det vært en del tunge diskusjoner om området her nede, hvor utbyggerne også har sett at det å få det åpne vannspeilet gir en miljøgevinst, sånn at i akkurat de prosessene har jeg følelsen av at vi har klart å få til et annet syn på utviklingen av området gjennom dialog. Vi har blant annet hatt en workshop med en av aktørene, hvor vi ble enige om hvordan vi kunne utforme dette området. Og da med bakgrunn i et slikt klimascenario og problemer knyttet til overvann i bekken her. Så i sånne situasjoner kan det vel være at man har prosesser, hvor man påvirker gjennom prosessen og drøfter seg fram til løsninger.”

Lignende eksempler har også de andre kommuneinformantene. Planprosesser involverer aktører med egeninteresser, og poenget med forhandlingene i prosessene er å finne fram til fellesinteresser. Informantene gir uttrykk for at dette fører til bedre løsninger. Fokuset er imidlertid på de konkrete tiltakene.

### **6.3.3 Indirekte styring ved politisk deltakelse i nettverkene**

Jeg har nå illustrert hvordan kommunikative planprosesser kan fungere som arenaer for deliberasjon og læring. Med tanke på de spørsmålene jeg har lagt til grunn for denne avhandlingen er det relevant å undersøke hvilken rolle politikerne har i den indirekte styringen av disse planprosessene. Det teoretiske utgangspunktet er at slike prosesser kan styres ved at politikerne deltar i meningsdannelsen og i plannettverkene. Spørsmålet er hvor aktivt politikerne deltar. To av kommuneinformantene er tydelige på at kommunepolitikerne deltar i slike nettverk sammen med næringslivet og andre aktører, for å sikre gjennomføring av planene. Etter min oppfatning er det disse to kommunene, som i størst grad er preget av nettverksplanlegging, og som er mest opptatte av at nettverksprosessene har betydning for å få gjennomført planene for byutvikling. Den ene av disse informantene uttrykker dette slik:

”Ja, vi har jo ... en organisasjon for medlemmer fra næringslivet stort sett, men kommunen er også medlem. De er jo en direkte samarbeidspart i det å få til grep. Vi har ulike prosjekter som vi samarbeider om. Det kan være handelsutvikling i sentrum, det kan være infrastruktur,..., dette har de engasjert seg i og prøver å dra videre. Og gjennom dem har vi selvfølgelig mye kontakt med næringslivet ellers. Så har vi Industriforeninger, handelsstanden, vi har miljøutvalg og mange lokale organiseringer som vi har samarbeid med.”

Og på mitt spørsmål om politikerne er aktivt med og styrer disse nettverksprosessene, svarer vedkommende slik:

”Jo, det tror jeg nok at de er veldig sentrale. Og det er jo gjerne sånn at det er ordfører og posisjonsleder og opposisjonsleder som deltar i ulike slike fora, hvor man diskuterer nettopp sånne ting. Her hos oss har vi for



eksempel sånt som ordførerens infrastrukturgruppe, som har jevnlige møter og diskuterer med næringsliv og andre, hvor de diskuterer ulike sider og tema. ”

Jeg antar at politikerne gjennom sin deltakelse og sine drøftinger med disse aktørene, nettopp styrer gjennom meningsdannelse og at det skapes felles forståelse for hva man vil med byutviklingen, i henhold til mitt teoretiske grunnlag. Min antagelse er imidlertid (som vist i figur 3.1) at slik indirekte styring ikke er tilstrekkelig for å sikre at kommunene når sine overordnede samfunns mål for byutvikling, deriblant å ta tilstrekkelig hensyn til de forventede klimaendringene i arealplanene. Funn i mitt empiriske materiale gir indikasjoner på at det er de konkrete byutviklingsprosjektene som vinner oppmerksomhet når politikerne drøfter seg fram til felles forståelse med nettverksaktørene – ikke de overordnede samfunns målene. I det neste kapitlet ser jeg derfor nærmere på hvordan informantene opplever behovet for direkte styring gjennom mål og rammer for arealplanleggingen, og hvorvidt dette har betydning for å nå de overordnede miljø- og klimamålene.

#### **6.4 Direkte styring gjennom tydelige mål og rammer for arealplanleggingen**

Kommunene savner ofte virkemidler til gjennomføring og realisering av de løsninger kommunene ønsker, og kommunene er derfor avhengige av samspillet med utbyggere og eiendomsutviklere. Funn i min undersøkelse understøtter dette. De kompliserte forhandlingsprosessene med de private aktørene har ofte form av et strategisk spill, der formålet først og fremst er å fordele plikter og rettigheter mellom deltakerne (Fimreite og Medalen 2005). Forutsetningen for å lykkes med å ivareta samfunnsinteressene, som for eksempel klimatilpasningshensyn, er at kommunene har klare oppfatninger om mål, kjerneverdier og virkemidler i byutviklingen (Høegh et al. 2004). Målene må dessuten være forankret både blant de som skal beslutte rammevilkårene (politikere og planleggerne) og blant de aktørene som skal stå for investeringene, dersom kommunen skal lykkes med å styre disse prosessene. Forankringen skal også sikre at politisk og administrativt nivå opptrer gjensidig støttende. Det vektlegges at planprosessene underlegges tilfredsstillende demokratisk kontroll (ibid). Dette er det teoretiske grunnlaget for den analysemodellen, som jeg har valgt å ta utgangspunkt i (se omtale i kap.4.3.4). Modellen bygger på en rasjonell tilnærming til planlegging. Det vil si at kommunene bør vedta tydelige mål for hvilken utvikling de ønsker og utvikle et konsept for styring etter disse målene. Forbeholdene mot slik rasjonell tilnærming til planlegging har jeg omtalt tidligere. Analysemodellen legges til grunn

når jeg studerer de undersøkte kommunenes styringskapasitet i planprosessene. Spørsmålet er om styringsevnen henger sammen med det å ha tydelige mål og rammer for arealplanleggingen.

#### **6.4.1 Har kommunene tydelige og klare mål for byutvikling?**

Spørsmålene i min undersøkelse er knyttet til byutvikling og vinklet mot hvilke miljø- og klimatilpasningsmål kommunene har som rammer for planleggingen i byene. Alle kommuneinformantene mener at deres respektive kommuner har tydelige og klare mål for byutviklingen, og at disse er basert på kommunens overordnede samfunns mål. Klima- og miljømål er innarbeidet på overordnet nivå, med andre ord som overordnet ramme for byutviklingsplanene. Det er interessant å se nærmere på hvordan informantene opplever sammenhengen mellom tydelighet på mål og det å faktisk lykkes med å styre etter målene.

##### **Opplevelsen av sammenheng mellom tydelige mål og måloppnåelse**

På spørsmål om det er viktig å ha tydelige mål som styringsverktøy, er det flere av kommuneinformantene, som trekker fram tidsaspektet og at byutvikling er svært langsiktig arbeid, som krever mye tålmodighet. En av kommuneinformantene påpeker at målene har en indirekte betydning, fordi det sjelden er en bestemmelse eller enkelthendelser som avgjør om de lykkes. Denne kommuneinformanten mener at det meste av det de klarer å få til skyldes langsiktig og ekstremt tålmodig faglig arbeid. Informanten uttrykker samtidig en viss frustrasjon over hvorvidt politikerne har den samme utholdenheten når det gjelder å holde fast ved de overordnede målene for samfunnsutviklingen. Dette er den samme kommuneinformanten, som tidligere har gitt uttrykk for at samarbeidet med politikerne i planprosessene kan være utfordrende:

”...dilemmaet når det gjelder måloppnåelse er først og fremst politisk. Når vi skal være tydelige nok på målene, så krever det veldig strenge prioriteringer. Og det er fryktelig vanskelig for en politiker. Og jeg har prøvd flere ganger å si fra at vi ikke kan prioritere det og det planarbeidet, som kommer som en bestilling, fordi vi må gjøre noe annet for å nå målsettingene. Men da er svaret alltid at ingenting skal nedprioriteres. Det er det vanskeligste. Det er ikke vanskelig å få politikerne med på djerpe mål, men de har for mange av de, og vi skal gjøre alt på en gang.”

Denne kommuneinformanten opplever en situasjon, hvor det ikke ligger til rette for samspill i henhold til den normative modellen, det vil si at administrasjon og politikere ikke opptrer gjensidig støttende for hverandre i oppfølgingen av målene. Det generelle inntrykket fra både

denne og de andre informantene er imidlertid at de mener at det å ha tydelige overordnede samfunns mål for byutviklingen er viktig for å lykkes med styringen i planprosessene, slik at det lages planer i tråd med den ønskede byutviklingen. Men det er en av fylkeskommuneinformantene, som har en annen tilnærming, og som vektlegger andre virkemidler som viktigere, for å lykkes med en god samfunnsutvikling:

”Jeg føler vel at når vi kommer til reguleringsplannivå, så må en omsette alle fine ord til handlinger. Det nytter ikke å være for generell i en reguleringsplan. De flotte ordene om å ta klimahensyn, de må materialisere seg. ... Nei, det er andre faktorer (enn målformuleringer) som spiller inn. Det er viktigere å vurdere om utnyttingsgraden er høy nok enn å si noen mål om å ta klimahensyn.”

Denne informanten er med andre ord oppmerksom på svakheten ved denne formen for rasjonell planlegging, som jeg har vært inne på tidligere, nemlig at de målene som blir satt, ikke følges opp med handling. Mange studier viser da også at det er enklere å påvirke hva folk sier og hva de ønsker, enn hva de faktisk gjør (Brunsson 2006).

#### **6.4.2 Er mål og strategier forankret og akseptert?**

Dersom mål og rammer for arealplanleggingen skal ha legitimitet, må de være akseptert og oppleves som rimelige og hensiktsmessige (Fimreite og Medalen 2005). Hvordan opplever så informantene forankringen av de overordnede målene blant kommunepolitikerne og blant de private utbyggerne og næringslivsaktørene?

##### **Er målene forankret og akseptert i det politiske miljøet?**

Det ser ut som om den politiske forankringen av de overordnede samfunnsmålene kan by på utfordringer. Dette har sammenheng med funn jeg har referert tidligere, nemlig at det kan se ut som det er enkeltprosjektene i byutviklingen som får mest oppmerksomhet. Den ene kommuneinformanten påpeker hvordan det hele tiden må settes fokus på sammenhengene mellom overordnede mål, og oppfølgingen av disse gjennom prosjekter og delplaner. Informanten forklarer hvordan administrasjonen vektlegger disse sammenhengene når de ulike delplanene legges fram for politikerne til behandling, og bruker begrepet ”vi er sylkare på den sammenheng”, for å illustrere dette. Informanten mener at i en slik kontekst aksepteres disse målene, men vedkommende mener samtidig at målene ikke er framme i politikernes bevissthet i det daglige og at politikerne stadig må minnes på disse sammenhengene. En av de andre kommuneinformantene understøtter dette og viser til hvor

viktig det er å være oppmerksom på behovet for løpende forankring, for å unngå at målene mister sin legitimitet og sin funksjon som styringsverktøy:

”Og så går vi rundt og tror, eller vi tar som en selvfølge, at alle er for fortetting, men det er de kanskje ikke, eller kanskje de ikke husker hvorfor. Eller dette med rett virksomhet på rett sted, som var veldig godt forklart, og så etter en stund så har de kanskje glemt hvorfor det var sånn. Jeg vet ikke. Men det er litt rart i alle fall, for jeg har liksom følelsen av at det buttrer litt i mot. ... Og så opplever en at en må sjekke ut om politikerne virkelig står bak de føringene. Og det er jo det som nå skjer i den saken jeg snakket om i sted, at når den kommer til politisk behandling, så viser det seg at de kanskje ønsker å fravike littegrann. Og det er klart at det vil jo få konsekvenser, hvis det skjer mange ganger i hvertfall. For da vil jo egentlig de overordnede retningslinjene bli mindre verdt.”

En annen kommuneinformant illustrerer tydelig at det er en utfordring å holde fokus på overordnede samfunns mål som miljø og klima, fordi det gjerne er de konkrete byutviklingsprosjektene, som politikerne har størst oppmerksomhet på:

”Nei, nå blir det jo vanskeligere. Disse grepene for å gjøre byen attraktiv, det har vi klart å være enige om, men nå når vi skal virkelig ta tak i de virkemidlene som forandrer folks reisevaner, sånn som parkeringspolitikk, da begynner det å murre mer.”

Kommuneinformantene gir med andre ord støtte til den teoretiske tilnærmingen (Høegh et al. 2004). Målene må forankres og administrasjon og politikere må opptre gjensidig støttende ved oppfølgingen av vedtatte mål og rammer, dersom disse skal fungere effektivt som styringsverktøy. Det som videre er interessant, er hvorvidt målene oppleves som legitime blant næringslivsaktørene, siden samspillet mellom politikere og næringslivsaktører, som kjent, har stor betydning i nettverksplanleggingen.

### **Er målene forankret og akseptert blant private næringslivsaktører?**

I denne sammenheng kan det være interessant å trekke fram to kommuneinformanter, som etter min oppfatning representerer to ulike planleggingsregimer. Den ene informanten gir uttrykk for en mer utpreget nettverkstilnærming til planleggingen, mens den andre informanten representerer mer den tradisjonelle, hierarkiske planleggingsformen. Informanten fra ”nettverksplanleggingskommunen” mener at de overordnede målene for byutviklingen er godt forankret og akseptert blant næringslivsaktørene. Vedkommende påpeker imidlertid at det er forskjell mellom de private aktørene og hvilken tilknytning disse har til byen, og i hvilken grad målene for byutvikling er godt forankret. Dette kan forklares med at kommunen har et tettere samarbeid med og deltar antagelig i flere nettverksprosesser sammen med de lokale aktørene, slik at det gjennom slike kommunikative prosesser skapes en felles forståelse

for målene for byutviklingen. Informanten fra den kommunen som vektlegger mer en hierarkisk, tradisjonell planleggingsform gir uttrykk for en annen tilnærming til planleggingen:

”De er jo ikke der de, så det ligger en pedagogisk utfordring i den biten. Men vi har jo mye møter med dem, og vi er veldig opptatt av at nå må ikke de legge ned masse penger i noe som vi vet er helt umulig å få gjennom. Det nytter ikke å komme hit med glansa prosjekter og tro at du får det gjennom bare siden det ser vakkert ut. Men nå er vi jo mye i dialog. ... Så der kan det nok hende at vi blir oppfattet som litt sånn vanskelige, så det er en pedagogisk utfordring å formidle dette på en enkel måte.”

I denne kommunen ser det ikke ut til at båndene mellom kommunen og de private aktørene er like tette som i kommunen ovenfor, og denne informanten gir også tydelig uttrykk for at kommunens vedtatte mål er styringsverktøy, som de private aktørene må forholde seg til. Forankringen av målene blant de private aktørene er imidlertid dårligere, og dette ser informanten som en pedagogisk utfordring. Denne informanten gir, slik jeg vurderer det, uttrykk for en tydelig styringsvilje. Spørsmålet er om informantene opplever at kommunene klarer å holde fast ved sine prioriteringer og sitt fokus på de overordnede målene gjennom planprosessene.

### **6.4.3 I hvilken grad er mål og rammer styringsverktøy i planprosessene?**

For kommunene er dette et dilemma og en balansegang mellom styringskapasitet ved å holde fast ved de vedtatte overordnede målene, og handlingskapasitet, det vil si hvordan de sikrer kapasitet til å gjennomføre planene, slik at de oppnår den ønskede byutviklingen. I henhold til analysemodellen anbefales kommunene å utvikle et konsept for byutviklingen som setter mål i sammenheng med styringsmessige verdier og rammer for virkemiddelbruk (Høegh et al. 2004). Kan mitt empiriske materiale si noe om hvorvidt de undersøkte kommunenes prioriteringer fastholdes i planprosessene, eller om planprosessene brukes til å forhandle og avklare hvilke krav og vilkår kommunene stiller til de private utbyggerne?

#### **Holder kommunene fast ved målene og rammene i planprosessene?**

Kommuneinformantene gir uttrykk for at det kan være divergerende interesser i planprosessene mellom kommunen og den private utbyggeren ved at kommunens krav er basert på overordnede mål for planleggingen, gjerne miljø- og samfunns mål, mens utbyggeren har fokus på inntjening, samt etterspørselen i markedet. Den ene kommuneinformanten trekker fram et eksempel på konflikter for eksempel klimatilpassningshensyn kan medføre,

dersom utbyggerne ønsker å bygge helt nede i vannkanten. En informant fra en av fylkeskommunene, mener imidlertid at de private utbyggerne vil forholde seg til kommunens krav, bare kommunen er tydelige nok:

”Utbyggeren er jo interessert i å få maks inntjening på det prosjektet de har. Men det er jo også utbyggere som er interessert i å bygge noe som er god markedsføring av dem selv, og de lever jo ikke i noe vakuum. Så hvis de har krav i en plan her om at man ønsker høy kvalitet, eller hvis kommunen signaliserer at dette kan bli et prestisjeprosjekt for den entreprenøren og arkitekten som planlegger her, så vil du jo få den typen entreprenører og arkitekter som ønsker å lage den typen områder. ... For her er det jo konkurranse og du får det du spør etter. Det vil si du kan få det du spør etter, men du må være litt klar på bestillingen.”

En kommuneinformant fra en av de kommunene som har relativt tett samarbeid med næringslivet, støtter en slik oppfatning ved å vise til at kommunens krav om å ta hensyn til miljøet ikke nødvendigvis oppfattes negativt av de private utbyggerne. Informanten har tvert i mot inntrykk av at de private utbyggerne er interessert i å ta hensyn til denne utviklingen, slik at det ikke skapes vanskelige situasjoner i framtiden. Vedkommende opplever at hensyn til miljø og klima er mer salgsfremmende enn negativt. Informanten antyder at det kanskje kan være slik at det offentlige tror at slike hensyn vil oppfattes negativt og at man derfor velger å ikke legge inn restriksjoner i planene. Internasjonal forskning viser også at oppfatninger om hva som er barrierer mot klimatilpasning vil være forskjellig i ulike miljøer avhengig av hvilke prioriteringer og verdier man har (Adger et al. 2009). En annen kommuneinformant gir uttrykk for at rammer og vilkår for planene, er noe man skal forhandle seg fram til i planprosessene:

”La oss si at det var en områderegulering vi skulle gjøre, det vil si at vi brydde oss ikke noe om hvem som eide grunnen her, vi bare durte i vei med vårt eget planprogram og våre egne planer, og det var vi som skulle si at sånn vil vi at byen skal bli, så får dere andre se om det er liv laga for noen prosjekter. Det er på en måte litt fremmed tenkning her ... Vi tenker mye mer gjennomføringsorientert enn som så. Så vi ønsker nok den tette kontakten med potensielle prosjektgjennomførere, for å komme i en reell dialog om de gode løsningene heller enn å sitte litt sånn som den sterke planmyndighet, som bare skal stille krav. Vi er for pragmatiske og realistisk orienterte til å oppføre oss sånn.”

