

2012

Hva er samfunnssikkerhet?



Foto: "På skjær" av Kathrine Wetteland

Kathrine Wetteland
Universitetet i Stavanger

15.06.2012

MASTERGRADSSTUDIUM I

SAMFUNNSSIKKERHET

MASTEROPPGAVE

SEMESTER:

Vårsemesteret, 2012

FORFATTER:

Kathrine Wetteland

VEILEDER:

Odd Einar Olsen

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

Hva er samfunnssikkerhet? Hvilken oppfatning har de som jobber med dette?

EMNEORD/STIKKORD:

Samfunnssikkerhet, risiko, sårbarhet, trussel, nasjonal trygghetsfølelse, robust samfunn, resilience, beredskap og forebygging

SIDETALL: 94 (inkludert forsider, litteraturliste og vedlegg)

STAVANGER15.06.2012.....

DATO/ÅR

Sammendrag

Bakgrunn:

Begrepet samfunnssikkerhet oppsto i politisk sammenheng da den først ble presentert i stortingsmelding nr 17. I senere tid har begrepet vist seg å fremstå som tvetydig og vanskelig å definere. Det er med dette bakteppet jeg ønsket å studere dette temaet nærmere.

Formål:

Hensikten med oppgaven var å svare på følgende problemstilling:

Hva er samfunnssikkerhet? Hva er oppfatningen av samfunnssikkerhet blant de som jobber med dette?

Denne problemstillingen ble tatt tak i med et hovedfokus rettet mot begrepsinnhold og definisjonsformulering.

Metode:

For å svare på problemstillingen ble et induktivt og abduktivt forskningsdesign valgt, med dokumentanalyse og kvalitative halvstrukturerte intervju som datainnsamlingsmetode.

Resultat:

Begrepet er i stadig endring, og endres som følge av hendelser, endringer i risikobildet, politisk virkelighet, forventninger fra samfunnet, juridiske krav, omorganiseringer og gjennom ny kunnskap.

Resultatene viser at det fortsatt hersker forvirring rundt begrepet, og at det finnes tvetydige syn i både innhold og omfang av begrepet. Hovedforvirringen dreier seg om at hovedfokusert rundt samfunnssikkerhetsarbeidet dreier seg om å forebygge og håndtere store og ekstraordinære hendelsene, og hvorvidt det fokuset da utelukker de mindre, dagligdagse hendelsene.

Selve definisjonen oppfattes relativt god, men det påpekes imidlertid en svakhet i forhold til en skjevhet mot at det rettes et for stort fokus på det skadebegrensende perspektivet og at den forebyggende delen blir gjemt noe bort.

Konklusjon:

Samfunnssikkerhet er et mangfoldig begrep som er vanskelig å avgrense.

Det kom likevel frem at det er vanskelig å utelukke de mindre, dagligdagse hendelsene fra begrepet.

Forord

Jeg kan med dette konstatere at en æra er over. Jeg startet studiet i 2009, og gjennomfører nå et år etter mine kjekke medstudenter. Samfunnssikkerhetsstudiet i Stavanger har vært intenst, gitt meg mye og vært utrolig lærerikt. At jeg til og med rukket å finne meg mann, gifte meg, bli gravid og føde et barn mens jeg gjennomgikk denne kunnskapsutviklingen er i seg selv uforståelig.

Nå er tiden kommet for takksigelser og godord.

Takk til Universitetet i Stavanger for en flott arena for god kunnskapsutvikling.

Takk til Ivar Knai som kom opp med forslag til tema og med gode tips i startfasen av oppgaveskrivingen.

Jeg vil også få takke min fantastiske veileder med sitt gode humør; Odd Einar Olsen. Du har bidratt til verdifull og god veiledning gjennom denne perioden med dine faglige og pedagogiske evner.

Takk til alle informantene som velvillig stilte opp til intervju og bidrog med sine ord, erfaringer, kunnskap og tid.

Mens jeg har fartet landet rundt på intervju har det også forekommet at jeg har hatt behov for noe barnevakt. Tusen takk kjære mor, svigermor, tante Annma, Gunn Helen, Miri og Lachie for at dere passet baby for meg.

Kjære Kjetil og Kristoffer! Dere har gledet dere til denne dagen minst like mye som meg. Nå er den her. Nå skal vi bare elske og plukke blomster;-)

Kathrine Wetteland

Stavanger, 15.06.2012

Forkortelser som blir brukt i oppgaven:

DSB – Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

HMS – Helse, miljø og sikkerhet

MSB – Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (Svenske myndigheter)

NOU – Norges offentlige utredninger

NVE – Norges vassdrags- og energidirektorat

ROS-analyse – Risiko- og sårbarhetsanalyse

St.mld – Stortingsmelding

UIS – Universitetet i Stavanger

UIT – Universitetet i Tromsø

Innhold

1.0	INNLEDNING	1
1.1	Problemstilling og avgrensninger	3
1.2	Bakgrunn for valg av tema	4
1.3	Oppgavens oppbygning	7
2.0	SENTRALE BEGREPER INNEN SAMFUNNSSIKKERHET	8
2.1	Sårbarhet	8
2.2	Trusler	9
2.3	Risiko	10
2.4	Robust samfunn og resilience	14
2.5	Beredskap og forebygging	14
2.6	Nasjonal trygghetsfølelse	15
3.0	METODE	16
3.1	Forskningsdesign	16
3.1.1	Dokumentundersøkelse	19
3.1.2	Intervju	22
3.2	Validitet og reliabilitet	24
3.3	Overførbarhet	26
4.0	EMPIRI	27
4.1	Et historisk tilbakeblikk på utviklingen av samfunnssikkerhetsbegrepet	27
4.2	Nasjonalt risikobilde	34
4.3	Det nasjonale risikobarometeret	36
4.3.1	Trusselvurdering	36
4.3.2	Myndighetenes krisehåndtering og kriseberedskap	38
4.4	Presentasjon av funn fra intervju	39
4.4.1	Hvordan har forståelsen av samfunnssikkerhet utviklet seg?	39
4.4.2	Hva er man opptatt av innen samfunnssikkerhet?	44
4.4.3	Hvordan defineres og avgrenses samfunnssikkerhet?	55
5.0	DRØFTING	66
5.1	Hvordan har forståelsen av samfunnssikkerhet utviklet seg?	66
5.2	Hva er de opptatt av innen samfunnssikkerhet?	69
5.2.1	Aristoteles' relevans	70
5.2.2	Er å fremme samfunnssikkerhet et alternativ?	72
5.2.3	Den nasjonale trygghetsfølelsens påvirkning	73

5.3 Hvordan defineres og avgrenses samfunnssikkerhet?.....	74
5.3.1 Selve definisjonen	74
5.3.2 Tre ulike tilnærminger til definisjonen.....	75
5.3.3 Ansvar for samfunnssikkerhetsarbeidet	76
5.3.4 Målbarhet.....	77
5.3.5 Hvor går grensen?	79
6.0 KONKLUSJON.....	80
6.1 Forslag til videre forskning	81
LITTERATURLISTE.....	82
Vedlegg 1:.....	85

1.0 INNLEDNING

Hva er samfunnssikkerhet? Hva innebærer begrepet? Er det et relevant spørsmål i det hele tatt når en har studert emnet i snart 2 år?

I Olsen, Kruke og Hovdens artikkel om begrepet samfunnssikkerhet (2007) bekreftes det at det hersker forvirring rundt hva begrepet omfatter og hva de praktiske konsekvensene av emnet vil være. Filmreitet al (2011) beskriver samfunnssikkerhet som et tvetydig og omdiskutert begrep både i en norsk politisk sammenheng og i en internasjonal akademisk kontekst. Stortingsmelding nr 22 (2007-2008) om samfunnssikkerhet stadfester at begrepet etter det ble presentert i stortingsmelding nr 17 (2001-2002) er blitt brukt i flere sammenhenger og at det i dag er et innarbeidet begrep, også internasjonalt. Det hersker altså uenighet om begrepet er godt nok definert eller ikke.

Besøker man UIS' hjemmeside (UIS, 2011) for å lese om hva studiet samfunnssikkerhet innebærer, blir man møtt med spørsmål om hva man vet og husker av kriser som flodbølgekatastrofen i Asia, massakrene i Rwanda, terroranslagene mot USA den 11. september 2001 eller Scandinavian Star-ulykken i Skagerrak. Samfunnssikkerhet blir presentert som et nytt fagområde hvor man studerer ekstraordinære hendelser og påkjenninger som det moderne samfunnet utsettes for. Målet er å få kunnskap til å bygge opp et robust samfunn, og det gjøres gjennom å studere kriser og katastrofer.

I mange ulike dokumenter og artikler som omfatter samfunnssikkerhet blir introdusert for filosofen Aristoteles' setning om at "det er sannsynlig at noe usannsynlig vil skje". I den sammenheng linkes samfunnssikkerhetsbegrepet mot noe overraskende, ubegripelig, ekstraordinært. Er det det usannsynlige som er essensen i dette fagfeltet?

I stortingsmelding nr 17 (2001-2002) *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn* hvor begrepet første gang blir definert, presenteres det slik:

Samfunnssikkerhet er den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger (s.4).

Dette er den definisjonen som ennå fremstår som den mest forente, selv om det ennå råder usikkerhet rundt begrepet. Men hva sier egentlig setningen? Samfunnet skal opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgerne under påkjenning. Definisjonen kan oppfattes av å bære preg av et hovedfokus rettet mot beredskap og krisehåndtering etter at krisen har oppstått. Hva med forebygging?

Forebygging uttrykkes ikke eksplisitt i definisjonen, men det står senere i Stortingsmeldingen (nr 17) at samfunnssikkerhetsarbeidet har et forebyggende element ved at sannsynligheten for at uønskede hendelser skal inntre reduseres. Burde forebygging uttrykkes mer eksplisitt i samfunnssikkerhetsbegrepet dersom dette egentlig er hovedfokus?

Artikkelen til Olsen, Kruke og Hovden (2007) peker på at den vanligste måten å forklare begrepet på har vært å liste opp de *samfunnskritiske funksjonene* som er viktig for å opprettholde samfunnssikkerheten, eller *hendelser* som kan true denne sikkerheten. For at en hendelse skal true samfunnssikkerheten, må den underordne seg et eller flere av følgende kategorier:

- Ekstraordinære påkjenninger og tap: Store hendelser som krever håndtering utover rutinemessig kapasitet.
- Kompleksitet og gjensidig avhengighet: Hendelser i systemer med sterk gjensidig avhengighet.
- Tillit til vitale samfunnsfunksjoner: At en hendelse svekker tilliten til at samfunnet klarer å håndtere den.

Det hevdes i samme artikkel at enkeltulykker i hverdagen ikke bør betraktes som en trussel mot samfunnssikkerheten. Istedenfor fokuseres det på størrelsen og konsekvensene av den uønskede hendelsen. Dersom man legger sammen alle de enkelte trafikkulykkene som inntreffer i året, har ikke det noe å gjøre med samfunnssikkerhet? Hva med en grunnstøting av et skip utenfor den norske kyst? En grunnstøting kan betraktes som en større hendelse og muligens kreve håndtering utover den rutinemessige kapasiteten, men er det grunn til å tro at en slik hendelse truer kritiske samfunnsfunksjoner og samfunnet som sådan? Våren 2011 holdt DSB nemlig en øvelse på nettopp et slikt scenario: Grunnstøting av skip utenfor den norske kysten. Hva med å snu det på hodet, og spør seg hva som kan fremme samfunnssikkerheten istedenfor å true den?

I den nye plan- og bygningsloven står det i § 3-1 h) at oppgaver og hensyn i planlegging er å fremme samfunnssikkerhet. Hva med hver enkelt plan som utføres rundt om i norske kommuner som planlegger skritt for skritt for en sikrere infrastruktur. Er det rimelig å betrakte hver plan som et bidrag til å styrke eller fremme samfunnssikkerheten?

1.1 Problemstilling og avgrensninger

Det går altså an å stille mange spørsmål på om begrepet samfunnssikkerhet er godt nok definert både vitenskapelig og forvaltningsmessig. Det er staten som har det overordnede ansvar for arbeidet med samfunnssikkerhet. Vi har siden 2003 hatt et eget direktorat som jobber for samfunnssikkerhet og beredskap på sentralt nivå. Fylkesmannen er statens representant på regionalt nivå. Fylkesmannen har en viktig rolle som veileder og pådriver overfor regionale statlige etater, fylkeskommunen og kommunene. Fylkesmannen skal også føre tilsyn med kommunenes beredskapsarbeid og arbeidet med samfunnssikkerhet. Kommunen har også mange oppgaver innenfor sikkerhet og beredskap. Det gjelder for eksempel krav til helse-, miljø og sikkerhet i form av at kommunen er arbeidsgiver. Den kommunale beredskapsplikten, som ble innført i januar 2010, bidrar også til at kommunene skal utføre risiko- og sårbarhetsanalyser for lokalsamfunnet og utarbeide en generell beredskapsplan ut fra analysen. I den nye plan- og bygningsloven er en også pålagt å fremme samfunnssikkerhet i planleggingen. Kommunene kan også karakteriseres som bærebjelkene i norsk beredskapsarbeid i form av at det er prinsippene for ansvar, nærhet og likhet som står i sentrum for samfunnssikkerhetsarbeidet.

Arbeidet med samfunnssikkerhet har altså pågått i den offentlige forvaltning i over et tiår. Det finnes trolig masse kunnskap om begrepet samfunnssikkerhet dersom man går inn og prater med mennesker som jobber med samfunnssikkerhet i den offentlige forvaltning både på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Siden det fortsatt hersker forvirring rundt begrepet, og det er behov for presiseringer er det interessant å høre hva som rører seg ute i feltet. Hva mener de at arbeidet med samfunnssikkerhet innebærer? Gjenspeiles arbeidet de gjør med samfunnssikkerhet i definisjonen av begrepet? Med disse spørsmålene presenteres det som blir problemstillingen for denne oppgaven:

Hva er samfunnssikkerhet? Hva er oppfatningen av samfunnssikkerhet blant de som jobber med dette?

Et hovedfokus vil være å gå dypere inn i begrepsforståelsen og definisjonsformuleringen av samfunnssikkerhetsbegrepet. Problemstillingen blir forsøkt å svare på ut i fra en norsk kontekst. Det kunne også vært relevant og gått inn og sett på hva næringslivet og andre offentlige aktører innen samfunnssikkerhet mener om dette, men forholder meg i denne oppgaven til samtaler med statlig og kommunalt ansatte på ulike nivåer.

1.2 Bakgrunn for valg av tema

Begreper gir et felles språk. Begreper gir et perspektiv, en måte å se på et fenomen (Frankfort-Nachmias og Nachmias, 1996). Problemet med begrepet samfunnssikkerhet er at det ennå hersker tvil om både innhold og omfang, om hva det omfatter og hva de praktiske konsekvensene av begreper kan være. Begrepet har også både teknologiske, økonomiske, organisatoriske, kulturelle, sosiale og politiske aspekter (Hovden, Kruke og Olsen, 2007). Alle disse aspektene gjør begrepet vanskelig å definere. Det defineres også forskjellig ettersom hvordan man tolker det individuelt og etter hvilken interessegruppe man er en del av. Makt spiller også en stor rolle i definisjon av begreper. Dersom begrepet er svakt definert kan forskjellige aktører med besittelse av ulike former for makt komme inn å definere begrepet etter sine interesser. Aktører som har politisk makt, media, aktører med kommersielle interesser er noen eksempler på dette. Det er på bakgrunn av dette at jeg ønsket å skrive om temaet samfunnssikkerhet, først og fremst da jeg selv av erfaring syntes det var vanskelig å forklare på en enkel måte hva samfunnssikkerhet handler om. Når jeg først begynte å lese og sette meg dypere inn i temaet fant jeg ut at det ikke bare var meg som synes det var vanskelig. Jeg ønsket derfor å snakke med personer som jobber med samfunnssikkerhet til daglig for å se om de hadde noen svar på hva samfunnssikkerhet handler om.

Et av dilemmaene innenfor samfunnssikkerhet; forholdet mellom frihet og sikkerhet, er et dilemma hvor verdivalg er med på å styre begrepet. *Absolutt sikkerhet gir ingen frihet, mens absolutt frihet gir svært liten sikkerhet* (s.13 i Olsen, Kruke og Hovden, 2007). Det omstridte datalagringsdirektivet et godt eksempel på det vanskelige valget mellom lagring av dataopplysninger for å bekjempe ulike former for kriminalitet og alvorlig inngripen i

privatlivets fred. Hvor går grensen for hvor sikkert man skal ha det? Et annet eksempel som illustrerer behovet for klare grenseoppganger til begrepet er utviklingen av samfunnet mot det som kalles "curlingsamfunnet". Begrepet kommer først fra "curlingforeldre" der hvor foreldrene koster rent veien for sine barn, slik at de lett og smertefritt skal ta seg frem i livet. Curlingsamfunnet kommer av at det ikke bare er foreldre, men hele samfunnsstrukturen rundt barnet som er med på å bygge opp nulltoleranse og krav om absolutt trygghet. Dette er godt ment, men gjør det virkelig godt?

Et "curlingsamfunn" lærer ikke barn og unge mestring av farer og utfordringer. Hva gjør det med samfunnet vårt når hele generasjoner ikke blir lært opp til å håndtere farlige situasjoner? Er denne trenden noe vi ønsker velkommen eller er det noe vi ønsker å beskytte oss mot? Det er viktig å være klar over at snikende trender som dette kan sno seg inn under omfanget av begreper dersom man ikke har klare grenseoppganger. Vi trenger altså gode definisjoner for ikke å havne inn i debatter man ikke vil være med på. Innledningsvis ble det pekt på at det ennå hersker usikkerhet rundt omfanget av begrepet samfunnssikkerhet. Bakgrunn for valg av tema er altså et forsøk på å klare opp i denne usikkerheten som er meg bevisst etter 2 års studie av emnet.

Et annet perspektiv som er bakgrunn for valg av dette temaet er at samfunnssikkerhet synes å være veldig altomfattende og mangfoldig. Det kan da synes å være en vanskelig oppgave å avgrense hva begrepet innebærer. Renn (2008) beskriver også at arbeid med risiko er et interdisiplinært fenomen. En oppstilling av fagene innenfor samfunnssikkerhetsstudiet på UIS kan vise et bilde av mangfold og spenn:

- Krisehåndtering
- Risiko- og samfunnssikkerhet
- Infrastruktur og sårbarhet
- Risikobasert styring
- Internasjonale humanitære kriser
- Ledelse, bærekraftig utvikling og bedrifters samfunnsansvar
- Endringsledelse
- Menneskerettigheter
- Beslutninger i kriser
- Ledelse av HMS
- Sikkerhet og organisasjon
- Granskningsmetodikk
- Risikoregulering og tilsyn
- Virksomhetsutvikling og organisasjonsutvikling (UIS, 2011)

I faget menneskerettigheter lærer man om framveksten av menneskerettighetene og forståelse for dens betydning i dagens samfunn. Man lærer om ulike rettsinstitusjoner som behandler menneskerettighetsspørsmål og om menneskerettighetens relevans generelt og spesielt innenfor internasjonal krisehåndtering. I infrastruktur og sårbarhet lærer man om samfunnets infrastruktur og hva som gjør den sårbar. Faget granskningsmetodikk tar for seg hvordan myndigheter og virksomheter gransker ulykker og hendelser. Man lærer om hvorfor det granskes og ulike granskningsmetoder. Risikobasert styring er faget hvor man får en innføring i ulike teorier og modeller i sikkerhetsstyring og ulike teknikker i risiko- og sårbarhetsanalyser.

Selve faget som heter risiko og samfunnssikkerhet tar opp samfunnsfaglig teori om risiko, regulering og risikostyring. Det gis en innføring i organisasjonsteori som viser hvordan ulykker skjer og kan forebygges i komplekse organisasjoner og teknologiske systemer, og i teorier om risikostyring på samfunnsnivå og organisasjonsnivå. Tre hovedteorier blir presentert; James Reason sin teori om organisatoriske ulykker, Charles Perrow om risiko i komplekse teknologiske systemer og Ortwin Renn om risikostyring i det moderne samfunnet.

Sammenligner man denne opplisting av fagene fra UIS med fagene fra samfunnssikkerhetsstudiet (bachelor) i Tromsø heter for det første selve studiet samfunnssikkerhet og miljø. Mange av fagene er like (f. eks HMS, krisehåndtering, risiko, samfunn og infrastruktur), mens noen av fagene rettet mer mot miljø og ressursforvaltning, dessuten har de fag som retter seg ned mot lokalt nivå, for eksempel faget kommunal sikkerhet og beredskapsplanlegging (UIT, 2012).

Alle disse fagene handler altså på en eller annen måte om samfunnssikkerhet, selv om de er veldig forskjellige. Samfunnssikkerhet er altså et fag som "stjeler" fra mange ulike områder. Olsen, Kruke og Hovden (2007) linker samfunnssikkerhet til felt som nasjonal sikkerhet, bærekraftig utvikling, human security og hendelsesledelse (daglige hendelser som blir håndtert på rutinemessig vis) i sin artikkel om samfunnssikkerhetsbegrepet. Disse sikkerhetsrelaterte områdene er ikke nødvendigvis samfunnssikkerhet, men har aspekter

som overlapper med hva samfunnssikkerhet handler om. Begrepene som blir beskrevet i neste kapittel (2.0) viser også at en må ha en underforståelse av disse begrepene i bunn for å få tak i hva samfunnssikkerhet egentlig handler om. Med dette som utgangspunkt ønsker jeg å ta tak i noen forskningsspørsmål som fører oss videre inn i problemstillingen som er å finne ut hva samfunnssikkerhet er, og å se på hvilke oppfatninger de som jobber med dette har. Forskningsspørsmålene jeg ønsker å ta videre er;

- Hvordan har forståelsen av samfunnssikkerhet utviklet seg?
- Hva er det man er opptatt av innen samfunnssikkerhet?
- Hvordan defineres og avgrenses samfunnssikkerhet?

1.3 Oppgavens oppbygning

I innledningen har problemstilling blitt presentert, og den vil være den røde tråden gjennom oppgaven. Forskningsspørsmålene som nettopp ble vist vil også være en pekepinn mot å løse problemstillingen. Neste del er vanligvis en teoridel for de fleste oppgaver. I denne studien har imidlertid problemstillingen en karakter av å stå på bar bakke, og målet er å finne ut hva samfunnssikkerhet handler om. En underliggende teoridel var i dette tilfellet ikke hensiktsmessig eller aktuelt. Andre hovedkapittel vil derfor dreie seg om sentrale begreper som inngår i forståelsen av samfunnssikkerhetsbegrepet. Begreper som trusler, risiko, robust samfunn, resilience, sårbart samfunn, beredskap, forebygging og nasjonal trygghetsfølelse vil gjennomgå. I kapittelet om metode presenteres og diskuteres de metodevalg jeg har brukt for å finne svar på problemstillingen. En drøfting av sterke og svake sider ved metodene vil bli gjennomført løpende og i en oppsummerende avslutning. I empirien presenteres resultatene fra datainnsamlingen, både fra dokumentanalyser og intervju. Videre kommer drøftningen og til slutt en konklusjon som skal gi svar på problemstillingen.

2.0 SENTRALE BEGREPER INNEN SAMFUNNSSIKKERHET

I dette kapitlet vil det presenteres noen av de mest sentrale begrepene som går inn under forklaringen av hva samfunnssikkerhet handler om. Dette er begreper som blir brukt både i tekstmaterialet i empirien og som kommer frem gjennom intervjuene med informanter. Det er derfor viktig å forstå disse begrepene for å forstå innholdet i hva samfunnssikkerhet innebærer.

2.1 Sårbarhet

Stortingsmelding nr 17 innleder med å fortelle at samfunnssikkerhetsarbeidet tar utgangspunkt i at samfunnet har noen sårbare trekk. Sårbarheten måles i hvor lett skader kan oppstå i samfunnet. Skadene kan komme av naturgitte eller teknologiske fenomener, eller på grunn av ulykker eller tilsiktede handlinger.

Alle nivå i samfunnet er utsatt for sårbarhet. Den kan gjøre seg gjeldene i forhold til enkeltindivid og for samfunnet som helhet. Mange husholdninger er for eksempel kritisk avhengige av strømtilførsel, og konsekvensene kan bli store dersom tilgangen svikter. Samfunnets sårbarhet kan også forsterkes av gjensidig avhengighet mellom forskjellige sektorer. Telekommunikasjon og kraftforsyning er et eksempel på dette.

Samfunnssikkerhetsarbeidet skal ifølge stortingsmelding nr 17 altså bidra til å redusere alvorlige trusler eller risikoer og redusere den sårbarheten disse truslene eller risikoene retter seg mot.

Sårbarhet ble definert på følgende måte av sårbarhetsutvalget (NOU 2000:24):

Sårbarhet er et uttrykk for de problemer et system vil få med å fungere når det utsettes for en uønsket hendelse, samt de problemer systemet får med å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet. Sårbarhet er knyttet opp til mulig tap av verdi. System kan i denne sammenhengen for eksempel være en stat, den nasjonale kraftforsyningen, en bedrift eller et enkeltstående datasystem. I stor grad er sårbarhet selvforskyldt. Det går an å påvirke sårbarheten, begrense og redusere den (s.18).

I NOU 2006:6 presenterer de en annen måte å tilnærme seg sårbarhetsbegrepet på. De ser på avhengighet. Fokuset vris dermed fra de problemer et system vil få med å fungere når det

utsettes for en uønsket hendelse til å se på hvor avhengig systemet er av eksterne leverandører for normal drift. Denne tilnæringsmåten utelukker ikke den første, men kommer i tillegg til den. Et eksempel som brukes for å illustrere dette er pasienter som bruker elektromedisinsk utstyr og som ønsker å flytte hjem fra sykehuset. På sykehuset har de aggregat for å sikre strømtilførsel dersom den vanlige forsyningen svikter. Dersom pasienten ikke har tilgang på nødstrøm også hjemme, gjør brukeren seg avhengig av strømforsyningen, og sårbarheten øker.

Renn (2008) definerer sårbarhet med hvilken grad et system opplever skade som følge av eksponering. System i denne forstand kan være immunsystemet til målgruppen, sårbare grupper, strukturelle mangler i bygninger, etc. Aven (2007) definerer sårbarhet som kombinasjonen av mulige konsekvenser og usikkerhet, gitt at systemet utsettes for en initierende hendelse. Han uttrykker at denne definisjonen innbefatter substansen i Sårbarhetsutvalgets definisjon. Sårbarhet må ifølge Aven alltid forstås ut fra hva som er den initierende hendelsen. Dersom vi vurderer et system til å være sårbart, vurderes sårbarheten som stor. Det vil si at dersom vi vet at systemet ikke har effektive barrierer eller beredskapssystemer dersom en feil skulle oppstå i systemet, vil en definere sårbarheten som stor.

