



Alexander Ekren

*”Pålitelighet i det kommunale arbeidet med
samfunnssikkerhet – Fylkesmannens rolle
som regional samordner”*

Universitetet i Stavanger
Masteroppgave i Samfunnssikkerhet
Våren 2013

**MASTERGRADSSTUDIUM I
SAMFUNNSSIKKERHET**

MASTEROPPGAVE

SEMESTER:

Våren 2013

FORFATTER:

Alexander Ekren

VEILEDER:

Førsteamanuensis Bjørn Ivar Kruke, Universitetet i Stavanger

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

”Pålitelighet i det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet – Fylkesmannens rolle som regional samordner”

EMNEORD/STIKKORD:

Collective Mindfulness, High-reliability organizations, Samfunnssikkerhet, Kommunal beredskapsplikt, Regional samordning.

ANTALL SIDER:

104 (inkl. forside og vedlegg).

Tromsø, 17.juni 2013

Forord

Denne oppgaven er den avsluttende delen av masterstudiet i samfunnssikkerhet – med fordypning i sikkerhet og beredskap i Nordområdene. Studiet er et samarbeidsprosjekt mellom Universitetet i Stavanger og Universitetet i Tromsø. Masteroppgaven representerer 30 studiepoeng, og arbeidet med oppgaven har foregått i perioden desember 2012 – juni 2013. Selve studieperioden har vart over en periode på to fantastiske, spennende og meget lærerike år.

I forbindelse med avslutningen av studiet, og innleveringen av denne oppgaven er det en rekke personer jeg ønsker takke for deres innspill, støtte, veiledning og gode råd.

Først og fremst ønsker jeg å rette en stor takk til mine kjære studievenner fra rom 115a og 115b på Institutt for ingeniørvitenskap og sikkerhet ved Universitetet i Tromsø. Sammen har vi lært av og støttet hverandre, jobbet tett og i perioder kanskje ganske intenst! Jeg setter stor pris på de to flotte årene vi har hatt sammen, alle de gode diskusjonene og den flotte humoren vi har hatt!

De ansatte ved Institutt for ingeniørvitenskap og sikkerhet ved Universitetet i Tromsø, som har bidratt til to fantastiske år – takk!

Videre ønsker jeg også å takke alle mine gode venner og familie som har støttet meg gjennom hele studieperioden. En spesielt stor takk til mine kjære foreldre for deres fantastiske støtte gjennom mine fem år som student!

Til de ansatte ved Fylkesmannen i Troms og avdeling for Plan, klima og samfunnssikkerhet, Tromsø kommune, Balsfjord kommune, Karlsøy kommune og Lyngen kommune som sa seg villige til å stille opp på intervjuer, svare på e-poster og telefoner ønsker jeg også å rette en stor takk til – jeg kunne ikke gjennomført denne oppgaven uten deres bidrag!

Hanne og Kai Arne, som har hjulpet med gjennomlesning av oppgaven – det har vært til kjempehjelp at dere har hatt mulighet til å stille opp!

Sist, men absolutt ikke minst ønsker jeg å rette en stor takk til min veileder ved Universitetet i Stavanger, Bjørn Ivar. Tusen takk for din gode veiledning, alle dine gode råd og innspill, konstruktive tilbakemeldinger, flotte tips og all din tid!

Tromsø, 17. juni 2013

Alexander Ekren

Sammendrag

Denne masteroppgaven er den del av studieprogrammet *samfunnssikkerhet – med fordypning i sikkerhet og beredskap i Nordområdene*. Studieprogrammet er et samarbeidsprosjekt mellom Universitetet i Stavanger og Universitetet i Tromsø. Arbeidet med oppgaven har blitt gjennomført i perioden desember 2012 – juni 2013, og veileder for oppgaven har vært førsteamanuensis Bjørn Ivar Kruke ved Universitetet i Stavanger.

Oppgaven tar for seg utfordringen knyttet til kommunalt arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og Fylkesmannens rolle som regional samordner i dette arbeidet. Oppgavens problemstilling er; ”*Hvordan kan Fylkesmannen som regional samordner bidra i å styrke påliteligheten i det kommunale beredskapsarbeidet?*”. Problemstillingen er avgrenset til å omhandle Fylkesmannen i Troms og kommunene; Tromsø, Balsfjord, Karlsøy og Lyngen.

Denne problemstillingen springer ut i fra det økende fokuset på samhandling og samvirke som har blitt trukket inn i prinsippene for styringen av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Norge, i etterkant terrorangrepene 22.juli, og en rekke naturrelaterte hendelser slik som stormen Dagmar i 2011.

Oppgaven belyser problemstillingen med utgangspunkt i teorien fra utviklingen av høy-pålitelige organisasjoner, og utviklingen av felles bevissthet som bidrag for styrkingen av pålitelighet i organisasjoner.

Oppgaven er gjennomført som en kvalitativ studie, der en gjennomgang av de relevante dokumentene som legger grunnlaget for styringen av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene, og styringsdokumentene for Fylkesmannens rolle som regional samordner i dette arbeidet sammen med intervjuer gjort av nøkkelpersoner innenfor dette arbeidet, både på kommunalt og regionalt nivå.

Oppgaven konkluderer med at Fylkesmannens viktigste bidrag som regional samordner i styrkingen av påliteligheten i det kommunale beredskapsarbeidet ligger i bruke de tre rollene; Veileder/Pådriver, tilsynsmyndighet og innsigelsesinstans, som virkemidler for å skape en forankring for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap hos den kommunale ledelsen.

Videre trekker oppgavens konklusjoner også frem behovet for ytterligere fremtidig forskning innenfor tematikken samhandling på tvers av organisasjonsgrenser.

Innhold

| | |
|--|-----|
| Sammendrag | i |
| Innhold | iii |
| Liste over tabeller | v |
| Liste over figurer..... | v |
| 1. Innledning..... | 1 |
| 1.1 Oppgavens formål og problemstilling | 3 |
| 1.2 Oppgavens avgrensninger | 3 |
| 1.3 Oppbygning av oppgaven | 4 |
| 2. Introduksjon av aktørene i oppgaven | 5 |
| 2.1 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap | 5 |
| 2.2 Fylkesmannen i Troms..... | 6 |
| 2.3 Troms fylke | 6 |
| 2.3.1 Tromsø Kommune | 7 |
| 2.3.2 Balsfjord Kommune | 8 |
| 2.3.3 Karlsøy Kommune..... | 8 |
| 2.3.4 Lyngen Kommune..... | 8 |
| 3. Teoretisk rammeverk | 9 |
| 3.1 Pålitelighet | 9 |
| 3.2 Pålitelighet og utviklingen av høy-pålitelige organisasjoner | 11 |
| 3.3 Felles bevissthet i høy-pålitelige organisasjoner | 14 |
| 3.3.1 Preoccupation with failure..... | 15 |
| 3.3.2 Reluctance to simplify interpretations | 16 |
| 3.3.3 Sensitivity to operations | 17 |
| 3.3.4 Commitment to resilience | 18 |
| 3.3.5 Underspecification of structures..... | 20 |
| 3.4 Oppsummeringer og presentasjon av forskningsspørsmål | 21 |
| 4. Metode | 24 |
| 4.1 Forskningsdesign og strategi..... | 25 |
| 4.2 Innsamling av data | 27 |
| 4.2.1 Dokumentanalyse..... | 29 |
| 4.2.2 Intervjuer | 30 |
| 4.3 Analyse og tolkninger av data..... | 32 |
| 4.4 Reliabilitet og validitet..... | 33 |
| 4.5 Refleksjoner | 35 |

| | |
|--|----|
| 5. Empiri | 37 |
| 5.1 Dokumentanalyse | 37 |
| 5.1.1 Lovverk..... | 38 |
| 5.1.2 Forskrifter og instruksjer | 40 |
| 5.1.3 Veiledere og øvrige virkemidler | 42 |
| 5.1.4 Oppsummering av dokumentanalysen..... | 46 |
| 5.2 Resultater fra intervjuer | 47 |
| 5.2.1 Status for det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet | 47 |
| 5.2.2 Fylkesmannens rolle som regional samordner i arbeidet med samfunnssikkerhet..... | 49 |
| 5.2.3 Prosessene for felles bevissthet i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap | 51 |
| 5.2.4 Oppsummering av intervjuer | 58 |
| 6. Drøfting | 59 |
| 6.1 Høy-pålitelige organisasjoner, Fylkesmannen og kommunene..... | 59 |
| 6.2 Preoccupation with failure | 62 |
| 6.2.1 Hvilke rapporteringsmekanismer og avvikhåndteringsmekanismer finnes mellom fylkesnivå og kommune?..... | 63 |
| 6.2.2 Hvordan behandles avvik og feil i forbindelse med det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet? | 64 |
| 6.3 Reluctance to simplify interpretations..... | 65 |
| 6.3.1 Hvilke funksjoner finnes som kan bidra til å dyrke variasjon og hvilke metoder finnes for å identifisere forandringer og endringer?..... | 66 |
| 6.4 Sensitivity to operations | 68 |
| 6.4.1 Hvilke mekanismer eksisterer for å skape en felles forståelse mellom fylket og kommunen i arbeidet med samfunnssikkerhet? | 69 |
| 6.5 Commitment to resilience | 70 |
| 6.5.1 Hvordan blir erfaringer fra øvelser og tidligere hendelser brukt, delt og evaluert? | 71 |
| 6.6 Underspecification of structures..... | 73 |
| 6.6.1 Hvordan kan Fylkesmannen som regional samordner bidra til at rett informasjon når rett beslutningstaker i kommunene? | 74 |
| 6.7 Oppsummering av drøftingen..... | 74 |
| 7. Konklusjoner..... | 76 |
| 7.1 Oppgavens problemstilling | 76 |
| 7.2 Oppsummering av oppgaven og forslag til videre forskning..... | 79 |
| Litteraturliste..... | 80 |
| Vedlegg..... | 83 |

Liste over tabeller

| | |
|--|----|
| <i>Tabell 1: Tidstabell for gjennomføring av oppgaven.</i> | 24 |
| <i>Tabell 2: Oversikt over informanter</i> | 31 |
| <i>Tabell 3: Oversikt over lover, forskrifter og veiledere som er presentert i dokumentanalysen.</i> | 38 |
| <i>Tabell 4: Vedleggsoversikt</i> | 83 |

Liste over figurer

| | |
|--|----|
| <i>Figur 1: Oppbygning av oppgaven.</i> | 4 |
| <i>Figur 2: Kartutsnitt over kommunene i Troms fylke.</i> | 7 |
| <i>Figur 3: Westrums tre organisasjonskulturer og hvordan sikkerhetsrelatert informasjon behandles(Westrum, 1992).</i> | 12 |
| <i>Figur 4: A Mindful Infrastructure for High-reliability (Weick et al., 1999)</i> | 14 |

1. Innledning

Å skape robuste organiseringsformer i samfunnet som er forberedt på å kunne håndtere uventede hendelser har fått stadig større oppmerksomhet i de senere årene. Den økte kompleksiteten i form av både moderne infrastruktur og avhengigheter mellom ulike aktører over større landområder gjør at uventede hendelser kan få store ringvirkninger, også for mennesker som befinner seg langt unna området der en uventet hendelse har forekommet. Store ulykker og katastrofer som tidligere begrenset seg til ett geografisk avgrenset område kan nå få konsekvenser for langt flere en de som befinner seg i umiddelbar nærhet til der en uønsket hendelse har skjedd. Det som man i tidligere århundrer forklarte som "acts of god", blir nå forklart ut ifra samspillet mellom menneskelige, organisatoriske og naturmessige forhold (Wijkman, Timberlake, & Khan, 1984).

Terrorangrepene 11. september definerte på mange måter starten på det 21. århundret, og etterfølgende fikk store konsekvenser, ikke bare for de mange som var direkte involvert men for en hel verden i tiåret etter. I Norge har terrorangrepet den 22. Juli 2011, sammen med en rekke andre hendelser slik som for eksempel ekstremværet Dagmar i 2011 (uværet førte til skader på infrastruktur i milliardklassen) bidratt til at begrepet samfunnssikkerhet har fått stadig økende oppmerksomhet. I Stortingsmelding nr.17 (2002, s. 4) ble dette begrepet introdusert gjennom følgende definisjon:

" ... den evne samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger ".

For at man i samfunnet skal kunne opprettholde denne evnen, er man avhengig av at det jobbes aktivt med samfunnssikkerhet hos en rekke forskjellige aktører som har ansvar for styring og kontroll av disse samfunnsfunksjonene.

I etterkant av avslutningen på andre verdenskrig og under den kalde krigen var dette arbeidet først og fremst konsentrert rundt "totalforsvarskonseptet" som i hovedsak innebar bruken av landets samlede ressurser (både sivile og militære) for å beskytte samfunnet i tilfelle krig eller krigslignende hendelser (Aven, Boyesen, Njå, Olsen, & Sandve, 2004). Når Berlinmuren og jernteppet falt, og en krig mellom NATO og det tidligere Sovjetunionen ikke lenger ble sett på som den største trusselen mot samfunnet, skiftet også arbeidet innenfor samfunnssikkerhet fokus fra kald krig til håndtering av og reduisering av sårbarhet i samfunnet mot andre typer uventede eller uønskede hendelser (Hernes, 2007).

Innledning

Til grunn for norsk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid ligger i dag de overordnede styringsprinsippene *ansvar, nærhet og likhet*. *Ansvarsprinsippet* er det bærende prinsippet for arbeidet med samfunnssikkerhet og bygger på at det er den virksomhet som har ansvaret for et område i det daglige, også har ansvaret for å håndtere hendelser utenom det vanlige på dette området. Med *likhetsprinsippet* menes det at det skal være størst mulig likhet mellom organiseringen av en virksomhet både til det vanlige og under en krise eller i krig. Dette har bakgrunn i at det er den som utfører en oppgave i det vanlige, også vil være best rustet til å håndtere oppgaver under kriser og krig (Aven et al., 2004). *Nærhetsprinsippet* bygger på at kriser skal håndteres på ett lavest mulig nivå.

Videre har også ett fjerde prinsipp, *samvirkeprinsippet* blitt introdusert gjennom Stortingsmelding nr. 22 (2008). Til grunn for *samvirkeprinsippet* ligger erkjennelsen av at de eksisterende prinsippene for krise- og beredskapsplanlegging i for liten grad kommuniserer nødvendigheten av ett godt samvirke mellom ulike aktører og behovet for å se samfunnets ressurser i en større sammenheng. *Samvirkeprinsippet* stiller krav til at aktuelle myndigheter, virksomheter eller etater har ett selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke mellom relevante aktører og etater både i det forebyggende arbeidet og under håndtering av kriser (Meld. St. nr 29, 2012).

Det økende fokuset på håndtering og redusering av sårbarhet i samfunnet har vist seg gjennom blant annet Lov om kommunal beredskapsplikt som tredde i kraft i 2010. Denne loven pålegger alle landets kommuner en generell beredskapsplikt. Kommunene i tråd med nærhetsprinsippet spiller viktig rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet.

Den nye beredskapsplikten har også gitt nye utfordringer for Fylkesmannen som er statens representant i landets fylker, og som har ansvaret for å påse at statens og regjeringens retningslinjer blir fulgt opp. Dette innebærer at Fylkesmannen må føre kontroll med hvordan kommunene følger opp lovverket om beredskapsplikt, og hvordan arbeidet med samfunnssikkerhet gjennomføres på kommunalt nivå.

Denne oppgaven omhandler nettopp forholdet mellom kommune og Fylkesmann, og utfordringene knyttet til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, gjennom å se nærmere på Fylkesmannens rolle som regional samordner i det kommunale arbeidet innenfor samfunnssikkerhet og beredskap.

1.1 Oppgavens formål og problemstilling

Denne oppgaven tar for seg utfordringene knyttet til det å kunne etablere felles forståelser omkring risiko og sårbarhet mellom forskjellige organisasjoner, med bakgrunn i prinsippene for organisering av norsk sikkerhets- og beredskapsarbeid.