Det kan se ut til at min undersøkelse gir støtte for antagelsen om at graden av nettverksplanlegging har betydning for hvorvidt kommunen har fokus på tydelige mål og rammer som styringsverktøy i planprosessene, eller hvorvidt fokus er på gjennomføring og en mer forhandlingsbasert tilnærming til vilkårene for gjennomføringen. Siden jeg er opptatt av

hvilke demokratiske utfordringer nettverksplanleggingen innebærer, vil jeg nå se nærmere på politikernes rolle i den direkte styringen gjennom mål og rammer for planleggingen. En demokratisk forvaltningsetikk innebærer, som nevnt, løpende vurderinger av når det er behov for politiske avklaringer (Sørensen 2002).

#### **6.4.4 Demokratisk forvaltningsetikk og politiske avklaringer i planprosessene**

En av kommuneinformantene illustrerer hvordan det er konfliktgraden i plansakene, som er med i vurderingene av hvilke beslutninger i planprosessene, som skal tas av politikerne:

”Og hvis det er ting som vi tror er omstridt, så har vi også utleggingen til offentlig ettersyn politisk. Ellers så legger vi det ut delegert. Og det er litt sånn som vi føler på om vi skal gjøre politisk eller administrativt. I fjor tror jeg vi tok snaut halvparten til politisk førstegangsbehandling. Men nå har jeg fått litt signaler om at kanskje noen synes de får for mye, så kanskje vi skal sende fram mindre... Vi legger det fram for politisk behandling, dersom det er store avvik fra overordnet plan, og hvis det er uenighet mellom forslagsstiller og administrasjonen. Og så har det vært et par ganger, hvis det har vært uvanlig mange naboprotester. Naboprotester er det jo bestandig, men hvis det har vært mer enn vanlig, så har vi tatt det til politisk behandling.”

Vi ser her at denne informanten tar et tydelig ansvar for en demokratisk forvaltningsetikk, som jeg har beskrevet i teoridelen, og er opptatt av at dersom det er konfliktfylte eller omdiskuterte planer, så er det riktig å koble inn politikerne i beslutningene.

To andre interessante funn illustrerer hvordan politikerne bringes inn i konfliktfylte plansaker i henhold til teorien om demokratisk forvaltningsetikk. Imidlertid forholder de to informantene seg forskjellig til disse politiske avklaringene. I det ene eksemplet, hvor informanten har lagt stor vekt på at de har et tett og godt samarbeid med politikerne, blir utbyggeren i en konfliktfylt plansak invitert til å legge fram sin sak for politikerne i et møte. Informanten forklarer at dette gjør de, slik at administrasjonen kan ta hensyn til politikernes reaksjoner i dette møtet, når de skal legge fram sin saksinnstilling ved endelig behandling av saken. I det andre eksemplet gir informanten uttrykk for at det kan innebære et dilemma med slike politiske avklaringer i møter underveis i konfliktfylte plansaker. Dilemmaet for informanten oppstår, dersom politikerne i møter med befolkningen i slike plansaker gir uttrykk for en annen holdning enn det som er administrasjonens faglige vurdering. Hvilken faglige innstilling skal administratoren da gi til den formelle vedtaksbehandlingen av saken?

Informanten mener selv at det mest ryddige må være å holde fast ved den faglige vurderingen. Imidlertid ønsker vedkommende å drøfte dette med rådmannen og er også opptatt av hvordan politikerne på sin side kan få formulert sitt vedtak, slik at den politiske holdningen til saken kommer fram.

Funnene undersøkelsen gir støtte til antagelsen om at overordnede mål og rammer har betydning som styringsverktøy for kommunene i forhandlingene med private utbyggere i planprosessene. Det ser også ut til at dersom disse rammene skal være effektive styringsverktøy, er det viktig at de er godt forankret, særlig blant politikerne, men også blant næringslivsaktørene. Den gjensidige støtten mellom administrasjon og politikere har betydning. Imidlertid kan funn i mitt materiale gi indikasjoner på at det er forskjell mellom kommunene, når det gjelder hvilket fokus informantene har på styring av planprosessene og hvor mye de har fokus på gjennomføringskapasitet. Det empiriske materialet gir, slik jeg oppfatter det, støtte til at den indirekte styring gjennom kommunikative planprosesser med deliberasjon og læring, må kombineres med direkte styring gjennom rammer for planleggingen. Dette er særlig viktig for at kommunene skal klare å holde fast ved de overordnede miljø- og klimamålene, siden kommunikasjon og forhandlinger i nettverksplanprosessene først og fremst har fokus på de enkelte byutviklingsprosjektene. Så langt i dette analysekapitlet har jeg søkt å belyse de forskningsspørsmålene jeg har lagt som utgangspunkt for problemstillingen min. Jeg vil i det neste kapitlet gå over til å belyse selve kjernen i problemstillingen: Hvordan kan fylkeskommunen bistå kommunene, for å styrke kommunenes kapasitet i arealplanleggingen, slik at miljømål som klimatilpasning tas inn i arealplanene?

## **6.5 Hva styrker kommunenes klimatilpasningskapasitet i arealplanleggingen?**

Min antagelse er at fylkeskommunen kan bistå kommunene gjennom to ulike styringsformer for å bidra til samfunnsstyring i et fragmentert nettverkssamfunn – indirekte styring gjennom kommunikative planprosesser og direkte, mer autoritativ styring gjennom rammer for arealplanleggingen. Jeg har også vektlagt at samarbeidsforholdet mellom fylkeskommunene og kommunene har betydning for hvorvidt man lykkes med å utvikle organisasjonenes kapabilitet. I den første delen av dette kapitlet (6.5.1 og 6.5.2) tar jeg derfor utgangspunkt i Knudsens teori om hva som skal til for at et samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser og forvaltningsnivåer skal fungere (Knudsen 2004). Jeg konsentrerer meg først om



kommuneinformantenes opplevelser av samarbeidsforholdet. De tre kriteriene for å lykkes med slikt samarbeid - domenekompatibilitet, kvalitetsmessig kompatibilitet og mandatkompatibilitet - kobler jeg så til de to mulige styringsformene fylkeskommunene kan velge i dette samarbeidet med tanke på å øke kommunenes kapabilitet og dermed bidra til bedre samfunnsstyring. I den siste delen av kapitlet (6.5.3 og 6.5.4) ser jeg nærmere på hvordan fylkeskommuneinformantene opplever samarbeidet med kommunene, fylkeskommunens rolle og de to styringsformene.

### **6.5.1 Kommuneinformantenes holdninger til fylkeskommunenes indirekte styring i arealplanleggingen?**

I analysen av hvorvidt kommunene aksepterer fylkeskommunens indirekte styring, ser jeg først på den indirekte styringen gjennom samarbeid i planprosesser knyttet til utarbeidingen av kommunale arealplaner. Dernest ser jeg på fylkeskommunens indirekte styring gjennom lærende nettverksprosesser med spesielt fokus på fylkeskommunens rolle som veileder. Det handler om fylkeskommunens legitimitet i disse rollene. I en sosiologisk tilnærming til begrepet legitimitet vektlegges samtykkende anerkjennelse, aksept og tillit mellom partene (Kleven 1997). En slik tilnærming ligger nær opp til Knudsens kriterier for vellykket samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser (Knudsen 2004).

#### **Hvordan oppleves fylkeskommunens rolle og oppgaver i planprosessene?**

Det første av Knudsens kriterier for samarbeid er forholdet mellom enhetenes domeneavgrensninger. Det beste utgangspunktet for et vellykket samarbeid, er når organisasjonene kan utfylle hverandre og utnytte hverandres kompetanser, det Knudsen kaller delvis overlappende domener. I slike situasjoner anses samarbeid å være nyttig ut fra fordelingen av oppgaver mellom de forskjellige enhetene. Hvordan vurderer så kommuneinformantene oppgavefordelingen mellom fylkeskommunene og kommunene? En av kommuneinformantene er veldig tydelig på hva som er kommunens domene og hva som er rolledelingen i arealplanleggingen. Vedkommende mener at dersom en reguleringsplan er i tråd med kommuneplanens arealdel, så skal ikke fylkeskommunen inn i planprosessen med mindre det er et spesielt tema, der fylkeskommunen har et sektoransvar. Som planmyndighet skal fylkeskommunen bare være med i planprosessen, dersom kommunen trenger støtte eller hjelp, eller dersom det er tunge regionale interesser. Det som understrekes av denne kommuneinformanten er grensegangen mellom kommunens og fylkeskommunens domener i disse planprosessene. Det innebærer imidlertid ikke at fylkeskommunen ikke har

noen rolle i planprosessene, men det er viktig for kommuneinformanten at de ikke skal overlappe hverandre helt, for å bruke Knudsens begrep. Informanten trekker nemlig også fram oppgaver, som nettopp ligger til fylkeskommunens domene, ved å peke på at fylkeskommunen kanskje burde være den som påtok seg et større ansvar i å bistå kommunene med en helhetlig tilnærming i arealplanleggingen:

”Jeg opplever i dag at kommunen faktisk står litt alene med det å skulle ha ansvar for en samordnet og helhetlig tenkning. Jeg opplever at de statlige etatene ikke blir avkrevd å tenke helhetlig. Og der ønsker jeg at fylkeskommunen kan være med å peke på det helhetlige plangrepet. For staten er sektorisert: Jernbanen tenker sine interesser, Kystverket tenker sine interesser osv.”

Informanten bidrar på den måten med en klargjøring av hva som kan være en god rolledeling mellom de to forvaltningsnivåene. En annen kommuneinformant trekker fram fylkeskommunens rolle som viktig samarbeidspartner for kommunene og påpeker at fylkeskommunen er en overbygning av kommunene, og at fylkeskommunen derfor bør være med å styrke kommunene innover mot nasjonalt nivå. Denne informanten viser til et eksempel hvor fylkeskommunen har vært veldig tydelig sammen med kommunene, for å påvirke staten når det gjelder jernbaneutbygging, og at dette er veldig viktig, for å ”stå samlet for å påvirke innover”. Informanten er også tydelig på at fylkeskommunen har en annen rolle enn fylkesmannen, som vedkommende mener er statens forlengede arm nedover i systemet. I saker som gjelder å få ”gjennomført de store grepene”, tror denne informanten at det er viktig at fylkeskommunen står sammen med kommunene. Disse funnene kan altså gi støtte for det teoretiske utgangspunktet om kriterier for samarbeid. Funnene indikerer at det finnes delvis overlappende domener mellom fylkeskommunen og kommunene. Det kan bety at det ligger til rette for et samarbeid, slik at fylkeskommunen kan bistå kommunene og medvirke til utvidet kapabilitet. Det gis tydelig uttrykk for hva som er kommunenes domene i arealplanleggingen, men samtidig vises det til oppgaver, som kan høre til fylkeskommunenes domene.

### **Har kommunene tillit til fylkeskommunens veiledning?**

Denne tilnærmingen knytter jeg til det kriteriet for samarbeid, som Knudsen kaller for kvalitetsmessig og ideologisk kompatibilitet (Knudsen 2004). Sentralt står partenes vurdering av hverandres faglige prestasjonsnivå. Dette innebærer at parter som skal samarbeide bør ha et noenlunde likt kvalitetsnivå, og i det minste bør de ha respekt for hverandres arbeid. For å finne ut om kommuneinformantene har tillit til fylkeskommunenes veiledning er det derfor viktig å finne ut om kommuneinformantene har respekt for fylkeskommunens arbeid og aksepterer fylkeskommunen ut fra kvalitetsmessige kriterier. To av kommuneinformantene gir

uttrykk for at de aksepterer fylkeskommunens rolle som veileder ut fra kvalitetsmessige kriterier. Den ene av kommuneinformantene påpeker at fylkeskommunen kan bruke de plankonferansene de arrangerer for kommunene til å sette fokus på klimatilpasning. Da vil fylkeskommunen ha en pådriverrolle og kan hente inn annen ekspertise. Veiledningen vil da bli tilpasset mer fylkesnivået og kommunenes behov. Imidlertid viser også mitt empiriske materiale at det er forskjell mellom kommunene, når det gjelder aksepten av fylkeskommunen i veilederrollen. Det kan se ut som det kan ha sammenheng med kommunestørrelse.

Kommuneinformantene fra de to største kommunene i undersøkelsen min uttrykker det slik:

”Framtidens byer er jo kjempeviktig, for der ligger det mye informasjon, det er mye deling av informasjon og det ligger et stort potensial i dette, som vi ennå ikke har brukt. Fylkeskommunen har i tillegg en årlig plankonferanse og en årlig tettstedskonferanse. Den tar for seg mindre tettsteder og er ikke så aktuell for oss. Men helt sikkert nyttig for de små kommunene.”

”Om fylket skal ha noen rolle, det er jeg nå ikke så sikker på egentlig. Jeg ser jo at fylkeskommunen har en viktig rolle som veileder for de mindre kommunene, og å hjelpe dem. Og for (denne kommunen), så er den jo en innsigelsesmyndighet på kulturminnevern, og høringsinstans. Men i liten grad veileder egentlig. Og det handler jo egentlig om at vi har et tungt fagmiljø selv.”

Når det gjelder vurderingen av ulike veiledningsarenaer, som fylkeskommunen benytter, er oppfatningen også varierende når det gjelder nytten av å delta på disse arenaene. Gjennom den nye plan- og bygningsloven har fylkeskommunene for eksempel blitt pålagt å tilby kommunene regionale planforum, som er møtearenaer der de regionale myndighetene i fylket samles. Der kan kommunene legge fram og få tilbakemeldinger på planer, som er under utarbeiding. De to kommuneinformantene som har uttrykt aksept av fylkeskommunens faglige prestasjoner, gir også uttrykk for å benytte disse regionale planmøtene til å drøfte planspørsmål og få noen raske avklaringer i planprosessene. De andre kommuneinformantene benytter i liten grad disse møtestedene. Det ser med andre ord ut til at aksepten av fylkeskommunens faglige prestasjoner varierer. Kommunestørrelse trekkes fram, som mulig forklaring, av begge de to kommuneinformantene, som finner fylkeskommunens veiledning mindre relevant. Tradisjonelt har fylkeskommunens oppgaver vært knyttet til de små kommunene. Store kommuner som Oslo og Bergen var egne fylker. Bergen var eget fylke fram til 1972 og Oslo er fortsatt eget fylke. I en slik sammenheng kan de såkalte ”kryssende konfliktlinjene” gi en mulig forklaring til store bykommunenes skepsis overfor fylkeskommunen, det vil si konflikter mellom by og land, mellom senter og periferi og

konfliktlinjer knyttet til geografi og kultur (Rokkan 1987). Dersom fylkeskommunene selv har mest fokus på de små kommunenes behov, representerer fylkeskommunene i en slik forklaringsmodell ”landet” og ”periferien”. Veiledning som først og fremst retter seg mot de små kommunene, vil da være mindre interessant for de store bykommunene, som da heller velger andre fora for læring. En mulig forklaring på hvorfor to kommuneinformanter har tillit til fylkeskommunens veiledning, kan derfor også være at disse kommunenes fylkeskommune har vektlagt samarbeid med de store bykommunene i sitt veiledningsarbeid. Jeg har imidlertid ikke data som kan gi støtte til en slik forklaring.

### **6.5.2 Kommuneinformantenes holdninger til fylkeskommunenes direkte styring i arealplanleggingen**

Når det gjelder de to første kriteriene for samarbeid kan det se ut som kriteriet om delvis overlappende domener kan oppfylles, mens synspunktene på den kvalitetsmessige kapabiliteten er mer varierende. Det neste spørsmålet er om kommuneinformantene mener at fylkeskommunene kan bistå kommunene med direkte styring med regionale planer som styringsverktøy for arealplanleggingen. Det vil si om fylkeskommunene har legitimitet til slik direkte styring av planprosessene. I denne sammenhengen kan Max Webers klassiske drøfting av legitimitetsbegrepet være relevant, det vil si at legitimitet knyttes til legalitet og autoritativ styring gjennom det hierarkiske byråkratiet (Weber 2008). Fylkeskommunen har gjennom plan- og bygningsloven legal rett til å styre kommunenes planlegging gjennom regional planlegging. Eller, for å bruke Knudsens terminologi, regional planlegging kan betraktes som legalt mandat for koordinering (Knudsen 2004). Knudsen påpeker at dersom samarbeid ikke kommer i stand til tross for at de potensielle samarbeidsgevinstene synes åpenbare, kan det være ønskelig med en form for påtrykk eller mandat. Spørsmålet er hvordan kommuneinformantene opplever en slik regional koordinering med regional plan som mandat?

#### **Betydningen av overordnede rammer for kommunenes arealplanlegging og deres posisjon i planprosessene**

Siden en av mine antagelser er at kommunenes styringskapasitet i nettverksplanleggingen kan styrkes ved at kommunene har tydelige mål og strategier for by- og samfunnsutviklingen, er jeg opptatt av om informantene opplever at overordnede rammer har noen betydning for fastsettelsen av mål i kommunenes arealplaner. Det som er typisk for svarene kommuneinformantene gir, er at overordnede rammer har en viss betydning, men at det er

veldig viktig at dette er rammer kommunene selv stiller seg bak. En av kommuneinformantene uttrykker det slik:

”De rammene som ligger som føring på areal- og transport, de er selvfølgelig viktige. ... Vi tok jo tidlig opp i vår kommuneplan (viser her til en regional plan), så den har vært sterkt førende for det vi har gjort, selv om jeg vil jo si at det var en ønsket politikk fra kommunens side også. Så det er ikke sånn at det er en ovenfra og nedad styring.”

Kommuneinformantene er med andre ord opptatt av at overordnede rammer for arealplanleggingen ikke alene er en tilstrekkelig legitimitetsgrunn for at målene kan brukes som styringsverktøy. Som nevnt vil et slikt koordineringsmandat i form av for eksempel en bestemmelse, gi et legalistisk styringsgrunnlag, men dersom partene ikke har forståelse for bestemmelsene, vil de antagelig skape motstand og resultatet kan bli at koordineringen blir mislykket (Knudsen 2004). De overordnede føringer må med andre ord være godt forankret i kommunen, dersom de skal oppfattes som legitime. Et viktig teoretisk utgangspunkt for analysen er også at kommunenes planprosesser i et nettverkssamfunn, vil være preget av forhandlinger og at disse forhandlingene ofte vil ha preg av å være strategiske spill. En antagelse kan være at kommunenes posisjon i disse forhandlingene, vil bli styrket av at de har overordnede føringer for arealplanleggingen å støtte seg til. Jeg er derfor interessert i å få vite hvilken betydning kommuneinformantene opplever at overordnede føringer har for kommunene. Det generelle inntrykket fra kommuneinformantene er at overordnede rammer kan ha en positiv betydning i planprosessene. Imidlertid har kommuneinformantene litt ulike innfallsvinkler til hvorfor det har betydning. En kommuneinformant fra en av kommunene med mer tradisjonell hierarkisk styring uttrykker det slik:

”Jo, jeg tror det er kjempeviktig. Da er det liksom et slags riset bak speilet om at hvis ikke en følger opp det her, så kommer det innsigelse fra enten fylkeskommunen eller fylkesmannen.”