2.2 Trusler

Samfunnssikkerhetsarbeidet skal altså blant annet bidra til å redusere alvorlige trusler (St.mld nr 17). Ordet trussel blir brukt i denne meldingen om

produktet av kapasitet og intensjon i en situasjon hvor en kjent statlig eller ikke statlig aktør antas å ha kapasitet og intensjon til å gjennomføre en handling som kan medføre omfattende skader på liv, helse, miljø og materielle verdier (s.28).

Begrepet brukes oftest om nåtid eller nær fremtid, men kan også benyttes om en mulig fremtidig situasjon.

NOU 2006:6 gjentar og forkorter denne definisjonen; trusselbegrepet handler om kapasitet og intensjon til å gjennomføre skadelige handlinger. På grunn av at intensjoner raskt kan endre seg, kan trusselsituasjonen, i motsetning til sårbarheter, være svært dynamisk over et kort tidsrom. Utredningen legger også til at begrepet trussel også kan brukes til å beskrive

faren ved konsekvensene av utilsiktede hendelser. En trussel i denne sammenheng vil ikke bestå av aktører med kapasitet og intensjon til å utføre skade, men bestå av at hendelsen i seg selv vil kunne utgjøre en trussel mot noe(n). Et eksempel på det er en brann i en høyblokk som kan utgjøre en trussel mot sikkerheten til de som oppholder seg der.

2.3 Risiko

Risiko er et veldig sentralt begrep innenfor samfunnssikkerhet. Mange ganger fremstår risiko som noe negativt, noe en prøver å unngå eller i det minste prøve å redusere. Innenfor sikkerhetsstyring er det ikke slik at risiko ensidig skal reduseres eller fjernes. Det å søke risiko kan også innebære stor glede og utfordring, og det å mestre farer kan for mange innebære økt livskvalitet. *"Å le er å risikere å bli tatt for å være dum, å gråte er å risikere å bli oppfattet som sentimental"* er utdrag fra Hugh Prathers dikt som er referert til i Aven et. al (2004). Risiko er altså en del av det å leve, noe en må utsette seg for hele tiden i større og mindre grad. Å finne balansen er nøkkelen. Innenfor samfunnssikkerhet er hovedfokus å finne balansen mellom risiko for uønsket hendelse/tap (kostnad) og ønsket tilstand eller verdiskapning (nytte)(Aven et. al, 2004).

I stortingsmelding nr 17 beskrives samfunnssikkerhetsarbeidet ved at en skal både bidra til å redusere alvorlige trusler eller risikoer og redusere den sårbarheten disse truslene eller risikoene retter seg mot. Begrepet risiko benyttes i denne sammenheng til å karakterisere hvor alvorlig en gitt type utfordring mot vår sikkerhet anses å være. Risiko beskrives her som et produkt av sannsynlighet for at en sikkerhetsutfordring inntreffer og konsekvensene de vil få dersom den inntreffer. Sannsynlighetsdelen av risikobegrepet beskrives her som et subjektivt anslag på basis av et veldig begrenset relevant erfaringsmateriale.

I dag blir begrepet risiko brukt i alle slags sammenhenger, og med ulike betydninger. Oppfatningen for forståelsen av hva risiko er har stor betydning for hvordan vi handler for å styre sikkerhet og risiko. Aven et. al (2004) forstår risiko som kombinasjonen av usikkerhet og konsekvens/utfall av en gitt aktivitet.

Det finnes mange perspektiver og syn på hva risiko er. Fire av dem vil presenteres her:

- a) Ingeniørperspektivet (Teknisk-vitenskapelig tradisjon)
- b) Psykometriske perspektivet (Risikopersepsjon)
- c) Sosiokulturelle perspektivet
- d) Risikosamfunnet

I den teknisk-vitenskapelige tilnærmingen til risiko har fokuset vært på å presentere forestillinger om farer eller trusler ved hjelp av sannsynlighetsberegninger. Risiko ble da definert som; Risiko = sannsynlighet x konsekvens. Noen av debattene rundt denne måten å definere risiko har vært hvor bra en egentlig kan kalkulere den, og hvordan de klarer å få fram hvorfor risiko oppstår og hvorfor folk responderer til risiko på ulike måter. I denne tradisjonen tar de ikke med hvordan risiko er konstruert som sosiale fakta. Mens de fleste utøvere som arbeider med sannsynlighetsvurderinger vil erkjenne at subjektivitet er et uunngåelig element i den menneskelige dømmekraften, ble beregningene som ble produsert i denne tradisjonen behandlet som objektive fakta eller absolutte sannheter (Lupton, 1999). Dette synet gav altså et skarpt skille mellom hva som er reell (objektiv) risiko og hva som er opplevd (subjektiv)risiko. Den teknisk-vitenskapelige tradisjonen var det dominerende perspektivet fram til 1980-tallet (Aven et. al, 2004).

Det psykometriske perspektivet handler om risikopersepsjon. Risikopersepsjon handler om hvordan folk flest forstår, opplever og håndterer risiko og farer. Både innen psykologi, sosiologi, antropologi, beslutningsteori og politiske studier er man opptatt av dette (Aven et. al, 2004). I motsetning til det forrige perspektivets fokus på objektiv risiko tar dette perspektivet inn hvordan folk har ulike måter å forstå risiko på. Mange psykometriske forskere har utviklet et bilde på hvordan trusler blir håndtert og kategorisert kognitivt. De argumenterer for at lekfolk overestimerer og underestimerer noen risikogrupper, og syns det er vanskelig å vurdere risiko ved hjelp av sannsynlighetsberegninger. For eksempel er det funnet at lekfolk beregner høyere sannsynlighet for noe dersom informasjonen relatert til risikoen er tilgjengelig og lett og huske. De har også en tendens til å overestimere risiko relatert til omstendigheter hvor det er lett å forestille seg at det kan skje med seg selv. Forskerne har også funnet ut at nærhet spiller en rolle. Folk er mer bekymret jo nærmere en selv risikoen kan forestilles. Risiko som er sjeldne men minneverdige har en tendens til å bli

overestimert, mens risikoer som blir vurdert vanlige og mindre alvorlige er underestimert. Risiko som oppleves som kjente eller frivillige er vurdert som mer akseptable og mindre sannsynlige enn de som er nye eller pålagte (Lupton, 1999).

Det sosiokulturelle perspektivet til risiko understreker noe som den kognitive og den teknisk-vitenskapelige forskningen har blitt kritiserte for å neglisjere: den sosiale og kulturelle konteksten som risiko blir forstått og forhandlet gjennom. I dette perspektivet finnes det mange ulike måter å definere risiko på, alt etter hvilken "sosiokulturell" bakgrunn man ser det ut i fra. Det finnes likevel noen fellesfaktorer; risiko har blitt et økende gjennomgripende begrep for menneskets eksistens i vestlige samfunn, risiko er et sentralt aspekt for menneskelig subjektivitet, risiko ses på som noe som man kan styre gjennom menneskelig intervensjon og risiko er assosiert med forestilinger om valg, ansvar og skyld (Lupton, 1999).

Renn (2008) fasineres av 'risiko og samfunnet'. Han mener at risiko er av stor betydning for vår forståelse av menneskelig atferd. Alle samfunnsvitere baserer seg på antakelsen om at mennesker har et mål og at de kan velge flere ulike atferdsmønstre. Vi er strategiske og kan vurdere valg opp mot ulike utfall. Vi er målorienterte, og handler ut fra hva vi vurderer til best til å oppnå våre mål. Tanken "hva kan skje?" er den store forskjellen mellom instinktiv og viljestyrt handling, og menneskelig atferd kan bare forstås ved at vi vet og utforsker hvilke valg aktøren vurderte før han tok et valg.

Risiko spiller også hovedrollen i flere samtidsteorier om det moderne/postmoderne samfunn. Det er ingen tilfeldighet at Ulrich Beck kalte sin berømte bok om refleksiv modernitet "Risikosamfunnet". I denne boka påsto Beck følgende:

- De utilsiktede og ofte uforutsigbare negative konsekvensene av en kollektiv beslutning utveier de tilsiktede positive konsekvensene, spesielt innenfor bruk av høyteknologi og industrielle prosesser. Kollektive handlinger kan ikke legitimeres av sin positive hensikt alene, men er mer og mer avhengig av institusjonell forsikring om tilstrekkelig risikostyring.
- Kapital har blitt erstattet med risiko som hovedressursen for kapitalistisk vekst. Ved å spre risiko over en større befolkning og spre de utilsiktede konsekvensene av en produksjon til tredjepart, kan private foretak opprettholde profitten i et konkurrerende marked.

- Risikoaksept avhenger mer av oppfatingen av rettferdig fordeling enn av oppfattelsen av risikostørrelsen.
- Myndigheter og organisasjoner innenfor industrien har utviklet rutiner innen risikostyring. Disse rutinene har hatt en tendens til å dempe ansvarsfølelsen.
- Tekniske risikovurderinger (basert på teorien om sannsynlighet x konsekvens) danner legitime strategier for å rettferdiggjøre dannelsen av allestedsnærværende risikoer og lurer folk til å akseptere alvorlige trusler som de ikke ville akseptert på basis av deres intuitive følelser.

Beck sine hovedpoeng har ifølge Renn (2008) forårsaket en heftig debatt om risiko i det moderne samfunnet. Selv om mange av hans antakelser har vært problematiske, har forslaget om at risiko er et essensielt innslag i det moderne samfunn blitt tatt inn av mange. Det har inspirert til mange analyser av grunnlaget for modernisering og evolusjonen av styringssystemer for ledelse i en verden full av usikre eventualiteter.

For det tredje mener Renn (2008) at risiko ikke bare er et fascinerende akademisk subjekt, men det har også direkte påvirkning på våre liv. Mennesker dør, lider, blir syke eller erfarer alvorlige tap fordi de har ignorert eller mistolket risiko, eller hatt for stor tro på seg selv til å mestre farlige situasjoner.

Risiko er også et interdisiplinært fenomen. Det er et populært tema i mange faggrupper, men ingen faggruppe kan omslutte hele substansen ved fenomenet. Det er bare ved å kombinere de ulike aspektene rundt at en kan forvente å forstå og styre risiko. Renn (2008) mener derfor at det kreves en multidisiplinær tilnærming når vi skal utforske risiko. Dette mener også Aven et al (2004). Deres standpunkt er at det bør bygges en bro mellom de ulike perspektivene. De mener at ekspertorienterte risikovurderinger er viktige og nødvendige, men ikke tilstrekkelige. Vurderinger fra politikere, lekmenn og interessegrupper er også viktige for den risikooppfatning som råder i samfunnet. En viktig forutsetning er at sikkerhet og risiko er noe som kan påvirkes og "styres" (Aven et. al, 2004).

I dag er det blitt et økende fokus på usikkerhet i forbindelse med risiko. Man kan skille mellom en bred *kvalitativ* forståelse av risikobegrepet og en mer avgrenset *kvantitativ* forståelse. Dagens syn på risiko er en forståelse felt som tar med seg elementer fra alle de

foregående perspektiv, og som dermed gjør det meningsfullt å snakke om risikoanalyser, risikovurderinger, risikopersepsjon, vurderinger om akseptabel risiko osv (Aven et. al, 2004).

2.4 Robust samfunn og resilience

Sårbarhetsutvalgets visjon for sitt forarbeid til stortingsmelding nr 17 (Veien til et mindre sårbart samfunn) er et trygt og robust samfunn som overviner kriser og avverger trusler. Slår en opp i synonymordboka finner en at robust er det samme som noe som tåler mye eller er hardfør. Et robust samfunn vil da være et samfunn som er hardført og tåler mye.

Aven (2007) forklarer at det motsatte av sårbarhet er robusthet. Tidligere beskrev han at et system kunne beskrives som sårbart dersom en visste at systemet ikke hadde effektive barrierer eller beredskapssystemer dersom en feil skulle oppstå i systemet. Et robust samfunn vil med denne begrunnelsen kunne forstås som et samfunn som har barrierer eller beredskapssystemer for å kunne beskytte seg mot eller begrense skadeomfang dersom en uønsket hendelse skulle oppstå.

Renn (2008) definerer resilience som en beskyttelsesstrategi som sørger for at hele systemet har forsvar mot et ukjent eller usikker risiko. Verktøy innenfor resilience innebærer å styrke immunforsvaret, designe system med fleksible responsvalg eller å forbedre kriseledelsen.

2.5 Beredskap og forebygging

Beredskap er forberedelse og planlegging av tiltak for å håndtere uønskede hendelser på best mulig måte etter at de har oppstått. Forebygging er tiltak som søker å redusere sannsynlighet for at uønskede hendelser skjer, og tiltak som reduserer konsekvenser av en uønsket hendelse.

Underforstått i begrepet beredskap finnes erkjennelsen om at det alltid vil oppstå uønskede hendelser selv om en har iverksatt forebyggende tiltak på forhånd. Målet vil uansett være å redusere sannsynligheten for uønskede hendelser ved forebygging. utfordringen er derfor å balansere forebyggende tiltak og beredskapstiltak (NOU 2006:6).

Aven et. al (2004) uttrykker at begrepet sikkerhet ofte brukes om forebyggende tiltak der hensikten er å redusere sannsynligheten for at noe ønsket skal skje eller redusere konsekvensene ved uønskede hendelser. Beredskap knyttes her til tiltak som skal bidra til å hindre at farlige situasjoner får utvikle seg til ulykker, eller til tiltak for å redusere konsekvensene når noe først har gått galt.

2.6 Nasjonal trygghetsfølelse

Nasjonal trygghetsfølelse blir presentert av Infrastrukturutvalget som var utvalget bak rapporten NOU 2006:6. Kjetil Sørli fra DSB som har skrevet bakgrunns materialet bak begrepet, presenterer nasjonal trygghetsfølelse som et parallelt begrep med samfunnssikkerhet, om en ikke fullt ut synonymt. *"En høy grad av samfunnssikkerhet er en forutsetning for den nasjonale trygghetsfølelsen"*, er en påstand som legges frem. Det er derfor førende å vite hva samfunnssikkerhet er for å vite hvordan en kan definere nasjonal trygghetsfølelse.

Videre beskriver Infrastrukturutvalget nasjonal trygghetsfølelse som en subjektiv størrelse. Det går ut på at samfunnet fungerer normalt og at de ulike risikoene er kjente og under kontroll. Utelukkelse av befolkningens trygghetsfølelse er en situasjon der den opplevde følelsen av trygghet erstattes av frykt, usikkerhet og tvil i store deler av befolkningen.

Risikopersepsjon dras også inn i beskrivelsen av begrepet. Det er ikke noen direkte sammenheng mellom den reelle sikkerhetssituasjonen i samfunnet og trygghetsfølelsen i befolkningen. Misforholdet mellom den reelle sikkerhetssituasjon og befolkningens trygghetsfølelse kan danne forventninger om tiltak i sikkerhetsarbeidet som objektivt sett kan være uhensiktsmessige. Disse uhensiktsmessige forventningene kan legge press på grunnleggende rettigheter som for eksempel personvern, rettssikkerhet, eiendomsrett, ytringsfrihet og bevegelsesfrihet. Tiltak som objektivt sett ikke tjener noe annet formål enn å vise at myndighetene responderer på befolkningens opplevde sikkerhetsbehov kan også iverksettes når uhensiktsmessige forventninger oppstår.

3.0 METODE

3.1 Forskningsdesign

Forskningsdesignet er en integrert beskrivelse og rettferdiggjøring av de tekniske beslutningene som blir gjort i planleggingen av et forskningsprosjekt (Blaikie, 2010). Design av oppgaven er en prosess hvor man foretar valg relatert til hvordan prosjektet skal gjennomføres.

Formålet med denne studien er å finne ut hva samfunnssikkerhet innebærer, samt og se på hvilke oppfatninger de som jobber med dette har om begrepet. For å finne svar på denne problemstillingen er en nødt til å foreta noen valg av metoder som kan vise veien frem.

Hovedsakelig innen forskning skiller man mellom bruk av kvalitativ og kvantitativ metode. Forskjellene mellom disse metodene er fortrinnsvis at de kvalitative metodene søker å gå i dybden av et fenomen, mens den kvantitative vektlegger utbredelse og antall (Thagaard, 2011). De kvalitative og kvantitative tilnærmingene innebærer betydelige ulikheter i hvordan forskningen legges opp og de data undersøkelser fører til. Grønmo (2004) hevder ifølge Thagaard (2011) at kvalitative problemstillinger er rettet mot analytiske beskrivelser, mens de problemstillinger som belyses i kvantitative tilnærminger dreier seg om statistiske generaliseringer. I det metodiske opplegget er de kvalitative studiene preget av fleksibilitet ved at opplegget kan endres i løpet av forskningsprosessen og dermed tilpasses erfaringer og nye utfordringer underveis. Kvantitative undersøkelsesopplegg er derimot preget av sterk strukturering. I forhold til kildene fremhever Grønmo (i Thagaard, 2011) at kvalitative studier har en egenart av nærhet og sensitivitet i forhold til kildene, mens kvantitative studier er preget av større avstand mellom forsker og de kilder som anvendes. Når det gjelder tolkningsmuligheter finnes det også forskjeller i disse to metodene. Kvalitative tilnærminger knyttes til et fleksibelt design som gir gode muligheter for relevante tolkninger. Kvantitativ forskning er derimot grunnlagt på et strukturert design og et avstandspreget og selektivt forhold til kildene. Resultatene får da et avgrenset og enhetlig datasett som gir grunnlag for at tolkningene får en mer presis form.

I denne studien er det lagt opp til en kvalitativ forskningstilnærming. Det har jeg valgt gjennom at jeg ønsker å oppnå en dypere forståelse av begrepet samfunnssikkerhet. Dokumentanalysen er av kvalitativ karakter, det samme er intervjuene som er utført i oppgaven.

Ved at jeg har brukt både dokumentanalyse og intervju som datainnsamlingsmetoder kan man karakterisere framgangsmåten som metodetriangulering. Bodil Ellefsen skriver i kapittelet om triangulering hos Lorensen (1998) at triangulering er en måte å kartlegge et terreng på ved hjelp av vinkelmåling. I forskningslitteraturen brukes begrepet først og fremst om å kombinere ulike metodiske tilnærminger i en og samme undersøkelse. Triangulering kan brukes på to måter ifølge Ellefsen (i Lorensen, 1998). Den kan brukes som et valideringsinstrument for å styrke funnene og overkomme svakheter når kun én metodetilnærming har vært brukt, men også som et metoderedskap for å få flere perspektiver på samme fenomen. I denne oppgaven brukes triangulering til begge deler. Det brukes som et valideringsinstrument gjennom at man først går i skriftlige dokumenter for å finne ut hvordan samfunnssikkerhet er beskrevet der. Deretter har jeg intervjuet mennesker som jobber med dette for å se om de er inne på noe av det samme. Trianguleringen brukes også for å få fram flere perspektiver på samme fenomenet. De kvalitative intervjuene og dokumentanalysen får frem et dypere og mer nyansert bilde av hva samfunnssikkerhet innebærer gjennom offentlige dokumenter (stortingsmeldinger og NOUer), samt ved å spørre personer som jobber i den offentlige forvaltningen. Det nasjonale risikobarometeret utført av DSB får dessuten frem hva Norges befolkning mener om beredskapsrelevante tema. Det nasjonale risikobildet, også utført av DSB, bidrar til å vise hva myndighetene mener det bør jobbes mer med innenfor samfunnssikkerhet på grunnlag at det på disse områdene finnes utfordringer i samfunnssikkerhetsarbeidet.

Valg av forskningsstrategi er ifølge Blaikie (2010) det nest viktigste valget i forskningsdesignet. Dette begrunnes med at han tror kunnskap innen samfunnsvitenskapene bare kan utvikles gjennom en eller en kombinasjon av de fire forskningsstrategiene; den induktive, deduktive, retroduktive eller abduktive. Den induktive forskningsstrategien handler om at teorien utvikles fra data. Den induktive fremgangsmåten er basert på en antakelse om at teoretiske perspektiver kan utvikles på grunnlag av akkumulasjon av empiriske studier. Det opprinnelige datamaterialet kan suppleres med nye undersøkelser for

å fremheve mønstre og sammenhenger (Thagaard, 2011). Oppgaven startet med å gjennomgå data fra offentlige myndigheter som omhandlet samfunnssikkerhet. Videre intervjuet jeg også personer som jobber med samfunnssikkerhet i det offentlige på lokalt regionalt og sentralt nivå for å få et innblikk i hva de mente samfunnssikkerhet handlet om, samt å se om det samsvarte med det som opprinnelig ble skrevet i dokumentene. Gjennom en slik framgangsmåte vil oppgaven ha en induktiv og en eksplorativ karakter ut fra beskrivelsene til Thagaard (2011).

Gjennom intervjuene har jeg prøvd å få fram personers oppfattelse av hva samfunnssikkerhet er. Denne metoden henger sammen med Blaikies (2010) beskrivelse av abduksjon hvor en tar utgangspunkt i den sosiale verden som aktørene oppfatter. En vil med en slik abduktiv strategi kunne beskrive motiver og meninger til aktører og sette disse inn i en vitenskapelig diskurs. Oppgaven vil derfor også ha en strategi som passer innenfor abduksjon på dette området.

For å belyse hva som er blitt gjort når og til hvilket formål presenteres her en oversikt over gjennomføring av studien:

Tid	Tiltak	Formål	Merknad
Januar/Februar 2011	Lese relevant fagstoff rundt begrepet samfunnssikkerhet. Starte utforming av forskningsdesign	Få tak i kjernen og finne problemstilling Få kontroll, plan og en oversikt	
Mars 2011	Utføre dokumentanalyse av stortingsmeldinger og NOU'er. Bakgrunn for valg av tema Spørsmålsutforming Finne passende intervjuobjekter.	Finne ut hva myndighetene egentlig mener med begrepet, da det startet politisk	Her finner jeg mye av grunnlaget for spørsmålene til intervjuguiden.
April 2011	Skrive om DSBs risikobarometer i empiri	Vise hva befolkningen mener er relevante tema å fokusere på innen	Kvantitativ undersøkelse fra DSB kalt beredskapsbarometeret.

	Starte på metodekapittelet.	samfunnssikkerhet. Gjør rede for hva man har gjort, og hvilke valg man har tatt i forskningsprosessen.
Desember 2011	Skrive teoridel Finpusse spørsmål til intervju.	Viktig å ha godt formulerte og gjennomtenkte spørsmål
Januar/Februar 2012	Foreta intervju Transkribere opptakene fra intervjuene ordrett.	Finne svar på problemstillingen Validitet
Mars/April/Mai 2012	Skrive ned funn fra intervju i empiridel, drøfte og avslutte.	

Videre kommer jeg nå inn på de ulike datainnsamlingsmetodene som er brukt i oppgaven; dokumentanalyse og kvalitative intervjuer.

3.1.1 Dokumentundersøkelse

En dokumentundersøkelse måler forhold indirekte når primærdata synes umulig å innhente og kan brukes når vi ønsker synspunkter eller fortolkning av en hendelse, eller hva mennesker faktisk har gjort i en situasjon (Jacobsen, 2005).

I en dokumentundersøkelse benytter man seg altså av såkalte sekundærdata. Sekundærdata er data som er samlet inn av andre. Et problem knyttet til bruk av sekundærdata kan være at slike data kan ha vært samlet inn og brukt i en helt annen hensikt. Det kan dermed oppstå et misforhold mellom den informasjonen vi kan benytte, og det vi ønsker å benytte den til (Jacobsen, 2010). Opphavet til sekundærdataene er i dette tilfellet data som er samlet inn og skrevet av sentrale myndigheter. Det vil da være rimelig å kunne feste stor tillit til datakilden.

Første del av dokumentundersøkelsen i denne oppgaven består i all hovedsak av politiske dokumenter av typen stortingsmeldinger og NOUer. Litteraturen ble lastet ned fra internett gjennom www.regjeringen.no. For å finne aktuelle dokumenter for problemstillingen ble søkeordet samfunnssikkerhet brukt. I dokumentundersøkelsen ble stortingsmelding nr 17 (2001-2002), 39 (2003-2004) og 22 (2007-2008) gått igjennom. Jeg valgte i tillegg å gå igjennom forarbeidene (NOUene) til stortingsmelding nr 17 og 22, da disse stortingsmeldingene er pensum i flere fag i masterutdannelsen i Samfunnssikkerhet i Stavanger og regnes for å være viktige i grunnforståelsen av faget. Innholdet fra denne delen av dokumentundersøkelsen blir brukt i oppgavens innledning, i empiridelen og som diskusjon i drøftingskapittelet. Målet med å bruke denne type dokumenter er å finne ut hvordan begrepet samfunnssikkerhet oppsto, hvilket meningsinnhold som ble tillagt begrepet og om det er kommet endringer underveis. Samfunnssikkerhet oppstod som et politisk begrep, og dermed er det naturlig å gå inn i politiske dokumenter for å finne ut hva som ble skrevet om emnet.

Det som konkret er gjort gjennom denne analysen er at jeg har lest innholdet i de nevnte stortingsmeldingene og NOUene, og prøvd å trekke ut hovedinnholdet av det jeg fant av drøfting rundt samfunnssikkerhetsbegrepet, og hvordan det historisk har endret seg gjennom de ulike politiske fokusområdene i de ulike meldingene.

En annen mulig undersøkelseeffekt knyttet til bruk av sekundærdata er hvordan dokumentenes bruk av data passer til problemstillingen. Dokumentene som er brukt i førstnevnte del av dokumentundersøkelsen er relativt omfattende. Den røde tråden i dokumentene av undersøkelsen har vært samfunnssikkerhet, og begrepet er også beskrevet i hvert dokument. Likevel har hvert dokument hatt en underliggende hovedhensikt hver gang.

I de to siste delene av dokumentundersøkelsen (rapporter fra DSB) har det vært noe lettere å trekke ut hovedinnhold og essensen i rapportene, da de har hatt et mer ensrettet tema og fokus.