Oppgavens fokus er på forholdene mellom kommunalt og regionalt nivå, etableringen av felles bevissthet mellom fylkesmenn og kommune, og dets betydning for utviklingen av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Forholdet kommune og fylke er valgt med bakgrunn i at det innenfor disse forvaltningsnivåene er etablert retningslinjer for arbeidet med samfunnssikkerhet og samordning gjennom *plan og bygningsloven, lov om kommunal beredskapsplikt og instruks for Fylkesmannens arbeid med samfunnssikkerhet*.

Oppgavens er formål er å kunne gi en beskrivelse av de utfordringene som samhandling mellom organisasjoner innebærer, hvorfor dette er viktig for arbeidet med samfunnssikkerhet og hvordan man etablere en felles bevissthet mellom organisasjoner for å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet. For å kunne forklare hvordan man kan utvikle en felles bevissthet mellom organisasjoner, og hva som menes med felles bevissthet benyttes teorien fra utviklingen av høy-pålitelige organisasjoner (HRO), ett perspektiv på organisasjoner som går ut på at man kan lage sikre systemer, selv med upålitelige deler (Weick, Sutcliffe, & Obstfeld, 1999).

Med dette utgangspunktet er oppgavens problemstilling som følger;

”Hvordan kan Fylkesmannen som regional samordner bidra til å styrke påliteligheten i det kommunale beredskapsarbeidet?”

1.2 Oppgavens avgrensninger

Oppgavens hovedfokus er på hvordan man kan opprette felles forståelser på tvers av organisasjoner innenfor risiko- og sårbarhet, og i hovedsak avgrenset til å gjelde det forebyggende arbeidet. Håndtering av kriser og uønskede hendelser vil allikevel bli berørt i oppgaven, men da med fokus på hvordan læring etter hendelser og erfaringsoverføring kan bidra til å styrke påliteligheten i beredskapsarbeidet.

Oppgaven er avgrenset til å omfatte de to offentlige forvaltningsnivåene kommune og Fylkesmann, dette er gjort med bakgrunn i det eksisterende lovverket som regulerer de forskjellige nivåenes forvaltningsoppgaver og roller.

Innledning

Geografisk er oppgavens omfang avgrenset til å gjelde de nordlige kommunene i Troms Fylke, med utgangspunkt i Tromsø kommune og nabokommunene; Balsfjord, Karlsøy og Lyngen. Fylkesmannen i Troms har fylkeshuset lokalisert i Tromsø kommune. Dette valget er tatt med bakgrunn i den store variasjonen av størrelse, utstrekning og topografiske forhold som finnes i dette fylkets kommuner. At jeg som student har holdt hus i Tromsø i perioden som oppgaven har blitt gjennomført har også vært en bakenforliggende faktor.

1.3 Oppbygning av oppgaven

Oppgaven er bygget opp av 7 kapitler, hvor innholdet og formålene med de ulike kapitlene er beskrevet i figuren nedenfor.

| | |
|--|---|
| Kapittel 1 - Innledning | <ul style="list-style-type: none">• Oppgavens innledning redegjør for oppgavens bakgrunn og valget av problemstilling. Videre redegjøres det også for de avgrensninger som er gjort i forbindelse med problemstillingen. |
| Kapittel 2 - Introduksjon av aktørene i oppgaven | <ul style="list-style-type: none">• I andre kapittel presenteres de aktørene som oppgaven handler om. Disse omfatter Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Fylkesmannen i Troms og kommunene som undersøkt i oppgaven. |
| Kapittel 3 - Teoretisk rammeverk | <ul style="list-style-type: none">• I kapittel 3 redegjøres det for det teoretiske rammeverket som i oppgaven benyttes for å belyse problemstillingen. Det teoretiske rammeverket omfatter; Pålitelighetsbegrepet, teorien om høy-pålitelige organisasjoner og utviklingen av felles bevissthet i organisasjoner. |
| Kapittel 4 - Metode | <ul style="list-style-type: none">• I det fjerde kapittel blir det redegjort for oppgavens metodiske valg, gjennomføringen av undersøkelsen og bakgrunnen for valg av informanter. Avslutningsvis presenteres noen kritiske refleksjoner knyttet til de metodiske valgene og gjennomføringen av oppgaven. |
| Kapittel 5 - Empiri | <ul style="list-style-type: none">• I kapittel 5 presenteres en oversikt over de dokumentene som ligger til grunn for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap hos kommunene og Fylkesmannen. Videre presenteres også resultatene som fremkom av intervjuene som ble foretatt. |
| Kapittel 6 - Drøfting | <ul style="list-style-type: none">• I det sjettede kapittelet kobles det teoretiske rammeverket opp mot dokumentgjennomgangen og resultatene fra intervjuene som ble foretatt. de aspektene som bidrar til å belyse problemstillingen blir drøftet og redegjort for. |
| Kapittel 7 - Konklusjoner | <ul style="list-style-type: none">• I det siste kapittelet redegjøres det for konklusjonene rundt oppgavens problemstilling. Avslutningsvis presenteres også en kort oppsummering om videre arbeid innenfor forskning på Fylkesmannen, kommune og samfunnssikkerhet. |

Figur 1: Oppbygning av oppgaven.

2. Introduksjon av aktørene i oppgaven

I dette kapittelet presenteres de aktørene som oppgaven omhandler. Primært er fokus i oppgaven på forholdet mellom Fylkesmannen i Troms og de 4 utvalgte kommunene; Tromsø, Balsfjord, Karlsøy og Lyngen. En redegjørelse for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er tatt med i dette kapittelet med bakgrunn i at DSB på mange områder innenfor samfunnssikkerhet og beredskap fungerer som oppdragsgiver overfor både fylkesmenn og kommuner. Direktoratet for samfunnssikkerhet har også utarbeidet forskriften til kommunal beredskapsplikt.

2.1 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. De har ansvar for nasjonal, regional og lokal sikkerhet og beredskap, brann- og elsikkerhet, industri- og næringslivssikkerhet, farlige stoffer, produkt og forbrukersikkerhet (DSB, 2013).

DSB har også ansvar for Sivilforsvaret. Som ett ledd i Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle har DSB ett eget koordineringsansvar for et godt og helhetlig forebyggende arbeid og gode beredskapsforberedelser innenfor offentlig forvaltning og samfunnskritisk virksomhet og skal ha oversikt over sårbarhets- og beredskapsutviklingen i samfunnet (Meld. St. 29, 2012, s.49). Denne oversikten skal gjelde både system- og beredskapsnivå og er blant annet basert på tilsyn med departementene, fylkesmenn og virksomheter og gjennomføring av evalueringer, utredninger og øvelser (*ibid*).

Ett av Justis- og beredskapsdepartementets virkemidler i utøvelsen av samordningsrollen og blant DSB sine oppgaver er utviklingen av et nasjonalt risikobilde (NRB). I det nasjonale risikobildet skal DSB ta utgangspunkt i store uønskede hendelser som krever en ekstraordinær innsats fra myndighetene innenfor risikoområdene: *naturhendelser, store ulykker og tilsiktede hendelser*. NRB bidrar til å legge forutsetningene for beredskapsplanleggingen mellom ulike sektorer, virksomheter og kommuner (*ibid*).

For å kartlegge, analysere og føre oversikt over tilstanden til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i landets kommuner gjennomfører også DSB årlig en egen kommuneundersøkelse. I denne undersøkelsen følger DSB opp status for kommunenes arbeid med helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser, og inkluderingen av samfunnssikkerhet i kommunenes planleggingsarbeid.

Introduksjon av aktørene i oppgaven

2.2 Fylkesmannen i Troms

Fylkesmannen er statens representant i fylkene, og har ansvar for å bidra til at Stortinget og Regjeringens retningslinjer, målsetninger og vedtak følges opp. Videre fungerer også Fylkesmannen som bindeleddet mellom kommunale og sentrale myndigheter (Fylkesmannen, 2013). Arbeidet til Fylkesmannen består bl.a. i å utføre ulike forvaltningsoppgaver for de forskjellige departementene med tilhørende direktorater, samt i å overvåke den kommunale virksomheten og være klageinstans for kommunale vedtak.

Fylkesmannen fungerer som både sektor- og samordningsmyndighet, dette arbeidet omfatter å bidra til å gjennomføre og iverksette nasjonal politikk innenfor ulike sektorer, samt å samordne den statlige virksomheten i fylket (Fimreite, Lango, Lægreid, & Rykkja, 2011).

Innenfor arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene er Fylkesmannens ansvar og arbeidsoppgaver regulert gjennom *Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard (2008)*. En mer detaljert oversikt over hva denne instruksen redegjør for er presentert i empiri kapitelets dokumentanalyse på side 41 i denne oppgaven.

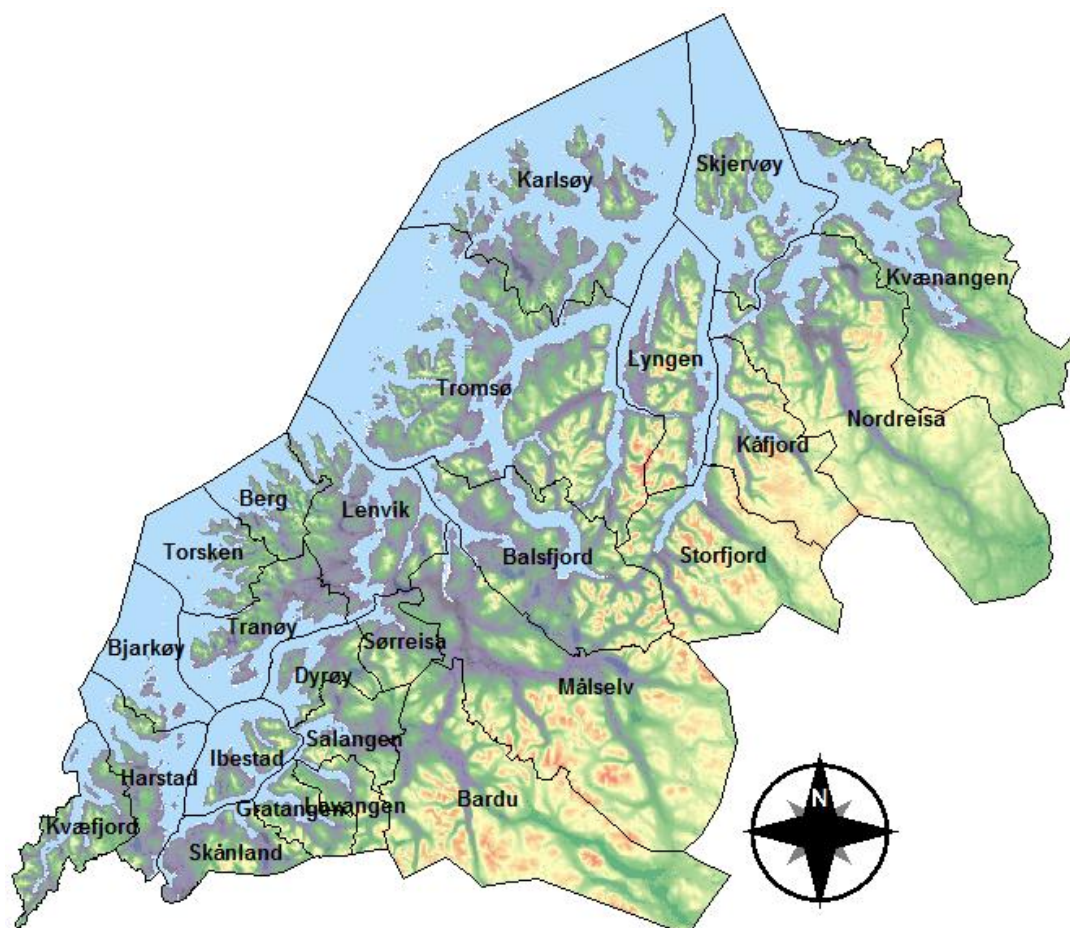
Fylkesmannen i Troms er lokalisert i Tromsø kommune og ledes av Fylkesmann Svein Ludvigsen. Organisasjonen har ca. 110 ansatte fordelt over 6 fagavdelinger og 2 stabsenheter. De ulike fagavdelingene dekker områdene helse- og omsorg, landbruk, miljøvern, plan- klima- og samfunnssikkerhet, oppvekst- og utdanning, samt justis og sosialrelaterte saker.

I denne oppgaven har fokuset vært på plan- klima og samfunnssikkerhetsavdelingen til Fylkesmannen som er den avdelingen der det jobbes mest med samfunnssikkerhets- og beredskapsmessige problemstillinger. Avdelingens ansvarsområder og oppgaver dekker områdene arealforvaltning, plan- og bygningsrett, taubaner og skitrekk, beredskap, forebyggende samfunnssikkerhetsarbeid, samt krisehåndtering og samordning innenfor fylket (Fylkesmannen i Troms, 2013).

2.3 Troms fylke

Troms fylke er det nest nordligste fylket i Norge, og fylkets geografiske landområde har dekker ett areal på 25 870 km². Fylket har ca. 160 000 innbyggere (SSB, 2012) og er inndelt i 24 kommuner. Tromsø er den største byen i fylket, Tromsø er også sete for Fylkesmannen i Troms. For utenom bykommunene Tromsø, Harstad og Lenvik, er fylket preget av forholdsvi

små kommuner med ett innbyggertall mellom 4000 til 1000 innbyggere. Fylket har en lang kystlinje, dominert av mange fjorder og øyer. Videre er har fylket også flere dalfører og høye fjellpartier. Store avstander og forholdsvis gammel infrastruktur preger store deler av fylket, og i forhold til sårbarhet er kraftforsyning, skredfare (fjellskred- og snøskred) og tidvis krevende værforhold som i de senere årene har vist seg å være de viktigste utfordringene i arbeidet med samfunnssikkerhet.



Figur 2: Kartutsnitt over kommunene i Troms fylke.¹

2.3.1 Tromsø Kommune

Tromsø kommune er den største byen i fylket med i overkant av 1/3-del av fylkets innbyggere. Mesteparten av disse bor i bysentrum rundt Tromsøya og Tromsdalen. Landsdelens hovedsykehus Universitetssykehuset i Nord-Norge ligger i Tromsø.

Videre har også Fylkesmannen i Troms, Troms Brann- og redning, Universitetet i Tromsø og Troms Politidistrikt tilhold i byen. I tillegg til selve bykjernen ligger også flere mindre

¹ I januar 2013 ble Bjarkøy kommune innlemmet som en del av Harstad kommune.

Introduksjon av aktørene i oppgaven

bostedsområder både på fastlandet og på tilknyttede øyer slik som Reinelva, Malangshalvøya, Ersfjorden og Kattfjord. Landsdelens største flyplass Langnes er også lokalisert på Tromsøya.

2.3.2 Balsfjord Kommune

Balsfjord Kommune grenser til Tromsø og ligger mellom de to fjordene Balsfjorden og Malangen. Kommunen har to større tettsteder Storsteinnes (kommunesenter) og Nordkjosbotn. Kommunen hadde pr. 2012 i underkant av 6000 innbyggere (SSB, 2012). Sør i kommunen ligger Tamokdalen, en dal omkranset av høye fjell og med tilhørende skred/-rasfare. Næringsvirksomhet i Balsfjord omfatter både jordbruk og næringsmiddelsindustri.

2.3.3 Karlsøy Kommune

Karlsøy Kommune er en øykommune lokalisert nordvest for Tromsø. Totalt består kommunens ca. 600 øyer. Kommunen hadde pr.2012 litt i overkant av 2000 innbyggere (SSB, 2012). Kommunesenteret heter Hannsnes og ligger på Ringvassøy. Fiskeri er hovednæringen i kommunen, det drives med både tradisjonelt fiske og fiskeoppdrett. Øvrig er også turisme en viktig næringskilde i kommunen.

2.3.4 Lyngen Kommune

Lyngen Kommune er en fjordkommune som ligger øst for Tromsø. Kommune hadde i 2012 ca 3000 innbyggere (SSB, 2012). Kommunens areal utgjør for det meste halvøyen mellom Lyngenfjorden og Ullsfjorden. Kommunesenteret ligger på Lyngseidet.