En informant fra en av kommunene med større grad av nettverksplanlegging legger mer vekt på den betydningen slike rammer kan ha nettopp med tanke på det strategiske spillet i forhandlingene. Vedkommende peker på at overordnede rammer er greie å forholde seg til, fordi de blir gjort kjent tidlig i forhandlingene, og på den måten får man avklart posisjonene og spørsmålene om hvorvidt dette er noe man er nødt til å forholde seg til eller om det er noe man kan forhandle seg fram til et slags kompromiss om. Vedkommende legger også vekt på at overordnede rammer har betydning for psykologien i forhandlingene ved å gi økt legitimitet

til de kravene kommunen stiller. En annen av kommuneinformantene peker på at de overordnede føringene kan ha betydning med tanke på å holde fokus på overordnede by- og samfunns mål. Vedkommende viser til at politikerne har sin velgerkrets, som de må ta hensyn til i sine vurderinger i plansakene, og at de politiske prioriteringene ikke alltid fremmer god byutvikling. Informanten viser til at det da kan være godt med et overordnet styringssystem, som gjør at man kan si nei.

### **Kan styringssignaler i regionale planer spare kommunene for tid og ressurser i planprosessene?**

Et koordineringsmandat kan redusere usikkerheten og unødig bruk av tid til forhandlinger mellom partene (Knudsen 2004). Når det gjelder klimatilpasning, som er en planutfordring preget av stor usikkerhet, kan en antagelse være at en avklaring gjennom regionale planer om hvilke klimatilpasningshensyn kommunene må ta i arealplanene, kan spare kommunene for kostbare og tidkrevende utredninger i planprosessene. Selv om jeg har vist at en av kommuneinformantene stiller spørsmål ved om fylkeskommunen i det hele tatt har noen rolle utover det å veilede og bistå små kommuner, gir de andre kommuneinformantene inntrykk av å være mer positive til at fylkeskommunene kan bidra med slik koordinering. Jeg får imidlertid ikke inntrykk av at kommuneinformantene ser tidsbesparelse som et særlig viktig argument for hvorfor overordnede rammer kan være positivt for kommunene. En av kommuneinformantene gir imidlertid støtte til denne teoretiske tilnærmingen. Vedkommende peker på at litt avhengig av hvilket tema og hvilken geografisk tilnærming man har i en slik regional plan, kan en regional tilnærming kanskje spare kommunene for tid og ressurser i planprosessene. Vedkommende uttrykker at det kan være ønskelig, og at det antagelig er en rasjonell og tidsbesparende tilnærming, dersom det for eksempel utarbeides regionale delplaner for klimatilpasning. Man kan ta kommunene langs et dalføre, som har felles problematikk knyttet til det samme vassdraget, og la dem jobbe sammen om den regionale delplanen. En slik tilnærming kan være et uttrykk for at det kan være aktuelt å samarbeide på tvers av kommunegrensene om dette temaet, selv om det foreløpig ser ut til å være få kommuner som samarbeider om klimatilpasning. En undersøkelse fra 2008, viste at kun 4 % av de undersøkte kommunene samarbeidet om klimatilpasning (Berglund og Nergaard 2008 s.27). Også gjennom min undersøkelse får jeg inntrykk av at det foreløpig ikke samarbeides noe særlig om klimatilpasningsutfordringene på tvers av kommunegrensene.

### **Forankring og aksept av regionale planer forutsetter kommunikative planprosesser**

Kommuneinformantene gir, som nevnt, uttrykk for at dersom en regional plan skal fungere som styringsverktøy slik at de styrker kommunenes klimatilpasningskapasitet, så må den være godt forankret og inngi tillit blant partene. Det vil derfor være uklokt av fylkeskommunen å utforme regionale planer om klimatilpasning uten forutgående kommunikative planprosesser med bred involvering av både kommunene og de private aktørene, for å komme fram til den konkrete utformingen av planene. Planene vil i så fall ha et legalistisk grunnlag, men de vil antagelige skape motstand. Resultatet kan bli at koordinering blir mislykket, dvs at klimatilpasning i arealplanene ikke blir fulgt opp og det kan resultere i en omfattende dispensasjonspraksis. Nettopp en vektlegging av kommunikasjon og politiske avklaringer i planprosessene, for å skape tillit til en eventuell regional plan for klimatilpasning, understrekes av en av kommuneinformantene:

”Hvis fylkeskommunen skulle laget en slik regional plan, så måtte dette skjedd i veldig tett samarbeid med kommunene. Og da tenker jeg litt på dette plansystemet. Jeg opplever at det funker veldig ovenfra og ned: Det kommer statlige føringer og retningslinjer, disse konkretiseres inn i fylkesplanen, og så er kommunene veldig sånne gjennomførere av fylkesplanen. Jeg savner litt dette med nedenfra og opp også. Nå sitter mange kommuner etter hvert med klima- og energiplaner, hvor klimatilpasning er en bit. Hadde det ikke vært morsomt og sett de planene i sammenheng og fått dette opp, og så det statlige ned, og så hadde vi møttes på midten, og så hadde vi sett - hvordan henger dette sammen? ... Og dersom det er usikkerhet omkring noen av temaene, så ville jo det nettopp ha vært et fint utgangspunkt for en regional plan – å bryte ned modeller, å finne fram til hva vi tror på, og så hadde man konkretisert dette ytterligere, og så hadde dette vært innspill neste gang vi skulle rullert vår klimaplan. Og så hadde også våre klimaplaner vært viktige innspill til dette arbeidet.”

Poenget med at man sammen kan finne fram til hva man tror på og legge dette til grunn for videre handling, gir støtte til det internasjonale forskning sier om at slike robuste beslutningsgrunnlag kan være tilstrekkelig til at aktørene igangsetter klimatilpasningstiltak, det er ikke alltid behov for å avvente eksakte framskrivninger av klimaendringer eller nedskalerte klimamodeller før man handler (Adger et al. 2009). En av de andre kommuneinformantene uttrykker at fylkeskommunen bør ta en tydeligere rolle når det gjelder arealforvaltning mer generelt, og at fylkeskommunen nettopp har en oppgave i det å koordinere arealforvaltningen mellom kommunene:

”Fylkeskommunens rolle - å tenke helhetlig innenfor arealforvaltning - den blir viktig. Kanskje er det nettopp fylkeskommunen som kan peke på at vi har en situasjon – det skal skje noe i denne regionen – og at fylkeskommunen kan være med å peke på at ett sted skal vi ha denne utviklingen. Kanskje er det viktigere at det

skjer her enn her, fordi hver enkelt kommune kan ikke sitte og si at det er bedre at vi får den utviklingen enn at nabokommunen tar den. Eller omvendt – kanskje noen kommuner sier at nei, vi vil ikke ha det her hos oss. Så akkurat i helhets- og samordningsperspektivene så tror jeg at fylkeskommunen må ta en rolle. Men ikke for styrende. ”

Vi ser at kommuneinformanten er opptatt av at fylkeskommunen ikke må opptre for styrende, men at det uttrykkes aksept for at fylkeskommunen kan ha en rolle i å koordinere kommunenes arealforvaltning. Med unntak av en av informantene, er inntrykket altså at kommuneinformantene er positive til at fylkeskommunen kan gå inn i rollen som koordinator og utøve direkte styring gjennom mål og rammer for arealforvaltningen. Det er imidlertid viktig at kommunene kan akseptere og ha tillit til disse rammene. Dette er funn som kan være en kontrast til den litteraturen jeg har vist i teoridelen, der det uttrykkes skepsis til regionale planer som styringsverktøy. En forklaring på disse funnene kan være at jeg kun har informanter fra administrasjonen, og det kan innvendes at politisk nivå vil ha en annen oppfatning av fylkeskommunens rolle. Imidlertid ga en undersøkelse gjennomført blant ordførere og fylkespolitikere i Østfold våren 2009 tilsvarende inntrykk, det vil si at fylkeskommunen kan ha en rolle som koordinator i arealforvaltningen (Dahle 2009). Det var forskjeller i svarene fra politikerne, men hovedinntrykket var at fylkeskommunen kan ha en slik rolle, samtidig som det ble veldig tydelig understreket at prosessen for utarbeidelsen av slike regionale planer er avgjørende, dersom planene skal inngi tillit. Politikerne var dessuten opptatt av at forutsetningen for å lykkes med slik direkte styring, er fylkeskommunens aktive oppfølging av de regionale planene. Innsigelser må kombineres med ressurser til samarbeidsprosjekter og dialog med kommunene om oppfølgingen av planene.

Så langt i dette kapitlet har jeg konsentrert meg om kommuneinformantenes holdninger til fylkeskommunens mulige styringsformer. Det kan se ut som ut som at kriteriene for et vellykket samarbeid på mange måter er mulige å oppfylle. Det betyr at fylkeskommunen kan bistå kommunene gjennom samarbeid og eventuelt et påtrykk om samarbeid, for å øke kommunenes kapabilitet i klimatilpasningsarbeidet. Funnene viser imidlertid større samstemthet og aksept blant kommuneinformantene om fylkeskommunens rolle som koordinator for arealplanleggingen, enn den tilliten de har til fylkeskommunens indirekte styring som veileder. Det som da er interessant er å se nærmere på hvordan fylkeskommuneinformantene vurderer fylkeskommunenes mulige styringsformer.



### **6.5.3 Fylkeskommuneinformantenes holdninger til indirekte styring i arealplanleggingen**

Først ser jeg på fylkeskommunens rolle i kommunenes arealplanprosesser, og deretter ser jeg på fylkeskommunens rolle som veileder og deltaker i lærende nettverk.

#### **Fylkeskommunenes rolle i kommunenes arealplanprosesser**

En av fylkeskommuneinformantene understøtter kommuneinformantenes holdning til domenekompatibiliteten, nemlig at det er viktig at fylkeskommunen ikke går inn på kommunenes domener i arealplanprosessene:

”Vi er jo inne (i planprosessene) ved at man gir innspill til planen, og vi har de regionale planmøtene hvor vi kan drøfte. Det tror jeg er en veldig positiv måte å være inne i det på. Men om vi skulle gått mer inn? Jeg synes egentlig bare at vi burde utnytte de arenaene man har der og som oppfattes som positive i forhold til å gi råd og informasjon og sette klare grenser, gi tidlige signaler. Fordi da blir man en positiv aktør.”

Informanten gir uttrykk for at fylkeskommunene har en viktig rolle i å ”dra i samme retning” som kommunene, for å oppnå mer i større saker. Vedkommende gir uttrykk for en forsiktig holdning til direkte styring og påpeker at dette er en balansegang i forhold til lokalpolitikken. Informanten viser til at fylkeskommunen har fått et tydeligere ansvar i arealforvaltningen, men at dette er litt nytt ennå, og at fylkespolitikkerne nok ikke går så veldig mye inn i arealplanprosessene. Det må i så fall være hvis det er spesielle regionale hensyn i saken, eller hvis fylkeskommunen selv er tiltakshaver, mener denne informanten. En av de andre fylkeskommuneinformantene støtter at den viktigste rollen fylkeskommunen har i disse plansakene er å gi kommunene avklaringer og signaler tidlig i planprosessene, slik at kommunen slipper å gjøre mye ekstraarbeid, dersom viktige tema blir tatt opp for sent i planprosessene. Informanten peker på de regionale Planforummøtene som viktige arenaer for fylkeskommunen å benytte, og at fylkeskommunen også har en viktig rolle i å trekke inn de statlige regionale myndighetene.

Når det gjelder hvilket ansvar fylkeskommunene har for å påse at det er tatt klimatilpassingshensyn i kommunenes planer, ser det ut som det kan være litt ulike oppfatninger blant fylkeskommuneinformantene. Den ene av informantene er klar på at det må være staten ved NVE eller fylkesmannen, som først og fremst har et ansvar for dette temaet. Vedkommende mener derfor at det ikke er aktuelt for fylkeskommunen å for eksempel nedlegge innsigelse mot planer, der man har unnlatt å ta hensyn til klimatilpassing.

Imidlertid er det en av de andre fylkeskommuneinformantene, som mener at dette også bør være fylkeskommunens ansvar, og at bruk av innsigelse kan være aktuelt i slike saker. Den samme fylkeskommuneinformanten er opptatt av at fylkeskommunens rolle er å løfte det regionalpolitiske perspektivet inn i arealplansakene:

”Så de planprosessene vi har, de blir nok litt snevre. Ved inngangen til planprosessene så er det ikke nok å spørre, hva vil vi med byen vår, vi må også spørre hva vil vi med regionen vår. Hvilken rolle skal denne byen spille i regional og for så vidt også i nasjonal sammenheng, og det perspektivet synes jeg vi mister. ... Og jeg er positiv til alt som kan føre oss videre, og det må gjerne være en konflikt. Det er det for øvrig nesten bestandig, men vi må gi rom for sånn type konflikt og, synes jeg. Og da må vi gjerne provosere litt, for å få til debatt tidlig i planprosessen før ting manifesterer seg.”

Denne informanten ser derfor ut til å være offensiv på fylkeskommunens vegne med tanke på å være tydeligere i rollen som regionalpolitisk myndighet. En slik tydelighet kan ha betydning for fylkeskommunens sosiale legitimitet. Fylkeskommunen kan jobbe aktivt for å sikre seg legitimitet fra omgivelsene ved en tydeligere profilering av fylkeskommunen gjennom å reise ideologisk debatt om arealforvaltningen. Dersom fylkeskommunen kun har fokus på konsensus og samarbeid på tvers av partigrenser, mister også fylkeskommunen sin funksjon som arena for regionalpolitikk, og fylkeskommunen fremstår heller ikke som tydelig for befolkningen (Baldersheim 1997). Ved å gi rom for konflikter og gjerne provosere til debatt, som denne fylkeskommuneinformanten er inne på, vil fylkeskommunen bidra til direkte realpolitisk styring og samtidig kunne øke sin sosiale legitimitet. Kort oppsummert er det generelle inntrykket likevel at fylkeskommuneinformantenes har en forsiktig tilnærming og er opptatt av å ha respekt for hva som er kommunenes og hva som er fylkeskommunenes domener i arealforvaltningen. En slik forsiktig tilnærming kan innebære et dilemma med tanke på å jobbe aktivt for å øke den sosiale legitimiteten. Samtidig er denne legitimiteten nødvendig, dersom kommunene skal akseptere fylkeskommunenes styring.

### **Hvordan vektlegges veiledningens betydning som indirekte styringsform?**

Alle fylkeskommuneinformantene gir uttrykk for at veiledningen har stor betydning. Det vil si at fylkeskommunenes oppgave kanskje først og fremst er å være rådgivere og veiledere i planprosessene og å sette planutfordringer som for eksempel klimatilpasning på dagsorden for kommunene. De fylkesvise plankonferansene og nettverkssamlingene oppfattes som viktige av alle fylkeskommunerepresentantene, og de har inntrykk av at kommunene synes konferansene er populære og at kommunene prioriterer å delta. Dette i motsetning til, som jeg viste i forrige kapittel, at enkelte av kommuneinformantene har gitt uttrykk for manglende tillit

til fylkeskommunene i denne veilederrollen. Noe av forklaringen kan, som nevnt, være at fylkeskommunene selv prioriterer de små kommunene, og at de får positive tilbakemeldinger fra de små kommunene. Jeg har imidlertid ikke data som kan bidra til å belyse dette forholdet. En av fylkeskommuneinformantene påpeker imidlertid at kommunene etterspør større tydelighet fra fylkeskommunene i arealforvaltningen:

”Men jeg har jo inntrykk av at det som etterspørres er mer fastere grep fra fylkeskommunen. Hva mener egentlig fylkeskommunen om dette her? Vil dere at vi skal utvikle oss, eller ikke? Og hva slag forslag vil dere komme med i forhold til hva som er akseptabelt. Det blir vi nok tydeligere etterspurt på.”

Det at det etterlyses større tydelighet fra fylkeskommunene i arealforvaltningen, kan understøtte de funn jeg har gjort blant kommuneinformantene angående varierende tillit til fylkeskommunenes veiledning. Jeg får imidlertid et generelt inntrykk av at fylkeskommuneinformantene peker på at veiledning og rådgivning overfor kommunene er de viktigste oppgavene med tanke på fylkeskommunenes rolle i klimatilpasningsarbeidet. Også Questbackundersøkelsen kan gi indikasjoner på en slik prioritering: Av de 9 som svarte på undersøkelsen svarer rundt 75 % at klimatilpasning i arealplanlegging er et tema, som fylkeskommunen i noen eller i stor grad tar opp i forbindelse med veiledning av kommunene. Imidlertid viser det empiriske materialet at det er forskjeller i tilnærmingen til disse oppgavene. Ett av fylkenes politikere viser større ambisjoner, og har gått tydeligere inn i den direkte styringen i arealplanprosessene. Dette er det samme fylket, hvor kommuneinformantene har gitt uttrykk for å være fornøyde med kvaliteten på fylkeskommunens veiledning. Blant annet påpeker en av disse kommuneinformantene at fylkeskommunen kan ta en tydeligere pådriverrolle i klimatilpasningsarbeidet. Dette forholdet kan være en indikasjon på at det kan være en sammenheng mellom fylkeskommunens tydelighet i styringsrollen, økt sosial legitimitet og hvordan kommunene vurderer fylkeskommunens faglige prestasjonsnivå. Noe som igjen har betydning for den kvalitetsmessige kompatibiliteten mellom kommuner og fylkeskommuner, det vil si ett av kriteriene for å lykkes i samarbeidet. Spørsmålet er hvordan fylkeskommuneinformantene vurderer mandatkompatibiliteten.

## **6.5.4 Fylkeskommuneinformantenes holdninger til direkte styring i arealplanleggingen**

En av fylkeskommuneinformantene er opptatt av at fylkeskommunen er unik ved at det kun er fylkeskommunen som er et regionalpolitisk forvaltningsnivå:

”...Og så er det jo en politikkdimensjon på dette her. Vi er jo en regional politisk organisasjon, og det nivået har jo ikke kommunene og heller ikke staten. Og så det er det å være vaktbikkje rett og slett i forhold til statlige mål og oppfølgingen vi gjør lokalt. Og det å koble oss opp til forskningsmiljøene, kanskje. Hvis det er noen problemstillinger som vi ser i vårt daglige virke, som vi gjerne skulle hatt forskerne til å kikke på, så har vi jo muligheter nå gjennom VRI-arbeidet og regionalt forskningsfond osv., så det er jo mange muligheter til å følge opp dette.”

Vi ser at informanten er opptatt av at fylkeskommunen må ta aktivt i bruk og kombinere bruken av alle sine virkemidler, for å fremme de regionalpolitiske hensynene, og at fylkeskommunen har en annen rolle på det regionale nivået enn fylkesmannen. I teoridelen har jeg vist hvordan de to arenaene for offentlig myndighet på mellomnivået – den regionalpolitiske og den statlig administrative - representerer to ulike beslutningsmodeller (Mydske 2006). Fylkesmannen representerer statens prioriteringer og statlig kontroll, mens fylkeskommunens rolle både er, som informanten uttrykker det å være ”vaktbikkje” for statlige mål og oppfølgingen av disse, men samtidig som fylkeskommunen har en unik regionalpolitisk representasjon. Spørsmålet er om det er plass for fylkeskommunen på det regionale nivået, det vil si om det er plass for politikk og demokrati på dette nivået (ibid). En vektlegging av den direkte realpolitiske styringen og ikke bare den indirekte statlige styringen gjennom økonomiske incentiver og regelverk, kontroll og tilsyn, vil imidlertid kunne skape mer balanse i samfunnsstyringen og styrke demokratiet (Veggeland 2010). Det kan derfor være interessant å se nærmere på hvordan fylkeskommuneinformantene vurderer betydningen av direkte styring i arealplanleggingen.