I de to neste delene av dokumentundersøkelsen presenteres to rapporter fra DSB. Rapporten "Et nasjonal risikobilde" er DSBs bidrag til å gi en oversikt over risiko, sårbarhet og beredskap i Norge. Denne rapporten presenterer områder der offentlige myndigheter

vurderer at utfordringene knyttet til hendelser med lav sannsynlighet og høye konsekvenser er særlig store. Risikobildet forsøker å vise et tverrsnitt av hvilke type hendelser myndighetene mener det bør rettes særlig oppmerksomhet mot. Målsettingen med å etablere denne rapporten er å bidra til en bedre oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet og på den måten gi et bedre, felles planleggingsgrunnlag for samfunnssikkerhetsarbeidet. Fokuset i rapporten er rettet mot tverrsektorielle hendelser med alvorlige konsekvenser og som krever ekstraordinær myndighetsinnsats. Det var interessant å ta med denne rapporten for å få et bilde over hva sentrale myndigheter mener er utfordrende med dagens risikosituasjon i Norge.

Hensikten med undersøkelsen "Nasjonalt beredskapsbarometer" er å følge med på befolkningens vurderinger av beredskapsrelevante tema. Det som presenteres av undersøkelsen er en oversikt over hvilke hendelser befolkningen bekymrer seg mest for og hvilken tiltro de har til myndighetenes krisehåndtering av de forskjellige hendelsene. Undersøkelsen har blitt utført 8 ganger siden den første ble gjennomført i 2002. Det gir en god oversikt på eventuelle endringer over tid. Undersøkelsen er gjennomført ved en kvantitativ metodisk fremføring. Av dokumentene som er lest ligger 3 av dem ute på internett på DSB sin hjemmeside ved søk på "nasjonalt beredskapsbarometer" (publikasjonene fra 2006, 2007 og 2008). De foregående kan man få tak i ved direkte henvendelse til direktoratet. Siden undersøkelsen gjentas hver gang, blir også resultatene fra de foregående målingene med i hver nye publikasjon. Derfor er det kun den siste tilgjengelige utgaven (2008) som er referert til i teksten.

DSBs nasjonale risikobarometer er relevant for oppgaven fordi felles oppfatninger blant befolkningen kan påvirke politiske prioriteringer og beslutninger. Politikerne kan igjen påvirke fagfolks prioriteringer, som igjen påvirker befolkningen. Dette blir til en spiral hvor alle påvirker hverandre. Med andre ord spiller befolkningens oppfatning om hva samfunnssikkerhet dreier seg om en rolle for hvordan samfunnssikkerheten forvaltes og oppfattes.

En svakhet med sistnevnte undersøkelse er at folk har blitt spurt om hvilke hendelser de er mest redde for ut fra gitte hendelser. Dersom befolkningen hadde blitt spurt på fritt grunnlag ville det kunne gitt helt andre resultater. I dette tilfellet blir da funnene gjort på

basis av hva DSB på forhånd har klassifisert som relevant. Dataene som er funnet i undersøkelsen er det likevel ingen grunn til å tvile på, da den er utført av myndigheter på sentralt nivå.

3.1.2 Intervju

For å finne svar på problemstillingen har jeg også valgt å foreta åpne individuelle intervju med folk som jobber med samfunnssikkerhet både på lokalt, regionalt og sentralt nivå. Åpne individuelle intervjuer er hensiktsmessige til å få fram enkeltindividers fortolkning av et eller annet fenomen (Jacobsen, 2005). I denne oppgaven er fenomenet som en ønsker å belyse begrepet samfunnssikkerhet. Valg av metode for datainnsamling har konsekvenser for resultatene i undersøkelsen. Jeg valgte å foreta intervjuene ansikt-til-ansikt til tross for at det krevde en del reisevirksomhet. Dette fordi det i samtale blir lettere å oppfatte kroppsspråk og signaler når man er tilstede enn gjennom for eksempel telefonintervju.

Det finnes også grader av strukturering av det åpne intervjuet. Jeg valgte å foreta delvis strukturert tilnærming til intervjuet. Det vil si at jeg laget en intervjuguide med 14 spørsmål som et utgangspunkt for intervjuet. Det delvis strukturerte, eller halvstrukturerte intervjuet som Kvale(2001) kaller det, har en rekke temaer som skal dekkes og forslag til spørsmål. En fordel ved kvalitativt intervju er at informantene får brukt egne ord når de skal fortelle, og at jeg som intervjuer får muligheten til å forfølge og utdype svarene. Ved bruk av det halvstrukturerte intervjuet har jeg en mulighet til å følge opp spørsmål ettersom informanten kommer inn på temaer, selv om en ikke hadde formulert disse spørsmålene i intervjuguiden på forhånd. Spørsmålene fant jeg gjennom lesning av dokumenter som omhandler samfunnssikkerhet.

Jeg sendte disse spørsmålene til respondenten på forhånd, slik at han eller hun kunne forberede seg og tenke seg om før selve intervjuet. Jeg fant dette nødvendig, da spesielt det med definisjon av samfunnssikkerhetsbegrepet ikke er noe de som jobber med dette sitter og grubler på i det daglige. Temaet er ikke i nevneverdig grad et følsomt tema som respondentene kunne tenkes å reservere seg mot eller komme med "korrekte"/usanne opplysninger om hvis de visste hva de ville bli spurt om på forhånd.

Jeg har foretatt 13 intervjuer. Angående størrelsen på utvalget er begrunnelsen tatt delvis i form av tid til rådighet i forskningsprosessen, men også i forhold til at funnene som ble gjort i intervjuene begynte å konvergere ved dette antallet. Intervjuobjektene ble fordelt slik; to på sentralt nivå (DSB), tre på regionalt nivå (Fylkesmannen) og åtte på lokalt nivå (Kommunen). Da jeg kontaktet kommunene med forespørsel om intervju sendte jeg e-post til postmottaket i kommunen med forespørsel om å intervju en person som jobbet med samfunnssikkerhet i organisasjonen. I de fleste tilfellene ble jeg da formidlet videre til personer med stilling som beredskapskoordinator. I de to minste kommunene ble jeg henvist til rådmann. I de to største kommunene var det egne avdelinger for samfunnssikkerhet og beredskap, mens i de mellomstore kommunene ble jeg henvist til beredskapskoordinatoren som hadde andre kommunale oppgaver i tillegg til rollen som koordinator for beredskap. Begrunnelsen for å sende en slik forespørsel var å se hvem i kommunen som de mente jobbet med samfunnssikkerhet, da det ofte ikke er spesifiserte stillinger med ansvar for samfunnssikkerhet i kommunen. En avgrensning som ble gjort var å intervju kommunale, fylkesansatte og statlig ansatte sentralt i DSB.

I presentasjonen vil jeg beskrive informantene med nummer og forkortelser. DSB 1 og 2 er informanter i fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Fylke 1, 2 og 3 er informanter hos Fylkesmannen i avdeling for samfunnssikkerhet og beredskap. K står for kommune og er informanter fra 8 ulike kommuner i Sør-Norge, nummerert fra største kommune til minste kommune i antall innbyggere. De tre første har bystatus, de resterende 5 er tettsteder.

Av informantene var 4 kvinner og 9 menn. De er fordelt på alle tre nivåene.

Alle intervjuene ble gjennomført i løpet av januar og februar 2012. Intervjuene varte omtrent 25 – 60 minutter hver. Nesten alle intervjuene ble foretatt på informantens arbeidsplass, og de fleste valgte tidspunkt selv. Informantene fra DSB var under tidspress og ble ikke foretatt under ideelle vilkår. Datamaterialet ble tatt opp på lydbånd, og ble deretter transkribert.

3.2 Validitet og reliabilitet

Reliabilitet handler om hvor pålitelige resultatene er, mens validitet handler om hvorvidt en har undersøkt det en er ment å skulle undersøke (Kvale, 2001).

Thagaard (2011) forteller at begrepet reliabilitet i utgangspunktet refererer til spørsmålet om en annen forsker som anvender de samme metodene ville kommet frem til samme resultat. Reliabilitet kan i den sammenheng kobles mot repliserbarhet. Dette er imidlertid vanskelig å få til gjennom kvalitative studier da det er vanskelig for en forsker å opptre på samme vis selv om man studerer det samme flere ganger. Argumentasjonen for reliabilitet i kvalitative studier vil med dette innebære at forskeren reflekterer over konteksten for innsamling av data, og hvordan forskningsprosessen har utviklet seg. En redegjørelse for forskningsprosessen er gitt i det foregående gjennom presentasjon av forskningsdesign og gjennom de ulike valgte metodene.

Ved intervju som metode kan intervjuerens reliabilitet diskuteres i sammenheng med ledende spørsmål, i forhold til kategoriseringen av svarene i analysedelen og transkripsjonsfasen ifølge Kvale (2001).

Når det gjelder ledende spørsmål handler reliabiliteten om svarene man får gjennom et slikt spørsmål skyldes nettopp måten det ble spurt om på. Kvale (2001) forteller at det er et veldokumentert faktum at selv en liten omarbeiding av spørsmålsformuleringen i et intervju kan påvirke svaret man får. Selv om formuleringen av spørsmålene kan være med på å bestemme innholdet i svaret blir det ofte glemt at ledende spørsmål kan være en nødvendig del av undersøkelsen. Dette er avhengig av undersøkelsens emne og formål. I min intervjuguide har jeg brukt både åpne spørsmål og noen ganger forholdsvis ledende spørsmål. Jeg har brukt åpne spørsmål der jeg har som formål å finne ut hva samfunnsikkerhet handler om, der jeg vil få fram nyanser og spenn i hva emnet dreier seg om. Intervjuguiden bruker også ledende spørsmål, og det har jeg funnet nødvendig på de områdene jeg er ute etter en spesiell problemstilling eller å spør om en spesiell årsakssammenheng. Ledende spørsmål har også blitt brukt underveis i intervjuene (utenfor intervjuguiden) for å sjekke intervjusvarenes reliabilitet og for å verifisere intervjuerens tolkninger.

Av Kvale (2001) fremgår det også at i en studie hvor det er flere tolkere i analyse- og kategoriseringsfasen er det mulig å styrke reliabiliteten. På den måten kan man oppnå en viss kontroll av vilkårlig eller partisk subjektivitet. Ved at jeg har gjennomført intervjuene og undersøkelsen alene, kan i så måte være en svakhet for denne studien.

Når det kommer til reliabilitet og validiteten for transkriberingsfasen, ble alle intervjuene som tidligere nevnt spilt ordrett inn på lydband. Intervjuene ble gjennomført med ganske tette mellomrom. Jeg begynte den første transkriberingen umiddelbart etter første intervju, men klarte ikke å bli ferdig før jeg var i gang med samtaler med neste intervjuobjekt. Dette kan ha hatt en negativ virkning på reliabiliteten i forhold til at man kan ha glemt stemningen og det emosjonelle rundt intervjuet. Transkriberingen av alle intervjuene ble da altså gjennomført løpende mellom intervjuene, samt rett etter samtlige var ferdige. Ved at jeg utførte intervjuene med personlig tilstedeværelse var en fordel, da minner og stemning fort kom tilbake da jeg startet lyttingen til lydbandet. Lydopptaket har også vært av god kvalitet, og jeg har hatt få problemer med å forstå hva som blir sagt.

Hva validitet angår fremkommer det fra Jacobsen (2005) at det handler om hvor god den begrepsmessige gyldigheten er, hvor god den interne gyldigheten er og hvor god den eksterne gyldigheten er.

Den begrepsmessige gyldigheten omhandler hvorvidt vi faktisk har målt det vi påstår at vi har målt. Det vil være å undersøke om vi har fått tak i den riktige informasjonen og brukt rette måleapparater og undersøkelsesdesign som var hensiktsmessig for å innhente den informasjon vi ønsket. Et utgangspunkt for å undersøke dette er å se på problemstillingen. Har studien svart på problemstillingen? I denne oppgaven var det å finne ut hva samfunnssikkerhet er i lys av å se hvilke oppfatninger de som arbeider med dette har. I så måte var kvalitative intervju hensiktsmessige ved at en ved bruk av en slik metode får dybde og innsyn i oppfatninger ut fra informantens egne ord, og ikke gjennom standardiserte svaralternativ som hadde vært aktuelt ved en kvantitativ tilnærming. Gjennom dokumentundersøkelsen fikk jeg også innblikk i hvordan begrepet oppstod og utviklet seg, og det var gjennom denne undersøkelsen spørsmålene til intervjuguiden ble utviklet.

Hvor god den interne gyldigheten er handler om hvor god dekning vi har i våre data for å trekke de konklusjoner vi gjør. En fordel i denne studien er at man har metodetriangulert.

Det vil i så måte bety at en styrker gyldigheten til funnene dersom man har kommet frem til samme konklusjon i begge metodene.

Den eksterne gyldigheten omtales i neste delkapittel.

3.3 Overførbarhet

Hvorvidt resultatene man kommer fram til er overførbare er et spørsmål som stadig stilles innen forskning (Kvale, 2001). Et ønske om overførbarhet vil i denne sammenheng bety om de resultatene studien har kommet fram til også kan gjelde for en større gruppe enn den vi har undersøkt (Jacobsen, 2005). I utgangspunktet vil det være vanskelig i en kvalitativ undersøkelse å komme med sterke generaliseringer, da en i utgangspunktet har for lite utvalg. Det er likevel noen forhold i kvalitative studier som man gjennom argumentasjon kan sannsynliggjøre overførbarhet.

I denne studien har det blitt benyttet 13 informanter til intervju, som således er et lite utvalg og vanskeliggjør overførbarhet i utgangspunktet. Jeg vil trekke frem noen punkter som likevel kan styrke den eksterne gyldigheten i denne studien.

Jeg har brukt to ulike metodiske tilnærminger til å finne datagrunnlag for mine konklusjoner, såkalt metodetriangulering. Mange av funnene som er blitt gjort har fremkommet fra begge metodene, og kan således styrke overførbarheten.

Begrunnelsen bak tallet 13 som ble antall intervju i oppgaven var at svarene ved dette antall intervju startet å konvergere. Det vil si at synspunkter og svar i intervjuene begynte å komme igjen blant flere enheter, og det fremkom færre nye fenomener. Funnene som gikk igjen samsvarte i tillegg med en logisk intern konsistens som samsvarte med det jeg hadde lest i dokumentene.

4.0 EMPIRI

I dette kapitlet presenteres resultater fra dokumentanalysen og fra de 13 intervjuene som ble gjennomført. Dokumentanalysen starter med analyse fra de nevnte stortingsmeldingene og NOUene hvor man var ute etter utviklingen av begrepet og hvilket meningsinnhold begrepet ble tillagt. Videre i analysen presenteres også de to undersøkelsene fra DSB: Det nasjonale risikobildet som gir en oversikt over nasjonal risiko og sårbarhet og det nasjonale beredskapsbarometeret som gir en oversikt over hvilke hendelser befolkningen bekymrer seg mest for, og hvilken tiltro de har til myndighetenes krisehåndtering.

Resultatene fra de individuelle intervjuene blir kategorisert i forhold til de innledende forskningsspørsmålene;

- Hvordan har forståelsen av samfunnssikkerhet utviklet seg?
- Hva er man opptatt av innen samfunnssikkerhet?
- Hvordan defineres og avgrenses samfunnssikkerhet?

Begrunnelsen for å legge frem resultatene fra dokumentanalysen først er at det var den første del av dokumentanalysen som ble gjennomført først, og som spørsmålene som ble stilt i intervjuene i hovedsak ble tatt utgangspunkt i.

4.1 Et historisk tilbakeblikk på utviklingen av samfunnssikkerhetsbegrepet

Gjennom kongelig resolusjon av 3. September 1999 ble et bredt sammensatt utvalg, heretter Sårbarhetsutvalget, oppnevnt under ledelse av Kåre Willoch for å utrede samfunnets sårbarhet og beredskap. Utvalgets mandat var hovedsakelig å utrede samfunnets sårbarhet med sikte på å styrke samfunnets sikkerhet og beredskap. Det vil si at de skulle analysere og vurdere sårbarhet og beredskap i samfunnet, og på grunnlag av det gi anbefalinger til tiltak for å sikre en akseptabel sikkerhet for sivilbefolkningen og kritiske samfunnstjenester i fred, kriser og krig.

Sårbarhetsutvalget presenterte et virkelighetsbilde om at samfunnet er blitt mer sårbart enn før, til tross for at bygninger, maskiner, transportmidler og andre teknologiske nyvinninger er blitt tilsynelatende sikrere med tiden. De pekte på at en svikt i få avgjørende samfunnsfunksjoner kunne føre til store problemer i samfunnet. Teknologiske endringer, økt kompleksitet i samfunnet, økt kostnads- og effektiviseringspress, bemanningsreduksjon i mange virksomheter og utsetting av offentlige tjenester til kommersielle virksomheter er noen av forklaringene for at vi står ovenfor nye samfunnsutfordringer.

Sårbarhetsutvalget viser til et endret trusselbilde etter slutten av den kalde krigen. Sikkerhetsutfordringene har endret seg betraktelig etter den. Trusselbildet er forskjøvet fra det manuelle mot det elektroniske. Forandringer i bruk av IKT-redskaper endrer betydningen av landegrenser i sikkerhets- og beredskapssammenheng. Et viktig utviklingstrekk er at det finnes andre mulige motstandere enn nasjonalstater. Den sikkerhetspolitiske situasjonen i Norge er siden 1980-tallet betydelig forbedret. Sårbarhetsutvalget beskriver en tilstand hvor sannsynligheten for konflikter i nærområdene er betydelig redusert, men ikke forsvunnet i Europeisk målestokk. Internasjonale forbindelser ute i verden kan føre til at vi blir trukket inn i konflikter. Terrorangrep og sabotasje mot infrastruktur mål har ikke skjedd ofte i fredstid, men utvalget ser ikke bort fra det som en fremtidig trussel.

Sårbarhetsutvalget definerte aldri samfunnssikkerhet som begrep, men skrev om samfunnets sikkerhet. En tilnærming for å feste begrepsinnholdet når det gjelder samfunnssikkerhet er å se på hva slags temaer som ble tatt opp i utredningen:

- Beskyttelse av IKT og kraftforsyning
- Transportsikkerhet
- Forsyningsberedskapen
- Olje- og gassvirksomheten
- Smittevern
- Matvaretrygghet
- Vannforsyning
- Atomtrusselen
- Trusselen fra kjemiske og biologiske stridsmidler
- Massetilstrømning av flyktninger

- Informasjonsberedskap før og under en krise
- Organisert kriminalitet, terror og sabotasje
- Redningstjenesten
- Tilfluktsrom, varsling og evakuering

Mange av disse temaene som ble tatt opp bærer preg av en tanke om at det er trusler utenfra som utgjør sårbarheten enn virksomheten i seg selv.

Sårbarhetsutvalgets rapport inngikk som et sentralt premiss for stortingsmelding nr 17 hvor begrepet samfunnssikkerhet endelig ble definert:

"Samfunnssikkerhet er den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger (s.4)".

Det understrekes i meldingen (nr 17) at samfunnssikkerhetsbegrepet brukes bredt og dekker sikkerhet mot hele spekteret av utfordringer. Med det menes fra begrensede, naturskapte hendelser, via større krisesituasjoner som representerer omfattende fare for liv, helse, miljø og materielle verdier, til sikkerhetsutfordringer som truer nasjonens selvstendighet eller eksistens.

Senere i meldingen står det at samfunnssikkerhetsarbeidet skal med utgangspunkt i risiko-, trussel- og sårbarhetsutviklingen bidra til at skadepotensialet fra farene samfunnet står overfor bli redusert. Utgangspunktet for arbeidet er faren for store ulykker, kriser og krig. Det skal legges vekt på de alvorligste hendelser samfunnet kan bli stilt overfor. Dette kan eksempelvis være omfattende naturkatastrofer, svikt i kritisk infrastruktur, anslag med masseødeleggelsesmidler og væpnede konflikter.

Visjonen for samfunnssikkerhetsarbeidet er at det ikke skal forekomme større skader på liv, helse, miljø eller materielle verdier som følge av svikt i kritiske funksjoner eller for samfunns- og krigsviktige virksomheter enten svikten skyldes tilsiktede handlinger eller utilsiktede hendelser eller fenomener.

Ved å rette oppmerksomheten mot de alvorligste hendelser, avgrenses det mot det løpende sikkerhetsarbeid som foregår på en rekke sektorer i samfunnet. Samfunnssikkerhetsarbeidet foregår imidlertid svært ofte i forlengelsen av dette arbeidet, slik at krisehåndteringen

foregår med utgangspunkt i samfunnets normalapparat. Dette er sentralt for organiseringen av samfunnssikkerhetsarbeidet.

Vektleggingen av de alvorligste hendelser danner også grunnlaget for arbeidsmetodene som velges i samfunnssikkerhetsarbeidet. Når alle deler av samfunnet må ta høyde for at kriser kan oppstå, stiller dette krav til at den enkelte virksomhet og den enkelte borger har et gjennomtenkt forhold til hvordan man selv skal opptre og hva man kan bidra med. Dette må nedfelles i planer og rutiner. Samfunnet må dernest sikre at de planer og rutiner man har samlet sett tar høyde for og gjør samfunnet i stand til å møte de situasjoner man frykter. Dette danner utgangspunkt for hvilke tiltak som iverksettes på samfunnssikkerhetsområdet (St.mld nr 17).

I Stortingsmelding nr 17 står også følgende om ansvar for samfunnssikkerheten:

”Tryggheten for liv, helse, miljø og materielle verdier er uløselig knyttet til velstandsnivået i samfunnet. Arbeidet med samfunnssikkerhet skal bidra til en slik trygghet. Totalforsvaret skal videreutvikles og det skal sikres at samfunnet har en gjennomgående sikkerhet og beredskap. Den enkelte borger skal vite at Norge er et trygt land å bo i, men må også selv ha et bevisst forhold til sin egen trygghet. Ordføreren skal påse at lokalsamfunnet og det lokale tjenestetilbudet er trygt og må bidra til dette sammen med borgerne, øvrige myndigheter og næringsliv. En god lokal beredskap bidrar også til en god nasjonal beredskap. Staten har blant annet som oppgave å beskytte samfunnet mot de alvorligste trusler det kan stå overfor. Både for å forebygge og når kriser håndteres må alle krefter mobiliseres. En felles innsats gir samfunnet en gjennomgripende sikkerhet (s.2).

I stortingsmelding nr 39 (2003-2004) om samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid er det sentrale med samfunnssikkerhetsarbeidet beskyttelse av sivilbefolkning og vitale samfunnsinteresser i en tid hvor militær trussel ikke er fremtredende. Meldingen henviser til målsetninger for samfunnssikkerhetsarbeidet i framtiden beskrevet i Innst. S. nr 9 (2002-2003):

- Det skal oppleves trygt og sikkert å leve og virke i Norge
- Samfunnets samlede ressurser skal settes inn i samfunnssikkerhetsarbeidet gjennom samordnet bruk og prioriteringer
- Vi skal bidra aktivt innen internasjonale organisasjoner for indirekte å styrke det nasjonale samfunnssikkerhetsarbeidet

- Samfunnssikkerhetsarbeid skal ha høy prioritet
- Forebyggende samfunnssikkerhetsarbeid skal prioriteres, samtidig som trening og øvingsoppgaver skal intensiveres.

Under avsnittet om prioriteringer viser også meldingen (nr 39) til at risiko skal legge grunnlag for prioriteringer i samfunnssikkerhetsarbeidet. De understreker at både hendelser med høy sannsynlighet og mindre konsekvenser (som trafikkulykker), og hendelser med lav sannsynlighet og store konsekvenser (alvorlige atomulykker) kan sies å innebære stor risiko. Denne meldingen viser til at det er de dagligdagse hendelsene som dominerer skadebildet, og at det derfor er riktig å satse på samfunnets grunnberedskap. Denne grunnberedskapen sikres best ved å legge til rette for at hver enkelte borger, virksomhet, sektor og nødetat kan forebygge og håndtere både dagligdagse og ekstraordinære hendelser.

En kan med dette si at stortingsmelding nr 39 beveger seg bort fra det som ble uthevet i stortingsmelding nr 17 om at de alvorligste hendelsene skulle vektlegges. Her er det dagligdagse hendelser som prioriteres. I meldingen (nr 39) står det også at det grunnleggende mål for alt samfunnssikkerhetsarbeid er å forebygge at uønskede hendelser inntreffer og minimalisere konsekvensene når slike situasjoner skulle oppstå. Det er her ikke lenger snakk om de ekstraordinære hendelsene, men de uønskede hendelsene som ligger til grunn.

Regjeringen Bondevik 2 nedsatte Infrastrukturutvalget som det senere har blitt kalt, til å se nærmere på "*beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner*". De gav ut en NOU 2006:6 Når sikkerheten er viktigst. I etterkrigstiden har utbygging av ulike infrastrukturer og samfunnsfunksjoner vært en forutsetning for fremveksten av det moderne velferdssamfunnet. Den kalde krigen la rammen for sikkerhetstiltakene. Etter den kalde krigen er det teknologisk utvikling, markedskrefter og et ønske om effektiv og økonomisk drift som har drevet frem utforming og bruk av infrastrukturen og samfunnsfunksjonene. Høy kompleksitet i og stor avhengighet av kritiske infrastrukturer og samfunnsfunksjoner gjør det vanskelig å forutse hva som kan gå galt, og hvilke konsekvenser det kan få hvis noe svikter. Den offentlige utredningen definerte kritisk infrastruktur som:

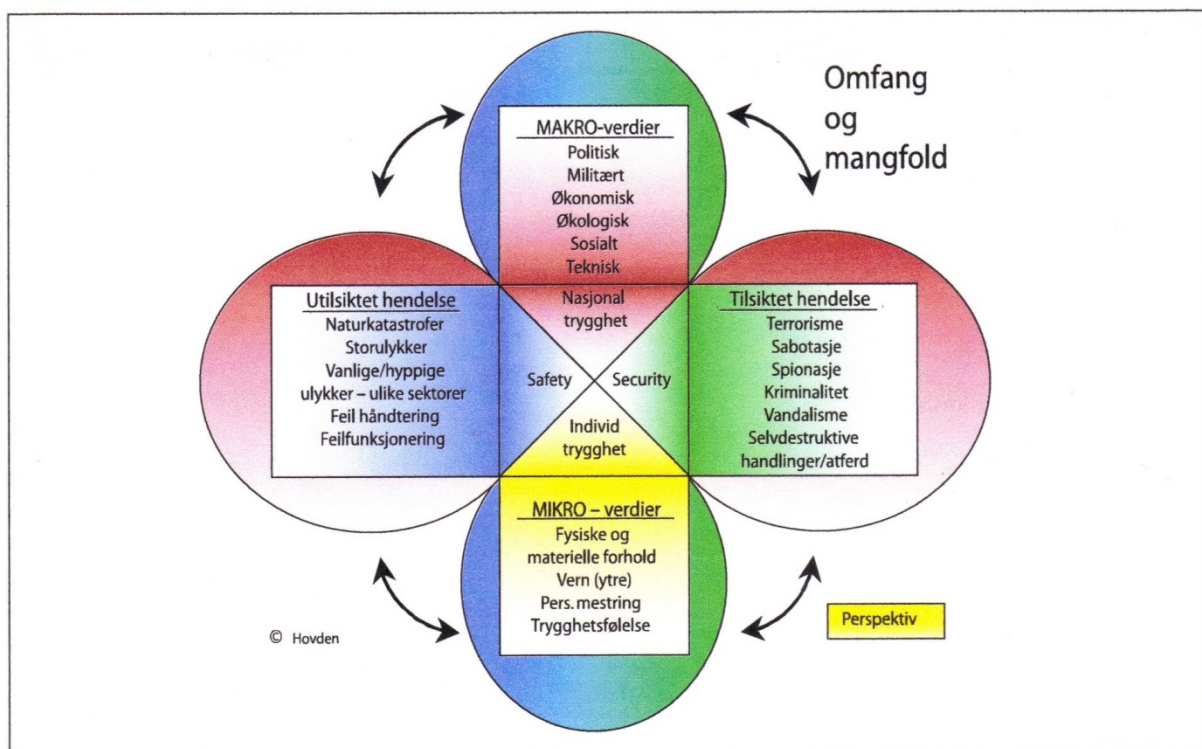
De anlegg og systemer som er helt nødvendige for å opprettholde samfunnets kritiske funksjoner som igjen dekker samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse (s.16)

De identifiserte elektrisk kraft, elektrisk kommunikasjon, vann og avløp, transport, olje og gass og satellittbasert infrastruktur som kritisk infrastruktur. Kritiske samfunnsfunksjoner ble identifisert til å gjelde bank og finans, matforsyning, helse-, sosial-, og trygdetjenester, politi, nød- og redningstjeneste, kriseledelse, (storting og regjering, domsstolene, forsvar, miljøovervåkning og renovasjon).