Midt inne Lyngenfjorden, tvers over kommunesenteret Lyngseidet ligger fjellpartiet Nordnesfjellet som er særlig risikoområde knyttet til fjellskred. Det er ventet at ett utras i fjorden fra dette fjellpartiet i verste fall kan skape en stor flodbølge som vil få store konsekvenser for de lavtliggende områdene i nærheten.

Det er iverksatt overvåking av fjellpartiets bevegelser gjennom ett samarbeidsprosjekt som involverer flere av kommunene i Nord-Troms, og beredskapsplaner og planer for evakuering er også under utarbeidelse. Høsten 2010 hadde kommunen en hendelse hvor ett jordras førte til at to hus ble sendt på havet, med påfølgende skader for flere millioner kroner (NRK, 2010).

3. Teoretisk rammeverk

I oppgavens innledningsdel ble følgende problemstilling lagt til grunn for oppgaven;

”Hvordan kan Fylkesmannen som regional samordner bidra til å styrke påliteligheten i det kommunale beredskapsarbeidet?”

I dette kapitlet redegjøres det nærmere for hva som menes med begrepet pålitelighet, og hvilke måter dette begrepet kan tolkes og brukes på. Videre presenteres begrepet i sammenheng med hvordan det brukes innenfor teorien om høy-pålitelige organisasjoner, og hvilke ulike syn og fortolkninger som er gjeldende innenfor dette teoretiske perspektivet.

Deretter presenteres det, og argumenteres for hvordan prosessene for utvikling av felles bevissthet kan bidra til å belyse problemstillingen. Avslutningsvis blir begrepet pålitelighet og prosessene for utvikling av felles bevissthet oppsummert og det blir forklart hvordan dette brukes videre i oppgaven gjennom presentasjonen av oppgavens forskningsspørsmål.

3.1 Pålitelighet

Begrepet pålitelighet (engelsk: *reliability*) har forankring innenfor ulike tilnærminger til risikostyring (Aven, 1998; Aven et al., 2004; Hannan & Freeman, 1984; Hollnagel, 1993; Kruke & Olsen, 2005). Innenfor den teknisk naturvitenskapelige tilnærmingen brukes gjerne begrepet innenfor beregning og analyse gjennom bruk av matematiske, statistiske eller fysiske modeller. Pålitelighet brukes da som et uttrykk for en komponent i, eller for ett helt system og dets evne til å utføre en tiltenkt funksjon (Aven, 1998).

Innenfor organisasjonsteori og i en samfunnsvitenskapelig tilnærming kan begrepet brukes til å forklare hvordan organisasjoner evner å reprodusere ett kollektivt utfall eller ett produkt av en gitt kvalitet gjentatte ganger (Hannan & Freeman, 1984). Hollnagel (1993) beskriver pålitelighet som mangelen på uventede, uforutsette og uforklarlige variasjoner i ett systems prestasjoner. Systemene som beskrives i en slik tilnærming omfatter, eller kan bestå av både tekniske, organisatoriske og menneskelige komponenter.

I samfunnssikkerhet kan begrepet pålitelighet brukes til å se på arbeidet med planlegging og beredskap, og hvorvidt beredskapen vil fungere som tiltenkt når det er behov for den.

Pålitelighet kan da forstås som en enhets evne til å utføre en tiltenkt funksjon (Aven et al., 2004). Å kunne måle om den planlagte beredskapen faktisk vil fungere som den skal når det er behov for den, uten at man har en reell hendelse å forholde seg til vil være vanskelig.

Teoretisk rammeverk

Testing av påliteligheten til beredskap vil derfor være avhengig av hvilke erfaringer man sitter på fra tidligere hendelser, og fra øvelser og testing av beredskapsplanverket.

I det kommunale og regionale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskapsplanlegging er gjennomføringen av risiko- og sårbarhetsanalyser en viktig faktor for det grunnlaget som legges i beredskapsplaner, og kommuner og fylkers evne til å kunne håndtere uventede hendelser.

Kruke og Olsen (2005) beskriver pålitelighetsbegrepet innenfor organisasjoner som opererer i komplekse miljøer, hvor usikkerhet og manglende forutsigbarhet er faktorer som påvirker organisasjonenes evne til å kunne håndtere uventede hendelser. Slike organisasjoner avviker fra det som sees på som høy-pålitelige organisasjoner, gjennom at de heller kan beskrives som pålitelighetssøkende organisasjoner.

Dette er organisasjoner som ikke nødvendigvis vil kunne oppnå pålitelighet gjennom feilfri ytelse, men heller adoptere en strategi for å forbedre alle aspekter i organisasjonens evne til å håndtere og fungere under usikkerhet. Innenfor krisehåndtering og komplekse kriser² operer organisasjoner som vanskelig kan produsere ett konstant produkt, ettersom man ikke nødvendigvis kan kontrollere de faktorene som påvirker miljøet man opererer i. Slike organisasjoner benytter seg snarere av pålitelighetssøkende strategier, med sterkere fokus på evnen til krisehåndtering, fremfor evnen til å forebygge.

I denne oppgaven tas det utgangspunkt i pålitelighet gjennom en samfunnsvitenskapelig tilnærming, der begrepet forstås som den kommunale og regionale beredskapsplanleggingens evne til å gjennomføre den tiltenkte funksjonen den er satt til. Sentralt i paradigmeskiftet mellom totalforsvar og samfunnssikkerhet som ble nevnt i oppgavens innledning, ligger evnen til å fokusere på forebygging av hendelser, fremfor å forberede seg på akutt skadebegrensning. Innenfor Fylkesmannens rolle som regional samordner er derfor oppgavens fokus primært på pålitelighet i forhold til planleggingsfasen og gjennomføringen av øvelser fremfor å studere hvordan fylket og kommunene har håndtert tidligere kriser.

Videre i neste underkapittel kommer vi nærmere inn på det som gjerne betegnes som høy-pålitelige organisasjoner, og hvilke teorier som ligger til grunn for deres arbeid med å utvikle

² Komplekse kriser er ett begrep som gjerne brukes for å omtale store humanitære kriser og væpnede konflikter som krever en større internasjonal respons (IASC, 1994)

pålitelighet i komplekse operasjoner. Dette er organisasjoner hvor selv små feil kan få store konsekvenser, og i oppgaven benyttes teoriene bak utviklingen av høy-pålitelige organisasjoner til å studere oppgavens problemstilling nærmere.

3.2 Pålitelighet og utviklingen av høy-pålitelige organisasjoner

Høy-pålitelige organisasjoner (engelsk: *High-reliability organizations*) er organisasjoner som kjennetegnes av at de opererer i miljøer med stort potensial for katastrofe og ulykker, grunnet høy kompleksitet og mange risikofaktorer. Disse organisasjonenes kjennetegn og særtrekk har blitt beskrevet av flere, og har sitt utgangspunkt spesielt fra og innenfor industrier der selv den minste feil kan føre til ulykker, slik som i eksempelvis atomindustri, flyindustri og forsvarsindustri (LaPorte, Rochlin, & Roberts, 1987; K.H. Roberts, 1990; Rochlin, 1993; Schulman, 1993; Weick & Sutcliffe, 2007; Weick et al., 1999). Innenfor disse industriene har man i stor grad klart å unngå store ulykker og katastrofer gjennom å ha ett høyt fokus på sikkerhetsstyring og utviklingen av en sterk sikkerhetskultur gjennom ett kontinuerlig arbeid med håndtering av feil og avvik.

Til tross for den store variasjonen i de ulike typene organisasjoner som går under betegnelsen høy-pålitelige organisasjoner har disse organisasjonene også flere likhetstrekk. Felles for de alle er at de opererer innenfor utakknemlige politiske og sosiale omgivelser, i miljøer med ett høyt farepotensial og hvor omfanget av de potensielle konsekvensene utelukker eksperimentell læring, og hvor komplekse prosesser brukes for å håndtere komplekse teknologier (Rochlin, 1993).

LaPorte, Rochlin & Roberts (1987) har studert hvordan strømforsyningsselskaper, flygeledelse og amerikanske hangarskip opererer med en uvanlig lav feilrate til tross for den kompleksiteten i operasjonene de gjennomfører. Disse studiene dannet videre grunnlaget for det som betegnes som "Berkeley-skolen", ofte sett på som selve startskuddet for teorien om høy-pålitelige organisasjoner.

Roberts (1990) beskriver hvordan høy-pålitelige organisasjoner (med spesielt fokus på atomdrevne hangarskip) kan kjennetegnes ut ifra noen distinktive karakteristikk og prosesser. Disse karakteristikkene og prosessene omhandler hvordan organisasjonene engasjerer seg for å oppnå pålitelighet i resultat og prestasjoner, organisasjonens interesse for å investere tid og ressurser i å unngå uønskede hendelser og hvilke faktorer som bidrar til å skape en bestemt type kultur i organisasjonen med fokus på sikkerhet.

Teoretisk rammeverk

Innenfor teoriene utviklet fra slike høy-pålitelige organisasjoner trekkes ofte sikkerhetskultur frem som en av kritiske faktorene som bidrar til de relativt lave ulykkestallene disse organisasjonene har, tatt i betraktning av hvor risikofylte miljøer de opererer i sammenlignet med ”vanlige” organisasjoner. Mange har skrevet om ulike typer sikkerhetskultur, og hva som kjennetegner ”gode” sikkerhetskulturer, eksempelvis; Pidgeon and O`Leary (2000); Reason (1997); Sagan (1993); Weick et al. (1999); Westrum (1992); Wildavsky (1988).

Westrum (1992) skiller mellom patologiske, byråkratiske og generative organisasjonskulturer og hvordan organisasjoner håndterer informasjon knyttet til sikkerhet. Forskjellene ligger i måten informasjon, varsling, ansvar, feil og ideer behandles i organisasjonen.

| Patologisk kultur | Byråkratisk kultur | Generativ kultur |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Vil ikke vite• Negativ ovenfor varslere• Feilhandlinger straffes eller skjules• Nye ideer blir motarbeidet | <ul style="list-style-type: none">• Kan finne ut• Varslere blir hørt hvis du ”dukker opp”• Ansvar blir fordelt og kategorisert• Feilhandlinger fører til lokale ”reparasjoner”• Nye ideer byr ofte på problemer | <ul style="list-style-type: none">• Aktivt søkende• Varslere blir trent og belønnet• Ansvar blir delt• Feilhandlinger fører til endringer i organisasjon eller organisering• Nye ideer ønskes velkommen |

Figur 3: Westrums tre organisasjonskulturer og hvordan sikkerhetsrelatert informasjon behandles (Westrum, 1992).

Sikkerhetskultur er også ett tema som blir diskutert av Reason (1997), hvor det tas utgangspunkt i hvordan man fokuserer på sikkerhet gjennom utviklingen av det som beskrives som informerte kulturer. Informerte kulturer kjennetegnes av at rapportering, rettferdighet, fleksibilitet og læring står i fokus.

Sagan (1993) har gjennom å studere sikkerhetsstyring innenfor atomvåpen identifisert fire kritiske faktorer som ligger bak de høy-pålitelige organisasjonenes evne til å utvikle en sikkerhetskultur som bidrar til de lave ulykkestallene;

1. Sikkerhet og pålitelighet som prioriterte målsetninger blant beslutningstakere og ledelse
2. Høy redundans både i personell og gjennom tekniske sikkerhetstiltak
3. Utviklingen av desentraliserte kulturer for beslutningstaking under operasjoner
4. Evne til organisasjonslæring

Pidgeon og O'Leary (2000) beskriver også hvordan en sterk sikkerhetskultur kan utvikles og gjenkjennes i organisasjoner igjennom fire aspekter;

1. Sikkerhetsstyring har forankring hos ledelsen
2. Organisasjonens medlemmer deler bekymringer omkring sikkerhet
3. Realistiske og fleksible normer innenfor sikkerhetsstyring
4. Kontinuerlig refleksjon omkring hvordan organisasjonen operer i forhold til sikkerhet

Felles for disse modellene er at utviklingen av sikkerhetskultur starter med anerkjennelsen av at sikkerhet oppnås gjennom at man aktivt arbeider med sikkerhetsstyring. Dette er også ett sentralt tema for høy-pålitelige organisasjoner. Wildavsky (1988) bruker begrepene *anticipation* og *resilience* for å beskrive to strategier som er bærende for sikkerhetsstyring i høy-pålitelige organisasjoner.

Anticipation omhandler organisasjonens evne til å forutse og forhindre uønskede hendelser før de fører til ulykker eller større katastrofer, men selv om det for organisasjoner vil være nyttig å bruke ressurser på å forhindre uønskede og uventede hendelser vil man ikke kunne forhindre alle slike hendelser. Det er derfor behov for at organisasjonen i tillegg bruker ressurser på å kunne håndtere eventuelle hendelser når de oppstår.

Resilience handler om nettopp denne evnen, og Wildavsky argumenterer for at man må benytte en blanding av disse to strategiene i måten det i organisasjonen arbeides med sikkerhet på. Gjennom fokus på disse to strategiene og det som Weick, Sutcliffe og Obstfeld (1999) beskriver som prosessene for utvikling av en ”*Collective Mindfulness*” kan høy-pålitelige organisasjoner utvikles, og operere i komplekse høy-risiko miljøer på en måte hvor man unngår at potensielle feil eller uventede hendelser eskalerer og får uønskede konsekvenser.

Innenfor teorien for utvikling av høy-pålitelige organisasjoner finnes det altså flere perspektiver som kan belyse hvordan man kan styrke påliteligheten, og flere har argumentert for at ordinære organisasjonsformer kan ha mye å lære av høy-pålitelige organisasjoners evne til å operere under prøvende forhold (Kruke & Olsen, 2005; Vogus & Welbourne, 2003; Weick & Sutcliffe, 2007).

I denne oppgaven tas det utgangspunkt i ”*Collective Mindfulness*” og hvordan teorien om utvikling av felles bevissthet kan bidra til å styrke påliteligheten i samfunnssikkerhetsarbeidet

Teoretisk rammeverk

i kommune og fylke, og hvordan Fylkesmannen som regional samordner kan påvirke påliteligheten i det kommunale beredskapsarbeidet.

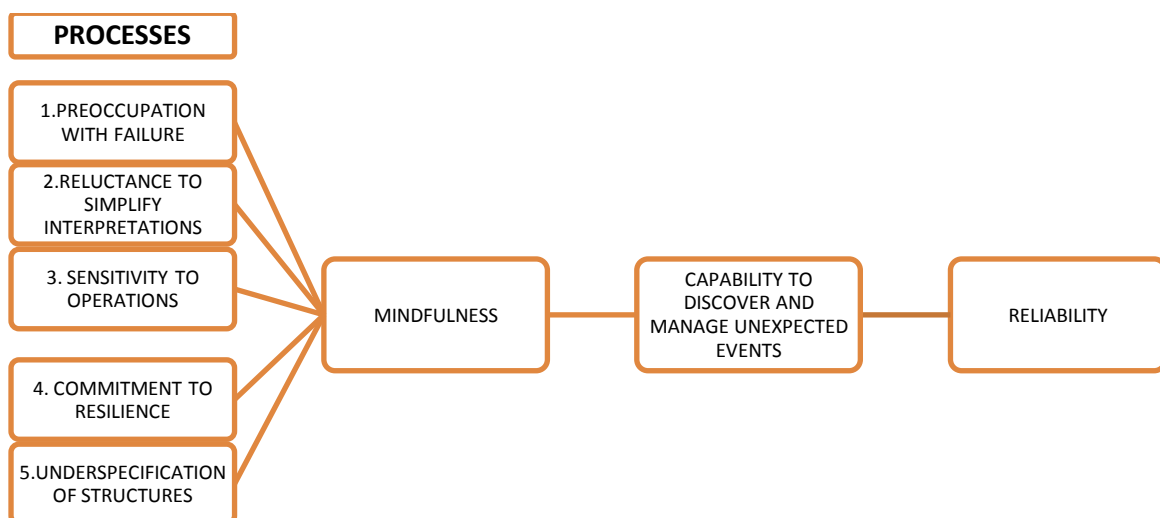
3.3 Felles bevissthet i høy-pålitelige organisasjoner

Høy-pålitelige organisasjoner som har en sterk evne til å håndtere uventede hendelser kjennetegnes av både stabile kognitive prosesser og variasjoner i aksjonsmønsteret. Weick et al.(1999) beskriver dette i høy-pålitelige organisasjoner gjennom at de innehar en pågående bekymring overfor sikkerhet, noe som blir uttrykt i form av en kontinuerlig revisjon av de forutsetningene som ligger til grunn for organisasjonens evne til å håndtere hendelser.