### **Hvordan oppleves fylkespolitikernes holdning til direkte styring i arealplanleggingen?**

Dersom det skal være aktuelt for fylkeskommunene å fylle rollen som politisk aktør på regionalt nivå gjennom tydeligere realpolitisk styring, er naturligvis politikernes holdninger til å bruke den direkte styringsformen av betydning. Flere av fylkeskommuneinformantene gir uttrykk for at fylkespolitikerne er opptatt av kommunenes frihet til lokal styring. Informantene opplever at politikerne derfor er opptatt av at administrasjonen ikke skal tolke planer og føringer for strengt. En av fylkeskommuneinformantene viser hvordan dette fokuset på lokalt

selvstyre kan skape utfordringer når det gjelder langsiktige overordnede samfunns mål. Det vises til at kommunepolitikere helst vil komme fram til konklusjonene selv, og at dette er et problem når det gjelder tema som for eksempel klima, siden tiden jobber mot dem. Dette forsterkes av at det blir nye politikere hele tiden, som disse langsiktige målene skal forankres hos, slik at det kan bli stadige omkamper. Siden jeg ikke har informanter fra politisk nivå med i denne undersøkelsen, er det administrasjonens vurdering av disse forholdene jeg baserer analysen på, og det er begrenset hvor langt jeg kan gå i å forklare årsakene til disse holdningene blant fylkespolitikere. En nærliggende forklaring er naturligvis at mange av fylkespolitikere samtidig er lokalpolitikere, og at de derfor er opptatt av lokalt selvstyre. En mulig forklaring kan også være at dette har partipolitiske årsaker, siden to politiske partier har erklært at fylkeskommunen er overflødig og bør legges ned. Disse politikere mener at det ikke er plass for realpolitisk styring på regionalt nivå, og de ser heller ikke fylkeskommunen som representant for en videreutvikling av demokratiet og det representative politiske systemet. En av fylkeskommuneinformantene understøtter imidlertid de funnene jeg, som nevnt, gjorde i en undersøkelse i 2009 (Dahle 2009). De regionale planene må følges opp, dersom slik direkte styring skal ha noe for seg. Vedkommende peker på at dersom slike føringer ikke blir fulgt opp i behandlingen av de kommunale planene ved bruk av innsigelser, så vil ikke kommunene og andre aktører lytte til føringene. Denne informanten understreker derfor at det er viktig å være strategisk når det gjelder vurderingen av hvorvidt det skal utarbeides regionale planer for bestemte tema. Fylkeskommuneinformanten fra det fylket hvor politikere, som tidligere nevnt, har gått inn i rollen som koordinator i arealplanleggingen, støtter også betydningen av å følge opp planene, dersom de skal fungere som styringsverktøy. Vedkommende viser til en fylkesplan som gir tydelige føringer for arealplanleggingen i kommunene, og hvordan det nå er stort fokus på oppfølgingen av planen:

”... nå jobber vi jo mye med å følge opp fylkesplanen ... og det ser ut som vi får til et trendbrudd når det gjelder arealbruk. ... hvis dette fører til at man totalt sett bruker mindre arealer, så har jo vi for så vidt oppnådd hovedambisjonen i fylkesplanen.”

En av de andre fylkeskommuneinformantene gir uttrykk for at nettopp en større tydelighet fra fylkeskommunen etterspørres fra flere av de kommunene, som vedkommende er i kontakt med, selv om informantene understreker at dette kun er et inntrykk vedkommende har, og ikke noe som har vært undersøkt bredere. Denne informantene viser imidlertid til at ryktet om ambisiøse fylkespolitikere i det ovenfor nevnte fylket, har nådd deres fylke. Fra sentralt hold i

administrasjonen er det nå ønske om å legge til rette for at fylkespolitikerne går tydeligere inn i rollen som arealpolitikere, og at fylkeskommunen bør ivareta bedre rollen som regional planmyndighet. Administrasjonen ønsker derfor å oppdatere de nye politikere på arealpolitiske spørsmål, når det blir valgt nytt fylkesting og nytt fylkesutvalg høsten 2011. Kort oppsummert kan det påpekes at fylkespolitikerne ser ut til å være veldig oppmerksomme på domenekompatibiliteten, og at de i mindre grad er opptatt av å drive realpolitikk på regionalt nivå gjennom direkte politisk styring i arealpolitikken. Imidlertid kan det være enkelte tegn på at dette er i ferd med å snu, og at det i enkelte fylker er tendenser til å ville vektlegge mer rollen som regionalpolitisk planmyndighet.

### **Vurderes regionale planer for klimatilpasning som et aktuelt styringsverktøy for å bistå kommunene i klimatilpasningsarbeidet?**

Til tross for at enkelte av fylkene har laget regionale planer for klima med klimatilpasning som del av planene, er det ingen av fylkeskommuneinformantene som gir tydelig uttrykk for at regionale planer er det prioritert styringsverktøy i dette arbeidet. En informant fra et fylke med klimaplan er opptatt av at de regionale planene må bidra til konkrete løsninger:

”Det jeg mener er at det er ikke bortkastet å ha disse målene i fylkesplanen, men den største effekten skjer når vi klarer å omsette de i noe konkret, som kan anvendes inn i den enkelte kommuneplan, reguleringsplan eller byggesak. Det er bare sånn det er. Folk jobber med konkrete ting. Så det som jeg frykter mest, det er at det lages altfor mange luftige planer av fagpersoner som er altfor løst knyttet til den praktiske verden der ute, som skal omsette det. Det blir ikke omsatt, det blir uanvendelig.”

En av de andre fylkeskommuneinformantene gir uttrykk for en tilsvarende holdning, det vil si at dersom fylkeskommunen skal bistå kommunene i klimatilpasningsarbeidet, så er kanskje ikke en regional plan det rette. Vedkommende mener at det heller kan være en ide å lage en eksempelsamling om klimatilpasningshensyn i arealplanleggingen. Vi ser at begge disse informantene viser til veilederrollen og indirekte styring gjennom deltakelse i kommunale planprosesser, som den prioriterte styringsformen når det gjelder klimatilpasningsutfordringene. En fylkeskommuneinformant, som har erfaring med relativt tett samarbeid på tvers av kommunegrensene i en av fylkets regioner, er mer åpen for at en regional plan for klimatilpasning bør vurderes. Vedkommende peker på at en mulig konkret tilnærming for en slik regional plan kan være regionvis eller geografisk, for eksempel planer for kommunene langs vassdragene i fylket, som antas å ha de samme klimatilpasningsutfordringene. Kort oppsummert er imidlertid inntrykket mitt at aksepten av fylkeskommunens direkte styringsform er høyere blant kommuneinformantene enn

fylkeskommuneinformantenes egen prioritering av denne styringsformen. Dette er et interessant funn, som jeg vil drøfte nærmere i avslutningskapitlet.

### **Vurderes regional planbestemmelse, som et aktuelt styringsverktøy i klimatilpasningsarbeidet?**

Den ene fylkeskommuneinformanten hvor de har utarbeidet en klimaplan, der klimatilpasning er en del av planen forteller at regional planbestemmelse har vært drøftet i den forbindelse, for eksempel kotehøyderestriksjoner på bygging med tanke på havnivåstigning. Vedkommende vet ikke hva utfallet av disse drøftingene blir. Informanten gir imidlertid uttrykk for at fylkeskommunen må være svært varsom med å ta i bruk dette nye styringsverktøyet, fordi det kan være store problemer med å praktisere og følge opp bestemmelsene. Vedkommende påpeker også at det er anledning til å fremme innsigelse til kommunale planer også uten slike planbestemmelser. De andre fylkeskommuneinformantene gir uttrykk for at de ikke har tenkt så mye på å ta i bruk regionale planbestemmelser ennå. Dette støttes av Questbackundersøkelsen, der nærmere 70 % av de 9 respondentene som har svart, svarer at de ikke har startet opp arbeidet med slike bestemmelser. En nærliggende forklaring på dette kan selvsagt være at dette er et relativt nytt verktøy i plan- og bygningsloven. Men det kan også ha en sammenheng med den forsiktige holdningen til hvorvidt fylkeskommunen skal benytte seg av direkte styringsformer.

## 7 Oppsummering og konklusjon

---

Den teoretiske tilnærmingen og de empiriske undersøkelsene leder meg fram til en mulig konklusjon, når det gjelder avhandlingens problemstilling.

### 7.1 Avhandlingens hovedfunn

Hovedinntrykket er at behovet for å tilpasse samfunnet til klimaendringene har oppmerksomhet blant informantene og at de har mye kunnskap om temaet. De undersøkte kommunene er i gang med å innarbeide klimatilpasningshensyn i arealplanene sine, men samtidig er informantene usikre på om de i tilstrekkelig grad og på en god nok måte klarer å innarbeide disse hensynene, særlig i de mer operative detaljplanene. Jeg har funnet støtte for det, som annen forskning viser, det vil si at usikkerhet og mangelfull kunnskap om klimatilpasning skaper utfordringer for kommunene. Kommuneinformantene mener at staten kunne vært tydeligere i sine styringssignaler. Jeg har også fått understøttet gjennom mine funn at staten sliter med samordning og koordinering på tvers av de ulike etatene. Flere av kommuneinformantene viser til at de statlige organene først og fremst er opptatt av sine sektorinteresser i planprosessene, og at fylkesmannen i liten grad bidrar til å samordne de statlige interessene. Funnet i mitt empiriske materiale gir også støtte for antagelsen om at de kommunene som er med i undersøkelsen bærer preg av nettverksplanlegging. Det er forskjell mellom de undersøkte kommunene, men trenden er den samme - at nettverksstyring er rammer for planleggingen, som de må forholde seg til. Det ser dermed ut til at stort fokus på byutviklingsprosjekter, kan ta oppmerksomheten vekk fra de overordnede målene, som for eksempel miljø- og klimamål. Plan- og bygningslovens prosesskrav for å sikre medvirkning og åpenhet i planprosessene, ser dessuten ut til å komme under press, dersom fleksibilitet og tilrettelegging for byutviklingsprosjekter blir prioritert. Kommunikasjon og deliberasjon har betydning i nettverksplanprosessene. Imidlertid er inntrykket at det er de konkrete byutviklingsprosjektene som vinner oppmerksomheten når politikerne drøfter seg fram til felles forståelse med nettverksaktørene – ikke de overordnede samfunnsmålene. Min antagelse om at deliberasjon og drøfting om felles forståelse ikke er tilstrekkelig for å sikre at kommunene tar klimatilpasningshensyn og når sine overordnede samfunns mål for byutvikling, får dermed støtte i undersøkelsen. Informantene mener at overordnede mål og rammer har betydning som styringsverktøy i forhandlingene med private utbyggere i planprosessene. Det



framgår imidlertid at dersom mål og rammer skal være effektive styringsverktøy, er det viktig at de er godt forankret blant politikere og næringslivsaktører. Den gjensidige støtten mellom administrasjon og politikere om mål og strategier har også betydning, og informantene fra både kommunene og fylkeskommunene er opptatt av at det er politikernes rolle å styre arealplanprosessene.

Et viktig funn er at flere av kommuneinformantene gir uttrykk for at fylkeskommunene kan bistå kommunenes arealplanlegging gjennom regionale planer. Undersøkelsen min gir dermed ikke støtte til oppfatningen om at den brede, integrerende regionplanen er ”en illusjon” (Baldersheim og Christensen 2007 s.127). Mine funn indikerer at det kan være aksept for at fylkeskommunen går inn i rollen som koordinator og utøver direkte styring gjennom regional planlegging. Samtidig er kommuneinformantene svært opptatt av at fastsettingen av føringene må skje i forståelse med kommunene, dersom de skal kunne aksepteres og inngi tillit. Undersøkelsen viser imidlertid samtidig at fylkeskommuneinformantene har en forsiktig holdning til direkte styring gjennom regionale planer. De gir uttrykk for at indirekte styring gjennom veiledning og rådgivning overfor kommunene er de prioriterte oppgavene for disse fylkeskommunene. Det kan dermed se ut som at kommuneinformantenes aksept av fylkeskommunens direkte styringsform er høyere enn fylkeskommuneinformantenes prioritering av denne styringsformen. Dette forholdet må drøftes før jeg kommer til en mulig konklusjon om fylkeskommunens rolle i klimatilpassningsarbeidet.

### **7.1.1 Kommuneinformantenes aksept av fylkeskommunens direkte styring**

En nærliggende forklaring på kommuneinformantenes aksept av direkte styring fra fylkeskommunene gjennom regionale planer, er kommunenes kapasitetsutfordringer. Kommunene sliter generelt med kapasiteten i arealplanleggingen. Når det gjelder nye utfordrende tema som klimatilpassing, forsterker den mangelfulle kunnskapen om temaet disse utfordringene. Kommunene opplever dessuten at styringssignalene fra staten kan være uklare. Når miljø- og klimautfordringer samtidig er et tema som krever løsninger på tvers av kommunegrensene, kan en samordnet regional tilnærming være ressursbesparende for kommunene. En koordinering av klimatilpassningen i arealplanleggingen fra fylkeskommunens side, kan med andre ord bidra til bedre kapasitet og kompetanse, det vil si en kapabilitetsutvikling i klimatilpassningsarbeidet. Funn i undersøkelsen viser også at i en nettverkspreget tilnærming til arealplanprosessene, kan overordnede føringer bidra til å

avklare hvilke forhold det ikke åpnes for å forhandle om. På den måten kan føringer i en regional plan bidra til å holde fokus på de overordnede miljø- og klimamålene i planprosessene. En positiv holdning fra kommuneinformantene til overordnede føringer kan bli forsterket, dersom administrasjonen opplever at den politiske støtten mangler når det gjelder kommunens langsiktige miljø- og samfunns mål. Mitt empiriske materiale gir indikasjoner på at det nettopp er de konkrete byutviklingsprosjektene som vinner oppmerksomhet når politikerne drøfter seg fram til felles forståelse med nettverksaktørene – ikke de overordnede samfunnsmålene. I henhold til den teoretiske analysemodellen er en viktig forutsetning for å kunne drive rasjonelt samspill med andre aktører i nettverksplanprosessene at politisk og administrativt nivå opptrer gjensidig støttende. Dersom det er veldig tette bånd mellom politikere og private utbyggere kan dette føre til såkalt ”kortslutning” i planleggingen, det vil si at administrasjonen nærmest settes på sidelinjen i prosessene. Funn i undersøkelsen min gir støtte til en slik tilnærming. Det er med andre ord en sammenheng mellom overordnede føringers betydning som styringsverktøy, og hvor godt de er forankret i det politiske miljøet. Forankring av slike overordnede miljø- og samfunns mål krever involvering og aksept, også fra politisk nivå, dersom de skal framstå som legitime styringsverktøy. Og i den sammenheng kan fylkeskommunen tilby et alternativ til fylkesmannen. Styringssignaler utformet i kommunikative prosesser og fastsatt som rammer i regionale planer representerer en annen beslutningsmodell enn fylkesmannens regelansvar og skjønnsavgjørelser innenfor et nasjonalt regelverk, for eksempel en forskrift om klimatilpasning. Fylkeskommunens styring er en realpolitisk direkte styring, hvor beslutningene om hvilke føringer som skal gjelde gjøres gjennom flertallsvedtak etter forhandlinger med politiske interesser. Når kommuneinformantene gir uttrykk for å kunne akseptere en viss koordinering av arealplanleggingen fra fylkeskommunene, er de samtidig svært tydelige på at kommunene selv må delta i utformingen av de rammene som skal settes. At statlige etater samtidig blir oppfattet som lite samordnet, og som sektoriserede når de deltar i planprosessene, kan være en ytterligere forklaring på hvorfor kommuneinformantene uttrykker at fylkeskommunen kan ha en tydeligere rolle som koordinator i arealplanleggingen.

### **7.1.2 Fylkeskommuneinformantenes holdninger og betydningen av sosial legitimitet**

Undersøkelsen min viser også at fylkeskommuneinformantene gir uttrykk for en forsiktig holdning til å ta i bruk den direkte styringsformen. De prioriterer indirekte styring. Disse

forholdene kan henge sammen med fylkeskommunens forhold til sine omgivelser og fylkeskommunens sosiale legitimitet. De institusjonelle omgivelsene som offentlige organisasjoner må forholde seg til er sammensatte. I henhold til institusjonell teori blir organisasjonene belønnet av omgivelsene, dersom de holder seg til samfunnets normer og allmenne oppfatninger. Å innrette seg etter institusjonelle krav gir sosial støtte og kan sikre at organisasjonen overlever. Kravene framstår som rasjonelle og det skapes en overbevisning om at de er sanne ved hjelp av argumentasjon, som gjerne begrunnes vitenskapelig og rasjonelt (Christensen et al. 2009). En mulig forklaring på fylkeskommuneinformantenes forsiktige holdning, kan derfor være at de opplever at samfunnets forventninger til fylkeskommunen, er at fylkeskommunen først og fremst skal holde seg til indirekte styringsformer som veiledning og bistand i planprosesser. Det er flere indikasjoner på at dette er de rådende forventningene til fylkeskommunene. Et eksempel er, som nevnt, når Baldersheim og Christensen gir uttrykk for at fylkeskommunenes muligheter til politisk samfunnsstyring gjennom samfunnsplanlegging er uaktuell og viser til at fylkeskommunens rolle først og fremst er som veileder, nettverksbygger og deltaker i deliberative prosesser (Baldersheim og Christensen 2007 s.127). Et annet eksempel er den CIENS-rapporten om ansvar og virkemidler i klimatilpasningsarbeidet, som jeg omtalte i innledningen til avhandlingen (Harvold et.al 2010). Rapporten har dannet et viktig grunnlag for den foreslåtte klimatilpasningspolitikken i NOU om klimatilpasning (Miljøverndepartementet 2010). I CIENS-rapporten vises det til at de fylkeskommunale føringene vanligvis har vært svært svake, og at fylkesplanene gjerne kun har blitt oppfattet som informasjonsdokument for sektorene. CIENS-rapporten oppsummerer med at ”noen vil med utgangspunkt i dette, argumentere for at fylkesmannen regionalt bør ta en klarere lederrolle i partnerskap med kommunene” (op.cit. s.26). Referansen CIENS-rapporten bygger på er imidlertid en NIBR-rapport fra 1983: ”Fylkesplanlegging – deltaking, samordning, iverksetting” (From og Stava 1983)<sup>1</sup>. Det ser med andre ord ut til å være skapt en overbevisning om fylkeskommunens rolle og styringsmuligheter, en overbevisning som begrunnes med henvisninger til forskning og undersøkelser, selv om undersøkelsene kan være gjort for flere tiår siden. Dette har betydning for fylkeskommunens sosiale legitimitet og styringsevne. Forhåpentligvis kan mine funn bidra til å nyansere bildet av omgivelsenes oppfatninger av og forventninger til fylkeskommunene.