I denne offentlige utredningen (2006:6) brukes notatet til Kjetil Sørli (2005) om *Et blikk på begrepet samfunnssikkerhet for å operasjonalisere "nasjonal trygghetsfølelse"* som grunnlag for å beskrive samfunnssikkerhetsbegrepet.

Begrepet beskrives i denne rapporten som flertydig. Begrepet knyttes til alle typer påkjenninger samfunnet kan utsettes for, og er ikke knyttet til et spesielt scenario. Det stadfestes at samfunnssikkerhetsbegrepet favner over påkjenninger som påvirker nasjonens indre sikkerhet, vitale nasjonale interesser, tiltak for å ivareta befolkningens trygghetsfølelse og tiltak for å sikre kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner.

En figur (4.1) vises til når det gjelder å illustrere bredde og omfang av risiko og sårbarhet for samfunnet og individet generelt. Den presenteres som en oversikt over forhold som kan falle innenfor samfunnssikkerhetsbegrepet.



Figur 4.1 The vertical macro-micro perspective on risk management combined with types of hazards/ threats and events (Hovden, 1998).

I beskrivelsen av begrepet identifiseres det i denne utredningen tre ulike definisjoner; en bred definisjon, en snever definisjon og en politisk definisjon.

Den brede tilnærmingen har tre aspekter ved seg;

- Samfunnssikkerhet er å kunne forebygge og håndtere ekstraordinære hendelser
- Samfunnssikkerhet er å ha ressurser til å forebygge og håndtere dagligdagse hendelser
- Samfunnssikkerhet er å forhindre at mindre hendelser blir så mange at det går ut over samfunnet.

Et samlet trekk for alle tre aspektene i denne brede definisjonen er at de har med samfunnets evne til å minimalisere alle tenkelige former for risiko. Kritik mot denne definisjonen av begrepet kan være at den er upresis og vanskelig å bruke i praksis. Det understrekes at den kan være vanskelig å bruke i forhold til en politisk virkelighet hvor det alltid vil være et spørsmål om å prioritere.

Den snevre versjonen av samfunnssikkerhetsbegrepet har fokus på at samfunnssikkerhet innebærer å forebygge og håndtere ekstraordinære hendelser som krever ressurser ut over det vanlige. De hverdagslige hendelsene blir i denne definisjonen utelukket. De ekstraordinære hendelsene får her hovedfokus da de har et meget stort skadepotensial. Hverdagslige hendelser utelukkes altså for at de ikke skal ta over fokus, slik at en glemmer de ekstraordinære hendelsene.

Den tredje definisjonen av begrepet samfunnssikkerhet er den politiske. Her understrekes det at begrepet stadig er i endring, og at det lar seg påvirke av den politiske virkeligheten.

I stortingsmelding nr 22 (2007-2008) presenteres ulike tiltak som er regjeringens oppfølging av målsetningen i Soria Moria-erklæringen om en helhetlig sikkerhetspolitikk og en styrket samfunnssikkerhet. Stortingsmeldingen uttrykker eksplisitt først i innledningsdelen at de bruker samfunnssikkerhetsbegrepet bredt. Det vil si fra begrensede hendelser, via større krisesituasjoner, til sikkerhetsutfordringer som truer nasjonens selvstendighet eller eksistens. Altså; de bruker begrepet slik som beskrevet i stortingsmelding nr 17 (2001-2002). Det at de eksplisitt uttrykker om det er vidt eller smalt brukt viser kanskje at det fortsatt er diskusjon angående begrepet. Det er i så fall en selvmotsigelse når det like etter står at

begrepet er godt innarbeidet. Muligens følte forfatterne seg nødt til å understreke at begrepet er ment å brukes bredt, da meldingen omhandler samfunnssikkerhet med spesiell vekt på de større og sammensatte hendelsene med store samfunnsmessige konsekvenser.

Alle de nevnte stortingsmeldingene presiserer at utgangspunktet for arbeidet med samfunnssikkerhet er prinsippene for ansvar, nærhet og likhet. Ansvarsprinsippet innebærer at den som har et ansvar i en normalsituasjon også har et ansvar i tilfelle ekstraordinære hendelser. Likhetsprinsippet betyr at den organisasjonen man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjonen man har under kriser. Nærhetsprinsippet betyr at kriser skal håndteres på et lavest mulig nivå.

4.2 Nasjonalt risikobilde

Hvert år gir DSB ut rapporten "Nasjonalt risikobilde". Denne gis ut i henhold til en av DSBs hovedstrategier om å systematisk identifisere og synliggjøre risiko, sårbarhet og beredskap i samfunnet. Målsettingen med å etablere et nasjonalt risikobilde er å bidra til en bedre oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet med tanke på å gi et bedre felles planleggingsgrunnlag for samfunnssikkerhetsarbeidet. Oppmerksomheten er rettet mot tverrsektorielle hendelser med alvorlige konsekvenser, som krever ekstraordinær myndighetsinnsats.

Rapporten som gis ut hvert år kommer i to deler; en oversiktsdel som presenterer en første versjon av et nasjonalt risikobilde og en fordypningsdel med en grundigere analyse av et utvalgt tema. Tidligere rapporter har tatt for seg temaer som:

- Samfunnets evne til å håndtere større hendelser (2005).
- Potensiell sårbarhet ved aldring i kritisk infrastruktur (2005).
- Sårbarhet overfor naturutløste katastrofer (2006).
- Samfunnssikkerhetsmessige konsekvenser av en pandemi (2008).
- Risiko, sårbarhet og beredskap i nordområdene (2009).
- Et nasjonalt risikobilde – eksempelet farlige stoffer (2010).
- Myndighetenes kommunikasjon med befolkningen før, under og etter en krise (2010).

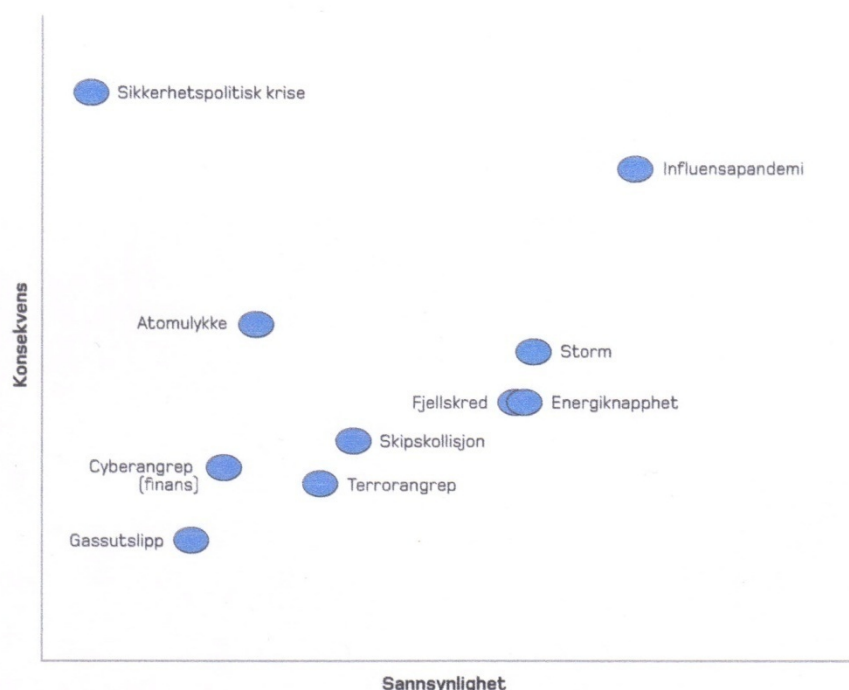
Fordypningstemaet i den siste rapporten NSBR 2011 er sikkerhet i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner – modell for overordnet styring av risiko.

Risikomatriksen under viser sannsynligheten for og konsekvensene av særlige alvorlige hendelser på de enkelte risikoområdene i den siste utgitte rapporten NSBR 2011. DSBs nasjonale risikobilde tar for seg utplukkede områder der offentlige myndigheter vurderer at det finnes store utfordringer. Områdene som blir valgt er knyttet til hendelser med lav sannsynlighet og høye konsekvenser. Risikobildet søker på den måten å presentere et tverrsnitt av hvilke type hendelser myndighetene mener det bør rettes særlig oppmerksomhet mot. I den siste rapporten NSBR 2011 har de gått igjennom 9 risikoområder fordelt på tre kategorier og den presenteres nedenfor i figur 2:

Naturhendelser – ekstremvær, fjellskred og influensapandemi

Store ulykker – farlige stoffer, skipskollisjon og atomulykke

Tilsiktede hendelser – terrorangrep, sikkerhetspolitiske kriser og cyberangrep.



Figur 1. Nasjonalt risikobilde – risikomatrikse.

Figur 2: Hentet fra DSBs rapport nasjonalt risikobilde (NSBR) 2011

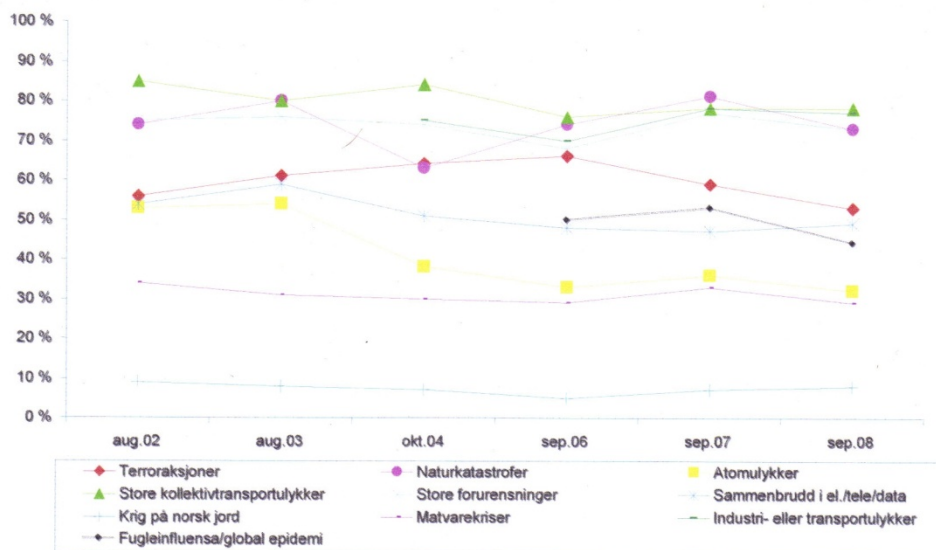
Den samlede risikoen ved naturhendelser er i analysene vurdert som relativt høy i Norge. I kategorien store ulykker er det høyest risiko knyttet til en atomulykke og skipskollisjon. Konsekvensene for en atomulykke vurderes som store, mens sannsynligheten vurderes som relativt lav. Gassutslipp er den hendelsen som vurderes å ha lavest samlet risiko. Konsekvensene for en slik hendelse vurderes begrenset på grunn av at en slik ulykke vil ramme et avgrenset geografisk område. Sannsynligheten for en slik hendelse vurderes som lav på grunn av omfattende sikring av aktuelle anlegg.

4.3 Det nasjonale risikobarometeret

Nasjonalt beredskapsbarometer er et verktøy med den hensikt å følge med i befolkningens vurderinger av beredskapsrelevante tema. Barometeret gir en oversikt over hvilke hendelser befolkningen bekymrer seg mest for (i forhold til de valg de får velge mellom), hvilken tiltro de har til myndighetenes krisehåndtering og kriseberedskap, og hvilke informasjonskanaler som vil være den mest foretrukne. Det er DSB som står for undersøkelsene som det til nå er utført åtte av siden den første kom ut i 2002. Målene for undersøkelsen er å få økt kunnskap på aktuelle områder gjennom en mer systematisk og langsiktig planlagt datainnsamling, styrke DSB sin rolle som ressurs- og kompetansesenter for kriseberedskap innenfor den offentlige forvaltning, sikre DSB sin ledelse og organisasjon løpende og relevant styringsinformasjon gjennom aktiv formidling av resultater i DSBs kanaler og å bidra til større oppmerksomhet og samfunnsdebatt omkring samfunnssikkerhet og aktuelle beredskapstema.

4.3.1 Trusselvurdering

I alle målingene som er utført fra 2002 – 2008 er befolkningen blitt spurt om sannsynlighet for at ulike typer hendelser eller kriser kan inntreffe i de kommende 5 til 10 år. Alt i alt er det spurt om 10 forskjellige alvorlige hendelser med bruk av samme skala. 2 av hendelsene var nye tema i henholdsvis 2004 og i 2006. Her er figuren som viser andel av befolkningen som anser at det er en stor eller en viss sannsynlighet for at de ulike hendelsene kan inntreffe:



Figur 1. Andel av befolkningen som mener det er en stor eller en viss sannsynlighet for at ulike typer kriser kan inntreffe de neste 5 til 10 år. N=1000.

Figur 3: Hentet fra nasjonalt risikobarometer 2008 (DSB)

Befolkningen fremstiller store kollektivtransportulykker, industri- eller transportulykker, naturkatastrofer og store forurensninger som de krisene med høyest sannsynlighet for å inntreffe. Disse hendelsene har de ansett som mest sannsynlig gjennom hele perioden det har blitt foretatt målinger. En generell utviklingstrend fra 2007 til 2008 er at folk vurderer risikoen for kriser generelt noe lavere.

Fra 2004 til 2007 var det en betydelig vekst i andelen som vurderte naturkatastrofer som en mulig hendelse. I den siste målingen utført i 2008, har denne andelen falt fra 81 prosent i 2007 til 73 prosent i 2008. Tallene for store forurensninger har stort sett vært stabilt høye.

I perioden 2002 til 2006 var det en gradvis vekst i andelen som vurderte terroraksjoner i Norge som en sannsynlig trussel. Etter 2006 har denne andelen falt betydelig, og er nede på 53 prosent i 2008. Atomulykker inngår ikke blant de viktigste hendelsene i risikobildet, og har i de siste målingene gått tilbake.

De som vurderer omfattende sammenbrudd i elektrisitet, tele eller data som sannsynlig har hatt en jevn nedgang fra toppnivået i august 2003 til september 2007. I 2008 ligger nivået på samme sted som i 2007.

Folkets risikovurdering av en global epidemi eller fugleinfluensa har falt betraktelig fra 2007 (53 prosent) til 2008 (44 prosent). En matvarekrise inngår heller ikke blant de hendelsene som vurderes mest sannsynlig. Tallene for en matvarekrise har ligget stabilt rundt 30 prosent i hele perioden.

Krig på norsk jord framstår hele perioden som den mest sannsynlige hendelsen, og ligger stabilt på rundt 10 prosent.

4.3.2 Myndighetenes krisehåndtering og kriseberedskap

DSB har spurt følgende spørsmål i alle 7 målingene siden de startet i 2002: *Hvordan tror du de ansvarlige myndigheter vil klare å håndtere følgende hendelser hvis de skulle inntreffe?* Hendelsene de er spurt i forhold til er de samme som i trusselvurderingen; terroraksjoner, naturkatastrofe, atomulykke, stor kollektiv/transportulykke, store forurensninger, sammenbrudd i el, tele og data, krig på norsk jord, matvarekrise, industri- eller transportulykke og pandemi.

Alt i alt er det en relativt stor stabilitet i befolkningens vurdering av myndighetenes evne til å mestre de ulike hendelsene gjennom årene undersøkelsene er foretatt. Tiltroen til myndighetenes mestringsevne er meget høy for samferdselsulykker (85 prosent i 2008) og store industri eller transportulykker (82 prosent i 2008). Folket har også stor tillit til myndighetens krisehåndtering ved naturkatastrofer (77 prosent i 2008) og matvarekriser (70 prosent i 2008).

Befolkningen har på generell basis mindre tillit til at myndighetene kan håndtere atomulykker og krig enn de øvrige hendelsene. Det resultatet må ses i lys av at utfordringene i krisehåndteringen vil være svært forskjellig fra de andre hendelsene (Nasjonalt beredskapsbarometer, 2008).

4.4 Presentasjon av funn fra intervju

Oppgaven handler om å finne ut hva samfunnssikkerhet innebærer, til dels gjennom å se på hva de som jobber med dette mener om emnet. Resultatene fra intervjuene blir presentert i kategorier som samsvarer med forskningsspørsmålene som ble stilt tidligere; hvordan har samfunnssikkerhet utviklet seg, hva er det man er opptatt av innen samfunnssikkerhet og hvordan defineres og avgrenses samfunnssikkerhet. Resultatet blir vist i fortellende form med innslag av sitater fra informantene.

4.4.1 Hvordan har forståelsen av samfunnssikkerhet utviklet seg?

Her ønsket jeg å undersøke hva informantene mener i forhold til om begrepsinnholdet i samfunnssikkerhet har endret seg og om arbeidsoppgavene har endret seg. Spurte også til slutt om hendelsene 22.juli har endret oppfattelsen av hva samfunnssikkerhet er for dem.

Informanten i Fylke 1 tror ikke at det er så mye fokus på innholdet i begrepet når en ikke jobber med det sånn rent teoretisk, men at innholdet i arbeidet og kvaliteten har endret seg. Informantene i DSB 2 har derimot definering av begrepet samfunnssikkerhet som en av sine jobber innenfor enheten for analyse. I skrivende stund holder de på med en ny stortingsmelding, og informanten bekrefter at samfunnssikkerhetsbegrepet er oppe til diskusjon for hver nye melding, og at det er sunt å diskutere dette. En av problemstillingene som kommer opp er hvordan en kan avgrense, da begrepet sånn sett er alt.

Fylke 2 syns innholdet i begrepet har endret seg på den måten at det nå bare er fantasien som setter grensene for hva som kan skje. Informanten peker på ulike hendelser som har endret synet på samfunnssikkerhet og beredskap i Norge på grunn av en økt globalisering: *"Hvem ville for eksempel for 15-20 år siden tenkt at en flodbølge i Thailand ville snu beredskapen i Norge på hodet? Hvem ville trodd at en vulkan-askesky på Island kunne omtrent lamme hele kongeriket"*? Som en følge av en slik utvikling viser Fylke 2 til at de i sin ros-analyse har tatt med den ukjente hendelsen. Den sier litt om hva en kan gjøre for å forberede seg best mulig på det generelle, og noe av formelen for dette er å ha en god grunnberedskap.

Mange av informantene (Fylke 3, K2, K7 og K8) viser til en endring de siste årene fra at arbeidet med samfunnssikkerhet i starten var mye mer knyttet til krigsberedskap, noe som er veldig tonet ned de siste årene. K2 sier om dette at *"da jeg overtok var den siste øvelsen de hadde hatt en 3.verdenskrigsøvelse. Sånn jobber ikke vi nå. Så det har endret seg fra å være liksom ytre påvirkninger som vi må kunne håndtere, og de ytre påvirkningene har vært sånn veldig ekstreme, til å bli mye mer integrert i arbeid med kommunens planverk og kompetanseopplæring om hvordan man skal tenke i kommunen. Og så for oss som jobber direkte med det så blir det å prøve å sy dette sammen slik at det henger i sammen. Så det har utviklet seg absolutt, og det har utviklet seg positivt"*. K2 forteller videre i denne sammenheng at den gradvise omorganiseringen av Forsvaret har formelt sett gitt utslag i den nye Sivilbeskyttelsesloven, hvor kommunene har fått den nye loven om kommunal beredskapsplikt. De venter på veiledningsmaterieell til den kommunale beredskapsplikten og syns fremtiden ser spennende ut.

Ulike nye lovverk blir nevnt også nevnt av flere andre som viktige bidrag til endring i arbeidet med samfunnssikkerhet. Den nye Sivilbeskyttelsesloven som innførte den kommunale beredskapsplikten ble nevnt av K2. K3 sier at den nye plan- og bygningsloven har vært et tidsskille når det gjelder samfunnssikkerhet, fordi den legger krav til at samfunnssikkerhet skal være en viktig faktor i all planlegging. K2 har også tatt med den nye folkehelsesloven og linker denne opp mot samfunnssikkerhet; *"Så i den nye Folkehelsesloven så synes jeg de trekker egentlig grensen for hva er samfunnssikkerhet, fordi der skriver de om beredskap. De flytter den oppover, så pålegger de kommunen å ha en internkontroll for alle ting som kan påvirke helse"*. Alle disse nye lovverkene har bidratt til at samfunnssikkerhet har fått et stadig høyere fokus.

Det at samfunnssikkerhet får stadig høyere fokus nevnes av flere informanter. K1 forteller at samfunnssikkerhet nå er en naturlig del av vokabularet, mens det tidligere var noe bare noen få snakket om. Fylke 1 mener også at vi er forbi dette området med hva det dreier seg om, mens vi nå er inne i fasen om hvordan vi kan utføre det. Fylke 3 uttrykker at samfunnssikkerhet har fått særlig høyt fokus etter terrorhendelsen 22.juli.

Samfunnssikkerhet har også utviklet seg fra å være sektorinndelt til at det nå fokuseres på tverrfaglighet, samordning og helheten. Det skal dog sies at samfunnssikkerhet ble først et

begrep for 12-13 år siden, og at det er de som har jobbet med samfunnssikkerhet før det ble et begrep som forteller dette. K4 lurer på hvilken tidshorison jeg tenker på, og da blir det referert til når begrepet oppsto. Han forteller videre at han har jobba i kommunen i 30 år, og at det tidligere var mye mer sektorisert. Hver etat hadde ansvar for sin etat og ingenting utover det. Det har blitt mer tverrfaglig, men selv om det er tverrfaglig så er det noen som har samordningsrollen.

Han tar også et eksempel på en ros-analyse fra teknisk etat som viser at også deres etat har utvidet tankegangen: *”Vi har en undergang, og den undergangen går under en vei. Så er det også en hovedledning som passerer i området der. En gang så fikk vi hull på den ledningen der, og den fylte jo undergangen på et øyeblikk. Og vi har jo brukt det der som eksempel: Hva om det der skjer akkurat nå skoleelevene som er programmert til akkurat å gå i den undergangen, sant, hva vil skje i forhold til at den ruta der plutselig ble stengt? Vi som har fokus bare på det hullet som blir større og større i bakken, tenker vi på det ytre miljø? Tenker vi på han som står på andre siden avveien i forhold til at hva skal vi gjøre nå? Så vi har brukt det der som utvider sidesynet: Kanskje det ikke bare er vår oppgave å rette opp i vannspruten. Kanskje må vi se på hvilke ringer i vannet bokstavelig talt fører med seg?”.*

K5 som har jobbet i 2 ulike kommuner i til sammen 25 år forteller at *”Nå har vi i mye større grad tatt inn den type tenkning over alt altså, ikke minst i planlegging. Da har en også fokus på det. Skal en planlegge nye boligområder så er det en selvsagt ting at da ser man på ulike samfunnssikkerhetsmessige aspekt – trafiksikkerhet, ras, bekkeleier, elver – alt sånt må en ta hensyn til. Altså, det har blitt mye breiere. Før var det veldig knytta opp mot de konkrete hendelsene som kunne skje. Nå er det liksom det har spredd seg mye mer ut. Så det er den store endringen”.* K3 som ikke har jobbet mer enn 4 år som beredskapskoordinator mener også at det har blitt større fokus på den helhetlige samfunnsplanleggingen. Det handler ikke bare om å håndtere en hendelse når den oppstår og ha planer for det, men det handler om å bygge et robust samfunn og man skal prøve å legge forholdene til rette slik at det ikke skal oppstå uønskede hendelser.

Endringer i innholdet i begrepet henger også sammen med endringer i arbeidsoppgaver i forhold til samfunnssikkerhet. Fylke 2 forteller at de stadig får nye ting å forholde seg til som de skal ha noe med å gjøre. Han nevner blant annet branntilsyn som en oppgave DSB ønsker

de skal gå inn på. Arealplanlegging, særlig i lyse av klimautviklingen er også et område som stadig mer vektlegges.

4.4.1.1 Endringer som følge av hendelsene 22.juli 2011

Underveis i oppgaven da den var lagt på is en periode på grunn av fødselspermisjon skjedde terrorangrepet i regjeringskvartalet og på Utøya. Denne hendelsen har kommet opp naturlig gjennom intervjuene som ble foretatt vinter 2012, men det var også naturlig og spør konkret om disse hendelsene hadde endret oppfatningen av hva samfunnssikkerhet er og om hendelsen eventuelt hadde ført med seg endringer i egen praksis.

På det tidspunktet intervjuene ble foretatt svarte de fleste at hendelsen ikke hadde ført store endringer med seg i egen praksis enda, da evalueringen av hendelsen foregikk fortsatt på det tidspunktet. Likevel mener mange at hendelsen har gjort noe med tenkningen hos befolkning og hos de som jobber med samfunnssikkerhet.