Denne bekymringen deles av alle medlemmene i organisasjonen, og kan beskrives som en bevissthetsprosess ”*Mindfulness*”. Begrepet ”*Mindfulness*” har sin opprinnelse innenfor psykologien, hvor det omhandler forholdet mellom atferdsendring, oppmerksomhet og tankesett hos mennesket (Langer, 2000). Måten læring oppnås på er viktigere enn hva som blir lært, og det å kunne se ting gjennom forskjellige perspektiver er sentralt i ”*Mindfulness*”. Av Langer blir begrepet ”*Mindfulness*” beskrevet som;

“A flexible state of mind in which we are actively engaged in the present, noticing new things and sensitive to context” (s.220).

Gjennom ”*Collective Mindfulness*” dras begrepets betydning over til å omhandle hvordan en gruppe av mennesker deler en felles forståelse av forholdet mellom læring, atferd og tankesett i gruppen. Videre i oppgaven benyttes den norske oversettelsen ”felles bevissthet” om begrepet ”*Collective Mindfulness*”.



Figur 4: A Mindful Infrastructure for High-reliability (Weick et al., 1999)

Weick et al. (1999) beskriver fem prosesser som bidrar til å utviklingen av, og som kjennetegner felles bevissthet innenfor høy-pålitelige organisasjoner; (1) *Preoccupation with failure*, (2) *Reluctance to simplify interpretations*, (3) *Sensitivity to operations*, (4) *Commitment to resilience* og (5) *Underspecification of structures*.

I de fem neste underkapitlene presenteres det og redegjøres for hva de fem forskjellige prosessene omhandler og hvordan de bidrar til å utvikle felles bevissthet i organisasjoner. For de fem prosessene har det vært utfordrende å finne gode nok oversettelser som er i stand til å beholde begrepenes opprinnelige betydning.

Derfor brukes også begrepene slik de er presentert og blir benyttet av Weick, Sutcliffe og Obstfelder i deres artikkel om ”*Collective Mindfulness*”. Avslutningsvis oppsummeres kapitlene, og oppgavens forskningsspørsmål som har til hensikt å hjelpe til med å belyse hvordan Fylkesmannen som regional samordner kan bidra til å styrke påliteligheten i det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet blir presentert.

3.3.1 Preoccupation with failure

Preoccupation with failure omhandler at man i organisasjonen er opptatt av, og har ett fokus på håndtering av systemsvikt, avvik og feilhandlinger. Høy-pålitelige organisasjoner opererer i komplekse miljøer, der konsekvensene av små feil kan utvikles til større katastrofer. Høy-pålitelige organisasjoner anerkjenner dette, og jobber systematisk og kontinuerlig for å unngå systemsvikt, avvik og feilhandlinger.

Analytiske feil kan være innebygd i organisasjonens aktiviteter, og uventede feilhandlinger og begrenset fremsyn kan bidra til å forsterke effekten av slike feil. I høy-pålitelige organisasjoner opprettholdes det en konstant bekymring omkring trusler mot sikkerheten, og enhver feil blir behandlet som signaler på den helhetlige tilstanden og påliteligheten til organisasjonens systemer.

Weick et al. (1999) forklarer hvordan høy-pålitelige organisasjoner skiller seg fra øvrige organisasjonsformer, gjennom måten feilhandlinger blir tolket;

”Attending to failure in more effective HROs takes the form of seeing the danger in a near miss, whereas in less effective HROs it takes the form of seeing the reality of safety” (s.93).

I effektive HRO-organisasjoner oppmuntres det til rapportering av avvik og analytiske feil, og alle rapporterte hendelser benyttes som en kilde for å oppnå ny forståelse og læring. Rochlin (1993) beskriver dette som ett unikt rapporteringsregime hvor organisasjonen har ett klima for

Teoretisk rammeverk

oppmuntring til rapportering av feil. Verdien i dette ligger i at organisasjonen er i stand til å se det helhetlige trusselbildet, og dette oppveier for de potensielle konsekvensene som kan komme ovenfor de som rapporterer.

Preoccupation with failure handler om å ikke se på avvik og feil som isolerte enkelthendelser, men som ett symptom på organisasjonens helhetlige tilstand i sikkerhetsarbeidet.

Fokus på feil og svikter som symptom på forbedringspunkter heller enn som symptom på at organisasjonens systemer fungerer er i denne oppgaven viktig for hvordan kommuner og fylke er forberedt på å kunne håndtere uventede hendelser.

Tidligere hendelser og god krisehåndtering betyr ikke nødvendigvis at fremtidige uventede hendelser blir håndtert med den samme suksess og derfor bør organisasjoner som arbeider med samfunnsikkerhet se feil som en forbedringsfaktor og kilde til læring snarere enn et tegn på at systemene fungerer som de skal.

3.3.2 Reluctance to simplify interpretations

I organisasjoner hvor komplekse oppgaver og prosesser er en del av virksomheten brukes gjerne forenklinger av de fortolkningene som utgjør organisasjonens forståelse av seg selv og de omgivelsene de opererer i. Disse forenklingene omfatter eksempelvis verdenssyn, rammeverk og tankesett blant de ansatte i organisasjonen og det bidrar til at man skal kunne velge bort overflødig informasjon for å kunne gjennomføre komplekse oppgaver.

Dette er en vanlig egenskap i alle former for organisering (Turner, 1978). Slike forenklinger kan bidra til at viktig informasjon blir oversett, og i verste fall føre til økt sannsynlighet for at uventede og uønskede hendelser forekommer (Weick et al., 1999).

Høy-pålitelige organisasjoner har en motvilje mot å skape og å benytte slike forenklinger. Disse organisasjonene har behov for å kunne se det helhetlige bildet, og å kunne identifisere og belyse problemområder. Forenkling innenfor sikkerhetsarbeid og operasjoner i komplekse miljøer kan være ett tveegget sverd.

På den ene siden fører komplekse oppgaver og prosesser til at man vil ha behov for forenklinger, og ett behov for å bryte opp prosesser.

På den andre siden kan slike forenklinger føre til at man går glipp av verdifull, viktig eller kritisk informasjon. I høy-pålitelige organisasjoners motstand mot forenklinger står ideen om

man trenger variasjon for kontrollere variasjon, og komplekse miljøer behøves komplekse metoder for å kunne identifisere forandringer og endring.

I høy-pålitelige organisasjoner vektlegges diversitet og det å dra nytte av de ansattes forskjellige erfaringer og perspektiver, for å kunne gi organisasjonen en bredere sett av forenklinger å forstå prosessene på. Motstand mot forenkling innenfor HRO-teorien omhandler dyrking av variasjon og antakelsen om at for å kunne forstå ett sammensatt miljø behøves ett tankesett som verdsetter nye forståelser.

Arbeidsformer som bidrar til å etablere slike tankesett omhandler bl.a.: Ulike kontrollfunksjoner spredt gjennom forskjellige komiteer og møter, hyppige kritiske vurderinger, valg av nye medarbeidere med en ikke-typisk eller annerledes bakgrunn og erfaringer, hyppige jobbotasjoner, kontinuerlig re-trening og opplæring av ansatte (Weick et al., 1999).

HRO-organisasjoners dyrkning av variasjon og motstand mot forenklinger kan sees på som en form for "Conceptual slack" (Schulman, 1993), hvor det i organisasjonen benyttes ulike analytiske perspektiver blant medlemmene over de teorier, modeller eller kausale forutsetninger knyttet til organisasjonens arbeidsprosesser. Denne forskjellen i perspektiver er ikke knyttet til hva organisasjonen gjør, men hvordan ting forstås og gjøres.

3.3.3 Sensitivity to operations

Sensitivity to operations omhandler organisasjonens situasjonsbevissthet, og forståelsen av det miljøet man opererer i. Endsley (1995) beskriver situasjonsbevissthet som noe som fremgår av hvordan man oppfatter elementene i ett miljø, deres betydning og hvordan man kan forestille mulige fremtidige tilstander fra situasjonen. Basert på dette har han utviklet en modell for situasjonsbevissthet i dynamiske modeller, hvor situasjonsbevissthet forklares gjennom tre nivåer; (1) Oppfattelse av noe som skjer, (2) Forståelse av betydningen av hva som skjer og (3) Gjennkjenning av situasjon og prediksjon av fremtidige utfall. Videre forklarer denne modellen hvordan ytre faktorer spiller inn og påvirker situasjonsbevisstheten og hvordan erfaringslæring kan oppstå på bakgrunn av opplevelsen av en situasjon.

Høy-pålitelige organisasjoner som innehar en *sensitivity to operations* retter oppmerksomhet mot interaksjonene i kompliserte og uoversiktlige system gjennom ett sett av ulike bevissthetsprosesser, for å kunne raskt respondere på uventede hendelser (Weick & Sutcliffe, 2007). Å være *sensitive to operations* handler om å være årvåken ovenfor de forventede

Teoretisk rammeverk

interaksjonene i ett komplekst og ofte uoversiktlig miljø, der man er i stand til å reagere umiddelbart overfor uventede hendelser.

Proessen *fokus på feil* handler om å se alle elementer i ett system ut i fra deres farepotensiale, og *motstand mot forenkling* handler om hvilke måter som er tilgjengelige for å oppdage feil, omhandler *sensitivity to operations* at man fokuserer på hva man faktisk gjør, og hva som faktisk skjer snarere en hvordan ting er men å se ut på papiret. En naturlig skepsis, oppdagelsesevne og situasjonstolkning er viktige kjennetegn på *sensitivity to operations*.

Disse bevissthetsprosessene handler om tilstedeværelse i en situasjon, eller "*Having the bubble*" som det blir beskrevet av Roberts og Rousseau (1989). "*Having the bubble*" kan sammenlignes med Endsleys (1995) beskrivelser av situasjonsbevissthet. Begrepet brukes innenfor den amerikanske marinen for å signalisere at man er tilstede i situasjonen og koblet ut fra omkringliggende distraksjoner (Rochlin, 1997).

Felles mentale modeller, storytelling, kontinuerlige vurderinger, kunnskap omkring interaksjonene i miljøet, samt en forståelse av planleggingens begrensninger er viktige faktorer for utviklingen av en *sensitivity to operations* (Roth, 1997).

Bruken av Sikker – Jobb - Analyse³ under rutinebaserte prosedyrer i petroleumsindustrien er ett eksempel på *sensitivity to operations* i praksis. Ifølge Reason (1997) kan vedlikeholdsoperasjoner og standardisert rutinearbeid gjøre mer skade enn nytte innenfor komplekse industrier i mange tilfeller nettopp fordi man gjennomfører oppgavene som rutine uten å ta hensyn til hva som kan gå galt.

Utviklingen av *sensitivity to operations* i en organisasjon vektlegger informasjonsdeling både horisontalt og vertikalt omkring hva som til enhver tid foregår, diskusjoner og flerveis - kommunikasjon omkring hvordan operasjoner forstås, forventes utført og hva som kan gå galt. *Sensitivity to operations* forstås med dette som en felles kognitiv forståelse av de operasjonene organisasjonen gjennomfører, og av hvordan de skal gjennomføres.

3.3.4 Commitment to resilience

Å inneha en *commitment to resilience* betyr at organisasjoner er opptatt av å være forberedt på å håndtere de uventede hendelser som oppstår eller som kan oppstå. Høy-pålitelige

³ Sikker-Jobb Analyse (SJA) er en kvalitativ risikoanalysemetode som benyttes for å identifisere potensielle farer forbundet med en arbeidshandling som skal utføres. Metoden omfatter at de som skal gjennomføre en handling, tenker gjennom hva som skal gjøres og avklarar hver oppgave gjennom ett risikoperspektiv (Aven, Røed, & Wiencke, 2008).

organisasjoner planlegger for både å forhindre og for å kunne håndtere det som gjerne refereres til som ”*worst-case scenarios*”. Kombinasjonen av både å oppdage og løse feil før de utvikler seg til større trusler, og evnen til å kunne improvisere når noe inntreffer er hva *commitment to resilience* handler om.

Selv om HRO-organisasjoner legger mye vekt på de tre prinsippene for å kunne oppdage og forhindre at feil eskalerer til uønskede hendelser, er utviklingen av resiliens også ett viktig aspekt for å kunne unngå ulykker og katastrofer.

Resiliens omhandler organisasjoners kapasitet til å kunne takle uventede hendelser og til kunne opprettholde normaltilstand til tross for at systemet møter på uventede hendelser. I Weick et al.(1999) forklares begrepet som;

”Resilience is not only about bouncing back from errors when something unexpected happens, but also about coping with surprises in the moment” (s.100).

Resiliens handler også om å bygge robuste organisasjonsstrukturer som er stand til å håndtere alle typer overraskelser gjennom både ulike former for improvisasjon og gjennom læring av feil. Rochlin (1989) beskriver eksempelvis hvordan uformelle kunnskapsbaserte nettverk bidrar til *commitment to resilience* om bord på amerikanske hangarskip. Dette er en form for kompetansebasert ad hoc problemløsning hvor man skaper midlertidige uformelle nettverk som i felleskap søker å løse uventede problemer.

Resiliens gjennom læring bygger ikke bare på atferdsendringer som ett resultat av tidligere feil, men også gjennom å erkjenne at til tross for at en tidligere uventet hendelse ble håndtert på en god måte, vil ikke nødvendigvis fremtidige uventede hendelser løses gjennom samme atferd og handlingsmønster. I mange høy-pålitelige organisasjoner vil man inneha en ambivalent holdning til slike tidligere erfaringer. En samtidig tro og tvil rundt organisasjonens tidligere erfaringer og ”*best practices*”, og dens betydning for fremtidige hendelser må sees i sammenheng med evnen til å benytte seg av improvisasjon.

Ryle (1979) oppsummerer hvordan organisasjoner (og dets medlemmer) kombinerer improvisasjon og planverk slik;

”... (H)e must be trying to adjust himself to just this present once-only situation and in doing this be applying some lessons already learned. There must be some Ad Hockery with some know-how. If he is not at once improvising and improvising warily, he is not engaging his somewhat trained wits in a partly fresh situation. It is the pitting of an acquired competence or skill against unprogrammed opportunity, obstacle or hazard” (s.129).

Teoretisk rammeverk

Organisasjoner som innehar en *commitment to resilience* hviler ikke på tilfredsheten med tidligere vellykkede øvelser eller håndtering av uventede hendelser, men benytter det som evaluering på hvordan man kan bli bedre. Videre omfatter også forpliktelsen at man i organisasjonen innehar evnen til å dele informasjon og søke råd hos hverandre både ikke bare gjennom en topdown-tilnærming, men også bottom-up hvor man raskt kan danne ekspertgrupper uavhengig av hierarkiets formelle statuser.

3.3.5 Underspecification of structures

Turner (1978) hevder at ett hierarkisk system, med utviklede rutiner for informasjonsdeling og håndtering av feil paradoksalt nok kan bidra til å forsterke feil. Flere involverte parter i komplekse situasjoner kan gjøre deling av kritisk informasjon vanskelig.

Underspecification of structures omhandler organisasjonens evne til fleksibilitet, gjennom å innføre midlertidige organisatoriske anarki. Beslutningstaking basert på garbage-can modellen⁴ preger slike organisasjonsformer, og det argumenteres for at dette bidrar til at man raskere skal kunne finne løsninger på problemer.

Effektive HRO-organisasjoner oppnår fleksibilitet gjennom å benytte delvise garbage-can modeller som beslutningstakingsform. Dette skjer gjennom å åpne det som vanligvis er lukkede hierarkiske strukturer. Dette kan også forklares som å veksle mellom desentralisert og sentralisert beslutningstaking (Sagan, 1993).