---

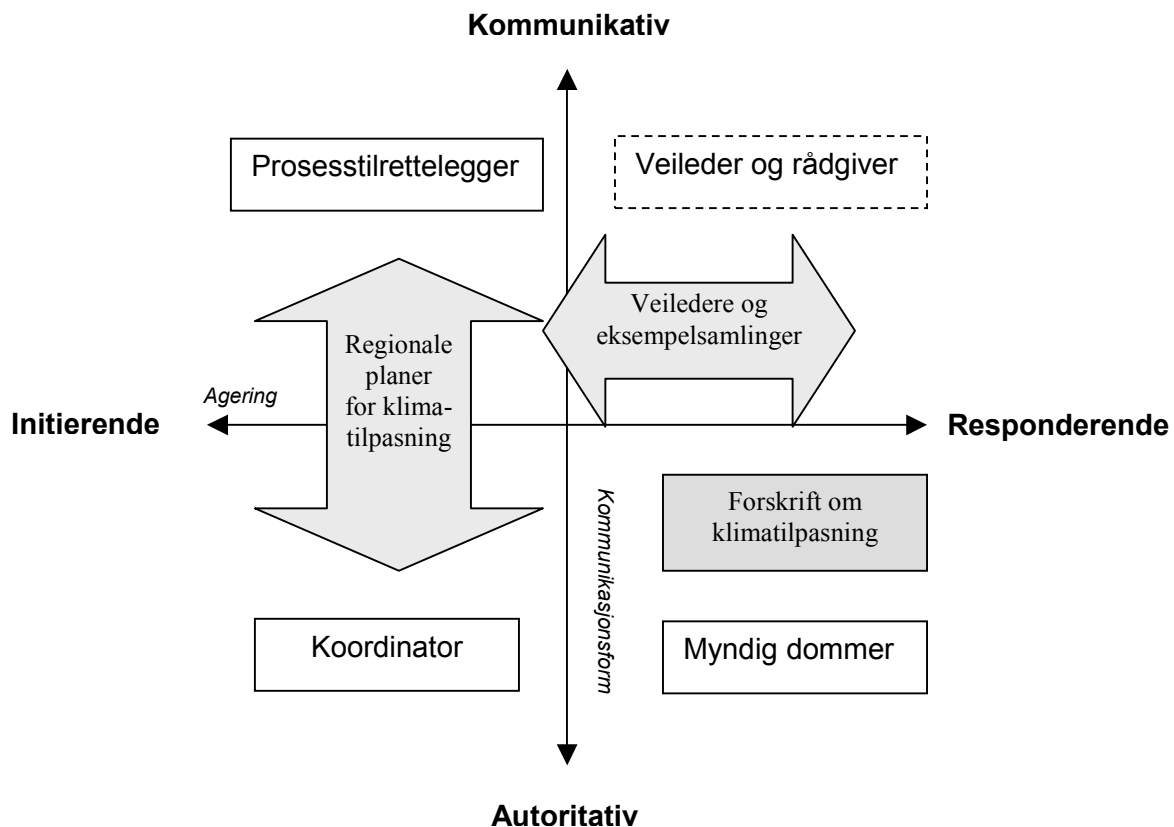
1: Den samme kilden er brukt av Cicero i deres notat om fylkeskommunens rolle i klimatilpasningsarbeidet (Innbjør 2010)

## 7.2 Fylkeskommunens rolle – å skape balanse i samfunnsstyringen på regionalt nivå

Vurderingen av ansvar, virkemiddelbruk og styringsformer i klimatilpassningsarbeidet er en vurdering av hvordan samfunnsstyringen skal utformes - valget mellom indirekte eller direkte styringsformer. Jeg har i teoridelen vist hvordan reformene i offentlig sektor har bidratt til at ”reguleringsstaten” vokser fram. Staten har trukket seg tilbake fra den direkte styringen. Den foretrukne styringsformen er den indirekte, dels gjennom økonomiske incentiver og dels gjennom mer regulering og stadig nye regler og forskrifter. Bruken av regulering krever stor grad av kontroll og tilsyn, og ekspertorganer og tilsyn overtar dermed politikernes oppgaver i stort omfang – politikken rettsliggjøres (Veggeland 2010). Et generelt fenomen i reguleringsstaten er dermed såkalt demokratisk underskudd. De valgte representative forsamlingene på de ulike nivåene har blitt svekket, mens teknokratiske iverksettende myndigheter dominerer. Økende globalisering og føringer gjennom EØS-avtale og EU-direktiver bidrar i samme retning (Sejersted 2009). Demokratiet sentralt og lokalt svekkes, fordi den direkte politiske styringsevnen svekkes og offentligheten avpolitiseres. Resultatet blir redusert politisk engasjement og lav valgdeltakelse på alle nivåer (op.cit.).

Denne ubalansen i samfunnsstyringen illustreres også av at det på tvers av politiske partigrænser ropes på lover og regler når det oppstår kriser. Eksempelvis en ny forskrift om klimatilpassning. Istedenfor mener Veggeland at det er behov for å styrke politikkenes rolle og begrense reguleringsstatens funksjoner. Krisene krever representative realpolitiske inngrep og styring og avdekking av ideologiske føringer (Veggeland *ibid*). Prinsipielt handler balansen mellom fylkesmannen og fylkeskommunen og valg av styringsformer på regionalt nivå om balanse i samfunnsstyringen. Det handler om forholdet mellom kontroll og effektivitet på den ene siden, og politisk representasjon og demokrati på den andre siden (Mydske 2006).

Fylkesmannens styringsform er den indirekte styringen til reguleringsstaten, og i henhold til NOU om klimatilpassning bør dette blant annet innebære tilsyn og kontroll med at en ny forskrift om klimatilpassning følges opp i kommunenes arealplanlegging. Med henvisning til analysemodellen er det med andre ord fylkesmannens rolle i klimatilpassningsarbeidet å være *den myndige dommer*. Fylkeskommunen kan på sin side tilby en balanse i samfunnsstyringen gjennom direkte realpolitisk styring i rollen som *prosesstilrettelegger* for kommunikative planprosesser og *koordinator* for kommunenes arealplanlegging. Disse styringsformene i arealplanleggingen på regionalt nivå kan illustreres med følgende figur:



Figur 7.1 Balanse i samfunnsstyringen på regionalt nivå - fylkeskommunens og fylkesmannens roller og styringsverktøy i klimatilpassingsarbeidet

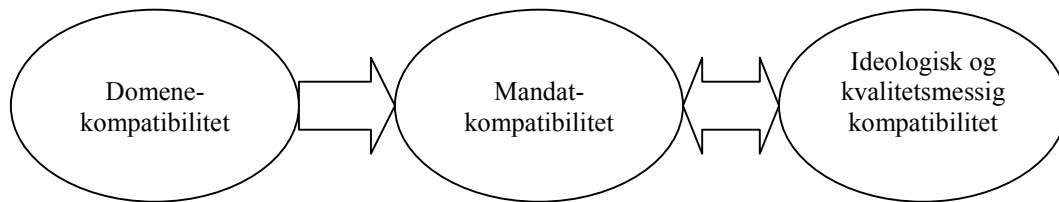
Figuren viser at fylkeskommunen kan opptre initierende i klimatilpassingsarbeidet ved å utarbeide regionale planer for klimatilpasning i arealplanleggingen. Planene representerer styringsverktøy for fylkeskommunenes autoritative direkte styring, eller for å bruke Knudsens terminologi – mandat for koordinering av kommunenes arealplanlegging, for å bidra til å styrke kommunenes klimatilpassingskapabilitet. Imidlertid må fylkeskommunene legge til rette for kommunikative planprosesser ved utarbeidelsen av planene, dersom de skal aksepteres av kommunene og de ønskede samhandlingsgevinstene skal oppnås. Figuren illustrerer også at fylkeskommunen kan ha en rolle som prosessstilrettelegger i de kommunale planprosessene ved å legge til rette for læring og deliberasjon i planprosessene. Eksempelvis kan de regionale planforumene være møtesteder for drøfting av klimatilpasning i arealplanene. I den tilnærmingen til rollen som prosessstilrettelegger bruker fylkeskommunen den indirekte styringsformen. Fylkeskommunen er i så fall initierende overfor kommunene – de legger aktivt til rette for gode planprosesser. Dersom fylkeskommunen derimot velger å utarbeide en eksempelsamling om klimatilpasning i arealplanleggingen, slik et par av fylkeskommuneinformantene har foreslått, oppfatter jeg dette som en mer responderende form for veiledning. Det vil være opp til kommunene å velge å benytte eksempelsamlingen. Veilederrollen kan dermed være både initierende og responderende og er derfor vist med en

stiplet ramme i figuren. Også fylkesmannen kan ha denne veilederrollen overfor kommunene i klimatilpasningen. Men som nevnt, oppfatter jeg at den tydeligste rollen for fylkesmannen er som myndig dommer, vist i figuren på motsatt side av fylkeskommunens rolle. Figuren illustrerer med andre ord også hvordan fylkeskommunen kan danne en motvekt til fylkesmannens regulering og tilsyn og bidra til balanse i samfunnsstyringen med direkte realpolitisk styring på regionalt nivå.

### **7.3 Samarbeid om klimatilpasning i arealplanleggingen**

Et viktig teoretisk utgangspunkt for vurderingen av hvorvidt fylkeskommunen kan lykkes med å bistå kommunene, for å øke kapasiteten i arealplanleggingen og klimatilpasningsarbeidet, er de tre kriteriene for vellykket samarbeid - domenekompatibilitet, ideologisk og kvalitetsmessig kompatibilitet og mandatkompatibilitet (Knudsen 2004). Ligger det til rette for et kapabilitetsutviklende samarbeid mellom fylkeskommunene og kommunene? Funn i det empiriske materialet kan indikere at kommunene og fylkeskommunene har delvis overlappende domener, det vil si at samarbeid kan være nyttig ut fra fordelingen av oppgaver. Når det gjelder den ideologiske og kvalitetsmessige kompatibiliteten, ser det imidlertid ut til at aksepten av fylkeskommunens faglige prestasjoner varierer. Det ser ut til at det er de største bykommunene i undersøkelsen som i mindre grad aksepterer fylkeskommunen i veilederrollen. Dette kan forklares ut fra mange forhold, eksempelvis kryssende konfliktlinjer mellom by og land. Dersom fylkeskommunene særlig har fokus på de små kommunene, kan de bli oppfattet som representanter for "land" og "periferi". Funn i mitt materiale kan imidlertid også indikere at det kan være en sammenheng mellom fylkeskommunens tydelighet i styringen eller aktive bruk av mandat og kommunenes vurdering av fylkeskommunens faglige prestasjoner. Fylkeskommunen er avhengig av å ha den nødvendige autoritet eller sosiale legitimitet, for å få gjennomslag for slik koordinering. Denne autoriteten kan dels være et resultat av overordnede juridiske foranstaltninger (plan- og bygningsloven) og dels et resultat av fylkeskommunens egne manøvrer (ibid). Fylkeskommunen kan altså gjennom egne manøvrer, for eksempel en tydelighet i rollen som regional planmyndighet, påvirke egen autoritet og sosiale legitimitet. Det vil igjen kunne påvirke hvordan kommunene vurderer fylkeskommunens faglige prestasjonsnivå. Sammenhengene mellom de tre kriteriene for samarbeid trenger dermed ikke nødvendigvis bare å være, slik jeg forstår Knudsen, at mandat kan anvendes, dersom kriteriene med domenekompatibilitet og kvalitetsmessig kompatibilitet er oppfylt. Koblingen kan også gå

den andre veien: Når mandat blir anvendt for å koordinere et samarbeid og de berørte enhetene har forståelse for og tillit til mandatet, kan dette påvirke den kvalitetsmessige kompatibiliteten. Dette kan illustreres med følgende figur:



*Figur 7.2 Sammenheng mellom kriterier for samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser*

Ut fra min undersøkelse ser det ut til at det kan være mulig å oppfylle kriteriene for samarbeid mellom fylkeskommunene og kommunene. Jeg har funn som indikerer at det kan være aksept for at fylkeskommunen gir tydeligere styringssignaler gjennom regionale planer for klimatilpasning. Fylkeskommuneinformantene prioriterer imidlertid ikke denne styringsformen i klimatilpasningsarbeidet. Det er viktig å understreke at mine funn ikke er representative for alle kommuner og fylkeskommuner, holdningene kan være annerledes andre steder. Avslutningsvis vil jeg likevel oppsummere med at fylkeskommunens mulige roller i klimatilpasningsarbeidet kan være både rollen som prosessstilleter for gode og kommunikative planprosesser, samt rollen som koordinator for kommunenes arealplanlegging med regionale planer som styringsverktøy. Dersom samhandling om klimatilpasning i arealplanene skal finne sted, kan en slik koordinering av klimatilpasningsarbeidet fra fylkeskommunens side være nødvendig. Gjennom ny plan- og bygningslov har fylkeskommunenes myndighet blitt styrket. Overordnede hensyn kan tilsi at samhandling bør finne sted, selv om de berørte enhetene ikke selv kan innse at de har noen fordel av det eller har oversikt over hvem de bør samarbeide med (Knudsen 2004). På spørsmålet om det vil være nødvendig med bruk av tvang, for å få aksept for fylkeskommunens koordinering gjennom regionale planer, kan det vises til at fylkeskommunen har innsigelsesmyndighet overfor kommunene. Kommunikative planprosesser med involvering og deliberasjon for å komme fram til felles enighet om utformingen av de regionale planene, vil imidlertid være nødvendig for å sikre aksept og unngå motstand. Siden siktemålet er å få gjennomslag for en større policyendring, slik tilfellet er når det gjelder klimatilpasning, er det særlig viktig å inkludere de parter som kan utøve makt, når planene skal utformes (Knudsen 2004). Regionale planer for arealbruk og klimatilpasning må derfor utarbeides i samarbeid med kommunene på en slik måte at de blir akseptert i kommunene. Deretter må fylkeskommunene sørge for en aktiv oppfølging av planene.

## **7.4 Mulige begrensninger og alternative tilnærminger**

Til denne avhandlingen og de funnene jeg har kommet fram til, kan det selvsagt påpekes at mitt eget engasjement i disse problemstillingene, som plansjef i Østfold fylkeskommune, bekrefter velkjente teorier om ansattes engasjement for egen organisasjons oppgaver og interesser, samt behovet for å forsvare organisasjonens domene. Imidlertid er jeg, som nevnt i metodekapitlet, oppmerksom på dette forholdet. Jeg mener at både den måten undersøkelsene har blitt gjennomført på, samt drøftingene av resultatene med utenforstående og forskerne i CLIMADAPT-prosjektet underveis i arbeidet, bidrar til å øke påliteligheten og troverdigheten til analysen.

### **7.4.1 Andre mulige tilnærminger og videre forskning**

I avhandlingen har jeg valgt å ha fokus på fylkeskommunens mulige styringsformer i klimatilpasningsarbeidet, og jeg har valgt informanter fra administrativt nivå til undersøkelsene. Andre mulige tilnærminger kunne vært gjort både når det gjelder vinklingen i avhandlingen og valg av informanter. Jeg har vært inne på at undersøkelsen kunne gitt andre funn, dersom politisk nivå hadde vært med i undersøkelsen, noe som kunne gitt en annen bredde i tilnærmingen. Siden nettverksstyring og kommunenes samarbeid med næringslivet er en viktig del av konteksten, ville det også vært spennende å gjennomføre intervjuer med representanter for næringslivet, for å få høre hvordan de ser på behovet for å tilpasse seg klimaendringer, og hvordan de opplever samarbeidet med kommunene og fylkeskommunene. Statens styringsutfordringer har også dannet et viktig utgangspunkt for min tilnærming, og synspunkter fra folk i departementene, DSB, NVE eller fylkesmannen ville naturligvis ha vært veldig relevant, for å belyse disse forholdene bedre. Vinkling av tema kunne også vært gjort på en annen måte ved at jeg for eksempel hadde gått dypere inn i studiet av nettverkens betydning og funksjon i kommunene, for å vurdere om de faktisk fungerer som autonome nettverk i henhold til nettverksteoriene, og i hvilken grad det representative folkestyret i kommunene utfordres av nettverkene. Det er demokratiaspektene i samfunnsstyringen som særlig interesserer meg, og fylkeskommunenes rolle og framtid i den forbindelse. En videre fordypning i disse spørsmålene, som kunne bygge på denne avhandlingen, kunne derfor være å studere hvilke alternativer som finnes til markedsstyringens og reguleringsstatens framvekst, og om en videre utvikling av fylkeskommunen kan representere et slikt alternativ.



## Litteratur og kilder

---

Adger W.N., N. Arnell og E. L. Tompkins (2004). Successful adaptation to climate change across scales. I *Global environmental Change* nr. 15 p. 77-86

Adger W.N, S. Dessai, M. Goulden, M. Hulme, I. Lorenzoni, D.R. Nelson, L.O. Næss, J. Wolf og A. Wreford (2009). Are there social limits to adaptation to climate change? I *Climate Change* nr.93 p. 335-354

Andersen, S. S. (1997). Case-studier og generalisering. *Forskningsstrategi og design*. Fagbokforlaget, Oslo.

Baldersheim, H. (1997). Har fylkeskommunen ei framtid? I: Baldersheim, H., J. F. Bernt, T. Kleven og J. Rattsø (red.). *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug

Baldersheim, H. og T. Christensen (2007). Den regionale organiseringen i Norge – embetsmannsstaten vender tilbake? I: Mydske, P.K. D.H. Claes og A. Lie (red.). *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet*. Oslo: Universitetsforlaget

Berglund, F. og Nergaard E. (2008). *Utslippsreduksjoner og tilpasninger. Klimatiltak i norske kommuner*. NIBR-notat 2008:103. NIBR, Oslo

Bowitz, E. og J. Høegh (2005). Bytransformasjon – mister kommunene grepet eller gir de det fra seg? I: Fimreite, A.L., og T. Medalen, red. *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Oslo: Scandinavian Academic Press, s. 35-64

Brox, O. (1995). *Dit vi ikke vil*. Halden. Exil forlag

Brox, J. (2011). Den mektige overkikador I: *Klassekampen*, 26. mars 2011, s.16-19

Brunsson, N. (2006). *Mechanisms of Hope. Maintaining the Dream of the Rational Organization*. Oslo: Universitetsforlaget.