Noen av informantene (DSB2, K2, K3 og K6) sier noe om at hendelsen har gitt mer fokus til det utenkelige og det som har liten sannsynlighet for å inntreffe. Det må også planlegges for det utenkelige, og i den sammenheng blir sannsynlighetsberegning mindre aktuelt. K1 peker på en fare med planlegging etter terrorangrepet 22.juli er at vi planlegger for at akkurat den hendelsen ikke skal skje igjen, det samme påpeker DSB2. Informantene i DSB2 forteller at det er noe med konsekvensene av å tenke det utenkelige. En kan ikke planlegge for alle spesifikke hendelser, og kan ikke ha beredskap for alle tenkelige scenarier. I denne sammenheng nevnes det at en ikke for eksempel kan ha tilgjengelig helikopterberedskap i hver kommune. Det er en balansegang og et spørsmål om kost/nytte. Løsningen til DSB2 er å lage generiske planer i størst mulig grad, og viser til en 80/20 formel. 80 prosent av planlegging bør være generisk og 20 prosent bør være knytta til spesielle scenarier.

DSB2 har også gjennom tilsyn med departementer gjort seg en bemerkning om at tenkningen til de ulike departementene har endret seg gjennom at en tidligere slo seg fortere til ro med at en hadde ros-analyser for en hendelse og at etaten hadde tenkt igjennom visse scenarier. Informanten tror at nå er tenkningen vridd litt til at departementene tenker konsekvenser på den måte at det som kanskje tidligere ikke berørte etaten nå kanskje vil gjøre det; ” at hendelser ikke bare er og gjelder for en sektor, men at

hendelser påvirker hverandre. Det er det ene, og at det finnes hendelser som man ikke hadde tenkt ville kunne skje, som nå likevel viser seg kanskje er – at sannsynlighetsberegningen ikke er like god som den var”.

Angående endringer i egen praksis etter terrorhendelsen har K3 reflektert over at en endring kanskje må være at en må trekke flere i den politiske ledelsen inn i beredskapsledelsen dersom det skulle skje noe i ferier, hvilket var tilfelle i Hole kommune den 22.juli. K4 mener at en endring som har skjedd er at en må trekke inn terror inn planverket i større grad enn det de har gjort før. Informanten forteller at de tidligere har hatt gisselaksjoner og skolemassakre som et tema i ros-analysen, det har noe med nærhet å gjøre. Nå må de også trekke terror med i større grad. Han tror begrunnelsen for at de ikke har fokusert på dette så mye tidligere er at han kanskje tror at terror har blitt dysset noe ned på lik linje med selvmord; man ønsker ikke å fokusere på det for å så slike ideer og tanker videre. Dessuten har det med terror kommet nærmere. K1 er også enig i dette; han mener at hendelsen stort terrorangrep før lå langt nede på sannsynlighetsskalaen, mens det er mer sannsynlig for de fleste nå enn det var før 22.juli. K8 forteller følgende om endringer etter de tragiske hendelsene; *”Ja, jeg vil ikke si at vi har gjort noen formelle endringer i vår praksis, men det er klart du gjør noen endringer i forhold til tenkning på det med terror. Men vi har ikke endret planverket vårt fordi vi tenker at vi har et planverk som tar høyde for det ekstreme og det noe mindre. Men den tenkningen, det å være klart over at og enda mer bevisst på at; ja, det kan faktisk skje”.*

Fylke 2 tok opp 22.juli-hendelsen da vi snakket om endringer i begrepet. Han fortalte at folk etter hendelsen snakket mye om beredskap og samfunnssikkerhet. Fylke 2 mente da at *”Med all respekt for alt som skjedde 22.juli, alle som ble rammet av 22.juli-terroren – det var jo ikke en samfunnssikkerhetshendelse, det var jo ikke det. I alle fall ikke etter mitt syn. Det var en terrorhandling, avgrenset i tid og rom”.* Fylke 2 begrunner denne påstanden med at hendelsen førte ikke med seg konsekvenser som satte samfunnssikkerheten i fare på lengre sikt. Han mener at hendelsen ikke truet samfunnssikkerheten som helhet, og viser til at folk fortsatt har tillit til at samfunnet klarer å håndtere. Etter hans syn er samfunnssikkerhet de store hendelsene som får innvirkning på hvordan samfunnet kan fungere. Han trekker da fram om hendelsen gir utslag på kritisk infrastruktur, kraft, tele, kommunikasjon, om folk klarer å komme seg igjen, klarer folk å snakke sammen og klarer vi å ha et ledelsesapparat

som fungerer. Informanten beskriver videre at i det øyeblikket disse tingene blir truet, da blir samfunnssikkerheten truet.

Informanten i K2 sier at den største endringen i oppfatningen av begrepet etter 22.juli er at en blir rammet av noe som skjer langt borte fra egen kommune. Sist gang det skjedde var under tsunamien i Asia i 2004. Selv om en stor hendelse skjer langt borte får det også konsekvenser for hjemkommunene som må følge opp alle berørte. K4 hadde også noen tanker om dette i forhold til at det er ikke en hendelse som skjer der og da, men noe som fikk et veldig etterspill også.

4.4.2 Hva er man opptatt av innen samfunnssikkerhet?

Her ønsker jeg å finne ut av hvordan informantene arbeider med samfunnssikkerhet og hva de mener samfunnssikkerhetsarbeid innebærer. Videre vil vi også gå igjennom spesifikt noen emner som dukket opp i skriftlig materiale om samfunnssikkerhet, blant annet dette med det usannsynlige og ukjente, hva det betyr å fremme samfunnssikkerhet og hva informantene legger i den nasjonale trygghetsfølelsen i forhold til samfunnssikkerhetsbegrepet.

4.4.2.1 Det daglige arbeidet med samfunnssikkerhet

De fleste av informantene i kommunene viste til at oppdatering av planverk og gjennomføring av ros-analyser er en sentral del av jobben med samfunnssikkerhet. Informanten i K7 som er rådmann i kommunen forteller at; *"Det er nær sagt alt det en gjør, har en eller annen relasjon til samfunnssikkerhet. Nå er det satt litt på dagsorden, for på tirsdag skal vi ha oppi formannskapet to viktige dokument: det er risiko- og sårbarhetsanalyser også er det hele beredskapsplanen som kommer til revisjon. Så dermed så det med samfunnssikkerhet; det har endra seg fra å være sånn smalspektret i forhold til at du skal ha en beredskap i tilfelle det skjer noe, til på en måte å ha fått økt fokus i forhold til det meste du jobber med"*. De som jobbet som beredskapskoordinatorer hadde også ansvar for å kalle inn beredskapsledelsen og koordinere arbeidet for dem.

I de største kommunene(K1 og K2) har de har egne avdelinger som jobber med samfunnssikkerhet og beredskap. Der har de altså et eget fagmiljø for samfunnssikkerhet,

men de ser på seg selv også som tilretteleggere for de andre etatene i kommunen. De bruker mye tid på å formidle og spre samfunnssikkerhetstankegang ut i organisasjonen. Dette prøver de å gjøre fordi de synes det er viktig at alle ledd i organisasjonen tenker over samfunnssikkerhetsmessige spørsmål i sin etat og viser til prinsippene for ansvar, nærhet og likhet. Informanten i K1 forteller at de prøver å ha en strukturert tilnærming til å jobbe både forebyggende og skadebegrensende. Dette gjøres ved at de prøver å jobbe gjennom hele linjen, fra politikerne og administrasjon i toppen og ned til den enkelte barnehage. Han forteller at de som jobber i beredskapsavdelingen er tilretteleggere for de andre etatene, og understreker at det er den enkelte virksomhet som har ansvar for en tjeneste i det vanlige også har ansvaret under en krise.

Her sier informanten også noe om at hele organisasjonen må tenke samfunnssikkerhet, ikke bare de som jobber i etaten for samfunnssikkerhet og beredskap. K2 jobber på samme vis; *”Vi har møter hver 3. uke i et arbeidsutvalg hvor det er representanter fra her sektor... så leder vi møtene, og der tar vi opp alt det som skjer av hendelser, men vi planlegger også hva vi skal gjøre på beredskapsområdet i kommunen. I tillegg til det jobber i løpende med å bygge opp kompetanse omkring beredskap og sikkerhet i kommunen, og vi jobber hele tiden med å forbedre prosedyrer og beredskapsplaner.”* De som jobber i K2 er tilretteleggere, men har også et fokus på at de ulike planene i hver sektor er samordnet og henger sammen som en rød tråd. Da er det de i beredskapsavdelingen tilretteleggere for å sy planene sammen; *”Jeg prøver å hjelpe sektorene rundt til å klare å lage gode beredskapsplaner. Prøver å stimulere og følge litt med på hva de gjør og gi de noen tips når jeg ser at de må forbedre seg og den type ting.. Så er det jo ikke minst å få en stor organisasjon til å gå i takt og utvikle seg i relativt lik retning, da. Det er jo ikke en sånn offisiell oppgave, men jeg bruker jo mye tid på det. Til å snakke med; nå burde du endre beredskapsplanen din sånn at den passer overens med skolen sin ... ”*

I samtale med informanten i fylke 1 ble jeg spurt om hva jeg visste om fylkesmannens arbeid med samfunnssikkerhet. Mitt svar var at dens funksjon var å være et bindeledd mellom stat og kommune og at de hadde samordningsfunksjon og en tilsynsfunksjon. Dette kunne informanten bekrefte. Hun la også til at selv at hun arbeidet kun med samfunnssikkerhet som overbygning med oppdrag som kom fra DSB. Hun erkjente at det også fantes oppgaver innenfor samfunnssikkerhet som lå innenfor andre avdelinger i etaten som for eksempel

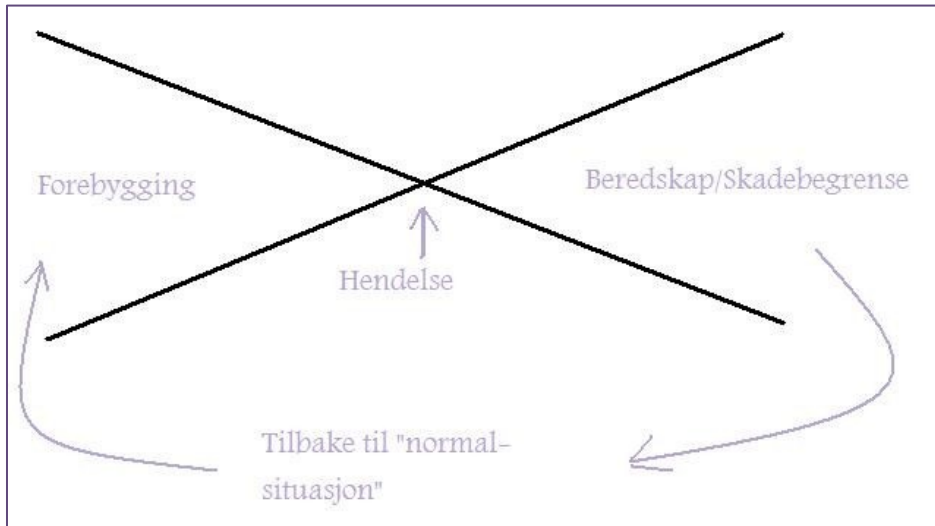
helse, landbruk og miljø som ble ivaretatt av andre. Informantene i de andre fylkene nevnte spesifikt at de jobbet med planverk og ros-analyser for fylket. Fylke 3 nevnte ledelse og koordinering som oppgave i normalsituasjoner og at han gikk inn som stabsfunksjon i forhold til kriseledelse. Informanten i Fylke 2 beskrev jobben sin nokså detaljert i forhold til at han jobbet på to nivåer, mot de regionale aktørene som kraft, tele, vei, politi, forsvar og andre og mot de lokale aktørene som er kommunene. De hadde også både strukturerte og ustrukturerte tilnærminger i jobben. Mot kommunene så jobbet de strukturert gjennom at de utførte jevnlig tilsyn og øvelser. Den ustrukturerte måten å jobbe på av at det dukket opp spørsmål fra kommunene, og da ble Fylkesmannen bedt om råd og møter om orientering. Å være tilstede for og hjelpe kommunene synes han er viktig i arbeidet; *”Det prioriterer vi veldig høyt, for hvis kommunene ikke klarer å gjøre jobben sin, så blir det mer på oss. Det er jo de som eier krisen, eller alle hendelser skjer i en kommune, så kommunen vil alltid ha en rolle”*. På det regionale nivået har de også strukturerte tilnærminger gjennom regelmessige møter og seminarer. Den ustrukturerte tilnærmingen til de regionale aktørene var å ha en dialog i forbindelse med ting som dukker opp; *”er det en hendelse så er det jo naturlig for oss å ta kontakt med kraft og tele og politi og vei og se til at samfunnet ikke stopper opp selv om det blåser litt”*.

Begge informantene i DSB (1 og 2) arbeider i avdeling for analyse og nasjonal sikkerhet. De jobber mye med den forebyggende biten i forhold til at de utarbeider en rapporten det nasjonale risikobildet, hvor målet er å bidra til en bedre oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet.

DSB 1 forteller også at det jobbes også mye med å verifisere hvordan det står til i landet med hensyn til beredskap og planverk, gjennom tilsyn med både fylkesmenn og departementer. Informanten nevner også håndtering som en av arbeidsoppgavene. Med det mener han å være tilstede som et fagmiljø, et analysemiljø og en tilrettelegger i forhold til saker som kommer fra kommunene via fylkesmennene og som skal innover til departementene. Denne type håndtering tror han vil bli et vekstområde. Kommunikasjon er også en viktig oppgave forteller DSB1; *”I tillegg så er vi litt der for å åpne nye dører, kommunikasjon med befolkning, risikokommunikasjon, krisekommunikasjon og alle de tingene der. Ting knyttet til varsling ikke minst, varsling av befolkningen, hvilket medie skal vi gjøre det, hvordan skal vi ta høyde for nye befolkningsmønstre, strukturer osv...”*.

4.4.2.2 Hva samfunnssikkerhet innebærer

DSB 2 viser den såkalte "bow-tie-modellen" (sløyfemodell) for å forklare hva samfunnssikkerhet handler om. Han forklarer modellen som at det er et forebyggende perspektiv, selve hendelsen og et skadereduserende perspektiv.



Figur 4: DSB 2 sin sløyfemodell for å forklare arbeidet med samfunnssikkerhet

Enkelte etater jobber med bare en av delene i modellen, men informanten her forteller arbeid gjennom hele linja kan beskrives som samfunnssikkerhet. Informanten sier at de prøver å rette veldig mye fokus spesielt på det forebyggende og mener at mange etater har for stort fokus på etterhendelsen. Informanten må også erkjenne at dette er vanskelig og at også de i stor grad blir hendelsesstyrt og politisk styrt. Når noe stort skjer må politikerne vise handlekraft og da åpnes også pengesekken seg mye lettere. DSB 2 ser også at forebygging er noe av det vanskeligste å måle effekten av, fordi at det er vanskelig å måle noe som aldri har skjedd, eller noe som aldri får konsekvenser. Det har likevel stor betydning. DSB 1 kommer også innom dette paradokset og viser til hendelser som pandemien, 22/7 og stormene i romjulen 2011 som eksempler på hendelser som får stor bevissthet rundt seg; *"dessverre er det sånn at samfunnssikkerhet synes å være veldig sånn annenrangs i tid og rom i forhold til ting som har skjedd, i hvert fall i forhold til beslutningstakere på et overordnet nivå, men også befolkningen"*.

Gjennom samtaler med informanter i både fylker og kommuner kommer de også gjerne med versjoner av sløyfemodellen uten konkret å nevne den modellen (Fylke 1, Fylke 2, Fylke 3,

K4, K5, K6). Fylke 3 sin versjon er slik; *”Det er egentlig alt det arbeidet som da går på, ja å opprettholde samfunnsfunksjoner og holde samfunnet i drift egentlig. Dels på forebyggende side, det å takle situasjoner som kommer opp, og det å skadeforebygge, og opprettende tiltak dersom det skulle bli en krise”*. Når fylke 2 forteller om hva samfunnssikkerhet innebærer går han konkret inn på hvordan de jobber i forhold til den forebyggende delen ved at det gjelder å ha en god oversikt over risiko i fylket samt å sørge for at kommunene gjør det samme. Det gjelder om å ha et bevisst forhold til risiko gjennom å utføre ros-analyser, utføre tiltak, øvelser og være beredt på krisehåndtering.

K1 mener at samfunnssikkerhet er altomfattende og at det handler om å være *”Etterpåklok på forhånd”*. Informanten trekker frem at samfunnssikkerhet har inngripen i alle ledd i samfunnsplanleggingen og i alt de gjør i kommunesektoren fra vugge til grav; *”Det er vi i kommunesektoren som leverer velferd underpåkjenninger. Slik at gamlemor som ligger syk og mottar hjemmesykepleie – hun skal ha det enten det er en meter snø eller om det er sommertemperatur. Så skal vi få til det på en god måte så må det være på plass i nærmest alle ledd i den aktiviteten vi holder på med. Så det er alt nærmest”*. Informanten i K2 er her enig i at det er altomfattende og spør; *”Det er nesten å si hva det ikke innebærer?”*.

Informanten i K2 gjentar også her at de legger vekt på prinsippene for ansvar nærhet og likhet innad i organisasjonen, slik at det i utgangspunktet er sektorene og enhetslederne som driver kommunen som skal ivareta samfunnssikkerheten og beredskapen. Deres oppgave som beredskapskoordinatorer blir da å være tilretteleggere og å være de som smører hjulene i organisasjonen. Til slutt oppsummeres samfunnssikkerhet av K2 som å identifisere utfordringer, bygge tiltak for at det ikke skal skje, og om det skjer få det raskest mulig tilbake. Noe som igjen ligner på prinsippene i DSB 2 sin sløyfemodell.

K3 kommer også innom at det innen samfunnssikkerhet er for stort fokus på beredskap, og at det egentlig handler om at en skal bygge samfunnet fra grunnen av så robust som mulig. Det er noe alle er med på å gjøre. K5 kommer også inn på at det viktigste med samfunnssikkerhetsarbeidet er å ha gode rutiner for hverdagsarbeidet som de gjør; *”Vi må ikke primært tenke at dette skal være en krisesituasjon, men vi må ha et grundig arbeid hver dag. Så kanskje det er 80 prosent av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og 20 prosent er at kommunen er i stand til å håndtere en situasjon. Sånn tenker nok jeg”*.

4.4.2.3 Hva har Aristoteles med saken å gjøre?

Aristoteles' sitat som ble nevnt innledningsvis ble tatt opp i samtlige intervju med spørsmål om hans sitat var essensielt i samfunnssikkerhetsarbeidet. Samtlige informanter var enige i at han absolutt var inne på noe essensielt innenfor dette feltet. Mange legger til grunn at det ikke hadde vært nødvendig med samfunnssikkerhetsarbeid dersom man visste hva som kom til å skje framover, og det usannsynlige skjer det også, det er bare spørsmål om tid. K5 forteller at *"det er jo på en måte alt arbeidet med beredskapen bygger jo opp under det. Vi driver jo og planlegger for ting vi aldri håper skjer, men det er sannsynlig at det vil skje en gang. Dersom det ikke var sånn, så trengte vi ikke gjøre noe, fordi da hadde vi visst at det skjedde eller ikke skjedde, så det er grunntanken i alt beredskapsarbeid"*. K4 støtter seg til tidsaspektet med at før eller siden vil det usannsynlige også skje; *"usannsynlige ting skjer hele tiden, det er bare et spørsmål om tid. Det har vært mange utredninger på hvor vanskelig det er å vinne i Lotto, men det er en eller flere som gjør det nesten hver uke i gjennomsnitt. Så det som er lite sannsynlig, det vil som regel likevel kunne inntreffe over tid, og at en må arbeide for å gjøre sannsynligheten for at alvorlige ulykker skal skje så liten som mulig gjennom forebygging"*.

Informantene i DSB (1 og 2) viser til at de jobber med denne problemstillingen som Aristoteles' kommer med gjennom at de har utviklet og jobber med det nasjonale risikobildet. Der tar de opp både de sannsynlige og de usannsynlige problemstillingene som kan skje for å anskueliggjøre de alvorlige scenariene. DSB 1 forteller at *"det handler ikke om at du snubler i teppet eller en brann i huset, men det handler om pandemier, Sellafield, det handler om disse alvorlige scenariene. Og vi må legge en planforutsetning på et nasjonalt nivå, og så på et regionalt nivå. Så tror jeg vi må ta inn noen av disse utfordringene, ellers blir vi tatt på senga. Så må vi ha denne grunnberedskapen og diskutere hvor stor den skal være, og hva den består av, så du faktisk håndterer disse tingene som detter ned som fortøner seg vanskelige og alvorlige"*.

Gjennom spørsmålet om Aristoteles og det usannsynlige er det også noen av informantene som dreier samtalen over fra det usannsynlige til det ukjente og uforutsette. Selv om det usannsynlige og det ukjente er to forskjellige ting linkes det sammen i samtalen. Det usannsynlige er en klar over kan skje, mens det ukjente er noe man aldri hadde kommet på

kunne skje i det hele tatt. Fylke 2 sier at; *”Jeg var jo litt inne på det i stad med tsunamien og med vulkan-askeskyen. Globaliseringen i verden gjør at mange ting kan skje i Norge i dag, eller berøre Norge på en måte som vi ikke kunne drømt om for 20 år siden. Så jeg tror det der er veldig riktig”*. Informanten legger også til at det da er viktig med en god grunnberedskap som kan fange opp de fleste typer hendelser. Fylke 1 legger også dette utsagnet til det ukjente og ikke det usannsynlige. Hun linker Aristoteles-sitatet da til beredskapen og mener det blir håpløst i forhold til forebygging, da en da ikke aner hva en skal forebygge. Når det gjelder beredskap, krisehåndtering, beredskapsplaner og dimensjonering mener hun det er helt avgjørende og tenke slik; *”og da må man sørge for at kriseplanene og dimensjoneringen av det krisehåndteringsapparatet en skal ha er på en sånn måte at en sier noe mer om hvor store påkjenninger man skal klare – og ikke hvilke helt konkret”*.

Fylke 2 synes dette sitatet er en påminnelse og en lærepenge på i forhold til ros-analyser generelt; at man ikke velger bort de hendelsene man tror er usannsynlige. Informanten var som et eksempel med på et skipsforlis utenfor sitt område hvor man i forkant hadde hatt en slik hendelse oppe til vurdering, men tenkt at det ikke var så sannsynlig, så de la den bort. Noen få måneder senere skjedde det likevel. Informanten i K3 er opptatt av at man bør lage robuste planer som ikke er for spesifikke. Dette begrunner han med at når noe først skjer blir man låst i et spor hvor man på forhånd har planlagt at man tror det blir. Men akkurat dette er noe av det som er karakteristikken med en krise; den er uforutsigbar og tar vendinger man ikke hadde tenkt på på forhånd.

Som et oppfølgingsspørsmål etter Aristoteles var det også naturlig å stille et spørsmål om da samfunnssikkerhet handlet om å forebygge kjente eller ukjente trusler.

Informanten i K3 mener at det handler om å forebygge det kjente og håndtere det ukjente; *”Fordi det er ikke alt du kan planlegge for eller forebygge. Og det er jo en viss forskjell da, for du kan gjerne forebygge den hendelsen du vet kan skje, så handler det da om å håndtere det som du ikke kan planlegge for”*. Informanten her mener en må skille mellom forebygging og beredskap. En kan ikke forebygge noe en ikke vet om, men en kan være beredt. Fylke 1 henger seg også på denne argumentasjonen; *”Ja, du må også tenke på det kjente, men du må ta høyde for at det skjer ting du ikke hadde forutsatt. Så selvfølgelig er det det. Men akkurat forebyggingsbiten, det er vanskelig å forebygge noe du ikke aner. Men du kan fint*

greie å lage en beredskapsorganisasjon som kan håndtere uventede situasjoner. Det er viktig å øve på akkurat det, det uventede”.

De fleste informantene svarer likevel at det handler om å forebygge begge deler, både kjente og ukjente trusler. Det kan tilsynelatende se ut som om de blandet forebygging av ukjente trusler med å være beredt for de ukjente som informantene i Fylke 1 og K3 mente var en vesentlig forskjell. Et eksempel på dette er følgende sitat fra en av informantene; *”Ja takk begge deler Ole Brumm. Det handler om å forebygge både kjente og ukjente trusler. Veldig mange av de kjente truslene, altså vi kjenner veldig mange av de, vi vet liksom hva som kan tenkes, men vi må også være rigga for å kunne håndtere ting vi ikke vet. Altså, så til det, ja takk begge deler, vi må tenke på begge deler”.*

Jeg spurte en av informantene (K4) som svarte begge deler om det heller kunne være slik at det handlet om å forebygge kjente og være beredt på det ukjente? Da svarte informanten slik; *”Ja, men for all del, det er jo Hva er kjente? Hvor lenge er de kjente truslene kjent? Hvis du får en eskalering av kjente hendelser, sant. Eller en sammenfatning av hendelser som erkjente, så fører det jo til ukjente ting. Så en har også det som et perspektiv i en sånn tankegang. Så det kjente er jo sånn sett aldri statisk nødvendigvis”.* Informanten i K8 mener også at en må forebygge både ukjente og kjente og har en begrunnelse med at det er dimensjonen av kjente ting som også kan være ukjente; *”Begge deler. Vi må jo kunne håndtere det som ligger i arealplanlegging og så videre. Så tror vi at det kommer til å – så skjer det både terror og storm og, som vi ikke egentlig vet dimensjonen av. Så det syns jeg absolutt”.*

Informanten fra DSB 2 forteller også at det handler om å forebygge både kjente og ukjente trusler. De kjente er jo en selvfølge, da de også er de som mest sannsynlig vil inntreffe.

Informanten i K2 er også enig i at det handler om å forebygge begge deler. Han viser til at hendelsene som er definert under gult eller rødt felt i en ros-analyse er kjente trusler som man må ha beredskap for, da sannsynligheten for at de inntreffer kan være veldig tilfeldig. Informanten mener det handler mest om å forebygge for det som er kjent, og som følge av at man forebygger det, så vil man også oppnå kompetanse og ha et planverks som vil kunne håndtere de ukjente truslene.

4.4.2.4 *Hva innebærer det å fremme samfunnssikkerhet?*

I den nye plan- og bygningsloven kommer det frem i § 3.1 at en skal fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv. I intervjuene ble det spurt om hva "å fremme samfunnssikkerhet" betyr. Spørsmålene ble stilt litt ulikt, og det var bare hos noen jeg nevnte at jeg hadde funnet det i den nye plan- og bygningsloven.