Weick og Sutcliffe (2007) beskriver *underspecification of structures* som; forholdet mellom tillit, kompetanse og en tankegang om at de som står nærmest problemet også er de som vanligvis har de beste forutsetningene for å kunne løse det. Denne evnen til å skifte mellom hvem som er den "rette vedkommende" til å ta beslutninger er ett distinkt trekk ved høy-pålitelige organisasjoner.

Skiftet mellom anarki og hierarki er en del av utviklingen av felles bevissthet, når medlemmer av en organisasjon støter på problemer søker de til hverandre for å forstå og å kunne løse problemet. I høy-pålitelige organisasjoner med en sterk felles bevissthet er organisasjonsstrukturer en variabel, og strukturering er kontinuerlig aktivitet (Weick et al., 1999).

⁴ Garbage can-modellen omhandler en vanlig form for beslutningstaking i organisasjoner. I modellen forklares det at utfallet av beslutningsprosesser ofte skyldes tilfeldigheter i hvordan beslutningstakere kobles sammen, snarere en rasjonelle og gjennomtenkte planlagte handlinger (Cohen, March, & Olsen, 1972).

3.4 Oppsummeringer og presentasjon av forskningsspørsmål

De fem prosessene for utviklingen av felles bevissthet i høy-pålitelige organisasjoner er ikke fem enhetlig atskilte prosesser, men må sees i sammenheng med hverandre. HRO-teorien og ”Collective Mindfulness” sitt bidrag i denne oppgaven handler ikke bare om hvordan man kan unngå uønskede hendelser, men om hvordan man kan utvikle adaptive organisasjonsformer som kan styrke beredskapsapparatet i kommuner og fylker, og deres evne til å kunne forutse og håndtere uventede hendelser gjennom økt samarbeid.

Ordinære organisasjoner kan ha mye å lære av HRO-organisasjoners fleksibilitet og forutseende fantasi. De ulike prosessene som har blitt presentert i dette kapitlet fortøner seg ulikt i alle HRO-organisasjoner, ettersom ingen nødvendigvis har de samme karakteristikene eller møter de samme utfordringene. Mange organisasjonstyper som ikke nødvendigvis opererer i komplekse teknologiske miljøer kan også inneha fellestrekk med denne typen adaptive organisasjonsformer.

Weick, Sutcliffe og Obstfeld (1999) hevder prosessene for utvikling av felles bevissthet skaper en oversikt over ett sett prosesser som kan bidra til å styrke effektiviteten i alle organisasjoner. ”*Collective Mindfulness*” og teorien fra høy-pålitelige organisasjoners arbeid med sikkerhetsstyring kan først og fremst bidra til å etablere en felles bekymring for samfunnssikkerhet i de allerede etablerte fora for samarbeid og samordning mellom fylket og kommuner. Gjennom en HRO-tankegang kan man lettere opprette felles forståelser for hverandres utfordringer og prioriteringer, og samtidig øke evnen til at trusler overfor sårbarheten blir oppdaget og får riktig prioritering.

I dette kapitlet har det blitt redegjort for hva som menes med begrepet pålitelighet, hvordan høy-pålitelige organisasjoner styrer arbeidet med sikkerhet for å oppnå pålitelighet og hvordan de fem prosessene for utvikling av felles bevissthet brukes i høy-pålitelige organisasjoner. Med bakgrunn i dette presenteres avslutningsvis fem forskningsspørsmål som hver har utgangspunkt i en av de fem prosessene og som har til hensikt videre i oppgaven å bidra til å belyse hvordan Fylkesmannen som regional samordner kan bidra til å styrke påliteligheten i det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

1. **Forskningsspørsmål 1 - Preoccupation with failure:**

Høy-pålitelige organisasjoner har fokus på feil, og kjennetegnes av det jobbes kontinuerlig og systematisk med å håndtere og avdekke feil. I tillegg blir håndteringen av feil og avvik sett på som symptomer på systemenes helhetlige tilstand snarere en ut

Teoretisk rammeverk

i fra om håndteringen av feil og avvik var vellykket eller ikke. Med bakgrunn i dette vil det for problemstillingen være relevant og se på hvilke rapporterings- og avvikshåndteringsmekanismer som eksisterer mellom fylkesmann og kommune, og hvordan avvik og feil blir behandlet av Fylkesmannen i kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet.

- a. *Hvilke rapporteringsmekanismer og avvikshåndteringsmekanismer finnes mellom fylkesnivå og kommune?*
- b. *Hvordan behandles avvik og feil i forbindelse med det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet?*

2. **Forskningsspørsmål 2 - Reluctance to simplify interpretations:**

I høy-pålitelige organisasjoner brukes motstand mot forenklinger som ett grep for å gjøre organisasjonen i stand til å se ”det helhetlige bildet”. For å kunne være i stand til å gjennomføre komplekse oppgaver velges ofte overflødig informasjon bort, men dette er også noe som kan bidra til at viktig informasjon blir oversett. Høy-pålitelige organisasjoner tar utgangspunkt i at det krever variasjon for å kunne kontrollere variasjon, og at forandringer eller endringer kan oppdages gjennom å benytte ulike analytiske perspektiver i organisasjonens arbeidsprosesser. I forhold til Fylkesmannens rolle som regional samordner vil det derfor være relevant å se nærmere på hvilke funksjoner som finnes som bidrar til å dyrke variasjon i samordningsrollen ovenfor kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet.

- a. *Hvilke funksjoner finnes som kan bidra til å dyrke variasjon og hvilke metoder finnes for å identifisere forandringer og endringer?*

3. **Forskningsspørsmål 3 - Sensitivity to operations:**

En felles situasjonsbevissthet mellom fylkesmann og kommune er sentralt for at aktørene skal kunne ”spille hverandre gode”. En viktig del av Fylkesmannens rolle som regional samordner innenfor samfunnssikkerhet er å skape en forståelse av viktigheten til dette arbeidet ute i kommunene, og kommunene som det laveste offentlige forvaltningsnivået spiller en viktig rolle i å bidra til at Fylkesmannen har oversikt over risiko og sårbarhet i fylket. Det vil derfor med utgangspunkt i problemstillingen og det teoretiske rammeverket for oppgaven å se nærmere på hvilke mekanismer som eksisterer som kan bidra til dette.

- a. *Hvilke mekanismer eksisterer for å skape en felles forståelse mellom fylket og kommunen i arbeidet med samfunnssikkerhet?*

4. Forskningsspørsmål 4 - Commitment to resilience:

Commitment to resilience omhandler både hvordan man oppdager og løser feil før de utvikler seg til uønskede hendelser, og hvordan man håndterer de uønskede hendelsene. Tidligere hendelser kan gi en god pekepinn på hvordan man er i stand til å håndtere uventede hendelser, men ettersom de ikke nødvendigvis forekommer så ofte, eller er identiske fra gang til gang vil øvelser og testing av planverk være en viktig strategi for å vise *commitment to resilience*. Med bakgrunn i problemstillingen vil det derfor være sentralt å se nærmere på hvordan erfaringer skapes og brukes mellom fylke og kommunene, og for å se nærmere på dette har følgende forskningsspørsmål blitt definert:

- a. *Hvordan blir erfaringer fra øvelser og tidligere hendelser brukt, delt og evaluert?*

5. Forskningsspørsmål 5 - Underspecification of structures:

Skiftet mellom sentraliserte og desentraliserte former for beslutningstaking er en viktig faktor i høy-pålitelige organisasjoner. Tankegangen om at de som står nærmest problemet, eller at de som innhar ekspertise innenfor ett fenomen er best kvalifisert til å ta gode beslutninger når det gjelder ligger bak ideen om dette skiftet. Innenfor oppgavens kontekst vil det derfor være relevant å se om det finnes trekk av slike skiftninger, eller hvordan ”eksperter” blir inkludert i arbeidet med samfunnssikkerhet. Dette handler også om hvordan distribusjon av informasjon skjer mellom hierarkiske nivåer. For å se nærmere på dette har følgende forskningsspørsmål blitt lagt til grunn:

- a. *Hvordan kan Fylkesmannen som regional samordner bidra til at rett informasjon når rett beslutningstaker i kommunene?*

4. Metode

I dette kapitlet gjøres det rede for gjennomføringen av forskningsprosjektet og de metodiske valg og tilnærminger som er tatt for å kunne svare på oppgavens problemstilling. Kapitlet er delt i fem deler, hvorav det først blitt presentert oppgavens metodiske rammeverk, forskningsdesign og strategi for gjennomføring. Deretter redegjøres det for prosessen med innsamling av data, både med tanke på hvilke dokumenter som skulle inkluderes i oppgaven, og hvordan utvalget av informanter ble foretatt, og hvilke hensikt disse to prosessene har hatt i oppgaven. Videre redegjøres det for hvordan oppgavens empiri har blitt brukt og hvordan resultatene i oppgaven kan brukes og forstås. Avslutningsvis diskuteres det hvilke implikasjoner valg av metode og tilnærming kan gi undersøkelsens resultater og for oppgavens helhet.

Formålet med ett metodekapittel er todelt. Metodekapitlet skal redegjøre for, og beskrive undersøkelsesdesignet og prosessen med oppgaven for å avklare hvordan resultatene har blitt til og hvordan de kan tolkes med hensyn til validitet og representativitet. Altså, hvorvidt oppgaven faktisk svarer på og bidrar med det den hevder. Deretter skal det også bidra til at leseren skal kunne gjøre sine egne kritiske betraktninger av det arbeidet som er gjort, og også om mulig også kunne avklare om en liknende undersøkelse foretatt av noen andre ville ført til tilnærmet det samme resultat.

Tabell 1: Tidstabell for gjennomføring av oppgaven.

| Tidsperiode | Oppgave |
|---------------------|---|
| Desember- januar | Avgrensning av forskningstema Utarbeidelse av prosjektskisse og tidstabell for gjennomføring av oppgave |
| Februar | Litteraturstudie Utvikle problemstilling Uttak av oppgave (1.februar) Utvikling av intervjuguide og kartlegging av informanter |
| Mars | Gjennomføring av dokumentundersøkelse Rapportskriving |
| Mars - april | Gjennomføring av intervjuer Transkribering av intervjuer |
| April | Analyse og gjennomgang av datamateriale Gjennomføring av intervjuer, runde 2 |
| Mai | Rapportskriving |
| Juni | Rapportskriving og korrektur Innlevering av oppgave (17.juni) |

Arbeidet med oppgaven ble gjennomført i tidsrommet desember 2012 – juni 2013. Totalt er det av Universitetet i Stavanger satt av 4,5 måneder til gjennomføring av oppgaven, fra uttak til innlevering.

4.1 Forskningsdesign og strategi

Bakgrunnen for oppgaven har vært å undersøke hvordan en felles forståelse av risiko- og sårbarhet mellom ulike organisasjoner kan etableres. Dette i seg selv er en veldig omfattende og bred problemstilling som kan gi flere ulike typer svar. I dette ligger også relasjonen mellom ontologi, epistemologi og oppgavens forskningsprosess.

Begrepet ontologi omhandler læren om hvordan virkeligheten ser ut, en debatt innenfor samfunnsvitenskapen som er mye omdiskutert, spesielt innenfor studier som omhandler menneskers samhandling (Jacobsen, 2005). Ett universelt svar på hvordan felles forståelser mellom mennesker, eller organisasjoner kan altså være vanskelig å gi. Svaret på oppgavens problemstilling vil med andre ord være mer avhengig av konteksten den sees i.

Epistemologien omhandler læren om kunnskap og hvordan det oppnås. Innenfor epistemologi og erkjennelsesteori finnes det ulike synspunkt på, og tilnærminger til hvordan en objektiv virkelighet kan studeres.

Opgavens metodiske strategi og forskningsdesign er basert på en eksplorerende problemstilling og en kvalitativ tilnærming til innsamling av data. Strategien for å svare på oppgavens problemstilling har utgangspunkt i en deduktiv strategi, ”fra teori til empiri”, og et intensivt design hvor det forskes på ett lite utvalg enheter, og ett større utvalg variabler. Bakgrunnen for, og innholdet i de ulike metodiske valgene som er tatt blir det videre redegjort for i dette kapittelet.

Utgangspunktet for denne oppgavens problemstilling er at en av mange ulike forståelser og forklaringer på hvordan organisasjoner kan utvikle en felles risiko- og sårbarhets forståelse kan gis gjennom en fortolkningsbasert og eksplorerende tilnærming. Bolman og Deal (1991) bruker en fortolkningsbasert tilnærming når det kulturelle perspektivet skal forklares, gjennom å vektlegge hvordan ulike mennesker lager mening av virkeligheten.

Det samme har vært utgangspunktet for denne oppgaven, heller en å skulle lage ett eller flere bestemte og objektive svar på problemstillingen er fokuset på det subjektive. Oppgavens konklusjoner gir fortolkninger av hvordan de typiske kjennetegnene for høy-pålitelige

Metode

organisasjoner kan bidra i ikke-høy pålitelige organisasjoners arbeid med å danne seg en felles bevissthet på tvers av organisasjonsgrenser.

Disse fortolkningene har utgangspunkt i en deduktiv strategi for innsamling av data. Gangen i en deduktiv strategi kan forklares som å forske på ett problem gjennom å gå fra ”teori til empiri” (Jacobsen, 2005). En slik fremgangsmåte handler først og fremst om å skape seg noen forventninger om hvordan virkeligheten ser ut, og deretter samle inn empiri for å teste hvordan disse forventningene stemmer med virkeligheten (*ibid*).

Med bakgrunn i prosessene for utvikling av felles bevissthet (Weick et al., 1999), har teorikapittelet lagt grunnlaget for innhenting av data som kunne bidra til å beskrive og belyse hvordan felles forståelser på tvers av organisasjonsgrenser kan utvikles.

Oppgavens problemstilling går ut på å kunne gi en beskrivelse av hvordan ett fenomen kan bidra til å belyse ett annet fenomen. I oppgavens kontekst omhandler dette Fylkesmannens rolle som regional samordner innenfor det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og hvordan denne rollen kan bidra til å styrke påliteligheten i det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

En slik problemstilling vil omtales som en eksplorerende problemstilling, hvor formålet er å beskrive en metode for hvordan felles bevissthet mellom ulike organisasjoner kan formes og utvikles.

I valget av undersøkelsesdesign og fremgangsmåte for å kunne svare på problemstillingen ble det klart at noen avgrensninger måtte gjøres, først og fremst av hensyn til tid og oppgavens omfang. Deretter også av hensyn til hvilke ressurser som var tilgjengelig. Ett ideelt forskningsopplegg har mange enheter og variabler som benyttes for å svare på en problemstilling (Jacobsen, 2005).

Formålet med å avgrense problemstillingen og undersøkelsesdesignet er å kunne designe en undersøkelse som er gjennomførbar, og som samtidig egner seg til å avdekke svar på problemstillingen.

Med problemstillingen som oppgaven omfatter har hensikten vært å kunne gå i dybden av fenomenet (dvs. fokus på å avdekke flest mulig nyanser omkring Fylkesmannens rolle som regional samordner og dens betydning for det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap), heller en å undersøke forskjeller i flest mulig enheter (fylker – og kommuner).

I studieopplegget ble det derfor lagt vekt på et intensivt design, med fokus på ett lite utvalg enheter og et større utvalg variabler. Hensikten med intensive metodedesign er å skape ett helhetlig bilde av et fenomen, noe som betyr at det er detaljene blir viktige (Jacobsen, 2005).

Disse detaljene omhandler hvordan ett bestemt forhold, ”*Fylkesmannens rolle som regional samordner i arbeidet med samfunnssikkerhet*” kan bidra med å styrke påliteligheten i det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet. Selve undersøkelsesdesignet er ett skjæringspunkt mellom case - studie og små – N - studier.

Ett case - studie er gjerne avgrenset i tid og rom, og formålet er å undersøke en bestemt enhet. Denne enheten kan være på ulike nivåer (fra individ nivå- til kollektive grupper), i dette tilfellet på ett høyere nivå – det omfatter samspillet mellom regional og lokal organisering, altså samspillet mellom fylkesmann og kommune.