Bergens tidende (2010). <http://www.bt.no/forbruker/husoghjem/--For-liten-vilje-til-fast-styring-1205886.html> Lesedato:03.12.2010

Bergens tidende (2010). <http://www.bt.no/forbruker/husoghjem/--Eit-banesaar-for-all-framtid-1205875.html> Lesedato: 03.12.2010

Christensen, T., P. Lægroid, P.G.Rosness og K.A. Røvik (2009). Organisasjonsteori for offentlig sektor. Oslo: Universitetsforlaget

CLIMADAPT (2010). Prosjektsøknad

Dahle, E. (2009). Når fylkesplanen blir styringsverktøy – hvilken betydning kan det få for fylkeskommune og kommuner? Prosjektoppgave ved masterstudiet i organisasjon og ledelse. Avdeling for økonomi, språk og samfunnsfag. Høgskolen i Østfold

DSB (2007). Klimatilpasning 2007 Klimatilpasning i kommuner, fylkeskommuner og blant fylkesmenn. Rapport. Tønsberg, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Falleth, E. G.S. Hanssen og I.L. Saglie (2009). Challenges to Democracy in Market-oriented Urban Planning in Norway. European Planning Studies

Fimreite, A.I. og T. Medalen (2005). Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ. Oslo: Scandinavian Academic Press

Fimreite, A. I. og J. Aars (2005). Governance med kommunen som nav – tre nettverk i Kristiansand. I: Fimreite, A.I. og T. Medalen. Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ. Oslo: Scandinavian Academic Press

Framtidens byer (2011). <http://www.regjeringen.no/nb/sub/framtidensbyer/om-framtidens-byer/intensjonsavtalen.html?id=548063> Lesedato: 4. mars 2011

Flaa P., D. Hofoss, F. Holmer-Hoven, T. Medhus og Rolf Rønning (2000). Innføring i organisasjonsteori. Oslo: Universitetsforlaget.

From, J og P. Stava (1983). Fylkesplanlegging: Deltaking, samordning, iverksetting. NIBR-rapport 1983:7

Garnåsjordet, P.A. (2000). Forhandlinger – en trussel eller en mulighet? I: Medalen, T. (red.). Forhandlinger i fysisk planlegging. Trondheim, Tapir Akademisk forlag

Garnåsjordet, P.A. (2000). Figur 4.4: ”Kortslutning” i planleggingsprosessen. I: Medalen, T. (red.). Forhandlinger i fysisk planlegging. Trondheim, Tapir Akademisk forlag, s.32

Hanssen-Bauer, I. red. (2009). Klima i Norge 2100. Bakgrunnsmateriale til NOU Klimatilpasning. Norsk klimasenter

Harvold K., T. Kleven og B. Moen (2004). Klima i endring; noen overordnede refleksjoner om klimatilpasning. I Regionale trender nr. 2 s. 9-14.

Harvold K., B. Moen og A. Strand (2005). Om virkelighetsoppfatninger blant konsulenter og deres oppdragsgivere. I: Fimreite, A.I. og T. Medalen. Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ. Oslo: Scandinavian Academic Press

Harvold K., B. Moen og A. Strand (2005). Figur 4.5: Sammenhenger mellom virkemidlers karakter og enighet/strid om (for)mål. I: Fimreite, A.I. og T. Medalen. Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ. Oslo: Scandinavian Academic Press, s. 191

Harvold, K., L. Innbjør, S. Kasa, V. Nenseth, I. Saglie, A. Tønnesen og C. Vogelsang (2010). Ansvar og virkemidler ved tilpasning til klimaendringer. CIENS-rapport 1-2010.

Healey, P. (2003). Collaborative planning in perspective. Planning theory. 2 (2), s. 101-123.

Hovik, S. & M. Reitan (2004). National Environmental Goals in Search of Local Institutions. I: Environment and Planning. Government and Policy 2004, Vol. 22, No. 5, s. 687 – 699.

Husabø, I.A. og C. Aall (2008). Exit war – enter climate. VF-rapport 9/2008.  
Vestlandsforskning

Høegh, J., H. Johansen, I. Pettersen og E. Bowitz. (2004). Regulering av bytransformasjon.  
Forskningsrapport 2004-082, Oslo: ECON Analyse

Høegh, J., H. Johansen, I. Pettersen og E. Bowitz. (2004). Figur 4.6:  
Reguleringsmyndighetenes strategivalg. I: Regulering av bytransformasjon.  
Forskningsrapport 2004-082, Oslo: ECON Analyse, s. 46

Innbjør, L. (2010). Forventninger til NOU 2010. Tilpasning til et endret klima. Cicero-notat  
til Østlandssamarbeidet

Jacobsen, D. I. (2005). Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i  
samfunnsvitenskapelig metode. Kristiansand: Høyskoleforlaget

Jacobsen, D. I. (2006). Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og  
administrasjon. Bergen: Fagbokforlaget

Jensen, R.H. (2000). Bifokal forhandlingsplanlegging. I: Medalen, T. (red.). Forhandlinger i  
fysisk planlegging. Trondheim, Tapir Akademisk forlag

Kleven, T. (1997). Forholdet kommune – stat i et legitimitetsperspektiv. I: Baldersheim, H., J.  
F. Bernt, T. Kleven og J. Rattsø (red.). Kommunalt selvstyre i velferdsstaten. Oslo: Tano  
Aschehoug

Klaussen, J.E., I-L. Saglie, K.B. Stokke og M. Winsvold (2010). Presentasjon for  
programstyret for NORKLIMA, delprosjekt 4.

[http://www.iss.uio.no/forskning/prosjekter/plan/publikasjoner/presentasjoner/dokumenter/norklima/NIBR\\_presentasjon%20NFR\\_060510%5B2%5D.pdf](http://www.iss.uio.no/forskning/prosjekter/plan/publikasjoner/presentasjoner/dokumenter/norklima/NIBR_presentasjon%20NFR_060510%5B2%5D.pdf)

Kommunal- og regionaldepartementet (2008). Om lov om endringer i  
forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen). Oslo: Kommunal- og  
regionaldepartementet (Ot.prp. nr.10, 2008-2009)

Knudsen, H. (2004). Samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser. I: Repstad, P. (red.). Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretatlig samarbeid i teori og praksis. Oslo: Universitetsforlaget.

Leiren, M. D., M. Hepsø og S. Kasa (2009). Kommuner og klima – hva kan vi lære av Sverige? I: Plan, nr. 3-4, s.82-90

Leiren, M. D. og S.Kasa (2010). Kommuner og klima – en sammenligning mellom Norge og Sverige. CICERO Policy note 2010:02. Oslo: CICERO Senter for klimaforskning

Lundquist, L. (2005 a). Figur 4.2: Den demokratiske idealprosess. I: Fimreite, A.I. og T. Medalen. Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ. Oslo: Scandinavian Academic Press, s. 12

Lundquist, L. (2005 b). Figur 4.3: Den demokratiske nettverksprosessen. I: Fimreite, A.I. og T. Medalen. Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ. Oslo: Scandinavian Academic Press, s. 29

Lundquist, L. (2008). Demokratins vaktare. Lund: Studentlitteratur.

Medalen, T. (2000). Forhandlinger i fysisk planlegging. Trondheim, TAPIR

Miljøverndepartementet (2010). Tilpassing til eit klima i endring. Samfunnet si sårbarheit og behov for tilpassing til konsekvensar av klimaendringane. Oslo: Miljøverndepartementet (NOU 2010:10)

Mydske, P.K. (red.) (2006). Skandinaviske regioner – plass for politikk? Bergen. Fagbokforlaget.

Mydske, P.K. (2006 a). Mellom geografi, sektor og politisk parti. I: Mydske, P.K. (red.). Skandinaviske regioner – plass for politikk? Bergen. Fagbokforlaget.

Mydske, P.K. (2006 b). Regionalt demokrati: Utvikling eller avvikling? I: Mydske, P.K. (red.). Skandinaviske regioner – plass for politikk? Bergen. Fagbokforlaget.

Mydske, P.K., T.O. Granlund og P.G. Disch (2006). Den politiske regionen – før og nå. I: Mydske, P.K. (red.). Skandinaviske regioner – plass for politikk? Bergen. Fagbokforlaget.

Mydske, P.K. D.H. Claes og A. Lie (red.) (2007). Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet. Oslo: Universitetsforlaget

O'Brian, K., L. Sygna og J.E. Haugen (2004). Resilient or Vulnerable? A multi-scale Assessment of Climate Impacts and Vulnerability in Norway. I: Climate Change nr. 64, s. 193-225

O'Brian, K., S. Eriksen, L. Sygna og L.O. Næss (2006). Questioning Complacency: Climate Change Impacts, Vulnerability and Adaptation in Norway. I: Ambio Vol. 35 no 2 March 2006 s. 50-56

Reitan, M. (2001). Den nye miljøpolitikken og de etablerte institusjonene. I: Tranøy, B. S. og Ø. Østerud red. Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring. Oslo. Gyldendal

Repstad, P. red. (2004). Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretatlig samarbeid i teori og praksis. Oslo: Universitetsforlaget.

Rhodes, R.A. (1996). The New Governance: Governing without Government. Political studies

Rokkan, S. (1987). Stat, nasjon, klasse. Essay i politisk sosiologi. Oslo: Universitetsforlaget.

Røsnes, A.E. (2004). Byregulering i flereiersituasjoner. Kan byplanleggingen styre på tvers av eiendomsgrenser? I: Kart og Plan, årgang 67, nr. 3, s. 153-165

Røsnes, A.E. (2005). Byplanlegging – fra regulativt hierarki til nettverksmekanismer. I: Fimreite, A.I. og T. Medalen. Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ. Oslo: Scandinavian Academic Press

- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Saglie, I.L. (2009). *Deliberasjon og læring som strategi for lokal tilpassing til klimaendring i byplanleggingen*. I: *Kart og plan* 69.
- Sehested, K. (2002). *Netværksstyring i byer. Hva med planlægningen og demokratiet?* København: Jurist- og økonomiforbundets Forlag
- Sejersted (2009). *Den liberale vending*. I: *Nytt Norsk Tidsskrift*, nr. 3-4, s. 226-240
- Smit, B og B. Wandel (2006). *Adaptation, adaptive capacity and vulnerability*. I: *Global Environmental Change*, vol. 16, s. 282-292.
- Sørensen, E. (2002). *Politikerne og netværksdemokratiet. Fra suveren politiker til metagovernør*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Sørensen, E. og J. Torfing (2009). *Netværksstyring – fra government til governance*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Tranøy B. S. og Ø. Østerud red.(2001): *Den fragmenterte staten. Reformen, makt og styring*. Oslo. Gyldendal.
- Tranøy, B. S. og Ø. Østerud (2001). *En fragmentert stat? I: Tranøy B. S. og Ø. Østerud red.: Den fragmenterte staten. Reformen, makt og styring*. Oslo. Gyldendal.
- Vabo og Røiseland (2008). *Kommunalt selvstyre eller samstyring?* I: *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr. 3, s. 409-420
- Vasskog, K., H. Drange og A. Nesje (2009). *Havnivåstigning. Estimer av framtidig havnivåstigning i norske kystkommuner*. Det nasjonale klimatilpassningssekretariatet ved DSB
- Veggeland, N. (2010). *Den nye reguleringsstaten. Idebrytninger og styringskonflikter*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Weber, M. (2008). Makt og byråkrati. Oslo: Gyldendal Akademisk

Wilson, E. (2006). Adapting to Climate Change at the Local Level: The Spatial Planning Response. I: Local Environment 11:6, s. 609-625

Østerud, Ø., F. Engelstad og P. Selle (2003). Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen. Oslo: Gyldendahl Akademisk.

Østfold fylkeskommune (2009). Fylkesplan for Østfold. Østfold mot 2050.

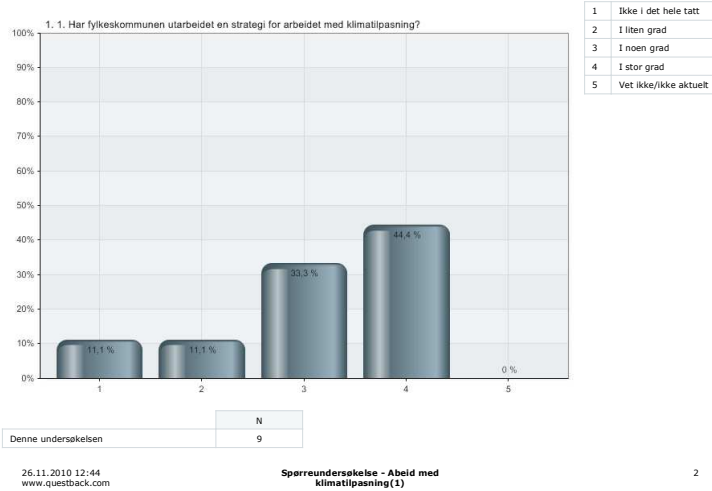


## Figuroversikt

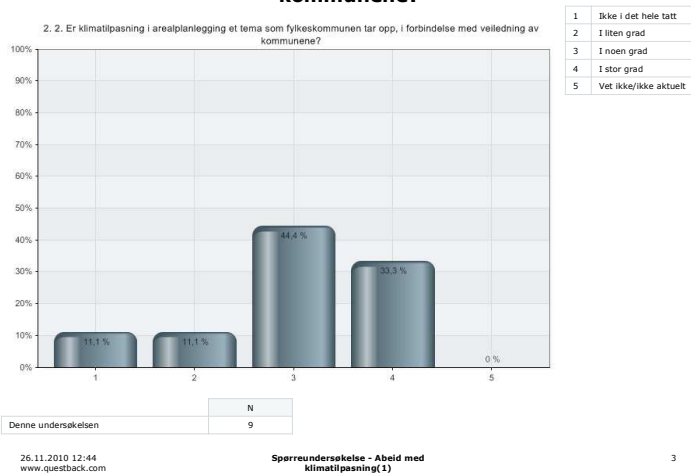
Figur 3.1: Fylkeskommunens komplementære roller og styringsformer	s.24
Figur 4.1: Styringsgeneralitet og styringsdirekthet	s.39
Figur 4.2: Den demokratiske idealprosess (Lundquist 2005 a)	s.47
Figur 4.3: Den demokratiske nettverksprosessen (Lundquist 2005 b)	s.49
Figur 4.4: ”Kortslutning” i planleggingsprosessen (Garnåsjordet 2000)	s.51
Figur 4.5: Sammenhenger mellom virkemidlers karakter og enighet / strid om (for)mål (Harvold, Moen og Strand 2005)	s.52
Figur 4.6: Reguleringsmyndighetenes strategivalg (Høegh et al. 2004)	s.56
Figur 7.1: Balanse i samfunnsstyringen på regionalt nivå - fylkeskommunens og fylkesmannens roller og styringsverktøy i klimatilpasningsarbeidet	s.117
Figur 7.2: Sammenheng mellom kriterier for samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser	s.119

# Vedlegg 1. Enkel statusundersøkelse blant fylkeskommunene, nov. 2010

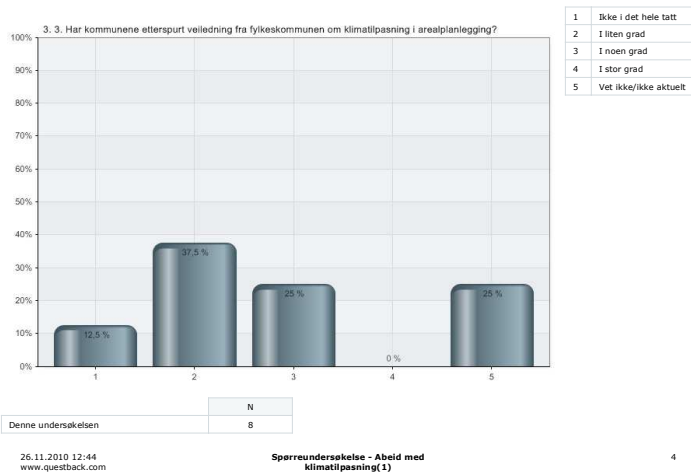
## 1. 1. Har fylkeskommunen utarbeidet en strategi for arbeidet med klimatilpasning?



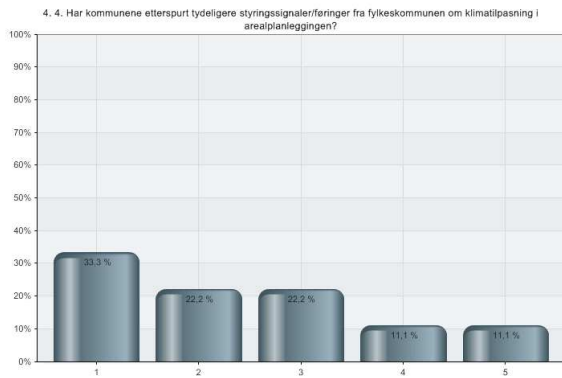
## 2. 2. Er klimatilpasning i arealplanlegging et tema som fylkeskommunen tar opp, i forbindelse med veiledning av kommunene?



## 3. 3. Har kommunene etterspurt veiledning fra fylkeskommunen om klimatilpasning i arealplanlegging?



#### 4. 4. Har kommunene etterspurt tydeligere styringssignaler/føringer fra fylkeskommunen om klimatilpassing i arealplanleggingen?



1	Ikke i det hele tatt
2	I liten grad
3	I noen grad
4	I stor grad
5	Vet ikke/ikke aktuelt

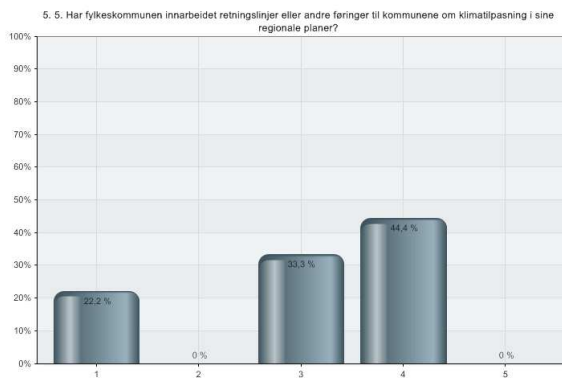
Denne undersøkelsen	N
	9

26.11.2010 12:44  
www.questback.com

Spørreundersøkelse - Arbeid med klimatilpassing(1)

5

#### 5. 5. Har fylkeskommunen innarbeidet retningslinjer eller andre føringer til kommunene om klimatilpassing i sine regionale planer?



1	Ikke i det hele tatt
2	I liten grad
3	I noen grad
4	I stor grad
5	Vet ikke/ikke aktuelt

Denne undersøkelsen	N
	9

26.11.2010 12:44  
www.questback.com

Spørreundersøkelse - Arbeid med klimatilpassing(1)

1

#### 6. 6. Har fylkeskommunen innarbeidet retningslinjer eller andre føringer til kommunene om arealbruk i sine regionale planer?