Fylke 2 fortalte i den sammenheng at i en plansammenheng ville det å fremme samfunnssikkerhet være å sørge for at kommunene tar samfunnssikkerhetshensyn når de driver arealplanlegging. Han forteller også at *"en av de beste formene for forebyggende samfunnssikkerhet vil jeg påstå er jo godt planarbeid for å unngå at du bygger deg inn i fare"*. Dette er en vanskelig jobb, mener han, og forteller at presset for en kommune er stort når det kommer en utbygger som har til hensikt å bygge ut et område hvor det skal bo 5-10 000 mennesker som blant annet gir skatteinntekter og arbeidsplasser. Fylke 2 er også inne på noe av det samme. Han mener det å fremme samfunnssikkerhet handler om å tenke veldig "hva kan skje?" og det poengteres gjennom at den nye plan- og bygningsloven setter krav til at en skal utføre ros-analyser på alle nivå.

Den nye plan- og bygningsloven er et godt eksempel på at det blir fremmet samfunnssikkerhet poengterer informanten i K3. Ifølge ham handler det om at samfunnssikkerhet skal gjennomsyre alle beslutninger som blir gjort og at en spesielt skal ta hensyn til den forebyggende biten. Det vil si at en skal bygge samfunnet fra grunnen av så robust som mulig. Det å fremme samfunnssikkerhet er i stor grad forebyggende planlegging forteller han.

Informanten i fylke 2 sier også noe om at en må fremme forståelsen om hva samfunnssikkerhet er til de valgte politikerne slik at de skjønner hva det handler om. Det er tross alt de som sitter og vedtar sakene. Fylke 3 sier er enig; *"å fremme samfunnssikkerhet tror jeg også går på egentlig å fremme forståelse – at du har med en rådmann som skjønner hva du snakker om, og en ordfører og politikere som skjønner hva det dreier seg om og sånn sett setter det på dagsorden. Og så at de har det med seg i sin måte å tenke på. At det er viktig å tenke samfunnssikkerhet, som da gjør at da vil du ikke så lett tilby å bygge hus i*

kvikkleireutsatte strøk eller nær strandsonen eller nær rasområder og sånn". Dette med å inkludere politikerne ble også fremhevet av Fylke 1, K6 og K8.

Informanten i K6 hadde et praktisk eksempel på hvordan han mente de hadde fremmet samfunnssikkerhet. Det handlet om at en entreprenør ønsket å bygge noen hus på en øy hvor det forelå en godkjent reguleringsplan og alt lå til rette for at søknaden skulle gli igjennom. Men søknaden ble i første omgang ikke godkjent, da det var mangel på slukkevann på øya i tilfelle det skulle brenne. Enden på visa ble at entreprenøren fikk bygge på betingelsen om at de måtte grave ned en tank på 10 000 liter vann, slik at de kunne ha til vanntilførselen ble bedre.

Mange av informantene mener at å fremme samfunnssikkerhet er å fremheve det og sette fokus på det gjennom å bevisstgjøre, anskueliggjøre. K4 sier *"uten at vi har tenkt i det perspektivet er det jo rett og slett å gjøre det kjent ut i organisasjonen, få det littegrann inn i ryggmargen"*. Fylke 2 trekker med en gang paralleller til å drive reklame eller PR for samfunnssikkerhet. K5 er også inne på dette; *"Det heter jo Plan – og bygningsloven, og når det gjelder planlegging så skal jo dette med samfunnssikkerhet være et viktig element. Den nye plan- og bygningsloven har blitt brukt nettopp til det; å heve bevisstheten, innsikten, kunnskapen om beredskap – både blant ansatte i en kommune og hos politikerne"*.

K2 har et mer praktisk perspektiv på det; *"Da må man jo gå til hva slags definisjon man legger til grunn for samfunnssikkerhet. Det handler jo om det samme tenker jeg. Det handler om å forebygge uønskede hendelser og jobbe systematisk og kostnadseffektivt i forhold til å skape et trygt samfunn og ivareta liv og helse i forhold til å unngå og å skadebegrense når noe skjer"*.

Under intervjuet med informanten i DSB 1 spurte jeg om det gikk an å definere samfunnssikkerhet ut i fra hvordan en kan fremme samfunnssikkerhet istedenfor å definere samfunnssikkerhet i forhold til hva som truer den. Som et eksempel ble det spurt om ikke det handler om samfunnssikkerhet når kommunene i sine planer bygger samfunnet "stein for stein"? Informanten er enig i dette. Han mener at samfunnssikkerhet i stor grad handler om å bevisstgjøre. Han mener det dreier seg om å anskueliggjøre at vi bor i en kommune, normalt går dette fint, men det finnes også noen uønskede ting som kan skje, og de må vi alle tenke på. Informanten mener her at det er lett å glemme dette når det ikke innebærer

den normale kjernevirksomheten til en kommune for eksempel. Som individ må man til en viss grad belage seg på at de aktørene som skal gjøre jobben er i stand til å gjøre den, men man må være innforstått med at det finnes en rest-risiko som kan treffe deg som individ som man må være forberedt på.

4.4.2.5 *Den nasjonale trygghetsfølelsen*

Kjetil Sørli i DSB (2005) har skrevet en artikkel som fremkom i NOU 2006:6 hvor det presenteres en påstand om at "en høy grad av samfunnssikkerhet er en forutsetning for den nasjonale trygghetsfølelsen". Dette ble tatt opp i noen av intervjuene. Mange av informantene er enige i denne påstanden, men det kommer jo da an på hvordan en definerer samfunnssikkerhet. (Skrive noe om hva DSB1 sier om dette her).

DSB 2 er enig i påstanden og viser til direktoratets undersøkelse *nasjonalt beredskapsbarometer* som viser at innbyggerne i Norge har stor tillit til at myndighetene håndterer ting, selv etter det som skjedde 22.juli. Håndtering handler igjen om å være godt forberedt og ha et fokus på samfunnssikkerhet. K3 er også enig i dette at samfunnssikkerhet og tillit henger sammen med befolkningens trygghetsfølelse. Informanten forteller "*Når kommunene ikke kan kommunisere på Mørekysten under stormen, så går jo det utover trygghetsfølelsen. Men det handler jo om nærhet også til hendelser da. Og om det blir håndtert på en god måte. Jeg tror ikke det rokker med trygghetsfølelsen til folk dersom det blir håndtert på en god måte av den myndigheten som har ansvar for det*". Som et eksempel på hvordan håndtering av hendelser påvirker tilliten og hvordan folks trygghetsfølelse blir i ettertid tar informanten i K3 frem håndteringen av brannen i Hurtigruta høsten 2011 som gikk bra til slutt og håndteringen av grunnstøtet til det italienske skipet vinteren 2012 som endte med havari. Videre forteller han at "*Forskjellen på håndteringen av det er, er forskjellen på hvordan folks trygghetsfølelse blir i ettertid. Ser en at alle prosedyrer fungerer og blir fulgt og at en minimerer utfallet av hendelsen, så tror jeg folk forstår jo det. Folk forstår at det finnes risiko i alt en gjør, men jeg tror ikke en mister trygghetsfølelsen hvis en ser det blir håndtert på en god måte*". K4 er enig i at det er viktig at innbyggerne har tillit til at myndigheten har system for håndtering og samfunnssikkerhet, informanten linker også dette til risikokommunikasjon; "*Det er jo en forutsetning at det blir kommunisert ut, rett og slett. Skal du ha trygghet, så må du kjenne til systemet også*".

Informanten i K1 er noe skeptisk til denne påstanden. Han mener at hvis vi hadde et perfekt oppbygd samfunn teoretisk sett hvor det var god samfunnssikkerhet i alle ledd, så ville befolkningen føle en stor grad av trygghet. Problemet her er at han mener dette ikke er tilfelle, og peker på en problemstilling i forhold til risikopersepsjon. Det er et gap mellom reell og opplevd risiko. Informanten viser til en naboundersøkelse som ble gjort i kommunen hvor det kom fra at innbyggerne følte seg trygge på ting som myndighetene vurderte som risikoområder og visa versa med at myndighetene vurderte noe som trygt og håndterlig, mens innbyggerne var bekymret for saken. Lignende kritikk kom også frem i NOUen (2006:6) hvor begrepet ble presentert. Misforholdet mellom den reelle sikkerhetssituasjonen i samfunnet og trygghetsfølelsen i befolkningen kan skape forventninger om tiltak i sikkerhets- og beredskapsarbeidet som objektivt sett kan være uhensiktsmessige.

4.4.3 Hvordan defineres og avgrenses samfunnssikkerhet?

Under dette punktet vil jeg gå nærmere inn på begrepet samfunnssikkerhet. Her er det spurt om definisjonen per i dag er god, om det er konsensus i forståelsen av det, hvordan man setter grenser, om man kan måle samfunnssikkerhet og hvem som har ansvar for samfunnssikkerhet.

4.4.3.1 Selve definisjonen

Definisjonen på samfunnssikkerhet som i dag fremstår som den mest forente, og som tidligere er blitt presentert er:

”Samfunnssikkerhet er den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger” (St.mld 17, s.4)

I forbindelse med denne formuleringen ble informantene spurt om denne definisjonen dekket innholdet i begrepet på en god måte. Som oppfølging til spørsmålet ble det også stilt spørsmål ved om forebygging og planlegging som er noe av hovedmålet med samfunnssikkerhetsarbeidet ble godt nok ivaretatt gjennom definisjonen.

De fleste informantene anerkjenner definisjonen som en langt på vei god definisjon som tar med hovedelementene i samfunnssikkerhetsarbeidet. Informanten i DSB 1 kaller definisjonen et godt samlebegrep, en kontinuitetsplanlegger.

I forhold til forebygging og planlegging retter noen få av informantene likevel kritikk mot at plansiden og forebyggingen burde kommet sterkere fram i definisjonen. K6 forteller at; *”Langt på vei så dekker definisjonen innholdet i begrepet på en god måte, men som vi har snakket litt om ganske mange ganger, så er det denne plansiden knyttet opp mot dette som gjerne i liten grad ivaretas gjennom denne definisjonen. Jeg syns kanskje definisjonen har vel mye fokus på hendelser, de konkrete hendelser som kan oppstå. Altså fare for liv og helse og helbred og dette her, men det aspektet med at det skal inn på alle nivå i planleggingen, det burde gjerne kommet noe sterkere fram i definisjonen”.*

Det observeres noe ambivalens hos noen i forhold til dette, men de ender omsider opp med å mene at forebyggingen er innebygd i definisjonen. K3 har følgende å si om definisjonen; *”Altså den har jo hovedelementene. Men det, jeg ser det kommer i det neste spørsmålet, men den forebyggende biten er jo kanskje ikke dekket så veldig der da. Men egentlig så er det jo presist, for summen av alt arbeidet blir gjort er på samfunnssikkerheten. Men det har jo fokus – opprettholde viktige samfunnsfunksjoner – det er den akutte biten liksom, det er ikke....litt usikker, for egentlig er det dekkende, men der er ikke altså, kunne kanskje hatt litt mer fokus på det kontinuerende forebyggende arbeidet.....Men det forebyggende arbeid som blir gjort er jo med i den evnen du har til å opprettholde i en akuttsituasjon, så egentlig så er det dekkende”.*

Flertallet av informantene mener likevel at forebygging og planlegging blir ivaretatt gjennom at det står samfunnets ”evne”. En informant hos en av fylkesmennene (2) sier følgende *”for å kunne ha en sånn god evne så må du vite hva du skal forberede deg mot, gjennom analyser, ros-analyser, forebyggende arbeid. Det er jo alltid viktig det at når du gjør en ros-analyse, så må du følge opp med et forebyggende arbeid, ellers er det ingenting verdt”.* K4uttaler at: *”Vi jobber jo ikke til daglig inn mot definisjonen, men hvis du ser på samfunnssikkerhet er den evne – det er jo både i det å identifisere og likedan anslå eller beregne omfang og i tillegg foreslå avbudne tiltak. Det med planlegging går inn i den evnen. Definisjonen er dekkende, men det er aldri noe vi har så langt framme i pannebrasken”.*

Informanten i DSB 2 forteller at de jobber med denne definisjonen til stadighet, og den har også vært oppe til diskusjon nå når de skal skrive ny stortingsmelding denne våren.

Informanten forteller at de egentlig ikke har sett en eller har ønsket en annen definisjon. Det forebyggende elementet mener hun også inngår i samfunnets "evne". Informanten i fylke 1 leser også forebygging inn i definisjonen og linker det mot å opprettholde et robust samfunn; *"I det så ligger det også å sørge for at samfunnet er robust. Og det er det som er vår forebygging, det er å sørge for at det er robuste systemer, at det er robust. Spesielt innenfor kommuneplanleggingen, men også innenfor andre områder altså. Det er også innenfor krisehåndteringen, det å ha et godt planverk hvis noe skjer. Alle disse barrierene vet du. At en ser på helheten og at det faktisk henger sammen her. Det er litt sånn hvordan tolker du det som står her. Jeg folker definitivt forebygging inn i det"*.

Et annet aspekt med definisjonen er det at det foregående skal "opprettholdes under påkjenning". Dette nevnes av flere at det kanskje viser at det er noe som allerede har skjedd, og at definisjonen da vinkles mer mot beredskapen enn mot det skadeforebyggende. Dette ble informanten i DSB 2 spurt om direkte. Han svarte ved igjen å vinkle det inn mot sløyfemodellen, og erkjente at det kunne hende definisjonen lå litt langt til høyre (mot hendelsen og det skadebegrensende) samtidig som han ikke ville konstatere at dette var DSBs offentlige synspunkt. Han fortalte videre at; *"Men sånn som man lett i en sånn diskusjon som dette her ved at man diskuterer, og særlig for at vi ønsker kanskje å være mer på venstre siden, på den forebyggende delen, det er i hvert fall det vi prøver å formidle, at forebygging er viktig. Sånn at samfunnssikkerhetsdefinisjonen sånn den ligger foran oss nå ligger litt for mye på høyre siden, jeg ser den. At det her med å opprettholde UNDER ulike former for påkjenninger, mens det med planlegging, det med forebygging, er ikke kommet godt nok inn under der"*. Når det er sagt legger informanten også til at dette samtidig peker tilbake igjen, fordi at for å klare å opprettholde under påkjenninger, så må det gjøres en forebyggende jobb. Informanten i DSB 1 er enig; *"Jeg syns i det hele tatt, generelt, - mange steder den forebyggende biten er det vi i liten grad fokuserer på. Når nå diskusjonen i etterkant har stilnet, så er det liksom hvor mye penger vi betalte ut i forsikring. Det kan være med på å drive diskusjonen i en riktig retning. Forebyggende beredskapsarbeid – der er det mye huller. Det er derfor vi sier liksom, er det lenge siden noe har skjedd, så senker vi*

skuldrene istedenfor å tenke på hvordan skal vi da være enda bedre forberedt til det skje noe neste gang”.

En av kommunene (K2) tok frem et tredje aspekt i definisjonen, at tidsaspektet i ”under ulike former for påkjenninger” kan forstås som noe akutt; *”For hvis en primært sånn ved hendelser vil det ha et annet perspektiv enn i forhold til ting som går over lang tid i arealplanlegging og den type hendelser. Om det er radon eller et ras som kan skje om 40 år. Når disse som driver med arealplanlegging planlegger et nytt boligområde – det arbeidet de gjør der vil jo være utrolig viktig fryktelig langt fram i tid når det gjelder samfunnssikkerheten. Og det tenker jeg at denne definisjonen kanskje ikke fanger opp. Det er bare min tanke, da”.*

4.4.3.2 Tre ulike tilnærminger til definisjonen

I Kjetil Sørli's notat om ’Et blikk på begrepet samfunnssikkerhet for å operasjonalisere ”nasjonal trygghetsfølelse” vedlagt i NOU 2006:6 kommer det frem at definisjonen av samfunnssikkerhet ikke er entydig, men kan deles i tre; en bred og omfattende definisjon, en snever definisjon og en politisk definisjon som beveger seg mellom de to andre, avhengig av det politiske sakskartet. De tre ulike definisjonene er tidligere beskrevet i kapittel 4.1.

Når vi snakker om hvilken av de tre definisjonene som samsvarer best i forhold til hvordan de oppfatter hva samfunnssikkerhet dreier seg om kommer det frem mange ulike synspunkt og kombinasjoner. En klar tendens er likevel at den brede definisjonen som omfatter de dagligdagse hendelsene i tillegg til de ekstraordinære bør være med som en del av samfunnssikkerhetsarbeidet. 8 av de 13 spurte mener at den bør være med.

DSB 1 har en klar oppfatning om at det er viktig å ha en bred definisjon av begrepet samfunnssikkerhet. Han mener det er viktig at individene gjenkjenner noe i sin dagligdagse tilnærming av hva som er trygt innenfor begrepet samfunnssikkerhet. Der er viktig og spør ”hva dør folk av”, ”hva skal folk være opptatt av”, og ikke ekskludere dette fra samfunnssikkerhet forteller han. Dersom du velger dette bort og kun snakker om hendelser som 22/7 så mener han det blir hult og det blir et samfunn som ikke har den grunnberedskapen som trengs for å håndtere både de mindre og de større sakene; *”så jeg er helt der at dette bør være en bred tilnærming av begrepet. Også for å få det inn under huden til folk; det behøver ikke være noe skummelt og vanskelig og veldig rart, men det handler om*

liksom å til syvende og sist se hvordan kommuner, bedrifter, skoler osv kan gjøre det tryggere”.

Fylke 1 erklærer at det mye veksler mellom den snevre og den brede definisjonen. Ut fra det oppdraget som de har fra staten lander informanten likevel på at det er den brede definisjonen som er mest dekkende. Dette begrunnes med at de blir pålagt til å jobbe med hele spekteret fra de helt små til de store tingene; *”Og hele den pakka blir levert oss under merkelappen samfunnssikkerhet”.*

Fylke 2 ønsker også en bred definisjon og knytter begrunnelsen opp mot at kriseteamet og kriseledelsen er i aksjon også under de dagligdagse hendelsene som skjer i en kommune. Informanten tar opp det klassiske bilulykke-eksempelet og viser også til at det er et stort nettverk rundt de omkomne som blir rammet under en slik hendelse. Tidligere i intervjuet med Fylke 2 definerte denne informanten samfunnssikkerhet ut i fra hva som kunne true samfunnssikkerheten. I den forbindelse tok han fram terrorhendelsene 22.juli som han mente ikke var en hendelse som truet samfunnssikkerheten. Den definerte han som en hendelse avgrenset i tid og rom, og mente den ikke gikk inn under begrepet samfunnssikkerhet. Informanten ble da konfrontert med om disse to påstandene går sammen i det hele tatt; på den ene siden argumenter han med at en bilulykke omhandler samfunnssikkerhet på grunn av omfanget personer som blir involvert og at kriseteam blir iverksatt, på den andre siden argumenterer han for at hendelsene 22.juli ikke omhandler samfunnssikkerhet da de ikke truet samfunnssikkerheten som helhet. Informanten tok her selvkritikk og var enig i at disse to argumentasjonene ikke hang sammen.

Informanten i Fylke 3 mener den snevre versjonen er mest relevant på sitt nivå – det regionale. Han viser som eksempel at i fylkets ros-analyse er det de store og ekstraordinære hendelsene som de må tenke på. Han erkjenner likevel at samfunnet ellers, spesielt kommunene, må tenke bredere og lage planer for hver virksomhet og disse planene bør henge sammen i ett planverk. Informanten her deler altså samfunnssikkerhet inn i ulike nivå. Det samme gjør informanten i K1; *”Er du nede på barnehagenivå, så passer nok den brede tilnærmingen, er du på et litt høyere nivå så passer kanskje den litt mer snevrere definisjonen. Så det er sånn både og, ingen passer helt, men både og. Er du på overordnet*

kommunalt nivå så passer en snever tilnærming bedre, er en nede på virksomhetsnivå – en bredere tilnærming.

K2 mener en må ha med alle tre definisjonene og synes ikke at en kan si at den ene er den beste. Politikerne må involveres da det er de som gjør de politiske valgene med dets konsekvenser. Han mener også at samfunnssikkerhet omhandler de store hendelsene, men at det også har noe med hvordan folk opptrer i hverdagen.

K3 er noe ambivalent i forhold til hva som er den beste definisjonen. Informanten mener i utgangspunktet at den snevre er best fordi *”den omhandler også dagligdagse hendelser. De dagligdagse hendelsene blir absorbert på en god måte av den daglige driften i samfunnet. Og det er jo når dagligdagse hendelser eskalerer til noe større at det blir satt stress på institusjonene i samfunnet”*. Informanten sier likevel senere at også kost/nytte vurderinger må inn i definisjonen og viser til at dersom små hendelser blir så dyre for samfunnet, så er det også en del av samfunnssikkerheten.

DSB2 og K8 mener det er den snevre versjonen som passer best, og mener de vanlige tingene er noe annet, noe som blir håndtert i det daglige og karakteriserer det som *”noe som er lurt å gjøre”* eller *”hverdagsliv”*.

Selv om mange av informantene har endt opp på å mene noe om at deres oppfatning av samfunnssikkerhet passer best med den snevre eller den brede tilnærmingen sier det også noe om at de er enige i at samfunnssikkerhetsbegrepet også endres av den politiske virkeligheten (Fylke 1, Fylke 2, K1, K2, K3, K4 og K6). K2 viser til en slags spiral hvor hele samfunnet påvirker hva det skal fokuseres på. Politikerne får innspill fra fagfolk i sine beslutninger, men de er også avhengig av stemmer fra befolkningen, og opptatt av å vise handlekraft og å opprettholde sitt renommè. Informanten forteller at; *”politikk går på det å fordele og prioritere goder, men også å definere verdier er en oppgave for politikerne i samfunnet. Og det er jo hva er jeg opptatt av, hva syns jeg er viktig, det er jo på mange måter politikerne som skal bestemme, og samfunnssikkerhet er jo en del av det”*.

Informanten fra K3 er enig i dette og viser til en politisk virkelighet som har store forventninger fra befolkningen: *”Samfunnssikkerhet blir jo påvirket av den politiske virkeligheten. Du har jo større strømninger i samfunnet som gjør at forventningene til at*

samfunnet skal kunne håndtere all slags situasjoner er jo blitt større. I takt med at forventningen til alt annet som finnes av samfunnsmessige strukturer har blitt større, så er jo det også en del av det. Det skal ikke kunne skje noe, vi skal ha planer til alt. Så det er jo et poeng. Det er jo ikke en statisk ... altså god samfunnssikkerhet er ikke statisk, det endrer seg etter forventningen til den i befolkningen. Det er jo den som egentlig måler alt. Jeg vet ikke om jeg kan si det bedre enn det”.

4.4.3.3 Ansvar for samfunnssikkerhetsarbeidet

Når det gjelder ansvaret hvert individ har i samfunnssikkerhetsarbeidet mener samtlige informanter klart og tydelig at den enkelte borger har et selvstendig ansvar. Informanten i K6 sier det slik; *” Ja, vi kan glemme å tenke selv. Det er faren at vi glemmer å ta innover oss at i enhver form for levd liv så er det element av personlig ansvar. Vi må aldri komme der hen at, for det kan være en katastrofe, hvis en tror at absolutt alt skal være tenkt på og planlagt i detalj av de offentlige myndighetene uten at vi selv har et personlig ansvar, da er vi ute på ville veier, altså”.* Mange erkjenner likevel at de ser en trend hvor befolkningen forventer mer og mer av myndighetene, og at det er et gap mellom disse forventningene til befolkningen og det som myndighetene er i stand til å tilby. Mange av informantene kommer også med løsningen til denne problemstillingen, og det er å kommunisere bedre.

Informanten i Fylke 2 blir trigget av dette temaet, og tror kanskje vi til dels allerede har begynt å glemme å tenke selv. Han nevner at han selv har en stabel med ved i garasjen og han har ikke kasta ut fasttelefonen som mange gjør. Han har derimot ikke noen primus og ikke batteridrevet radio. Det er enkle tiltak som gjør at du kan holde det oppegående litt lengre i en krisesituasjon enn hvis du ikke har det. Han tror at mange mener at det offentlige skal ordne stadig mer for dem, og at toleransen for at funksjoner faller bort er veldig liten. DSB 1 viser til deres undersøkelse *”Beredskapsbarometeret”* og viser til at Norge er et land hvor vi har klokketro på at noen vil komme og hjelpe oss. Dette fører til at vi utfordrer skjebnen oftere og gjør dumme ting. Vi har også store forventninger til at noen kommer og rydder opp for oss; *”Du kan snø inne og forvente at noen skal komme og måke for deg”.* Informanten forteller videre at vi nok har gjort oss selv en liten bjørnetjeneste, men at forklaringen ligger i at det nok er en naturlig del av det velferdssamfunnet som vi har i

Norge. Han legger til at vi tross alt er et robust samfunn som mestrer tingene som skjer, men at vi kanskje ikke når helt ut til den enkelte borger.

Disse forventningene som individene har til at myndighetene skal rydde opp for seg kommer flere av informantene innom, også informanten i DSB 2. Hun forteller at dette med nulltoleranser kom godt fram i deres utredning med bortfall av elektrisk kommunikasjon og telefon under Pinseflommen på Østlandet i 2011 og under stormen Dagmar i romjulen 2011. Den største konsekvensen var at telefonen forsvant. Og hun forteller at det jevnt over blir sagt at man ikke aksepterer at telefonen blir borte. Dette er et dilemma fordi *”Der har vi nådd en slags nulltoleranse i befolkningen på at denne (telefonen) MÅ virke. Det er ingen, og det er ikke mulig for noen å garantere 100 prosent. Det er et sprik mellom forventningene hos befolkningen og det som rent teknisk er mulig å tilby. Det gapet gjør også tror jeg at du ikke heller gjør godt nok forebyggende arbeid. Hvis du forneker at telefonen kommer til å bli borte innimellom, så er du heller ikke forberedt på det. Og det er litt sånn, og det gjelder på alle nivåer her da, men det gjelder også for privatpersoner”*.