Om små - N - studier hevder Jacobsen (Jacobsen, 2005) at de kan bidra til å belyse konteksten ett fenomen befinner seg i ved å inkludere flere enheter for også å fange opp variasjonen mellom dem. Fylkesmannens embete innenfor samordning omfatter ikke bare Fylkesmannen, men også alle fylkets kommuner.

4.2 Innsamling av data

Med problemstillingen; ”*Hvordan kan Fylkesmannen som regional samordner bidra til å styrke påliteligheten i det kommunale beredskapsarbeidet?*” og oppgavens formål; ”... å kunne gi en beskrivelse av de utfordringene som samhandling mellom organisasjoner innebærer, hvorfor dette er viktig for arbeidet med samfunnssikkerhet og hvordan man etablere en felles bevissthet mellom organisasjoner for å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet”, ble det klart at en kvalitativ tilnærming fremstod som den tilnærmingen best egnet til å innsamle data som kunne belyse problemstillingen.

En kvalitativ studie baseres på data som gir empiri i form av ord (tekst og setninger, fortellinger o.l.) som formidler mening. En kvalitativ metode vektlegger detaljer, nyanser og spesielle knyttet til hvert enkelt forhold som studien undersøker, og egnes best når man har en fortolkende eller forstående vitenskapstilnærming (Jacobsen, 2005). Man er opptatt av å avklare nærmere hva som ligger i begreper eller fenomen, og opptatt av å fylle de med informasjon.

Åpenhet, nærhet og fleksibilitet er viktige stikkord som trekker frem fordelene med en slik metode. En kvalitativ tilnærming åpner for at ny informasjon kan føre til nye fortolkninger av

Metode

et fenomen, og det er de undersøkte som bestemmer hva slags informasjon som blir gitt. På denne måten blir det lettere å få frem den "rette" forståelsen av emnet man undersøker (*ibid*). Hvorvidt dette kan hevdes å være en styrke eller ikke, blir diskutert ytterligere senere i kapitlet.

Det er flere grunner for at en slik vitenskapelig tilnærming ble foretrukket, ved siden av ønsket om nyanserte og detaljerte beskrivelser på problemstillingen, var det også mye jeg på forhånd ikke hadde kjennskap om når det gjaldt hvordan Fylkesmannen og kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskapsplanlegging foregikk i praksis.

I skillet mellom uklare og klare problemstillinger, benevnes gjerne forskjellen som i hvilken grad man kan utforme klare hypoteser på forhånd. Klare problemstillinger vil gjerne gi ett sett hypoteser som kan testes og videre enten forkastes eller ei, en uklar problemstilling bærer mer preg av eksplorerende karakter.

I dette skillet er ikke nødvendigvis to klare dikotomier det dreier seg om, men de kan oppleves ulikt av forskjellige mennesker. I denne oppgavens tilfelle har det vært slik at det var flere forhold rundt hvordan Fylkesmannens rolle som regional samordner i praksis fungerte, som jeg ikke hadde mye forkunnskap om.

I Jacobsen (2005) hevdes det at eksplorerende problemstillinger først og fremst har som hensikt å avdekke ny kunnskap om ett fenomen gjennom å finnes ut av hva det består av, og dernest utvikle en teori omkring fenomen før man kan begynne å teste hypoteser. Med utgangspunkt i mine forkunnskaper falt valget på i undersøkelsesprosessen å fokusere på de to første prosessene.

Prosessen med innsamling av data har vært todelt. Fylkesmannens samordningsrolle og det kommunale beredskapsarbeidet ble valgt ut basert på a) *ett ønske om og interesse for å lære mer hvordan man innenfor offentlig forvaltning arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap i praksis*, og b) *dette er område som er lovregulert av staten, og det finnes klare retningslinjer og virkemidler for dette arbeidet*.

Innsamlingen av data baserte seg derfor på en analyse av de dokumentene som styrer dette arbeidet (lover, forskrifter og øvrige virkemidler), samt intervjuer med informanter som besitter førstehåndskunnskap innenfor hvordan arbeidet med samfunnssikkerhet foregår i praksis både på fylkesnivå og lokalt nivå. Bakgrunnen for gjennomføringen av dokumentanalyse og intervju - metodikk presenteres i de påfølgende underkapitelene.

4.2.1 Dokumentanalyse

Dokumentene som har blitt benyttet i oppgaven er valgt ut på grunn av sin relevans i forhold til hvordan fylkesmennene og kommunene arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap. Formålet med dokumentundersøkelsen har vært å innhente informasjon omkring spesielt to forhold:

- a) hvilke lover og retningslinjer som ligger til grunn for og styrer arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap hos fylkesmenn og kommunale organer, og hvordan disse bidrar i utviklingen av felles bevissthet knyttet til samfunnssikkerhetsarbeid.
- b) å belyse hvilke virkemidler Fylkesmannen har i utførelsen av sin samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap.

Dokumentanalysen har i oppgaven bidratt innenfor flere områder, først og fremst har de bidratt til å styrke min innsikt i hvordan arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskapsplanlegging foregår, både på fylkesnivå og lokalt ute blant kommunene. De har ligget til grunn for utformingen av intervjuguiden, og gjennomføringen av intervjuene. Til sist har også dokumentene bidratt i diskusjonen rundt å svare på oppgavens problemstilling.

Lover og forskrifter som styrer arbeidet med samfunnssikkerhetsarbeid er på enkelte områder veldig konkrete på hvilke oppgaver som skal utføres og hvordan de skal utføres, mens på andre områder åpner de i større grad for tolkning og skjønn ute hos de organisasjoner som lovverket omfatter. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap bidrar i denne sammenhengen med utviklingen av veiledere med det formål å rettlede fylkesmenn og kommuner i gangen med arbeidet.

Dokumentene som er presentert i oppgaven er i all hovedsak hentet fra to åpne kilder: Nettdatabasen Lovdata som inneholder oversikt og tilgang til de gjeldende lover og forskrifter i Norge, samt Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap sine nettsider hvor veiledere til og informasjon om lover og forskrifter knyttet til regionalt og kommunalt arbeide med samfunnssikkerhet blir publisert.

Begge kildene kan betegnes under merkelappen institusjonelle kilder, som i tråd med å inneha en rolle som rådgivende offentlige kanaler (i hvert fall når det gjelder den konteksten oppgaven omfatter) kan hevdes å være uavhengige og ikke viser synspunkter fra en bestemt side.

Metode

Jacobsen (2005) understreker viktigheten av å vurdere troverdigheten til institusjonelle kilder, og da spesielt knyttet til hvorvidt organisasjonen eller institusjon som har forfattet kilden har egeninteresse av å forvrengte informasjonen. I tråd med forrige avsnitt er det ingen grunn for at disse kildene vil ha en slik nytte, ei heller bærer informasjonen som fremkommer preg av noe slikt, i kraft med at den er av mer rådgivende karakter.

En liste som viser oversikt over de dokumenter som er analysert i oppgaven blir presentert i empirikapittelet på side 38.

4.2.2 Intervjuer

Hensikten med gjennomføringen av intervjuer har primært vært å kartlegge hvordan fylkesmann utøver sin samordningsrolle innenfor samfunnsikkerhet i praksis, både gjennom hvordan personer tilknyttet Fylkesmannen som institusjon opplever denne og hvordan personer tilknyttet kommunalt nivå opplever deres og deres kommunes samhandling med Fylkesmannen som institusjon. Formålet har vært å fange opp informasjon omkring dette, som har kunnet bidra til å belyse hvordan denne rollen påvirker påliteligheten i det kommunale beredskapsarbeidet, til dette har det i oppgaven blitt brukt åpne, semistrukturerte intervjuer.

En mulig fordel med å samle inn data gjennom åpne, semistrukturerte intervjuer er at det legges få begrensninger på hva en informant kan komme med av opplysninger og informasjon (Jacobsen, 2005). Slike intervjuer kan derimot være svært tidkrevende, da det krever mye administrasjon gjennom fastsettelse av tidspunkt, utvelgelse av informanter og ett relativt stort tilfang av informasjon.

I denne oppgaven startet arbeidet med utvelgelse av informanter allerede i en tidlig fase av prosjektet, men har også pågått underveis gjennom hele tidsrommet arbeidet med oppgaven har foregått. I alt ble det gjennomført til sammen 6 intervjuer. Informantene ble valgt ut i kraft av deres rolle og ansvarsområder rundt i de forskjellige organisasjonene. Felles for de alle var de satt med stor innsikt i hvordan arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskapsplanlegging foregikk i sin organisasjon.

Tidvis var det utfordrende å komme i kontakt med, og finne frem til ”rette vedkommende” i de forskjellige organisasjonene, men alle som ble forespurt var velvillige til å stille opp og bidra i oppgaven.

Tabell 2: Oversikt over informanter

| Stilling | Organisasjon |
|---|----------------------|
| Leder, Avd. Plan, Klima og Samfunnssikkerhet | Fylkesmannen i Troms |
| Rådgiver, Avd. Plan, Klima og Samfunnssikkerhet | Fylkesmannen i Troms |
| Rådgiver, Beredskap | Tromsø kommune |
| Seniorrådgiver, Beredskap | Balsfjord kommune |
| Kommuneplanlegger | Karlsøy kommune |
| Driftsleder | Lyngen kommune |

Stillingsbenevnelse og ansvarsområder varierte noe alt etter som hvordan organisasjonen ute hos kommunene og Fylkesmannen var oppbygd. Noen steder ble stillingstitler som beredskapsrådgiver, koordinator eller ansvarlig brukt. I andre kommuner ble titler som ingeniør, driftsjef, kommuneplanlegger eller bare rådgiver benyttet.

Ettersom det ikke var store skiller mellom hvor informantene befant seg på de hierarkiske nivå i organisasjonene, og i og med at de hadde tilnærmet samme ansvarsoppgaver benyttes her videre i oppgaven fellesbetegnelsen informant. Dette av to grunner; a) å gjøre det enklere å ha oversikt i oppgaven. Ut ifra konteksten som problemstillingen blir presentert i, vektlegges det at det essensielle i oppgaven er hva som blir sagt, ikke hvem som sier hva, og b) i forhold til anonymisering av informantene.

Gjennomføringen av intervjuene foregikk primært ved møter ansikt – til - ansikt, ett par av intervjuene måtte av hensyn til tid og ressurser gjennomføres pr. telefon.

Innenfor teorien om metodiske valg hevdes det av noen at intervjuer ansikt – til - ansikt er å foretrekke fremfor over telefonen da det kan skape tettere bånd og åpne for ett ”klima av fortrolighet” mellom informant og intervjuer, og at det under telefonintervju kan være lettere å fremstille informasjonen man deler i ett bedre lys (Frey & Oishi, 1995). Andre igjen (Groves & Kahn, 1979) hevder telefonintervju kan ha sine styrker over de mer personlige intervjuer, i kraft av at de kan bidra til å minske det blir kalt ”intervjueffekten”⁵.

⁵ Intervjueffekten innebærer at intervjuers fysiske nærvær kan påvirke respondenter eller informanters nærvær. Eksempelvis kan kroppsspråk som indikerer mangel på interesse eller overivrig deltakelse føre til at informanter kan forsøke å komme med ”sminket” informasjon for å fange oppmerksomhet eller tilfredsstillende intervjueren (Jacobsen, 2005).

Metode

Selv om det kan være vanskelig å spå hva som hadde fremkommet av intervjuene som ble foretatt pr. telefon dersom disse også hadde blitt foretatt ansikt – til - ansikt er det likevel slik at det ikke har vært store avvik i hvilken type informasjon som har fremkommet i de ulike metodene for gjennomføring av intervju. Informantene har i etterkant av intervjuene også sagt seg villig til å svare på ytterligere spørsmål gjennom både telefon, og e-post i ett tilfelle. Dette har blitt brukt for å kvalitetssikre informasjonen som har fremkommet under intervjuene med enkelte informanter.

Alle intervjuene ble foretatt med utgangspunkt i den forhåndsstrukturerte intervjuguiden, og informantene ble på forhånd informert om hvilke tema og områder intervjuet skulle omfatte. De ble også tilsendt ett brev som redegjorde for intervjuets og oppgavens hensikt, samt hvordan dataene som ble innsamlet var tenkt brukt og hvilke rettigheter de som informanter hadde, i forhold til innsyn eller ønsker om å trekke seg fra intervjuene i etterkant. Ingen av informantene har ønsket å benytte seg av noen av disse mulighetene. Informasjonsbrevet og intervjuguiden som ble benyttet er presentert i vedleggene *A* og *B*.

Det ble benyttet diktafon til opptak av intervjuene, og disse opptakene ble transkribert når intervjuene var gjennomført. Det ble ikke lagret elektroniske personopplysninger fra intervjuene som kunne knyttes opp mot direkte identifisering av informantene. De transkriberte intervjuene har sammen med dokumentanalysen lagt grunnlaget for presentasjonen som er gjort videre i empirikapittelet, og for sammenstillingen med det teoretiske rammeverket i oppgavens drøftingskapittel.

4.3 Analyse og tolkninger av data

I en kvalitativ tilnærming til gjennomføringen av en undersøkelse vil ofte skillet mellom planlegging, gjennomføring og analyse være forholdsvis lite (Jacobsen, 2005). I tråd med problemstillingen og utgangspunktet for oppgavens eksplorerende karakter, har det i arbeidet med gjennomføringen av undersøkelsen vært behov for å justere både problemstillingen og undersøkelsesopplegget underveis.

Dette er et vanlig trekk ved kvalitative undersøkelser, hvor prosessen kan sammenlignes med en mengde påfølgende sløyfer, og feltarbeid, analyse og tolkning er flere overlappende prosesser – ikke et sett påfølgende stadier (Ryen, 2002).

Analyse av kvalitative data består av tre faser; beskrive, systematisere og kategorisere, og sammenbinding (Jacobsen, 2005). Den beskrivende fasen går ut på å beskrive det materialet

som er samlet inn, intervjuene ble beskrevet gjennom transkribering. Deretter ble informasjonen fra intervjuene systematisert og kategorisert ut ifra temaene i intervjuguiden og sammenstilt i en matrise.

De systematiserte opplysningene fra denne matrisen ble brukt videre i presentasjonen av oppgavens resultater i empirikapittelet, og senere sammenbundet med oppgavens forskningsspørsmål, dokumentgjennomgangen og det teoretiske rammeverket for oppgaven.

En slik analyseprosess kan beskrives som en hermenautisk analyse, gjennom at prosessen har vært en kontinuerlig vekselvirkning mellom deler og helhet, der begge deler har blitt benyttet til å belyse hverandre (Jacobsen, 2005). Dette valget har også bakgrunn i oppgavens utgangspunkt, min forkunnskap omkring oppgavens tema og problemstillingens eksplorerende karakter.

4.4 Reliabilitet og validitet

Gjennomføringen av undersøkelser og valg av metodiske tilnærminger stiller krav til oppgavens reliabilitet og validitet. Reliabilitet omhandler påliteligheten til en undersøkelse, og med spørsmålet; ”Er resultatene pålitelige?”, kommer man inn på hvorvidt det kan være elementer fra de metodiske valgene som har blitt tatt eller hvordan selve undersøkelsesmåten kan påvirke resultatet (Jacobsen, 2005).

Denne påvirkningen kan gå to veier, de som undersøkes påvirkes av den som undersøker, eller den som undersøker kan påvirkes av de som blir undersøkt (*ibid*). Disse fenomenene beskrives gjerne som undersøkereffekt, eller intervju-effekt. Informanter kan bevisst eller ubevisst påvirke, eller bli påvirket av den som undersøker til å gi fra seg upålitelig informasjon.

Dette kan bli gjort av flere grunner, eksempelvis; Motivasjon for å fremstille noe negativt/positivt, ønsket om og ”tilfredsstille” den som undersøker, ønsker om å skjule informasjon av ulike grunner etc.

Innenfor oppgavens kontekst er det særlig noen elementer som vil være viktige å ta i betraktning angående dette:

- Samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid kan blant noen bli sett på som ”sensitive” områder å snakke om, og hvor man ikke ønsker å sette seg selv, sin egen arbeidsgiver, kolleger eller sine samarbeidspartnere i dårlig lys.