1	Ikke i det hele tatt
2	I liten grad
3	I noen grad
4	I stor grad
5	Vet ikke/ikke aktuelt

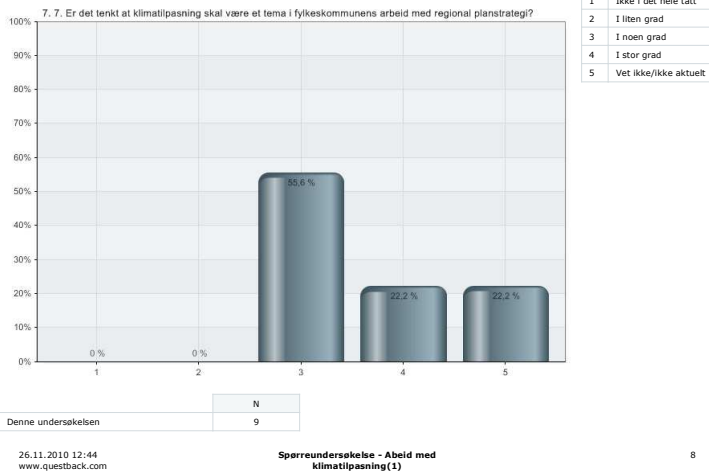
Denne undersøkelsen	N
	9

26.11.2010 12:44  
www.questback.com

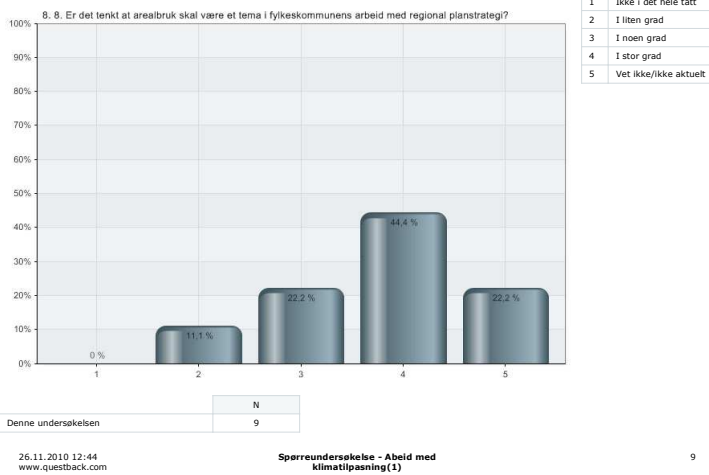
Spørreundersøkelse - Arbeid med klimatilpassing(1)

7

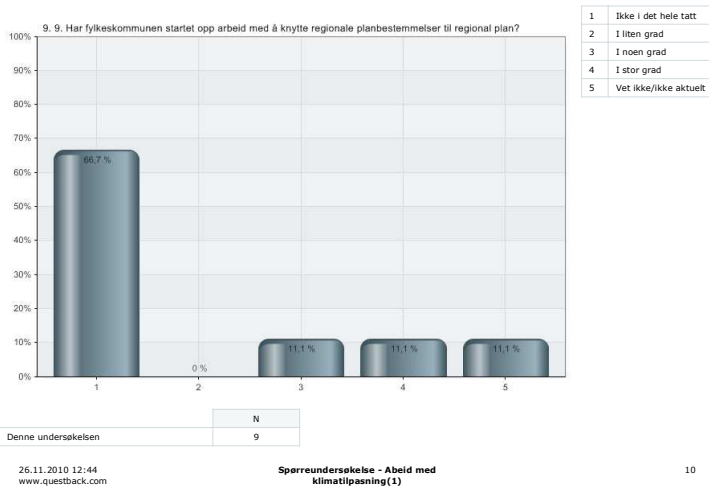
### 7. 7. Er det tenkt at klimatilpasning skal være et tema i fylkeskommunens arbeid med regional planstrategi?



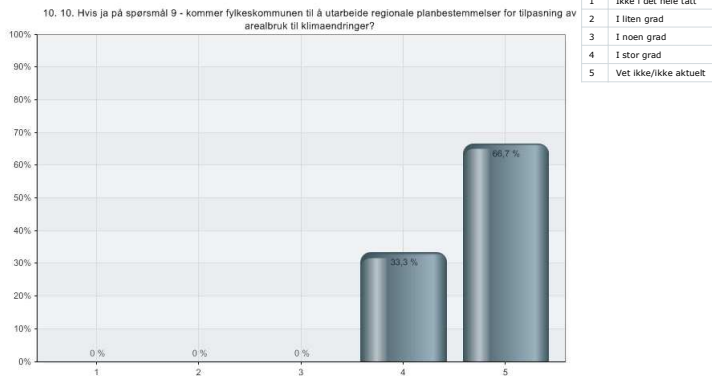
### 8. 8. Er det tenkt at arealbruk skal være et tema i fylkeskommunens arbeid med regional planstrategi?



### 9. 9. Har fylkeskommunen startet opp arbeid med å knytte regionale planbestemmelser til regional plan?



**10. 10. Hvis ja på spørsmål 9 - kommer fylkeskommunen til å utarbeide regionale planbestemmelser for tilpasning av arealbruk til klimaendringer?**



- 1 Ikke i det hele tatt
- 2 I liten grad
- 3 I noen grad
- 4 I stor grad
- 5 Vet ikke/ikke aktuelt

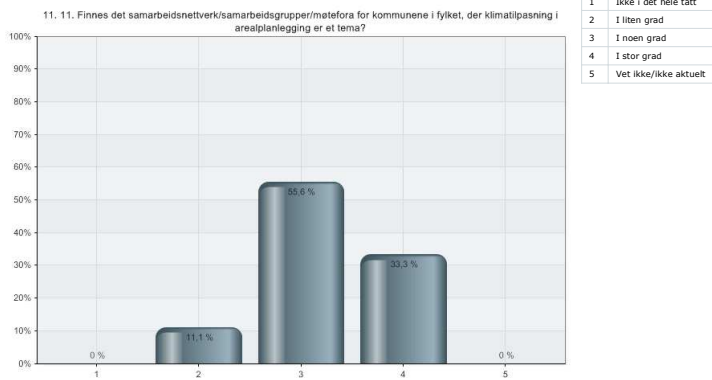
Denne undersøkelsen	N
	3

26.11.2010 12:44  
www.questback.com

Spørreundersøkelse - Arbeid med klimatilpasning(1)

11

**11. 11. Finnes det samarbeidsnettverk/samarbeidsgrupper/møtefora for kommunene i fylket, der klimatilpasning i arealplanlegging er et tema?**



- 1 Ikke i det hele tatt
- 2 I liten grad
- 3 I noen grad
- 4 I stor grad
- 5 Vet ikke/ikke aktuelt

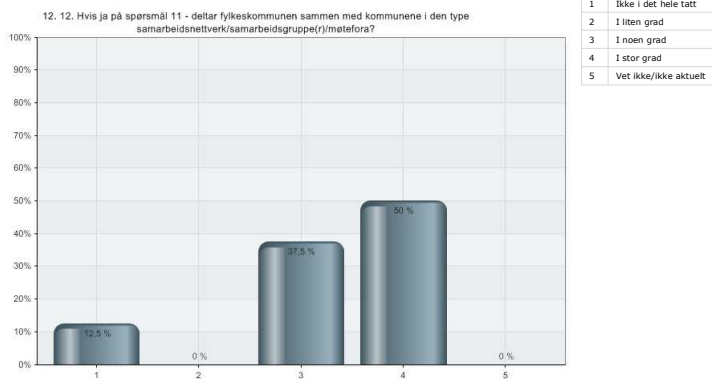
Denne undersøkelsen	N
	9

26.11.2010 12:44  
www.questback.com

Spørreundersøkelse - Arbeid med klimatilpasning(1)

12

**12. 12. Hvis ja på spørsmål 11 - deltar fylkeskommunen sammen med kommunene i den type samarbeidsnettverk/samarbeidsgruppe(r)/møtefora?**



- 1 Ikke i det hele tatt
- 2 I liten grad
- 3 I noen grad
- 4 I stor grad
- 5 Vet ikke/ikke aktuelt

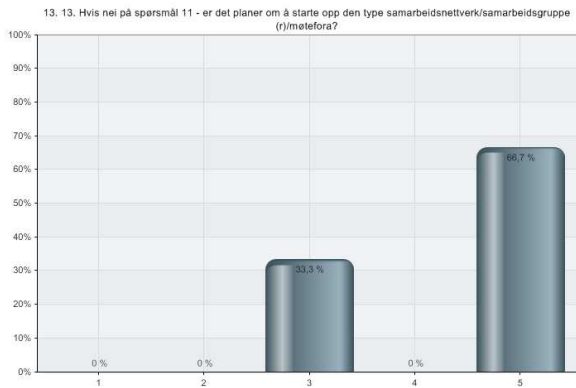
Denne undersøkelsen	N
	8

26.11.2010 12:44  
www.questback.com

Spørreundersøkelse - Arbeid med klimatilpasning(1)

13

**13. 13. Hvis nei på spørsmål 11 - er det planer om å starte opp den type samarbeidsnettverk/samarbeidsgruppe(r)/møtefora?**



1	Ikke i det hele tatt
2	I liten grad
3	I noen grad
4	I stor grad
5	Vet ikke/ikke aktuelt

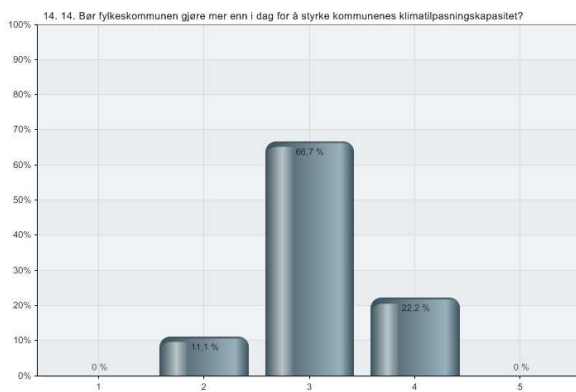
Denne undersøkelsen	N
	3

26.11.2010 12:44  
www.questback.com

Spørreundersøkelse - Arbeid med klimatilpasning(1)

14

**14. 14. Bør fylkeskommunen gjøre mer enn i dag for å styrke kommunenes klimatilpasningskapasitet?**



1	Ikke i det hele tatt
2	I liten grad
3	I noen grad
4	I stor grad
5	Vet ikke/ikke aktuelt

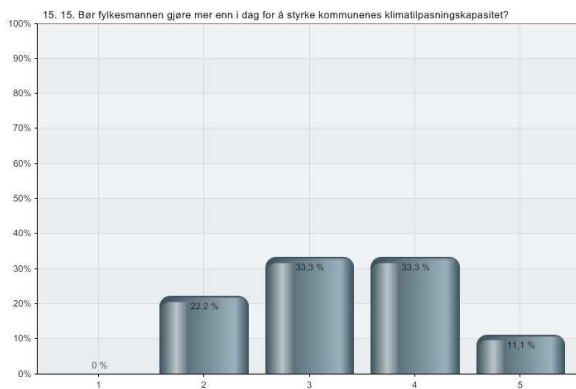
Denne undersøkelsen	N
	9

26.11.2010 12:44  
www.questback.com

Spørreundersøkelse - Arbeid med klimatilpasning(1)

15

**15. 15. Bør fylkesmannen gjøre mer enn i dag for å styrke kommunenes klimatilpasningskapasitet?**



1	Ikke i det hele tatt
2	I liten grad
3	I noen grad
4	I stor grad
5	Vet ikke/ikke aktuelt

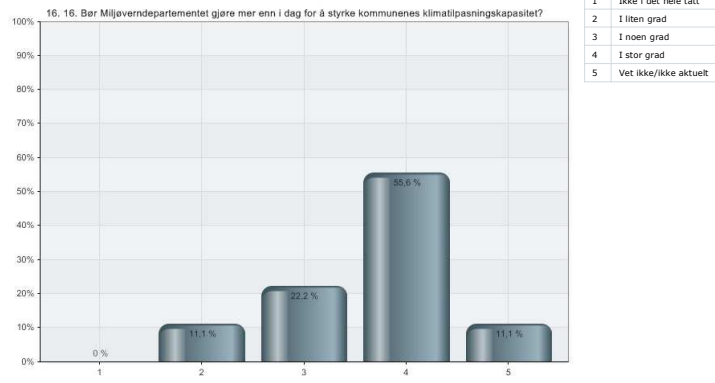
Denne undersøkelsen	N
	9

26.11.2010 12:44  
www.questback.com

Spørreundersøkelse - Arbeid med klimatilpasning(1)

16

**16. 16. Bør Miljøverndepartementet gjøre mer enn i dag for å styrke kommunenes klimatilpasningskapasitet?**



1	Ikke i det hele tatt
2	I liten grad
3	I noen grad
4	I stor grad
5	Vet ikke/ikke aktuelt

	N
Denne undersøkelsen	9

26.11.2010 12:44  
www.questback.com

Spørreundersøkelse - Arbeid med klimatilpasning(1)

17

## Vedlegg 2: Intervjuguide - kommuner

Innledende spørsmål om klimatilpasning:

1. Hva er etter din oppfatning de viktigste konsekvensene av klimaendringer for denne kommunen?
2. Kan man allerede i dag se effekter av klimaendringer som har betydning for Plansektoren?  
*Når forventer dere at klimaeffekter vil gjøre seg gjeldende i dette området?  
Kjenner du til om det er utarbeidet faglige prognoser for klimaeffekter som er relevante for kommunen?*
3. Kan du si litt om hvordan dere i kommunen arbeider med tilpasning til klimaendringer?  
*Er det planlagt eller iverksatt noen tiltak?  
Basert på tidligere erfaringer eller prognoser om fremtidige effekter?*
4. Når det gjelder internt i denne kommunen, hvor oppfatter du at ansvaret ligger for at nødvendige tiltak for klimatilpasning blir innarbeidet i kommunal politikk?  
*Overordnet ansvar eller er det delegert til ulike sektorområder?  
Fokus blant politikerne eller først og fremst fagetatene?*
5. Hva er dine viktigste kilder for kunnskap om fremtidige mulige klimaendringer lokalt i kommunen?  
*Forskning og utredninger (Forskningsmiljø som Bjerknæs etc) intern informasjon i sektoren/rundskriv Informasjon fra departement, direktorat, fagetater (NVE, DSB etc), fylkesmannen, fylkeskommunen (Planforum), Framtidens byer, konsulenter profesjonsorganisasjoner, lokale erfaringer, observasjoner?  
Lett eller vanskelig å skaffe nødvendig kunnskap for ditt arbeid?*

Klimatilpasning i arealplanlegging - generelt

6. Hvordan er klimatilpasning integrert i den kommunale arealplanleggingen?  
*Plannivå: overordnede planer, detaljplaner osv.?  
Et sentralt tema i kommuneplanen/byplanen?  
Fokus på ekstremhendelser eller mer gradvise endringer (havstigning, temperaturstigning, biologisk mangfold)?*
7. Hvor utstrakt er samarbeidet på tvers av kommunale avdelinger og/eller politikkområder når det arbeides med lokal klimatilpasning i kommunen?  
*Spesielt mellom plan og vann?  
Har ulike sektormålsettinger og effektivitetsmål noen betydning for samordningen av klimatilpasningstiltak?  
Hovedutfordringene når det gjelder koordinering?*
8. I hvilken grad er tilpasning til klimaendringer i kommunen / klimatilpasning i arealplanleggingen avhengig av samarbeid med / samordning med andre kommuner eller med fylket?  
*Foregår det noe samarbeid?  
Er kommunegrensene en hindring?*
9. Hva mener du bør være de ulike styringsnivåenes rolle og ansvar (altså staten, fylket og kommunenes rolle og ansvar) i arbeidet med klimatilpasning i arealplanleggingen?  
*Hvordan opplever du at det er i dag?  
Avklaring av ansvarsforholdet mellom fylkeskommunen og fylkesmannen – gis det klare og tydelige signaler til kommunene?*
10. Hva mener du fylkeskommunens rolle i arbeidet bør være?  
*Veiledning?  
Etablere arenaer for læring om effekten av klimaendringer og hvordan kommunene kan tilpasse seg?  
Hva med arenaer som Planforum eller Framtidens byer? Fungerer de slik?*
11. Opplever du at læring gjennom eksterne nettverk (Planforum, Framtidens byer eller lignende) gir økt kompetanse? Hvilken betydning har dette for kommunens kapasitet til å nå sine mål?  
*Har læringsnettverkene betydning for kommunens arealplanlegging generelt og/eller klimatilpasning spesielt?  
Hvilken rolle spiller nasjonalt/nivå/fylkesmann/fylkeskommune i lokal læring og diskusjon rundt klimatilpasning?  
Er det tid og ressurser til slikt nettverksarbeid?  
Skapes det felles forståelse for temaet? Grunnlag for felles handling?*

Nærmere om kommunens planlegging for byutvikling

12. Oppfatter du at kommunen har klare mål for byutviklingen?  
*Kan du beskrive kommunens mål for byutvikling?  
Er klimatilpasning en del av disse målene?  
Har rammer gitt av overordnet myndighet betydning for målene som er satt? På hvilken måte?*
13. På hvilken måte mener du at det er en sammenheng mellom måloppnåelse (byutvikling i henhold til kommunens mål) og prioritering av et begrenset sett med verdier/delmål for byutviklingen?  
*(Eksempler: Redusert forurensning i sentrumsområder, mer attraktive bosteder, variert bymiljø, bedre muligheter for vekst i arbeids- og næringsliv, rettferdig fordeling av fordeler og ulemper ved byutviklingen, reduserte investering- og driftsutgifter for kommunen...)*
14. Kan du si noe om hvorvidt de verdier/delmål for byutvikling, som normalt legges til grunn for arealreguleringen i byene er allment akseptert og kjent i det politiske miljøet?



15. Kan du si noe om hvorvidt de verdier/delmål for byutvikling, som normalt legges til grunn for arealreguleringen i byene er allment akseptert og kjent blant private byutviklere/investorer i byutviklingsprosjekter?

16. På hvilken måte forsøker kommunen som plan- og reguleringsmyndighet å ha de virkemidlene som trengs for å sikre de prioriterte verdiene/delmålene for byutvikling i planprosessene?

Beskrivelse av case – spørsmål om planprosess og kommunens/fylkeskommunens rolle i planprosessen

17. Hva er den mest aktuelle planleggingsformen i dette tilfellet? Hvilke planprosesser er det sannsynlig at det legges opp til?

18. Vi snakket i sted om kommunens mål for byutviklingen: Hva oppfatter du ville være målet for kommunens planarbeid i dette tilfellet? Vær gjerne konkret og gi gjerne eksempler.

*Prioriterte verdier og delmål for utvikling i et slikt område? Nevne de inntil fem viktigste?*

*Tilpasning til klimaendringer sentralt tema?*

*Klimatilpasning- konflikt med andre mål og verdier? Utdype. Hvordan løser du i så fall dette?*

18. Når klimatilpasning bringes inn i arealplaner – vil denne case-planprosessen være et aktuelt plannivå å bringe inn konkrete krav og betingelser (for eksempel krav om minimum kotehøyde pga havnivåstigning, krav om håndtering av overvann, krav om tekniske innretninger for at bygningsmassen skal tåle flomsituasjoner e.l)?

*Eller først i forbindelse med reguleringsplaner, og i prosjektplanleggingen?*

19. I hvilken grad mener du at klare kommunale mål og prioriteringer er viktig for at kommunen skal lykkes i en slik planprosess?

*Klarer kommunen å holde fast ved prioriteringene gjennom planprosessen?*

*Hvordan håndterer de andre aktørene i planarbeidet kommunens prioriteringer?*

*Markedets svar på kommunens prioriteringer?*

20. Hvordan ville dere håndtere temaet klimatilpasning inn i en slik planprosess tatt i betraktning den usikkerheten som er knyttet til dette temaet?

Ville regional plan med føringer/rammer for klimatilpasning i arealplanleggingen gjort det enklere for kommunen å håndtere disse spørsmålene i planprosessen? På hvilken måte?

Ville juridisk bindende bestemmelser i regional plan ha spart kommunen for tid i slike prosesser?

Ville juridisk bindende bestemmelser ha gitt kommunen en sterkere posisjon i forhandlingene med private utbyggere?

21. Ville planprosessen fungere som en arena for diskusjon om de lokale klimaeffektene og den usikkerheten som er knyttet til disse spørsmålene?