Informanten i DSB 2 forteller også om en situasjon som UD hadde i utlandet et sted hvor de måtte evakuere nordmenn fra et krigsområde. Da opplevde de at noen av disse nordmennene som måtte evakueres måtte innom på taxfree-butikken først. Dette eksemplet vitner om en holdning hvor enkeltindivider kanskje ikke nødvendigvis ser alvoret og ansvaret i situasjonen selv, og kjenner og forventer at myndighetene ordner opp. Gjennom dialog og tilsyn med UD i ettertid ble det påpekt av DSB, som UD selv var klar over, at det er et forventningsgap i forhold til hva en på individnivå forberedelse seg på og hva du forventer at myndighetene hjelper deg med. Løsningen på denne problemstilling må være at myndighetene må gå aktivt ut og si at du har et ansvar på individnivå. Informanten nevner at Jonas Gahr Støre har prøvd på dette noen ganger i form av at han har skrevet noen kronikker om at den norske velferdsstaten ikke ligger i sekken din når du drar til Mount Everest. Du må ta vare på deg selv.

Dette med risikokommunikasjon har DSB et fokus på, og de vil påpeke dette også i den nye stortingsmeldingen som kommer våren 2012. DSB har også laget en ny kriseportal som heter www.kriseinfo.no hvor de informerer om ulike scenarier som kan skje. Hun nevner også at Sverige har to portaler. De har en tilsvarende Norge med kriseinfo, og så har de en som

heter din sikkerhet, som er en portal hvor de har alt det som går på individnivå, at du selv må ta ansvar for det. Informanten forteller at Norge vil komme etter på dette området også.

Når det gjelder næringsliv og organisasjoner mener også samtlige at disse har et ansvar i samfunnssikkerhetsarbeidet. Ansvaret her er ifølge DSB 2 mer velregulert med tydeliggjorte krav og forventninger enn det man kan se på individnivå.

Med den argumentasjonen de fleste informantene har brukt om at både individer og aktører i næringsliv og organisasjoner også har et samfunnsansvar blir også konklusjonen fra dem at det ikke bare er myndighetene som har ansvar for samfunnssikkerheten i landet.

Myndighetene har det overordnede ansvaret, men i samarbeid med alle.

4.4.3.4 Hvordan måler man samfunnssikkerheten?

Kan man så måle hvor god samfunnssikkerhet vi har? Informanten i Fylke 2 uttrykker at forbannelsen med jobben med samfunnssikkerhet er at de ikke måles på forbedring. Eksempelet han gir på dette er at dersom byen ser lik ut i dag som i morgen så har de som jobber med beredskap gjort jobben sin. Han kommer likevel frem til at i det daglige kan man måle samfunnssikkerhet gjennom tilsyn og øvelser, og når dersom noe skjer kan man måle og evaluere hvordan hendelsen ble håndtert. Disse tre elementene (øvelser, tilsyn og håndtering) kommer frem i flere av intervjuene (Fylke2, Fylke 3, K1, K4, K6 og K8). Fylke 3 forteller at ved tilsyn og øvelser vil du til en viss grad se hvor gode kommunene er på området i forhold til om de har en organisasjon og et planverk som er bra nok. Han understreker at det ikke blir veldig eksakt måling, men at en kan få en oppfatning av hvordan de befinner seg i lende.

K2 viser dog et paradoks innenfor dette med planverk og bruk av ros-analyser. I deres kommune gikk de tilbake for å se på erfaringene; hadde de truffet på alle ros-analysene? Svaret var nei. De fleste store hendelsene var det ikke laget noe ros-analyse for i det hele tatt. De har dermed laget en ny ros-analyse for det ukjente; *”Så egentlig snakker vi om å bringe det mer inn i diskusjonen om at det ukjente skjer også; hvordan forberede seg på det? Jo, det er enda mer tverrfaglig, bruk av tverrfaglig kompetanse og hele tiden ha tenkt før man gjør”*.

Fylke 1 sier noe om at det er vanskelig å måle dette, spesielt innenfor forebygging. Hun erkjenner likevel at man kan måle noe forebygging ved at man ser at man har jobbet med noe, f. eks trafikksikkerhet og at man ser en nedgang i tallene for dødsfall; *”Da kan du si at ja, ok da har vi jobbet med trafikksikkerheten, det er en del av det store bildet. Men det å si at samfunnssikkerheten er god? Ja, hva er samfunnssikkerhet, og hvor god vil vi ha den? Jeg tror du skriver litt om dette i forhold til curlingsamfunnet”*.

Noen av informantene (K7 og K2) kommer også innom at man kan måle samfunnssikkerhet i forhold til at innbyggerne føler seg trygge. K7 forteller at dette med måling et spørsmål som det er veldig vanskelig å være konkret på, men legger likevel til at dersom innbyggerne føler seg rimelig trygge så er det en god målestokk.

4.4.3.5 Hvor går grensen for hva samfunnssikkerhet er?

DSB 1 linker grensen for hva samfunnssikkerhet er mot trygghet og forutsigbarhet; *”Hvis du baserer det på at den enkelte skal ha en grad av trygghet og forutsigbarhet i livet sitt. Og hvis du med det greier å utlevere en del faktorer som på en måte gir både den tryggheten og den forutsigbarheten – og det lar seg gjøre – vi kan nok mene at det går på ting som lys og varme og mat og strøm og følelsen av at det er en samfunnsorden rundt deg som skaper trygghet for deg og dine. At det da kommer ting som kommer utenfor den biten, som da ikke kommer inn under samfunnssikkerhet, det tror jeg nok du vil de dersom du går inn på en sånn tematisk måte å gjøre det på”*.

DSB 2 synes det er vanskelig å sette ei grense for hva samfunnssikkerhet er; et syn hun deler med mange av de andre informantene. Hun forteller at det er sjelden hun har tenkt at man burde satt en grense og synes det i utgangspunktet er uproblematisk at det ikke er en streng grense. Dette begrunnes med at det stadig dukker opp nye ting som skal gripes fatt i. K4 er enig med DSB 2 i at det ikke burde være noen absolutt grense for hva samfunnssikkerhet er. Arbeidet med samfunnssikkerhet handler i følge denne informanten om kunnskap som tilegnes etter hvert, og denne sekvenser er flytende og utvides stadig.

Fylke 1 synes også det er vanskelig å avgrense noe i forhold til samfunnssikkerhet, da hun påpeker at alt henger sammen i samfunnsvitenskapene. Informanten mener at avgrensningene som gjøres ofte er mer av praktisk og organisatorisk art enn at de er

teoretisk vel funderte. Hun tar opp et eksempel med radon, som også kunne hørt til under helsemyndighetene, mens som blir håndtert av de som jobber med samfunnssikkerhet.

I intervjuet med K2 viser de fram sin overordnede ros-analyse og viser et par hendelser øverst i venstre hjørne. Øverst til venstre finner man de hendelsene som har høy sannsynlighet for å inntreffe, men ikke så alvorlige konsekvenser. Hendelsene de har plassert der er radon og støy; *”Det som er interessant med samfunnssikkerhetsbegrepet er hvor langt opp her i dette hjørnet regner vi som samfunnssikkerhet? Her finner du øverst i hjørnet radon og støy. Da kommer du litt over i grenselandet for hva det er jo enkelte som mener at dette ikke er samfunnssikkerhet, og noen mener at det er det. Så vi begynner å nærme oss grenseovergangen for når det ikke er samfunnssikkerhet kanskje”*. Dette eksempelet med radon og støy nevnes også hos K8. Hun mener at radon og støy er noe som tas med i kommunens kartlegging og planlegging hele tiden, men at det ikke har noe med samfunnssikkerhet å gjøre. Hun tar opp et annet aktuelt eksempel med at det skal bygges nytt boligområde i et område hvor det er en sportsarena for motorkjøretøy i nærheten. Her må det tas hensyn til at banen er i området, og dette kan medføre støy for boligområdet. *”For meg er det mer hverdagsliv og planlegging for det gode liv. Det er å trekke det for langt og kalle det for samfunnssikkerhet”*.

Fylke 2 starter med å uttrykke at det er viktig å ha grenser for hva de skal befatte seg med når det gjelder samfunnssikkerhet. Han viser til at selv definisjonen på samfunnssikkerhet er en fin grense; *”Viktige samfunnsfunksjoner, altså samfunnets evne til å fungere som helhet og kunne understøtte innbyggerne. Jeg vet ikke om grensen skal være mer skarp enn det”*.

Informantene i K6 og K3 kobler personlig ansvar for samfunnssikkerhet inn på dette emnet. De mener å se en trend hvor innbyggerne får stadig høyere forventninger til at det offentlige skal ordne opp i alt, og at det personlige ansvaret som følge av dette viskes mer og mer ut. De mener altså dette er en grense som er i ferd med å opprettes men som går i feil retning.

5.0 DRØFTING

Hensikten med denne studien var å finne ut hva samfunnssikkerhet egentlig handler om gjennom et hovedfokus rettet mot begrepsforståelse og definisjonsformulering. Jeg vil i denne delen drøfte de resultatene som kom frem i det foregående kapitlet. I dette kapitlet vil funn fra dokumentanalysen og intervjuene drøftes sammen. Drøftingen er tredelt og vil ta utgangspunkt i forskningsspørsmålene som tidligere ble stilt.

5.1 Hvordan har forståelsen av samfunnssikkerhet utviklet seg?

Det hele begynte med at sårbarhetsutvalget skrev rapporten NOU 2000:24 "Et sårbart samfunn" som viser til at det moderne samfunnet med et åpnere verdenssamfunn, mer komplekse teknologiske systemer, avhengighet av elektroniske informasjons- og kommunikasjonssystemer, tett sammenkoblede produksjons- og leveransesystemer for mat, samferdselssystemer med økt trafikk tetthet og høyere hastigheter og et næringsliv i stadig raskere omstilling – alt dette skaper nye og raskt skiftende sårbarhetsforhold. Denne utviklingen i samfunnet med nye former for risiko og sårbarhet viser rapporten krever en ny årvåkenhet og stadig tilpasning av sikkerhetstiltak og beredskap.

Sårbarhetsutvalget offentlige utredning bærer likevel preg av en annen tid enn nå i forhold til at det ikke er så altfor lenge siden kan kalde krigen endte da den ble skrevet. Selv om rapporten retter oppmerksomheten mer mot det moderne samfunnets sårbarhet for avbrudd av viktige forsyninger av varer og tjenester, er det mye fokus på krig, atomtrusler, sabotasje, kriminalitet og det militære i rapporten. Sårbarhetsutvalget viser dette med sin definisjon av visjonen: Samfunnet skal sikres mot utfordringer mot sentrale samfunnsverdier som liv, folkehelse og velferd, det demokratiske system og dets lovlige institusjoner, nasjonal styringsevne og suverenitet, landets territoriale integritet, materiell og økonomisk trygghet og kulturelle verdier – alle disse verdiene ved krigføring. Det kan se ut som at mye av fokuset fra starten av er truslene som kommer utenfra og ikke virksomheten i seg selv. I de senere meldingene får man frem flere nyanser i truslene – komplekse systemer og gjensidige avhengigheter kommer frem, utfordringer med globalisering, klimaendringer og utfordringer ved markedsdrevne funksjoner og deres ansvar og utfordringer med "glemt" vedlikehold og så videre. Denne endringen om at krigsberedskap er blitt veldig tonet ned de siste årene kommer også fram i intervjuene. Det fremkommer også her at endringen har gått fra ytre

påvirkninger og "3.verdenskrigsøvelser" til å bli mye mer et integrert arbeid med kommunens planverk og kompetanseopplæring om hvordan man skal tenke i kommunen. De som jobber direkte med samfunnssikkerhet får da jobben med å sy sammen planene slik de henger sammen.

Allerede da Sårbarhetsutvalget skrev sin rapport om et sårbart samfunn kom de med flere forslag til endringer med sikte på å styrke samfunnet sikkerhet og beredskap. Noen av dem var juridiske forslag. Mange av disse forslagene har blitt gjennomført, og informantene viser til noen av dem som viktige bidragsyttere til en endring i samfunnssikkerhetsarbeidet. Allerede da ble det nevnt at de ønsket å pålegge kommunene arbeid med kriseplanlegging. Den nye Sivilbeskyttelsesloven som trådte i kraft 1.januar 2010 satte krav til generell beredskapsplikt for kommunene. Denne loven pålegger blant annet kommunene å gjennomføre helhetlige ros-analyser som skal bidra til at kommunene vurderer samfunnssikkerhet i et mer helhetlig perspektiv. Hver enkelt kommune må kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan skje, vurdere sannsynlighet for en hendelse og hvilke konsekvenser en slik hendelse vil få for lokalsamfunnet. Informantene nevnte også andre juridiske endringer som viktige bidragsyttere til endring av samfunnssikkerhetsarbeidet, blant annet Folkehelseloven og den nye Plan- og bygningsloven. Dette viser at de som jobber med samfunnssikkerhet i betydelig grad naturlig nok blir styrt av lovverk og endringer i disse.

Andre fenomen som bidrar til endringer er hendelser. Store hendelser som rammer samfunnet blir ofte satt lys på i ettertid, og det får et økt fokus å hindre lignende hendelser slik at de ikke skjer igjen. Et eksempel på dette er hendelsene 22.juli 2011. I den tiden da denne oppgaven var på vent i forbindelse med fødselspermisjon skjedde terrorangrepet i regjeringskvartalet og på Utøya. Denne hendelsen ble det ofte referert til i underveis i intervjuene, men det ble også spurt konkret om denne hendelsen hadde endret oppfatningen om hva samfunnssikkerhet, og om den hadde medført endringer i egen praksis.

Her kom det frem at noen av informantene nå trekker terror mer inn i planverket i større grad enn de gjorde før. Etter hendelsen har tanken på terror kommet nærmere, og hendelsen har gitt mer fokus til det utenkelige og det som i utgangspunktet har liten sannsynlighet for å inntreffe. Slike ting kan også skje, og det gjelder å ha et planverk som

også tar høyde for hendelser med lavere sannsynlighet. En av informantene uttalte også at terror på en måte har kommet nærmere, og at det for de fleste er mer sannsynlig at noe sånt kan skje. DSB har likevel ikke gradert fare for terrorhendelser høyere etter 22.juli (Nasjonalt risikobilde, 2012). Dette kan henge sammen med det psykometriske perspektivet til risiko hvor nærhet til hendelser gjør at vi overestimerer faren. Det vil si at nå er det nært, da tar de det med. Før var det fjernt og "usannsynlig" og faren ble da underestimert. Mantraet til DSB når de fokuserer på terror i det nasjonale risikobildet er at uansett hvor sannsynlig en hendelser er, er det viktig å være forberedt på å kunne håndtere utfordringene ved en slik hendelse. Dette viser at tanken til Aristoteles "at det er sannsynlig at noe usannsynlig vil skje" er veldig aktuell.

En annen aktuell hendelse på det tidspunktet intervjuene ble gjennomført var stormen Dagmar som herjet på Vestlandet romjulen 2011. Dette var en hendelse som fikk stor oppmerksomhet i media, og som mange av informantene nevnte under intervjuet. Ødeleggelsene etter stormen var enorme, strømmen ble borte noen steder, men en av de største konsekvensene var at telefonen ble borte i ukevis noen steder. En konsekvens av dette var også at flere ministre valgte å besøke Vestlandet etter stormen for å vise handlekraft og opprette ny tillit. Her kan man observere en slags "spiral" hvor politiske beslutninger blir tatt med et ønske om å vise handlekraft overfor borgerne som også er politiske velgere. På den måten kan man si at også samfunnssikkerhet blir påvirket av politiske endringer.

Et annet poeng ved slike hendelser er at man evaluerer og ønsker å lære av hendelser. Et eksempel som stormen Dagmar kan neppe karakteriseres som noe overraskende og uventet. Norge har opplevd stormer før. Er det da en fare at man skal lære av hendelser hele tiden? Samfunnssikkerhet bør være noe som favner bredt, og det kan gjerne være en fare å overfokuserer på siste hendelse i ettertid. En informant kalte samfunnssikkerhet for "å være etterpåklok på forhånd". Det vil imidlertid være uhensiktsmessig dersom man må vente på at en kjent hendelse skal inntreffe for å få tilstrekkelig fokus.

5.2 Hva er de opptatt av innen samfunnssikkerhet?

Hva mener så de som jobber med samfunnssikkerhet i det daglige at samfunnssikkerhet handler om? Det ble vist til sløyfemodellen for å forklare dette. Samfunnssikkerhet har da et forebyggende perspektiv, en hendelse og et skadereduserende perspektiv. Etter skadene har oppstått og etter den akutte skadereduserende delen kommer også en periode med å jobbe for å komme tilbake til normalsituasjonen. Det kom imidlertid også her frem at fokuset på samfunnssikkerhet ofte synes å komme i ettertid av hendelser. Dette blir begrunnet som tidligere nevnt i forhold til forventninger fra borgere når noe skjer, og at politikerne må vise handlekraft, men også på grunn av at det kan være problematisk å måle effekten av forebygging i noen sammenhenger.

Det kom også frem at samfunnssikkerhet kan karakteriseres som mangfoldig og altomfattende. Dette ble begrunnet i forhold til at kommunene skal kunne yte sine tjenester til tross for at det kommer utfordringer. Samfunnssikkerhet blir med denne forståelsen noe som skal utøves i alle ledd.

Dersom man ser på hvordan informantene som ble intervjuet beskriver arbeidet sitt, handler mye om å ha oversikt over risiko ved å utføre ros-analyser, og ut fra analysen utføre forebyggende tiltak og beredskapstiltak. Mange som ble intervjuet i kommunene hadde andre hovedoppgaver enn arbeid direkte med samfunnssikkerhet. Dersom man ser på de informantene som arbeidet med samfunnssikkerhet som kjerneområde (DSB, fylkene, K1 og K2) kan man ut fra hvordan de beskriver arbeidet sitt som om at de jobber med tilrettelegging for andre. Dette med å være tilretteleggere begrunnes i prinsippene for ansvar, nærhet og likhet. Dersom man ser samfunnssikkerhet ut fra det synet om at de som jobber direkte med faget i prinsippet jobber med å tilrettelegge for andre etater, kan det også vise hvor altomfattende begrepet og arbeidet egentlig synes å være.

På nasjonalt og regionalt nivå er de opptatt av de store hendelsene og de store utfordringene i risikobildet, mens i kommunene dreier det seg også mye om kjernevirksomheten til kommunen. Det vil si at de skal klare yte tjenestene sine selv om det kommer utfordringer underveis. Under intervjuene kom det frem at man kunne uttrykke samfunnssikkerhet i ulike nivåer. For sentralt og regionalt nivå vil det på den måten handle

om de store, overordnede hendelsene, mens på det lokale nivået har man også stort fokus på å forebygge og være beredt for dagligdagse hendelser.

5.2.1 Aristoteles' relevans

Det første som står skrevet i den første rapporten jeg leste i denne oppgaven (NOU 2000:24 Et sårbart samfunn) var sitatet til filosofen Aristoteles. Dette sitatet har jeg også lest i andre tidsskrifter som omhandler risiko, og gjennom studiet samfunnssikkerhet. Det ble derfor naturlig og spørre informantene om hvor essensielt påstanden til Aristoteles var for samfunnssikkerhetsarbeidet.

Samtlige informanter mente at dette er svært viktig og essensielt i arbeidet med samfunnssikkerhet, særlig i forhold til beredskap. Det kom frem at dette er viktig i forhold til at en skal kunne håndtere situasjoner uansett hvor lite sannsynlige de er i utgangspunktet.

Rapporten "Det nasjonale risikobildet" (NSBR 2011) utarbeidet av DSB gir et bidrag til akkurat denne tankegangen om det usannsynlige. I denne rapporten viser de til store hendelser som terrorangrepene i USA i 2011, tsunamien i Sør-Asia i 2004, jordskjelvet på Haiti og oljeutslippet i Deepwater Horizon-ulykken i 2010. På bakgrunn av dette argumenterer de at samfunnet med ujevne mellomrom blir utsatt for uønskede hendelser med betydelige konsekvenser for befolkningens dagligliv. Hendelsene spenner fra naturutløste hendelser som skred og flom, via store ulykker i transport og industri, til tilsiktede hendelser. I denne rapporten står det at Norge ikke har opplevd hendelser av et slikt omfang i moderne tid, men hendelsene 22.juli samme året endret dessverre denne påstanden. Bakgrunnen for dette fokuset på store hendelser er at de utfordrer befolkningens sikkerhet, og krever at samfunnet utvikler nødvendig kompetanse og kapasitet til å forebygge og håndtere disse. Aristoteles sitat om at det er sannsynlig at noe usannsynlig vil skje, kan i denne sammenheng anses som veldig aktuelt. Det viser også at sitatet til Aristoteles er noe som de øverste myndigheter anser som viktig i arbeidet med samfunnssikkerhet. Et nasjonalt risikobilde tar for seg området de offentlige myndighetene går inn på områder hvor de vurderer at utfordringene har lav sannsynlighet, men at konsekvensene er særlig store. I undersøkelsen fra 2011 var det hendelser som ekstremvær, fjellskred, influensapandemi, farlige stoffer, skipskollisjon, atomlykke, terrorangrep,

sikkerhetspolitiske kriser og cyberangrep som ble tatt opp. Dette var hendelser som myndighetene vurderte det burde rettes særlig oppmerksomhet mot.

Den andre undersøkelsen som er presentert i empiridelen som går på befolkningens vurderinger av beredskapsrelevante tema retter også fokuset mot store hendelser som terror, atomulykker, krig, pandemier, matvarekriser, sammenbrudd i elektrisitet, tele eller data, naturkatastrofer, store forurensninger, store kollektivtransportulykker og andre transportulykker. På bakgrunn av dette fokuset på store hendelser i begge rapportene, og det faktum at både litteraturfunn og informanter mener at Aristoteles sitat er essensielt i arbeidet med samfunnssikkerhet er det naturlig å spørre seg; Er det utelukkende de store hendelsene med lavere sannsynlighet samfunnssikkerhet handler om? Handler all planleggingen som gjøres rundt i de 429 norske kommunene på samfunnssikkerhetsområdet om å bygge et robust samfunn for å hindre først og fremst de store hendelsene?

Det er i alle fall riktig at det er et stort fokus i de skriftlige materialene på de store hendelsene. De avskriver imidlertid ikke de mindre hendelsene, selv om det kan se ut som om det er en debatt rundt dette. I stortingsmelding nr 17 meldes det eksplisitt at det er store hendelser som skal vektlegges, mens i stortingsmelding 39 pekes det på at risikovurderinger skal bestemme prioriteringer for samfunnssikkerhetsarbeidet. Ifølge denne meldingen pekes det da på at det er de dagligdagse hendelsene som dominerer skadebildet. I den siste meldingen (22) som er gitt ut gir de også uttrykk for at samfunnssikkerhetsbegrepet brukes bredt og dekker sikkerhet mot hele spekteret av utfordringer; fra begrensede hendelser via større krisesituasjoner til sikkerhetsutfordringer som truer nasjonens selvstendighet eller eksistens. Til tross for at det er ulike tyngdepunkt for hva det skal fokuseres på blir aldri de dagligdagse hendelsene utelukket fra samfunnssikkerhetsbegrepet i de skriftlige dokumentene. I det nasjonale risikobildet kommer det også frem at det høye fokuset på store hendelser kommer av at utfordringene ved slike hendelser vil være ekstra krevende å håndtere, og det er derfor viktig at samfunnet utvikler nødvendig kompetanse og kapasitet til også å kunne forebygge og håndtere disse hendelsene. DSB som gir ut dette nasjonale risikobildet har også mandat til å ha et tverrsektorielt perspektiv med vekt på store ulykker og ekstraordinære situasjoner.

DSB (NSBR, 2011) argumenterer for at de fokuserer på de store hendelsene med relativt lav sannsynlighet fordi det er her det finnes størst utfordringer både ved det forebyggende og skadereduserende aspektet. Med dette som bakgrunn kan en også argumentere for at samfunnssikkerhet kan karakteriseres som en slags prosess på forbedring. Spørsmålet dersom dette stemmer er om man kutter ut områder man er fornøyd med i samfunnssikkerhetsarbeidet, eller om man kontinuerlig jobber med forbedring i alle ledd. Det argumenteres nemlig for blant de som er for en snever versjon av begrepet at de dagligdagse hendelsene er noe som blir absorbert i den daglige drift, og som ikke tilhører i samfunnssikkerhetsarbeidet.

Selv om det konkluderes med Aristoteles sitat om det usannsynlige er viktig i samfunnssikkerhetsarbeidet er det likevel ikke alt. Det handler selvsagt også om å forebygge det kjente vel som det ukjente fremkommer det fra samtlige informanter.

5.2.2 Er å fremme samfunnssikkerhet et alternativ?

Innledningsvis ble artikkelen til Olsen, Kruke og Hovden (2007) vist til i forbindelse med hvordan de mener samfunnssikkerhetsbegrepet vanligvis blir forklart. Her kom det fram at den vanligste måten å forklare samfunnssikkerhet på har vært å liste opp de samfunnskritiske funksjonene som er viktig for å opprettholde samfunnssikkerheten, eller hendelser som kan true denne sikkerheten.

Dette fokuset på å prøve å definere samfunnssikkerhet i forhold til hvorvidt hendelser innebærer seg i begrepet eller ei, kan by på noen utfordringer. Et problem er at fokus på hvilke hendelser som det gjelder kan by på mye diskusjon og fallgruver. Et annet problem er det som akkurat kom frem – det ukjente. Dersom noe nytt og ukjent dukker opp blir er man altså nødt til å definere det inn under samfunnssikkerhetsbegrepet i ettertid. En tredje utfordring er fokuset på forebygging i samfunnssikkerhetsarbeidet. Dersom man har forebygget noe har det jo ikke skjedd en hendelse. Var da ikke jobben med forebyggingen en jobb mot bedre samfunnssikkerhet? Hva med hver plan som utføres ute i en kommune som bidrar til et mer robust samfunn? I den nye Plan- og bygningsloven kom det fram at man skulle fremme samfunnssikkerhet. Hva med å snu det på hodet og ikke se på hvilke

hendelser de skal innebefatte seg med, men å definere det ut fra hvordan man kan fremme samfunnssikkerhet?

Da informantene ble spurt om hva de mente fremme samfunnssikkerhet gikk ut på kom det frem flere aspekter. Blant annet kom det frem at samfunnssikkerhet skal gjennomsyre alle beslutninger som blir gjort og at en spesielt skal ta hensyn til den forebyggende biten. Det vil si at en skal bygge opp samfunnet fra grunnen av så robust som mulig. Det å fremme samfunnssikkerhet er gjennom dette aspektet i stor grad forebyggende planlegging. Dersom man bygger samfunnet opp i det små, stein for stein, slik at det blir et robust samfunn hindrer man både store og små hendelser. En hendelse som et jordskjelv er et godt eksempel på det. Et robust samfunn som fremmer samfunnssikkerhet ved å bygge opp en sterk infrastruktur kan tåle et kraftig jordskjelv uten at det utvikler seg til en krise. Et like sterkt jordskjelv et annet sted med en svakere oppbygd infrastruktur som ikke er robust vil oppleve samme hendelsen som en katastrofe, hvilket var tilfelle på Haiti for to år siden. Også med dette kan man argumentere for at definering i form av hendelser ikke er optimalt, mens et fokus på hva det innebærer å fremme samfunnssikkerhet eller å bygge opp et robust samfunn kan være et godt alternativ. En svakhet imidlertid ved dette alternativet er at heller ikke denne tilnærmingen legger til grunn noen omfattende avgrensning av begrepet det er avgrensning som er målet.