Metode

- I offentlige forvaltningsorgan, spesielt innenfor kommunal virksomhet vil hverdagen mange steder ofte være preget av en kamp om ressurser. Dette er også noe som har fremkommet fra informantene i undersøkelsen. Slike ressurskamper kan bidra til at informanter bevisst eller ubevisst fremstiller sine egne erfaringer i ett bestemt lys for å legitimere ”sin egen” ressurskamp.

Begge disse elementene vil nok ha påvirket informasjonen som har blitt samlet inn til en viss grad, og som vil være vanskelig å unngå i denne typen undersøkelser. Førstnevnte ville nok hatt større innvirkning på resultatene dersom problemstillingen eksempelvis hadde omhandlet kvaliteten på arbeidet hos en spesiell organisasjon fremfor hvordan informantene opplevde samarbeidet med eksterne aktører. Sistnevnte er nok den faktoren som har hatt størst betydning angående reliabiliteten til den informasjonen som har blitt samlet inn.

Dette behøver allikevel ikke nødvendigvis å være en svakhet, slike ressurskamper er vanlig i mange typer organisasjoner (kanskje spesielt i kommuner) og derfor ett viktig poeng for oppgavens kontekst.

Forskerens egen tilknytning til fenomenet som studeres er vil også være ett fenomen som kan påvirke resultatet i forskningen. Mitt forforståelsessted og min kunnskap i forkant av oppgaven omkring Fylkesmannen og kommunalt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap var begrenset til hva jeg har lært gjennom mine fem år som student innenfor samfunnssikkerhet. Det var derfor mye jeg på forhånd ikke kunne om hvordan dette arbeidet fungerte i praksis.

Dette kan ha bidratt med både fordeler og ulemper i tolkningen av informasjonen som har kommet inn, som en fordel at jeg ikke har hatt noen tilknytning til noen av organisasjonene som oppgaven omhandler, og derfor ikke vært ”farget” på forhånd av tidligere erfaringer og eller opplevelse. Ulempen kan ha vært at jeg på mange måter har måttet ta den informasjonen som har kommet frem som ”sannheter”, uten å ha kunnet stille de kritiske spørsmålene som kunne fremkommet om jeg hadde hatt ett bredere sett av forkunnskaper og innsikt i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap hos Fylkesmannen og kommunene.

Validitet handler om undersøkelsens gyldighet, og om hvor informasjonen som fremkommer i oppgaven, og konklusjonene som trekkes ut i fra disse kan betegnes som ”riktige”. Validitet blir med andre ord et spørsmål om kvaliteten på oppgavens funn (Jacobsen, 2005).

Innenfor validitet kan man skille mellom intern og ekstern validitet. Intern validitet representerer hvordan forslag til årsakssammenhenger kan støttes i en studie i en bestemt setting (Ryen, 2002). Det forteller noe om de data som er innsamlet, og hvorvidt de konklusjonene som trekkes kan sies å være riktige.

Ekstern validitet referer til mulighetene for generalisering av oppgavens konklusjoner, altså om konklusjonene vil være overførbare til andre undersøkelser av lignende fenomen. I utvalget av informanter og innsamlingen av informasjon har fokuset i oppgaven vært relevans for problemstillingen, fremfor mulighetene for generalisering av funn.

I introduksjonen av problemstillingen ble det trukket frem at oppgavens formål var å beskrive noen av de utfordringene som samhandling mellom organisasjoner innebærer, og hvordan man kan etablere en felles bevissthet mellom organisasjoner for å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet. Dette har også vært utgangspunktet for problemstillingen, hvor Fylkesmannens rolle som regional samordner i det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap sees lys av prosessene for utvikling av felles bevissthet.

Konklusjonene som trekkes ut i fra dette, vil være preget av mine subjektive forståelser basert på de forhåndskunnskaper, og den informasjon som har blitt samlet inn i oppgaven. Forhåpentligvis vil også andre med innsikt i samfunnssikkerhet, Fylkesmannens arbeid og det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap dele mine oppfattelser.

I forhold til oppgavens eksterne validitet og mulighetene for generalisering, så har utgangspunktet vært at gjennom innsamlingen av data, har det i oppgaven vært fokusert på relevans, og å finne relevant informasjon for oppgavens kontekst, avgrensninger og problemstilling. Resultatene av en så begrenset undersøkelse vil derfor ikke nødvendigvis kunne være direkte overførbare til andre områder, men forhåpentligvis allikevel kunne bidra med noen spennende perspektiver, tilnærmingsmåter eller forståelser.

4.5 Refleksjoner

Samfunnsvitenskapelige oppgaver og undersøkelser som omhandler studier av mennesker stiller strenge krav til vurderingen av de valg som gjøres i løpet av undersøkelsesprosessen ut i fra etiske prinsipper (Jacobsen, 2005). Forskningsetikk omhandler å drøfte de potensielle konfliktene man står overfor i vurderingen mellom å gjengi så fullstendig og god informasjon som mulig, og forholdet mellom de som undersøkernes krav om privatliv, integritet og personvern, samt samfunnets normer verdier (*ibid*).

Metode

Videre omhandler disse etiske prinsippene at man som forsker må ha et bevisst forhold til de ulike etiske dilemmaer som kan oppstå mellom forsker, samfunn, oppdragsgivere og informanter. I dette ligger også kravet om informert samtykke, som handler om at de som deltar i en undersøkelse som respondenter eller informanter har krav på å bli informert om de farer eller gevinster som er forbundet med å delta (Ryen, 2002).

I denne oppgaven har jeg tilstrebet å gi informantene så mye, og så god informasjon omkring oppgaven som mulig i forkant av hvert intervju, gjennom å sende ut et informasjonsbrev til de jeg har vært i kontakt med under arbeidet med oppgaven, informantene har også blitt tilsendt intervjuguiden i forkant av intervjuene.

Dette har blitt gjort med tanke på to ting, a) at informantene skulle få så god innsikt i hva oppgaven omhandlet som mulig, for slik å kunne gjøre seg noen refleksjoner omkring hvordan informasjonen de ga fra seg ville bli tillagt betydning, og b) at informantene skulle ha mulighet til å forberede så gode og dybdefulle svar som mulig. Informasjonsbrevet og intervjuguiden er gjengitt i oppgavens vedlegg *A* og *B*.

I valget av metodiske tilnærminger vil det alltid være forbundet noen stryker og svakheter som man som forsker må ha ett reflektert forhold til. Valget av en kvalitativ tilnærming legger få begrensninger på de svar som kan bli gitt i undersøkelsen.

Dette kan bidra til å gi kvalitative undersøkelser en ”høy begrepsgyldighet”, ulempen med en slik tilnærming er spesielt det som kreves av tid og ressurser i gjennomføringen. Ofte vil det derfor være slik at man får mye informasjon om et svært begrenset område (Jacobsen, 2005). Slik har det vært i denne prosessen også, de svarene som oppgaven gir er basert på mine egne tolkninger av den informasjonen som har blitt oppgitt. Resultatene fra undersøkelsen blir videre gjengitt i neste kapittel.

5. Empiri

Dette kapittelet er delt i to deler, i kapittelets første del presenteres dokumenter som enten er styrende for det regionale og kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap (i.e. lover og forskrifter), dokumenter som bidrar til å forklare eller belyse ulike typer virkemidler som benyttes i Fylkesmannens samordningsrolle i beredskapsarbeidet, eller dokumenter som bidrar til å forklare og belyse samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet blant kommunene.

Både i Fylkesmannens arbeid med samordning, og i det kommunale arbeidet med beredskap eksisterer det flere lover, forskrifter, veiledere og øvrige dokumenter som bidrar til å forme og påvirke hvordan arbeidet foregår, men de som er valgt ut i denne dokumentanalysen er alle presentert fordi de bidrar i oppgavens drøftingsdel, og til å belyse problemstillingen.

I oppgavens andre del presenteres empirien fra intervjuene med de forskjellige informantene. I denne delen presenteres det først hvordan de forskjellige personene som ble intervjuet opplever at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i praksis foregår ute blant kommunene, videre presenteres Fylkesmannen og hvordan informantene opplever at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap fra Fylkesnivå opp mot kommunene foregår.

Avslutningsvis gjøres det rede for hvordan de spesifikke prosessene for utviklingen av felles bevissthet sammenlignet med den informasjonen som har fremkommet fra intervjuene om arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, både ute blant kommunene og sentralt på fylkesnivå.

5.1 Dokumentanalyse

Dokument analysen i denne delen av oppgaven er delt i tre underkapitler, presentert i tabellen på neste side. Til slutt følger en kort oppsummering av de viktigste bidragene fra disse dokumentene som tas med videre når problemstillingen og de tilhørende forskningsspørsmålene drøftes i kapittel 6.

Tabell 3: Oversikt over lover, forskrifter og veiledere som er presentert i dokumentanalysen.

| KAPITTELINNDELING | |
|---|--|
| 5.1.1. <u>LOVVERK</u> | |
| 5.1.1.1 | Plan- og bygningsloven |
| 5.1.1.2 | Sivilbeskyttelsesloven |
| 5.1.2 <u>FORSKRIFTER og INSTRUKSER</u> | |
| 5.1.2.1 | Forskrift om kommunal beredskapsplikt |
| 5.1.2.2 | Instruks for Fylkesmannens beredskapsarbeid |
| 5.1.3 <u>VEILEDERE OG ØVRIGE VIRKEMIDLER</u> | |
| 5.1.3.1 | Veileder for kommunale risiko- og sårbarhetsanalyser |
| 5.1.3.2 | Veileder: Samfunnssikkerhet etter plan- og bygningsloven |
| 5.1.3.3 | Veileder: Retningslinjer for Fylkesmannens bruk av innsigelse |
| 5.1.3.4 | Veileder: Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt |
| 5.1.3.5 | Veileder: Kommunal beredskapsplikt – veiledning for Fylkesmannens tilsyn |
| 5.1.3.6 | Nasjonalt Risikobilde |

5.1.1 Lovverk

5.1.1.1 Sivilbeskyttelsesloven

Kommunene har ett viktig ansvar i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. De fleste uønskede hendelser og kriser vil først og fremst ramme lokalmiljøer, og kommunene er jf. ansvar og nærhetsprinsippene sentrale både i forbindelse med forebyggende arbeid og krisehåndtering. Den 1.januar 2010 ble alle landets kommuner pålagt en generell beredskapsplikt gjennom *ny lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (Sivilbeskyttelsesloven)*. Denne beredskapsplikten pålegger alle kommuner ansvaret for å drive ett systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig godt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (Meld. St. nr 29, 2012, s.55).

Formålet med sivilbeskyttelsesloven er å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid (Sivilbeskyttelsesloven, 2010).

I denne oppgaven er det særlig sivilbeskyttelseslovens kapittel V. Kommunal beredskapsplikt, og paragrafene 14 og 15 som omfatter kommunal beredskapsplikt som er særlig aktuelle.

Sivilbeskyttelseslovens § 14 omfatter kommunenes plikt til å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser. Loven sier at alle kommuner må gjennomføre en kartlegging av de uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at de skal inntreffe og redegjøre for hvordan utfallet av hendelsene kan påvirke kommunen. Resultatene fra denne kartleggingen skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Denne legger grunnlaget for kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Videre skal risiko- og sårbarhetsanalysen oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, og ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.

Sivilbeskyttelseslovens § 15 omfatter kommunenes utarbeidelse av beredskapsplanverk. Loven sier at kommunene skal utarbeide beredskapsplaner med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysene. Loven sier videre at disse beredskapsplanene må inneholde en oversikt over de tiltak som kommunene har forberedt for å kunne håndtere uønskede hendelser. Beredskapsplanene skal som et minimum inneholde en plan for kommunenes kriseledelse, varslingslister, oversikt over tilgjengelige ressurser, planer for evakuering og planer for informasjon til befolkning og media.

Det kreves at beredskapsplanene skal oppdateres og revideres minimum én gang per år, og at kommunene skal sørge for at planene jevnlig øves (*ibid.*).

5.1.1.2 Plan- og bygningsloven

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (*Plan- og bygningsloven*) regulerer det kommunale og regionale arbeidet med arealplanlegging, og byggesaksbehandling. Lovens formål er å fremme en bærekraftig utvikling til det beste for kommunenes enkeltinnbyggere, samfunnet og for de fremtidige generasjoner (*Plan- og bygningsloven*, 2008).

Loven redegjør for plan- og bygningsmyndighetenes oppgaver og andre myndigheters plikter overfor plan- og bygningsmyndighetene. Loven er inndelt i 6 deler; Første del: *Alminnelig del*, Andre del: *Plandel*, Tredje del: *Gjennomføring*, Fjerde del: *Byggesaksdel*, Femte del: *Håndhevnings- og gebyrregler* og Sjette del: *Sluttbestemmelser*. I denne oppgaven er det særlig lovens andre del med kapitlene 3 og 4, og paragrafene; § 3-1. *Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven* og § 4-3. *Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse* som er spesielt relevante.

I § 3-1. *Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven* redegjøres for ulike oppgaver og hensyn som skal tas i planleggingsarbeidet, herunder også fremme arbeidet med

Empiri

samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv. og institusjoner, og allmennheten (*ibid*). Paragrafen vektlegger videre at planleggingsarbeidet skal fremme helhet ved ulike at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom ulike sektormyndigheter, og mellom statlige, regionale og kommunale organer. Det nevnes også private organisasjoner og institusjoner, og den generelle allmennheten for øvrig.

I § 4-3. *Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse* sies det at planmyndigheten skal påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområder. Denne analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om areal er egnet til utbygning, og eventuelle endringer i slike forhold som en følge av utbygning (*ibid*).

5.1.2 Forskrifter og instruksjer

5.1.2.1 Forskrift om kommunal beredskapsplikt

Forskrift om kommunal beredskapsplikt er fastsatt av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, og forskriftens formål er å sikre at kommunene ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet. Forskriften legger opp til at kommunene skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv, skade på helse, miljø eller materielle verdier (*Forskrift om kommunal beredskapsplikt*, 2011). Videre benevnes det at denne plikten omfatter kommunene som myndighet innenfor sitt geografiske område, som virksomhet og som pådriver ovenfor øvrige aktører.

Forskriften redegjør for hva de kommunale risiko- og sårbarhetsanalysene minimum skal omfatte, at den skal forankres i kommunestyret, og at kommunene skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i utarbeidelsen av risiko- og sårbarhetsanalysene.

Forskriften tilkjenner at dersom det avdekkes behov for videre detaljanalyser skal kommunene gjennomføre eller oppfordre andre relevante aktører til å gjennomføre disse. Videre skal også kommunene stimulere til at relevante aktører iverksetter forebyggende og skadebegrensende tiltak.

Kommunenes helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser skal legge bakgrunn for utarbeidelse av langsiktige mål, prioriteringer, planer for oppfølging av samfunnssikkerhets og beredskapsarbeidet, og vurdere om det er forhold som bør vurderes i planer og prosesser etter plan og bygningsloven.

Forskriften trekkes frem at kommunene skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, og redegjør for minimumsinholdet i de kommunale beredskapsplanene. Det vektlegges også at beredskapsplanene skal være samordnet med relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner.

I forskriften anbefales det at dersom det er hensiktsmessig bør det etableres samarbeid mellom kommuner om lokale og regionale løsninger av forebyggende beredskapsmessige oppgaver, for best mulig utnyttelse av samlede ressurser.

Om oppdatering og revisjon av risiko- og sårbarhetsanalysen sies det at denne skal oppdateres i takt med kommunedelplanene, og ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet. Om beredskapsplanen tillegges det fra Sivilbeskyttelsesloven at i tillegg til årlig revidering og oppdateringer, skal det også fremkomme hvem som er ansvarlig for at dette skjer.