*Ville den langsiktige utviklingen i området i forhold til klimaendringene bli diskutert?*

*Ville klimatilpasning bli diskutert med markedsaktørene/eiendomsutviklerne? Ville boligkjøperne tatt opp dette som et tema?*

*Planprosessen - utvikle felles forståelse for temaet? Felles normgrunnlag? Skapt grunnlag for felles handling?*

22. Er samspill og kommunikasjon mellom kommune og utbyggerinteresser viktig for at kommunen skal lykkes i å nå målene om utvikling i et slikt område?

*Samarbeider dere med lokale grupper og organisasjoner og næringsliv i slike planprosesser?*

*Ville samhandling med private aktører i planprosessen gjort at kommunen fikk gjort mer/ ville kommet lengre i utviklingen av området?*

23. Hvordan opplever du politikernes rolle i slike strategiske spill i planprosesser?

*Hvordan bringes politikerne inn i de beslutningene tas underveis i planprosessen?*

*Ved uenighet om tilpasning til klimaendringer i dette området – hvordan sikres da de politiske avklaringene underveis i prosessen?*

24. Er spillet mellom kommune, fylke og stat viktig for at kommunen skal lykkes i å nå målene? Hvilken rolle mener du fylkeskommunen bør ha i en slik planprosess?

*Veiledning?*

*Delta aktivt i planprosessen, for eksempel i en plangruppe?*

*Hvordan kan fylkeskommunens kompetanse best benyttes i slike planprosesser?*

Avslutning

Har du noe du selv vil ta opp, som vi ikke har vært inne på i intervjuet?

### Vedlegg 3: Intervjuguide - fylkeskommuner

Innledende spørsmål om klimatilpasning:

1. Hva er etter din oppfatning de viktigste konsekvensene av klimaendringer for fylket generelt og denne kommunen spesielt?
  2. Kan man allerede i dag se effekter av klimaendringer som har betydning for Plansektoren?  
*Når forventer dere at klimaeffekter vil gjøre seg gjeldende i dette området?  
Kjenner du til om det er utarbeidet faglige prognoser for klimaeffekter som er relevante for fylket generelt og denne kommunen spesielt?*
  3. Kan du si litt om hvordan dere i fylkeskommunen arbeider med tilpasning til klimaendringer?  
*Er det planlagt eller iverksatt noen tiltak?  
Basert på tidligere erfaringer eller prognoser om fremtidige effekter?*
  4. Når det gjelder internt i fylkeskommunen, hvor oppfatter du at ansvaret ligger for at nødvendige tiltak for klimatilpasning blir innarbeidet i fylkeskommunal politikk?  
*Overordnet ansvar eller er det delegert til ulike fagområder?  
Fokus blant politikerne eller først og fremst fagavdelingene?*
  5. Hva er dine viktigste kilder for kunnskap om fremtidige mulige klimaendringer i dette fylket?  
*Forskning og utredninger (Forskningsmiljø som Bjerknæs etc) intern informasjon i sektoren/rundskriv Informasjon fra departement, direktorat, fagetater (NVE, DSB etc), fylkesmannen, fylkeskommunen (Planforum), Framtidens byer, konsulenter profesjonsorganisasjoner, lokale erfaringer, observasjoner?  
Lett eller vanskelig å skaffe nødvendig kunnskap for ditt arbeid?*
- Fylkeskommunens arbeid med klimatilpasning i arealplanleggingen:
6. Er det tenkt at klimatilpasning skal være et tema i fylkeskommunens arbeid med regional planstrategi?  
*Vil det i så fall knyttes til arealbruk og arealutvikling i byer og tettsteder?*
  7. Har fylkeskommunen startet opp arbeid med å knytte regionale planbestemmelser til regional plan?  
*Kommer i så fall fylkeskommunen til å utarbeide regionale planbestemmelser for tilpasning av arealbruk til klimaendringer?*
  8. Finnes det samarbeidsnettverk/samarbeidsgrupper/møtefora for kommunene i fylket, der klimatilpasning i arealplanlegging er et tema?  
*Deltar i så fall fylkeskommunen sammen med kommunene?  
Er det planer om å starte opp den type samarbeidsnettverk/samarbeidsgruppe(r)/møtefora?*
- Kommunenes arbeid med klimatilpasning i arealplanlegging
9. Hvordan er klimatilpasning integrert i den kommunale arealplanleggingen i fylket?  
*Plannivå: overordnede planer, detaljplaner osv.?  
Et sentralt tema i kommuneplaner/byplaner?  
Fokus på ekstremhendelser eller mer gradvise endringer (havstigning, temperaturstigning, biologisk mangfold)?*
  10. Opplever du at det er utstrakt samarbeid på tvers av delinger og/eller politikkområder når det arbeides med lokal klimatilpasning i kommunene?  
*Spesielt mellom plan, energi, miljø?  
Har ulike sektormålsettinger noen betydning for samordningen av klimatilpasningstiltak?  
Hovedutfordringene når det gjelder koordinering?*
  11. I hvilken grad er tilpasning til klimaendringer i kommunene / klimatilpasning i arealplanleggingen avhengig av samarbeid med / samordning med andre kommuner eller med fylket?  
*Foregår det noe samarbeid?  
Er kommunegrensene en hindring?*
  12. Hva mener du bør være de ulike styringsnivåenes rolle og ansvar (altså staten, fylket og kommunenes rolle og ansvar) i arbeidet med klimatilpasning i arealplanleggingen?  
*Hvordan opplever du at det er i dag?  
Avklaring av ansvarsforholdet mellom fylkeskommunen og fylkesmannen – gis det klare og tydelige signaler til kommunene?*
  13. Hva mener du fylkeskommunens rolle i arbeidet bør være?  
*Veiledning?  
Etablere arenaer for læring om effekten av klimaendringer og hvordan kommunene kan tilpasse seg?  
Hva med arenaer som Planforum eller Framtidens byer? Fungerer de slik?*
  14. Har kommunene etterspurt tydeligere styringssignaler/føringer fra fylkeskommunen om klimatilpasning i arealplanleggingen?
  15. Opplever du at læring gjennom eksterne nettverk (Planforum, Framtidens byer eller lignende) gir økt kompetanse? Hvilken betydning har dette for kommunenes kapasitet til å nå sine mål?  
*Har læringsnettverkene betydning for kommunenes arealplanlegging generelt og/eller klimatilpasning spesielt?  
Hvilken rolle spiller nasjonalt/nivå/fylkesmann/fylkeskommune i lokal læring og diskusjon rundt klimatilpasning?  
Er det tid og ressurser til slikt nettverksarbeid?  
Skapes det felles forståelse for temaet? Grunnlag for felles handling?*
  16. Oppfatter du at bykommunene i fylket har klare mål for byutviklingen?

*Kjenner du bykommunenes mål for byutvikling?*

*Er klimatilpasning en del av disse målene?*

*Har rammer gitt av overordnet myndighet betydning for målene som er satt? På hvilken måte?*

17. På hvilken måte mener du at det er en sammenheng mellom måloppnåelse (byutvikling i henhold til kommunenes mål) og prioritering av et begrenset sett med verdier/delmål for byutviklingen?

*(Eksempler: Redusert forurensning i sentrumsområder, mer attraktive bosteder, variert bymiljø, bedre muligheter for vekst i arbeids- og næringsliv, rettferdig fordeling av fordeler og ulemper ved byutviklingen, reduserte investering- og driftsutgifter for kommunen...)*

18. Kan du si noe om hvorvidt de verdier/delmål for byutvikling, som normalt legges til grunn for arealreguleringen i byene er allment akseptert og kjent i det politiske miljø?

*Både i kommunene og i fylkeskommunen?*

Beskrivelse av case – spørsmål om planprosess og kommunens/fylkeskommunens rolle i planprosessen

19. Hva er den mest aktuelle planleggingsformen i dette tilfellet? Hvilke planprosesser er det sannsynlig at det legges opp til?

20. Vi snakket i sted om kommunenes mål for byutvikling: Hva oppfatter du ville være målet for kommunens planarbeid i dette tilfellet? Vær gjerne konkret og gi gjerne eksempler.

*Tilpasning til klimaendringer sentralt tema?*

*Klimatilpasning- konflikt med andre mål og verdier? Utdype. Hvordan løser du i så fall dette?*

21. Når klimatilpasning bringes inn i arealplaner – vil denne case-planprosessen være et aktuelt plannivå å bringe inn konkrete krav og betingelser (for eksempel krav om minimum kotehøyde pga havnivåstigning, krav om håndtering av overvann, krav om tekniske innretninger for at bygningsmassen skal tåle flomsituasjoner e.l.)?

*Eller først i forbindelse med reguleringsplaner, og i prosjektplanleggingen?*

22. I hvilken grad mener du at klare kommunale mål og prioriteringer er viktig for at kommunen skal lykkes i en slik planprosess?

*Klarer kommunen å holde fast ved prioriteringene gjennom planprosessen?*

*Hvordan håndterer de andre aktørene i planarbeidet kommunens prioriteringer?*

*Markedets svar på kommunens prioriteringer?*

23. Hvordan tror du temaet klimatilpasning ville bli håndtert inn i en slik planprosess tatt i betraktning den usikkerheten som er knyttet til dette temaet?

*Ville regional plan med føringer/rammer for klimatilpasning i arealplanleggingen gjort det enklere for kommunen å håndtere disse spørsmålene i planprosessen? På hvilken måte?*

*Ville juridisk bindende bestemmelser i regional plan ha spart kommunen for tid i slike prosesser?*

*Ville juridisk bindende bestemmelser ha gitt kommunen en sterkere posisjon i forhandlingene med private utbyggere?*

24. Tror du planprosessen ville fungere som en arena for diskusjon om de lokale klimaeffektene og den usikkerheten som er knyttet til disse spørsmålene?

*Ville den langsiktige utviklingen i området i forhold til klimaendringene bli diskutert?*

*Ville klimatilpasning bli diskutert med markedsaktørene/eiendomsutviklerne? Ville boligkjøperne tatt opp dette som et tema?*

*Planprosessen - utvikle felles forståelse for temaet? Felles normgrunnlag? Skape grunnlag for felles handling?*

25. Er samspill og kommunikasjon mellom kommune og utbyggerinteresser viktig for at kommunen skal lykkes i å nå målene om utvikling i et slikt område?

*Blir det samarbeidet med lokale grupper og organisasjoner og næringsliv i slike planprosesser?*

*Vil samhandling med private aktører i planprosessen gjøre at kommunen får gjort mer/ vil komme lengre i utviklingen av området?*

26. Hvordan opplever du politikernes rolle i slike strategiske spill i planprosesser?

*Hvordan opplever du at politikerne bringes inn i de beslutningene tas underveis i planprosessen?*

*Ved uenighet om tilpasning til klimaendringer i dette området – hvordan opplever du da at de politiske avklaringene gjøres underveis i prosessen?*

*Har fylkespolitikerne noen rolle i slike prosesser?*

27. Er spillet mellom kommune, fylke og stat viktig for at kommunen skal lykkes i å nå målene? Hvilken rolle mener du fylkeskommunen bør ha i en slik planprosess?

*Veiledning?*

*Delta aktivt i planprosessen, for eksempel i en plangruppe?*

*Hvordan kan fylkeskommunens kompetanse best benyttes i slike planprosesser?*

Avslutning

Har du noe du selv vil ta opp, som vi ikke har vært inne på i intervjuet?

## Vedlegg 4: Presentasjon av eksempel – et område for byutvikling

Hensikten med presentasjonen

Eksemplet er basert på utdrag fra forslag til planprogram for Plan 2376, områdeplan for Jåttåvågen 2, Stavanger kommune, lagt ut til offentlig ettersyn 17. august 2010. Planprogrammet er hentet fra Stavanger kommunes nettside. Hensikten med eksemplet er å beskrive et byutviklingsområde mest mulig realistisk, og med utfordringer som kan gjenkjennes i de fleste byer. Jeg har ikke tatt med Stavanger kommunes beskrivelser av mål og strategier for byutvikling og miljø. Det er den type tema vi skal komme tilbake til i løpet av intervjuet.

Oversiktsbilde over planområdet:

Forslag til planprogram. Områdeplan med KU for Jåttåvågen 2

1



### Innledning

Hensikten med områdereguleringen er å fastlegge rammer for den framtidige utviklingen av den nordre del av Jåttåvågen. På grunnlag av nye forutsetninger (mulig masseutfylling, ny trase for kollektivtransport, økt klima- og miljøfokus, økte krav til høy arealutnyttelse/tetthet) dreier det seg om å revurdere/videreutvikle rammer for utviklingen av den nordre del av Jåttåvågen. Gjeldende kommunedelplan for Jåttåvågen er fra 2001. Søndre del av området er allerede detaljplanlagt og langt på vei ferdig utbygd. Områdeplanen skal utføres av Stavanger kommune i samråd med aktuelle aktører, beboere og rettighetshavere i området. Det aktuelle planområdet har fått tittelen Jåttåvågen 2.

I kommuneplan 2006-2021 er hele området Jåttåvågen definert som ett av 7 byomformingsområder i Stavanger kommune. I kommuneplan 2010-2025 er området vist som hensynssone for omforming og mulig deponering av tunnelmasser fra Ryfast og Eiganestunellen. I kommunedelplanen for Jåttåvågen (2001) er det lagt opp til at det nordre området, Jåttåvågen 2, benyttes til fremtidig kombinasjon av bolig, næring, offentlig bebyggelse og friområde. Målsettingen er å utvikle en enhetlig og fremtidsrettet områdeplan, som tilrettelegger for god byutvikling.



Fig. 1: Historisk bilde sett mot nord: gammel bebyggelse, Rv 44 ( strak linje) og jernbanetrase (bueformet).

#### Bakgrunn for planarbeidet

##### Planområdet

Planområdet omfatter den nordre del av Kommunedelplan for Jåttåvågen (Stavanger kommune 2001) som er lagt til grunn for byutvikling/transformasjon av industriområdet Jåttåvågen. I sør grenser planområdet mot den delen av Jåttåvågen som allerede er detaljplanlagt og langt på vei utbygd (i regi av Hinna Park). Mot nord og vest grenser planområdet til jernbanetraseen med eksisterende boligbebyggelse og næringsområde utenfor. Et næringsområde langs med Boganesveien/Hinnasvingene ligger vest for jernbanen, nær planområdet.



Fig. 3: Orientering og oversiktsbilde over Jåttåvågen.

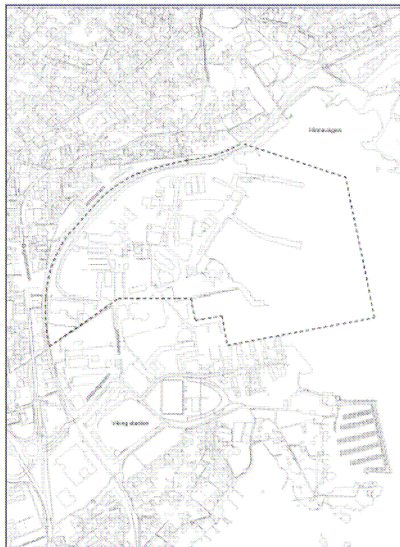


Fig. 2: Planområdet



Fig. 4: Kartutsnitt Jåttåvågen 2 med tilgrensende veier, anlegg og regulert areal



Fig. 5: Flyfoto av planområdet sett mot vest

#### Dagens situasjon

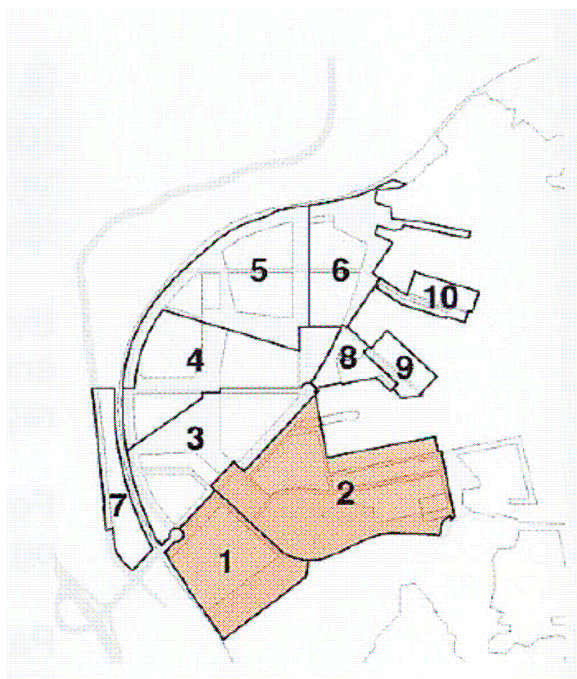


Fig 5: fra KDP Jåttåvågen (2001) viser områdeinndeling og rekkefølge på utbygging.

I 2010 er område 1 og 2 (se figur 5) ferdig utbygde, og område 3 er detaljplanlagt og klar for utbygging (nybygg for Aker Solutions, samt næringsbygg og boliger). Den søndre del av 7 (Riggtoften) er under planlegging (plan 2228). Ny plan for Jåttåvågen 2 skal inkludere 4, 5, 6, 8, 9 og 10.



Fig 6: Flyfoto 2010

#### Målsetting for planarbeidet

Å utarbeide en enhetlig områdeplan for Jåttåvågen 2 slik planområdet er vist i figur 2. Området skal reguleres til næringsbygg, boliger, offentlige bygg/anlegg, friområder og trafikkareal. Planen har som mål å fremme bærekraftig byutvikling, og å være et pilotprosjekt i samsvar med ambisjonsnivået for "Framtidens byer", overordnede planer og føringer.

#### Byplanmessige forhold

##### Dagens situasjon og gjeldende kommunedelplan

Jåttåvågen ligger sentralt i bybåndet mellom Sandnes og Stavanger, og er et velegnet sted for byutvikling; lokalisering av næring, bolig, skole, service, idrett, senterfunksjoner med mer. Beliggenheten ved Gannsfjorden gjør strandsonen spesielt attraktivt for boliger, friluftsliv, bading, turgåing.

Gjeldende kommunedelplan legger opp til en bystruktur med i alt 1500 boliger, 7-8000 arbeidsplasser innen næring, bydelscenter med privat/offentlig service og i tillegg ca 10000m<sup>2</sup> til butikk. Sistnevnte er etablert i tilknytning til Viking stadion, nær Jåttå stasjon og hovedadkomsten til området i sør vest.

#### Ny plan

Områdeplanen skal bygge videre på noen av de samme prinsippene som er lagt til grunn for kommunedelplanen. Det dreier seg om områdeinndeling, senterutvikling, lokalisering av næringsvirksomhet/boliger (grader av funksjonsdeling og/eller integrering), utfylling i sjø utvikling av ny sjølinje/kaifront, offentlige rom, grøntstruktur, lokalisering av kollektivstopp, adkomst og veinett.



Fig 13: Bildet viser Jåttå stasjon, adkomst fra sørvest, Viking Stadion, næringsbygg med mer.



Fig 14: Scenerommet med Skråtårnet som fondmotiv. Senterområde med Viking stadion, shoppingssenter og kontorbygg til høyre. Nybygg for Aker Solutions planlagt på motsatt side av Scenerommet.