Mange av informantene pekte også på at å fremme betydde å gjøre samfunnssikkerhet kjent, fremheve det og bevisstgjøre både politikere og andre. Dette viser også igjen da noen av informantene beskrev jobben med samfunnssikkerhet som tilrettelegging for andre etater som har ansvar for sin virksomhet også under en krise.

5.2.3 Den nasjonale trygghetsfølelsens påvirkning

Begrepet nasjonal trygghetsfølelse ble introdusert først i NOU 2006:6. De beskriver nasjonal trygghetsfølelse som en opplevd trygghet for at samfunnet fungerer normalt og at risikoer er kjente og under kontroll. I vedlegget som Kjetil Sørli fra DSB har skrevet som NOU 2006:6 legger til grunn for denne definisjonen står det en påstand om at "en høy grad av samfunnssikkerhet er en forutsetning for den nasjonale trygghetsfølelsen". I stortingsmelding 22 står det også skrevet i prioriteringene at samfunnssikkerhet handler om

å ivareta befolkningens trygghet og sikre sentrale samfunnsfunksjoner. De fleste informantene som ble spurt var enige i påstanden, men det kommer jo da an på hva samfunnssikkerhet egentlig er. Dersom samfunnssikkerhet er en forutsetning for den nasjonale trygghetsfølelsen, blir det da riktig å definere samfunnssikkerhet gjennom at det bare handler om å kunne forebygge og håndtere ekstraordinære hendelser som krever ressurser utenom det vanlige? Er det forebygging og håndtering av ekstraordinære hendelser som gjør at vi opplever trygghet for at samfunnet fungerer normalt? Er det ikke en forutsetning for trygghetsfølelsen at samfunnet også håndterer dagliglivets utfordringer? Dersom denne påstanden er rett klinger det ikke riktig at det er å kunne håndtere en skipskollisjon eller å kunne håndtere de store, men relativt sjeldne hendelsene som er det essensielle for vår trygghetsfølelse. Dersom en slik påstand er riktig kan en ikke utelukke at en bør ha en bred tilnærming.

5.3 Hvordan defineres og avgrenses samfunnssikkerhet?

5.3.1 Selve definisjonen

Selve definisjonen på samfunnssikkerhet som tidligere er nevnt flere ganger kan ikke gjentas for ofte i en oppgave som handler om nettopp hva samfunnssikkerhet er. Deler derfor definisjonen på ny som en kick-off på dette delkapittelet:

”Samfunnssikkerhet er den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger (St.mld 17, s.4).

Denne definisjonen har blitt gjennomgått i samtlige offentlige dokumenter som er nevnt i delkapittel 4.1. I Stortingsmelding 22 som er den siste meldingen, holde de på definisjonen som ble presentert i nr 17 og konstaterer at den er vel etablert. Denne påstanden kommer derimot ikke fram i det som er forarbeidet til melding 22; NOU 2006:6. I denne offentlige utredningen stadfestes det nemlig at samfunnssikkerhetsbegrepet er nytt og at prosessen med å feste begrepsinnholdet fortsatt pågår.

Resultater fra intervjuene viser at de fleste informantene langt på vei anerkjenner definisjonen som en god definisjon som tar med hovedelementene i

samfunnssikkerhetsarbeidet. Noe kritikk av formuleringen kom likevel frem på et par områder.

For det første mente noen av informantene at forebygging og planlegging ble for dårlig ivaretatt gjennom denne definisjonen, særlig da dette er hovedmålet til samfunnssikkerhetsarbeidet. De fleste informantene mente likevel at dette med forebygging og planlegging ble ivaretatt gjennom at det stod samfunnets «evne».

Den andre dimensjonen som kom frem var at det i definisjonen også står noe om samfunnets evne til å oppretholde under påkjenning. Med denne formuleringen kan samfunnssikkerhetsarbeidet se ut til å være noe akutt, og at det er noe som skjer primært ved en hendelse. På denne måten vinkles samfunnssikkerhetsarbeidet mot det skadebegrensende etter en hendelse enn mot hovedmålet med samfunnssikkerhet som er å forebygge. Det ble også vist til at denne forståelsen av at samfunnssikkerhet primært knyttes til noe akutt blir vanskelig i forhold til saker som går over lang tid, blant annet i forhold til arealplanlegging eller hendelser som kan forårsake skade ved påkjenning over lang tid (f.eks. radon).

5.3.2 Tre ulike tilnærminger til definisjonen

I NOU 2006:6 gjengis en artikkel av Kjetil Sørli i DSB som viser til at det finnes 3 tilnærminger til definisjonen, en snever en bred og en politisk. Dette er til dels drøftet noe tidligere. Dokumentanalysen viste som sådan at det var tvetydige hentydninger i de ulike offentlige dokumentene. Selv om stortingsmeldingene viser forskjellige standpunkter for hva det bør fokuseres på, har ingen av meldingene utelukket en bred tilnærming til begrepet. Alle stortingsmeldingene uttrykker egentlig at samfunnssikkerhetsbegrepet som sådan bør brukes bredt, bare det er hovedfokuset i arbeidet med samfunnssikkerhet som endres. Det faktum at det fokuseres så mye på store hendelser utelukker med dette ikke at samfunnssikkerhet også handler om de mindre hendelsene.

Dette samsvarer med det flestparten av informantene også mente da de ble spurt om hvilken av de tre tilnærmingene som passet best. Det kom frem mange ulike kombinasjoner av disse tre, men hele 8 av de 13 spurte mente at en burde ha en bred tilnærming.

Hovedresultatene kan fremstilles i følgende tabell:

Snever	Bred	Bred og politisk	Alle tre definisjonene	Ingen passer helt
DSB2, Fylke 3, K3, K8	DSB1, K5, K7	Fylke 1, Fylke 2, K6	K2, K4	K1

Hva var da begrunnelsen for de som mente den snevre versjonen? 2 av de 4 som mente at det burde være en snever tilnærming brukte en argumentasjon som kan forstås som at de egentlig ikke utelukket de dagligdagse hendelsene fra samfunnssikkerhetsbegrepet. Den ene mente at den snevre versjonen passet best på sitt nivå – det regionale, men utelukket ikke at de burde ha det med på lokalt nivå. Den andre argumenterte for at de dagligdagse kan komme inn under begrepet gjennom et kost/nytte-perspektiv dersom de små hendelsene blir så mange at det koster for mye. De to siste som da står igjen og argumenterer for en snever definisjon kategoriserer de dagligdagse hendelsene som noe som blir håndtert i det daglige og kategoriserer det som "hverdagsliv". Den informanten som konkluderte med at ingen av tilnærmingene passet helt, var også enig i at det kom an på hvilket nivå organisatorisk man snakket om.

Da dette temaet ble drøftet i intervjuene kom det også klart frem hvor forvirrende argumentasjon for hva samfunnssikkerhet innebærer ser ut til å være. Et eksempel på dette viste seg da en av informantene argumenterte klart for at terrorhendelsene 22.juli ikke truet samfunnssikkerheten som helhet, og i så måte ikke handlet om samfunnssikkerhet. Senere i samtalen da vi drøftet disse tilnærmingene valgte den samme informanten å kategorisere samfunnssikkerhet som en bred definisjon med den begrunnelsen at kriseteamet ofte er i sving også under en såkalt dagligdags hendelse.

5.3.3 Ansvaret for samfunnssikkerhetsarbeidet

Når det gjelder ansvar for samfunnssikkerheten har selvsagt myndighetene ansvar, men også i samarbeid med næringsliv og enkeltindivider. Dette kom frem i dokumenter og under intervju. En sak som imidlertid kom frem under intervjuene var at det observeres en trend som viser at enkeltindivider i større og større grad forventer at myndighetene skal ordne opp for seg. Man ser et forventningsgap mellom hva enkeltindividet forventer at myndighetene

skal ordne opp i og det myndighetene er i stand til å tilby. Dette mener noen kan føre til at enkeltindivider faktisk kan begynne å glemme å tenke selv når en blir utsatt for ulike påkjenninger. Dette temaet var tydelig noe som både engasjerte informantene, og som de til dels ytret noe frustrasjon over.

En forklaring som kommer frem i et intervju er at denne utviklingen er en naturlig del av den type velferdssamfunn vi har i Norge.

En annen forklaring er at myndighetene er for dårlige på risikokommunikasjon, på den måten at de ikke får klart frem hva myndighetene kan tilby og hva som forventes av enkeltindividet i samfunnssikkerhetsarbeidet. I intervjuet kom det frem at DSB hadde planer om å lage en lignende sikkerhetsportal som de har i Sverige som heter "din sikkerhet", hvor akkurat slike ting blir kommunisert ut. På denne internettsiden kan du lese om risiko for ulike barn og for eldre over 65 år, samt farer og risiko ved brann og ild, fritid og reiser, farlige elementer, naturhendelser, hva du gjør i kriser og ulykker og noe om informasjonssikkerhet (MSB, 2012).

En tredje forklaring som også kan stilles som et spørsmål er; dersom enkeltindividene har et ansvar i samfunnssikkerhetsarbeidet, hvordan skal de utføre dette ansvaret dersom samfunnssikkerhet utelukkende handler om store, uhåndgripelige hendelser? Også her kan det vise seg å være problematisk å velge bort de dagligdagse hendelsene fra hva samfunnssikkerhet innebærer. Det kom også frem da en informant skulle begrunne sin brede tilnærming av samfunnssikkerhetsbegrepet. Her kom det frem at det var viktig at individene kjente noe i sin dagligdagse tilnærming av hva som er trygt innenfor begrepet samfunnssikkerhet. Dersom man velger bort de dagligdagse hendelsene og bare snakker om de store hendelsene blir begrepet hult og man får et samfunn som ikke har den grunnberedskapen som trengs for å håndtere både de mindre og de større sakene.

5.3.4 Målbarhet

Det er fryktelig vanskelig å måle hvor god samfunnssikkerheten er. Noe som resultatene viste som en gjenganger var imidlertid at en kan prøve å måle dette gjennom å utføre tilsyn og øvelser, samt gjennom evaluering av hvordan hendelser blir håndtert. Gjennom denne

formen for måling blir det da fagfolk som i hovedsak måler hvor god samfunnssikkerheten er.

Det kom likevel frem to kritiske punkter til denne type måling. En av dem gikk på å se på erfaringen, om en hadde truffet på ros-analysene som var gjennomført. Det viste seg nemlig at en ikke hadde gjennomført ros-analyse på de store hendelsene som hadde hendt. Å gjennomføre tilsyn på utførte ros-analyser vil dermed ikke automatisk fordre at man har god samfunnssikkerhet.

Det andre punktet som kom frem er at det er spesielt vanskelig å måle forebyggende samfunnssikkerhet. Man kan måle at man har jobbet med noe, og at man kan se en nedgang i antall dødsfall eller skadde for en type hendelse. Det er derimot vanskelig å måle en nedgang i noe som ikke har hendt. Har man forebygget en stor hendelse gjennom en robust, solid planlegging vet man egentlig ikke hva man unngikk.

En annen målestokk for samfunnssikkerhet som kom frem var å se om innbyggerne følte seg rimelig trygge. Befolkningens trygghetsfølelse beskrives i NOU 2006:6 som en subjektiv størrelse. Dersom man skal måle samfunnssikkerhet ut fra dette perspektivet blir også denne målestokken en subjektiv målestokk. Denne formen for måling kan man se i praksis særlig under og etter hendelser. Vi kommer igjen tilbake til denne spiralen hvor politikerne som i stor grad er beslutningstakerne for samfunnssikkerheten lar seg påvirke av innbyggerne som gir lyd fra seg når noe ikke er godt nok. Eller i denne sammenheng; når samfunnssikkerheten ikke er god nok eller begynner å synke, så sier de ifra. Beredskapsbarometeret fra DSB viser imidlertid at befolkningen alt i alt vurderer myndighetenes evne til å mestre ulike hendelser som stabilt høy på generell basis.

Tidligere ble det understreket at det finnes et forventningsgap mellom det enkeltindivider forventer at myndighetene skal ordne opp i og det som myndighetene er i stand til å tilby. Dersom det er befolkningen som skal vurdere hva som er godt nok i forbindelse med samfunnssikkerhetsarbeidet vil det være svært viktig at disse forventningene er i samsvar.

5.3.5 Hvor går grensen?

Resultatene viser at det er vanskelig å avgrense hva samfunnssikkerhet innebærer. Hva som inngår i samfunnssikkerhetsbegrepet er i stor grad også drøftet løpende gjennom alle avsnittene i dette hovedkapittelet. På den måten blir dette siste kapitlet i drøftingen mer en oppsummering, enn en drøfting.

Mange av informantene mener imidlertid at det ikke burde settes noen streng grense for hva samfunnssikkerhet er. Dette begrunnes med flere argument:

- Det dukker stadig opp nye ting som skal gripes fatt i
- Man utvikler kunnskap etter hvert, og det er en sekvens som er flytende og stadig utvides
- Alt henger sammen i samfunnsvitenskapene

For å oppsummere det som har kommet frem i tidligere drøfting i forhold til grenser, er det i hovedsak blitt vist at det er utfordrende å definere samfunnssikkerhet ut fra hvilke hendelser som passer inn, og således avgrense i forbindelse med hvilke hendelser som inngår i arbeidet med samfunnssikkerhet. Denne formen byr på diskusjoner og fallgruver i form av ukjente hendelser som ikke kan defineres inn under begrepet før i ettertid, samt at hendelsen ikke finner sted i det hele tatt dersom man har forebygget. Forebygging er således et av grunnelementene i samfunnssikkerhetsarbeidet.

At avgrensing av samfunnssikkerhetsbegrepet er vanskelig tydeliggjøres også ved at arbeidet med samfunnssikkerhet fremstår som mangfoldig og altomfattende ved at det utøves i alle ledd i samfunnet. Ansvaret for samfunnssikkerhetsarbeidet er også et felles ansvar som både borgere, organisasjoner og næringsliv deler sammen med de overordnede myndigheter.

6.0 KONKLUSJON

Hva er samfunnssikkerhet? Hva er oppfatningen av samfunnssikkerhet blant de som jobber med dette?

Samfunnssikkerhet handler om å skape et robust samfunn som overvinner kriser og avverger trusler. Samfunnssikkerhetsarbeidet tar utgangspunkt i å arbeide for å forebygge uønskede hendelser og om de likevel skjer være beredt til å begrense skadene i størst mulig grad.

Samfunnssikkerhetsarbeidet synes også å være altomfattende og mangfoldig, og utøves i alle ledd i samfunnet. Myndighetene har det overordnede ansvaret for samfunnssikkerheten, men i samarbeid med både enkeltindivider og virksomheter. Begrepet er stadig i endring, og endres på bakgrunn av den politiske virkeligheten, endringer i risikobildet, hendelser som oppstår, juridiske og organisatoriske endringer og gjennom ny kunnskap. På den måten er begrepet vanskelig å befatte seg med.

Studien viser at det fortsatt hersker forvirring rundt begrepet, og at det finnes tvetydige syn i både innhold og omfang av begrepet. Hovedforvirringen dreier seg om at hovedfokuset rundt samfunnssikkerhetsarbeidet fra myndighetenes side dreier seg om å forebygge og håndtere store og ekstraordinære hendelsene, og hvorvidt det fokuset da utelukker de mindre, dagligdagse hendelsene. Fokuset rettes ofte mot de store hendelsene, da det er her det finnes størst utfordringer, størst forbedringspotensial og er hendelser som krever størst beredskap.

Det kom imidlertid frem både av dokumentanalyse og fra intervju at det er vanskelig å utelukke de dagligdagse hendelsene fra begrepet.

Definisjonen på samfunnssikkerhet slik den ble fremlagt i stortingsmelding 17 fremstår som relativt god. Den fikk likevel kritikk på to områder. Det ene er rettet mot at forebygging og planlegging kommer for dårlig frem av definisjonen, særlig da dette er et av hovedmålene med samfunnssikkerhetsarbeidet. Det andre kritiske punktet som kom frem var at samfunnets evne til å opprettholde under påkjenning bærer preg av at samfunnssikkerhet dreier seg om noe akutt, og at definisjonen også her vinkles mer mot det skadereduserende enn mot det forebyggende.

Et forsøk på avgrensning av begrepet gjennom å beskrive hvilke hendelser som inngår i begrepet eller ikke finnes også vanskelig. En slik avgrensning gir utfordringer i at det gir rom for diskusjon i hvert tilfelle. Samfunnssikkerhetsbegrepet er i stadig endring, blant annet gjennom nye, ukjente hendelser som oppstår. Disse hendelsene må da defineres inn i begrepet i ettertid. Forebygging som er hovedfokuset med samfunnssikkerhet gjør det også vanskelig i å definere etter hendelser, dette i form av at ved å avverge eller forebygge ikke oppstår noen hendelse.

Et alternativ mot å definere samfunnssikkerhet gjennom å se på hvilke hendelser det omfattes av kan være å se på hva som fremmer samfunnssikkerhet.

6.1 Forslag til videre forskning

Denne studien har hatt et hovedfokus på å se på hvordan mennesker som jobber med samfunnssikkerhet forstår begrepet. Det finnes også flere andre vinklinger som ville vært interessant å se nærmere på for å studere temaet mer inngående.

For det første ville det vært veldig spennende og gått dypere inn i organiseringen av samfunnssikkerhetsarbeidet. Organiseringen for samfunnssikkerhet har vært utsatt for stor oppmerksomhet de siste årene i form av stor produksjon av offentlige dokumenter om nettopp dette temaet. Dessuten er det ofte gjennom å studere organiseringen man klarer å forstå noe mer om hvordan arbeidet materialiserer seg i praksis.

Å studere ulike typer ROS-analyser fra de ulike nivåene i organiseringen hadde også vært en interessant innfallsvinkel for å forstå arbeidet bedre. Ved å gå dypere inn i hvordan ROS-analyser utføres og hvilke tema som tas opp på ulike nivå ville man kanskje sett enda bedre hva som er viktig for aktørene innen samfunnssikkerhetsarbeidet.

Denne studien gikk heller ikke inn på andre staters oppfattelse av begrepet. En sammenligning mellom Norges og andre staters organisering og forståelse av begrepet ville vært interessant for å finne likheter, ulikheter og eventuelt noen forslag til løsninger til noen av de utfordringene som kom frem i denne oppgaven i forhold til avgrensning eller avklaring av begrepet.

LITTERATURLISTE

Aven, Terje. *Risikostyring*. Universitetsforlaget, 2007

Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K.H., Sandve, K. *Samfunnssikkerhet*. Universitetsforlaget, 2004.

Blaikie, Norman. *Designing Social Research*. 2nd edition. Polity Press, 2010.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. *Nasjonalt beredskapsbarometer 2008*. Allkopi, 2008.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. *Nasjonalt risikobilde 2011* [internett], Tilgjengelig fra: <http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2011/Rapport/NSBR2011.pdf> [nedlastet 13.april 2012]

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. *Nasjonalt risikobilde 2012* [internett]. Tilgjengelig fra: http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2012/Tema/NRB_2012.pdf [nedlastet 25.mai 2012]

Fimreite, A.L., Lango, P., Lægreid, P., Rykkja, L.H. *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Universitetsforlaget, 2011.

Frakfort-Nachmias, C. og Nachmias, D. *Forskningsmetode i samfunnsvitenskap*. 5 utgave, Nye York:St.Martin's Press, 1996

Jacobsen, Dag Ingvar. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2. Utgave. Høyskoleforlaget, 2005.

Kvale, Steinar. *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal Norsk Forlag As, 2001. Oslo

Lorensen, Margarethe. *Spørsmålet bestemmer metoden. Forskningsmetoder i sykepleie og andre helsefag*. Universitetsforlaget, 1998. Oslo

Lupton, Deborah. *Risk*. Routledge, 1999. Garamond

NOU 2002:24 Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet.

NOU 2006:6 Når sikkerheten er viktigst – Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner

Olsen, JE., Kruke, BI., Hovden, J. *Societal Safety: Concept, Borders and Dilemmas*. Journal of Contingencies and Crisis Management, Volume 15 Number 2, 2007.

Perrow, C. *Normal Accidents: Living with high-risk technologies*. New York, Basic Books, 1984.

Reason, James. *Managing the Risks of Organizational Accidents*. Ashgate, 1997.

Renn, Ortwin. *Risk Governance – Coping with Uncertainty in a Complex World*. Earthscan, 2008.

St.meld.nr.17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn

St.meld.nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning

St.meld.nr 39 (2003-2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid

Store Norske Leksikon, *Begrep – filosofi* [internett], Tilgjengelig fra:

<http://www.snl.no/begrep/filosofi> [nedlastet 17. mars 2011]

Store Norske Leksikon, *Begrepsanalyse*[internett], Tilgjengelig fra:

<http://www.snl.no/begrepsanalyse> [nedlastet 17.mars 2011]

Thagaard, Tove. *Systematikk og innlevelse – en innføring i kvalitativ metode*. 3.utgave, Fagbokforlaget, 2011

Tønsberg Blad, *Curlingsamfunnet* [internett], Tilgjengelig fra:

<http://tb.no/arkiv/curlingsamfunnet-1.1452283> [nedlastet 17.mars 2011]

Universitetet i Stavanger, *Samfunnssikkerhet – master*, Tilgjengelig fra:

http://www.uis.no/studietilbud/samfunnsfag_og_ledelse/master/samfunnssikkerhet/
[nedlastet 23.februar.2011]

Universitetet i Tromsø, *Samfunnssikkerhet og miljø – bachelor*, Tilgjengelig fra:

<http://uit.no/for->

[studiesokere/programside?p_document_id=279748&ar=2012&semester=H](http://uit.no/for-studiesokere/programside?p_document_id=279748&ar=2012&semester=H) [nedlastet

12.juni.2012]

Vedlegg 1:

Spørsmål til intervju:

- Spørsmål 1: **På hvilken måte jobber du med samfunnssikkerhet i det daglige?**
- Spørsmål 2: **Hva mener du arbeidet med samfunnssikkerhet innebærer?**
- Spørsmål 3: **Opplever du at innholdet i begrepet har endret seg de årene du har jobbet innenfor emnet? På hvilken måte i så fall?**
- Spørsmål 4: **Har det vært noen endring av arbeidsoppgaver ift arbeidet med samfunnssikkerhet så lenge du har jobbet innenfor emnet?**
- Spørsmål 5: **Har du opplevd at samfunnssikkerhetsbegrepet har blitt brukt for å fremme en politisk sak i din jobb?**
- Spørsmål 6: Definisjonen på samfunnssikkerhet er: *"Samfunnssikkerhet er den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger"*
- Dekker denne definisjonen innholdet i begrepet på en god måte?**
- Er hovedmålet med samfunnssikkerhet, det å forebygge, godt nok dekket i denne formuleringen? Hva med planlegging?**
- Hvordan måler man hvor god samfunnssikkerheten er?**
- Spørsmål 7: I NOU 2006:6 kommer det frem at samfunnssikkerhet har 3 ulike definisjoner; en snever, en bred, og en politisk.
- Den snevre definisjonen av samfunnssikkerhetsbegrepet fokuserer på at samfunnssikkerhet handler om å forebygge og håndtere ekstraordinære hendelser som krever ressurser utenom det vanlige. Den ekskluderer altså de hverdagslige hendelsene.
- Den brede definisjonen handler også om å forebygge og håndtere ekstraordinære hendelser, men denne definisjonen tar også med dagligdagse hendelser, og at samfunnssikkerhet også er å forhindre at mindre hendelser blir så mange at det går utover samfunnet.
- I den politiske definisjonen av samfunnssikkerhet understrekes det at begrepet stadig er i endring og påvirkes av den politiske virkeligheten.
- Hvilken av disse definisjonene mener du samsvarer best med arbeidet med samfunnssikkerhet?**

Spørsmål 8: I ulike dokumenter om samfunnssikkerhet refereres det ofte til Aristoteles' setning om at " det er sannsynlig at noe usannsynlig vil skje". **Hvor essensielt mener du dette er i arbeidet med samfunnssikkerhet?**

Handler samfunnssikkerhet om å forebygge kjente eller ukjente trusler?

Spørsmål 8: **Hva innebærer det å "fremme samfunnssikkerhet"?**

Spørsmål 9: **Har terrorangrepene 22.juli endret oppfatningen av hva samfunnssikkerhet er?**

I så fall på hvilken måte?

Har det skjedd endringer i din egen praksis etter 22.juli?

Spørsmål 10: Samfunnssikkerhet og grenser

Har du noen klare formeninger om hvor grensen for hva samfunnssikkerhet innebærer skal gå?

Har området samfunnssikkerhet noen grenser i det hele tatt?

Spørsmål 11: Curlingsamfunnet*og ansvarsfordeling

Dersom samfunnet skal minimalisere alle former for risiko, - kan vi som borgere glemme "å tenke sjæl" når vi blir vant med at alt er tilrettelagt?

Hvilket ansvar har den enkelte borger i samfunnssikkerhetsarbeidet?

Hvilket ansvar har næringsliv og organisasjoner?

Er det bare myndighetenes ansvar å sikre nasjon og befolkning?

Spørsmål 12: 'En høy grad av samfunnssikkerhet er en forutsetning for den nasjonale trygghetsfølelsen'

Er du enig i denne påstanden?

Spørsmål 13: Samhandling og samfunnssikkerhet

Hvor viktig er samhandling i ditt arbeid?

Er det noen utfordringer i forhold til samhandling i ditt felt?

*Curlingsamfunnet kommer først fra "curlingforeldre" der hvor foreldrene koster veien rent for sine barn, slik at de lett og smertefritt skal ta seg frem i livet. Curlingsamfunnet kommer av at det ikke bare er foreldre, men hele samfunnsstrukturen rundt barnet som er med på å bygge opp nulltoleranse og krav om absolutt trygghet. Det er godt ment, men gjør det virkelig godt?

Et curlingsamfunn lærer ikke barn og unge mestring av farer og utfordringer. Hva gjør det med samfunnet vårt når hele generasjoner ikke blir lært opp til å håndtere farlige situasjoner?