Beredskapsplanen skal øves hvert annet år, og scenarioene som øves skal hentes fra risiko- og sårbarhetsanalysene. Hvis det er hensiktsmessig kan kommuner gjennomføre øvelsene sammen, og inkludere andre relevante aktører. For kommunenes kriseledelse skal det være ett system som sikrer opplæring av alle som er tiltenkt en rolle i denne.

Forskriften slår fast at i etterkant av øvelser, og uønskede hendelser skal foretas evalueringer av kommunenes krisehåndteringsapparat og risiko- og sårbarhetsanalyser. Kommunen er pliktig til å kunne dokumentere skriftlig at forskriftens krav er oppfylt, og det er Fylkesmannen som har ansvaret for å føre tilsyn med kommunenes oppfyllelse av kravene i forskriften (*ibid*).

5.1.2.2 Instruks for Fylkesmannens beredskapsarbeid

Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard (Instruks for Fylkesmannens beredskapsarbeid) redegjør for utøvelsen av Fylkesmannens samordningsrolle i det kommunale og regionale arbeidet med samfunnssikkerhets- og beredskapsplanlegging. Instruksens formål er å gi nærmere retningslinjer for dette arbeidet. I Instruksens del II sies det at Fylkesmannen skal:

1. Ha oversikt over risiko- og sårbarhet i fylket.
2. Ha oversikt over og samordne myndighetenes krav og forventninger til kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

Empiri

3. Holde sentrale myndigheter og regionale samarbeidende etater orientert om situasjonen innen fylket, og også å ta opp spørsmål som kan ha betydning utenfor fylkes- eller riksgrensen.
4. Samordne den fylkesvise planleggingen og kontakten innen totalforsvaret, inkludert forebygging, beredskapsplanlegging og krisehåndtering.
5. Bistå sentrale myndigheter med planlegging og gjennomføring av nasjonale beredskapstiltak.

Videre beskrives Fylkesmannens rolle som pådriver og veileder i det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i instruksens kapittel III, der det sies at; ”Fylkesmannen skal føre tilsyn med hjemmel i gjeldende lov- og forskriftsverk og gi råd, veilede og være pådriver for målrettet og systematisk arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i fylket” (Instruks for Fylkesmannens beredskapsarbeid, 2008).

I dette arbeidet inngår det at Fylkesmannen skal påse at kommunene ivaretar samfunnssikkerhet og beredskap i samfunnsplanleggingen, gjennom for eksempel vurderinger av risiko- og sårbarhet. Videre skal Fylkesmannen ta initiativ til og tilrettelegge for å få utført beredskapsplanlegging hos fylkeskommune, kommunale myndigheter, interkommunale selskaper og statlige regionale etater. Fylkesmannen skal også planlegge, og lede øvelser og kurs i fylket. Fylkesmannen har også ansvar for egen beredskapsplanlegging, og skal oppnevne ett fylkesberedskapsråd.

Fylkesberedskapsrådet skal; Være ett forum for drøfting av samfunnssikkerhets- og beredskapsspørsmål, bidra til å holde oversikt over sikkerhets- og beredskapsarbeid i fylket, være ett instrument for Fylkesmannens samordning under kriser og bidra til at medlemmene planlegger ut i fra ett felles kommunisert risiko- og trusselbilde (*ibid*).

5.1.3 Veiledere og øvrige virkemidler

5.1.3.1 Veileder for kommunale risiko- og sårbarhetsanalyser

Veileder for kommunale risiko- og sårbarhetsanalyser er utarbeidet for å kunne gi kommunene en presentasjon i arbeidsmetodikk for en systematisk kartlegging av hendelser det i kommuner kan være aktuelt å iverksette tiltak mot. Veilederen beskriver en av flere mulige fremgangsmåter for å systematisere og organisere arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser.

Veilederen deler opp arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser i seks faser; Organisering av arbeidet, analyse, oppfølging av styringsgruppe, politisk beslutning, områder for oppfølging og ajourhold (Direktoratet for sivilt beredskap, 1994). Det anbefales at det er kommunenes politiske ledelse som bør ha ansvaret for at analysen blir gjennomført og fulgt opp. I veilederen anbefales det også å legge opp til at man samarbeider med andre relevante aktører som kan ha interesse i eller kunnskap omkring områder analysen omfatter. Videre vektlegges Fylkesmannen som en viktig aktør som kan bistå i arbeidet. Fasene i analyseprosessen går ut på;

1. Kartlegge uønskede hendelser
2. Beskrive årsaker og fastsette sannsynlighet
3. Beskrive konsekvenser
4. Gjennomføre en systematisering av kartlagte forhold (Risikomatrise)
5. Identifisering av og forslag til forebyggende og skadebegrensende tiltak

Veilederen anbefaler videre at risiko- og sårbarhetsanalysen følges opp gjennom kommunens ordinære aktiviteter knyttet til planleggings- og beslutningsarbeid, utarbeidelse av kommunale kriseplaner, avklaring av samarbeids- og koordineringsmuligheter, dokumentering av oppfølgingsbehov hos andre aktører, gjennomføring av øvelser knyttet til kommunenes risiko- og sårbarhetsanalyser, opplærings- og kompetansehevingstiltak og som planleggingsgrunnlag overfor andre virksomheter og myndigheter.

5.1.3.3 Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt

Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt er utarbeidet for å bidra til å utvikle en felles forståelse mellom kommuner, fylker og øvrige berørte organer omkring bestemmelsene i kommunal beredskapsplikt, og for å gi innspill til hvordan kommunene kan arbeide for oppfylle kravene i forskriften (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2012a).

Veilederen definerer og redegjør for en rekke sentrale begreper knyttet til arbeidet med samfunnssikkerhet, beredskap, håndtering av uønskede hendelser og kriser. I veilederen redegjøres det også for hva som menes, og forstås med begrepet helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.

Veilederen gir utfyllende kommentarer og forklaringer til alle paragrafer og ledd i forskrift om kommunal beredskapsplikt, og inneholder også eksempler og anbefalinger for innholdet i

Empiri

arbeidet med kommunal beredskapsplikt både på politisk og administrativt nivå i kommunene.

5.1.3.4 Veileder: Samfunnssikkerhet etter plan- og bygningsloven

Til støtte for arbeidet med samfunnssikkerhet i henhold til plan- og bygningsloven har DSB utarbeidet en temaveileder om samfunnssikkerhet i plan- og bygningsloven. Veilederen redegjør for *bruken av risiko- og sårbarhetsanalyser i kommunenes arealplanlegging, hvilke planleggingsmidler og tiltak som finnes for å ivareta samfunnssikkerhet i planleggingsarbeidet, samfunnssikkerhet i kommunal planstrategi og i kommuneplanens samfunnsdel, samfunnssikkerhet i den regionale planleggingen og for Fylkesmannens innsigelsesmyndighet innenfor samfunnssikkerhetsområdet* (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2011).

Om bruken av risiko- og sårbarhetsanalyser i kommunenes arealplanlegging beskriver veilederen gangen i arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser, eksempler på spørsmål som kan stilles i forbindelse med ROS-analysene, utarbeidelse av risikoakseptkriterier og håndtering av risiko og den redegjør for konsekvensutredninger i forbindelse med risiko- og sårbarhetsanalysene.

Om planleggingsmidler og tiltak som finnes for å ivareta samfunnssikkerhet i planleggingsarbeidet redegjøres det for hvilke tiltak og virkemidler som kommunene har for ivaretagelse av samfunnssikkerhet i planleggingen. Disse virkemidlene og tiltakene omfatter bruken av arealformål, utarbeidelse av særskilte hensynssoner, og øvrige krav, reguleringer og bestemmelser kommunene kan iverksette. Videre redegjøres det også for en rekke viktige hensyn som bør tas i kommuneplanlegging relatert til bl.a. flom- og skredfare, radongass, klimatilpasninger, virksomhetsrisiko, beskyttelse av viktig infrastruktur og viktige samfunnsfunksjoner, brannhensyn og øvrig forebygging av skader og ulykker.

Om samfunnssikkerhet i kommunal planstrategi og i kommuneplanens samfunnsdel gjøres det rede for hvordan ROS-analysene er tenkt skal bidra og brukes i det kommunale planleggingsarbeidet. Dette omfatter kommunenes planstrategier, utarbeidelse av handlingsplaner, og inkluderingen av ROS-analysene både i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel.

Om samfunnssikkerhet i den regionale planleggingen og om Fylkesmannens innsigelsesmyndighet innenfor samfunnssikkerhetsområdet gis det informasjon knyttet til hensikten med fylkeskommunenes regionale risiko- og sårbarhetsanalyser (FylkesROS).

Denne skal danne grunnlaget for strategiske valg og utfordringer i arbeidet med regionale planstrategier. Fylkesmannens innsigelsesmyndighet innenfor samfunnssikkerhet blir grovt presentert, og det henvises videre til temaveilederen: Retningslinjer for Fylkesmannens bruk av innsigelse.

5.1.3.4 Veileder: Retningslinjer for Fylkesmannens bruk av innsigelse

Veilederen om retningslinjene for Fylkesmannens bruk av innsigelse er utarbeidet for å rettlede fylkesmennene i å følge opp hensynet til samfunnssikkerhet i arealplanleggingen (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2010). Rettledningen redegjør for lovgrunnlaget for Fylkesmannens bruk av innsigelser overfor det kommunale planleggingsarbeidet i områder som berører samfunnssikkerhet. Videre forteller rettlederen om forventningene til Fylkesmannens deltakelse i planprosesser, og fylkesmennenes ansvar for å se til at hensyn knyttet til samfunnssikkerhet er ivaretatt når planforslag kommer på høring.

Rettlederen gir en oversikt over en rekke forhold, som dersom de blir avdekket legger grunnlag for bruk av innsigelse. Rettlederen slår også fast fylkesmennenes ansvar for å inkludere, og samarbeide med andre sentrale og regionale myndigheter som har en selvstendig innsigelsesmyndighet innen sine fagområder.

5.1.3.5 Veileder: Kommunal beredskapsplikt – veiledning for Fylkesmannens tilsyn

Tilsyn er en av virkemiddelene som inngår i Fylkesmannens samordningsfunksjon ovenfor det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhets- og beredskapsplanlegging. Veilederen for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt redegjør for Fylkesmannens tilsynsvirksomhet ovenfor kommunene. I veilederen redegjøres det for gangen i Fylkesmannens tilsynsarbeid gjennom fire faser: *Oppstart av tilsyn, forberedelser til tilsynsbesøk, gjennomføringen av selve tilsynsbesøket og rapportering/oppfølging av gjennomførte tilsynsbesøk* (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2012a). En oversikt over innholdet i de ulike fasene er presentert i vedlegg C.

Veilederen legger vekt på at tilsyn ikke er et mål i seg selv, men at det bør sees i sammenheng med øvrige virkemidler slik dialog, veiledning, øvelser, kunnskapsformidling og utvikling av arenaer for læring (*ibid*). Tilsynsrollen er hjemlet i sivilbeskyttelseslovens § 29 og i forskrift om kommunal beredskapsplikt § 10. Det understrekes i veilederen at det er viktig at

Empiri

Fylkesmannen tydelig skiller mellom når det utøves en tilsynsfunksjon og når det utøves en veiledningsfunksjon overfor kommunene.

Tilsynet bør i tillegg være basert på åpenhet og dialog, det bør inviteres til samarbeid med øvrige relevante aktører og hensikten bør ikke være kun påpeke feil, men å kunne gi kommunene innsikt i svake sider og forbedringsområder, samtidig som fylkesmennene får kunnskap om status og utfordringer på en måte som kan komme alle kommunene til gode og bidra til kontinuerlig forbedring.

5.1.3.6 Øvrige virkemidler: Nasjonalt risikobilde og kommuneundersøkelsen

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap gir årlig ut en rapport som gir en oversikt over risiko- og sårbarhets, og trusselområder i samfunnet.; Nasjonalt sårbarhets- og risikobilde (NRB). Formålet med NRB er å gi en oversikt over risiko- og sårbarhet i samfunnet, og å kunne gi ett bedre, og felles planleggingsgrunnlag i samfunnssikkerhetsarbeidet (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2012b). NRB utvikles i samråd med ulike fagmiljøer og søker å beskrive ulike typer hendelser det bør rettes en spesiell oppmerksomhet mot. I NRB 2012 presenteres 14 risikoområder, og eksempler på risikoanalyser for 16 scenarioer innenfor disse områdene. Områdene som blir presentert i NRB 2012 omfatter; Ekstremvær, flom, fjellskred, influensaepidemier, skogbrann, solstorm, vulkanutbrudd, farlige stoffer, skipsulykker, atomulykker, offshoreulykker, terrorangrep, sikkerhetspolitiske kriser og cyberangrep. NRB 2012 inneholder også en fordypningsdel som omhandler temaet kommunal beredskap og hendelsen bortfall av elektrisk kraft. I denne fordypningsdelen gjøres det videre rede for rolle- og ansvarsfordelinger, regelverk og det presenteres resultater fra kommuneundersøkelsen 2012, som er en undersøkelse utført av DSB for å kartlegge det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet (*ibid*).

5.1.4 Oppsummering av dokumentanalysen

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på kommunalt nivå er forankret gjennom både lov om kommunal beredskapsplikt og i plan og bygningsloven som er ett av de styrende dokumentene for hvordan kommunene driver planleggingsarbeid. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har utdypet loven om kommunal beredskapsplikt, både for hva som ligger i kommunenes plikter og for hvordan Fylkesmannen skal følge opp hvordan kommunene utøver denne plikten. Til støtte for dette er det også utviklet en rekke veiledere, både for fylkesmann og for de kommunalt tilsatte. Hensikten med disse er å støtte de forskjellige aktørene i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap presenterer også hvert en egen rapport som redegjør for det nasjonale risikobildet og som skal bidra til å støtte arbeidet med hvordan risiko- og sårbarhetsanalyser gjennomføres, hvordan beredskapsplaner utføres og gi input til det kontinuerlige arbeidet med samfunnssikkerhet.

Dokumentene som har blitt presentert i dette kapitlet benyttes videre i oppgavens drøftingsdel for å belyse problemstillingen og forskningsspørsmålene sammen med det teoretiske rammeverket og resultatene fra intervjuene som ble gjennomført som presenteres i det neste underkapitlet.

5.2 Resultater fra intervjuer

I denne delen av empirikapitlet presenteres de resultat som fremgikk fra intervjuene med informantene fra de forskjellige kommunene og hos Fylkesmannen.

5.2.1 Status for det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet

Gjennom intervjuene med informantene fra sektor kommer det frem at det i alle de undersøkte kommunene jobbes aktivt med samfunnssikkerhets- og beredskapsmessige problemstillinger. Felles for disse kommunene er det at ingen av de foreløpig er ferdige med utarbeidelsen av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysene som sivilbeskyttelsesloven krever, men at arbeidet med dette er planlagt iverksatt eller oppe til politisk behandling. Sektorvise risikoanalyser er gjennomført innenfor for flere sektorer i de fleste kommunene, og det er også laget beredskapsplaner for disse. Blant noen av kommunene er riktignok enkelte risiko- og sårbarhetsanalyser av eldre dato, og informantene har understreket at det er behov for revidering av disse.

Metodikken i arbeidet med utviklingen av risiko- og sårbarhetsanalyser varierer innenfor enkelte områder i de ulike kommunene, i hovedsak gjennomføres arbeidet gjennom deltakelse av ledere for de ulike kommunale sektorene i samarbeid med personer som har beredskapsfaglig kompetanse i organisasjonen som eksempelvis brannsjef, kommunelege eller kommunalt ansatte med egne beredskapsfaglige funksjoner.

De sentrale trekkene i de forskjellige kommunenes risiko- og sårbarhetsanalyser overlapper mange felles utfordringer og de har flere likhetstrekk enn de har forskjeller. Fjellskred, snøskred, flom, utfordringer knyttet til kommunenes infrastruktur slik som veiforbindelser, tunneler, strømforsyning og lignende blir trukket frem alle informantene. Karlsøy kommune som en liten kommune som utelukkende består av øyer har sine spesielle utfordringer knyttet

Empiri

til transport og logistikk mellom øyene, der noen heller ikke har fast fergeforbindelse. I innlandskommunene er strømforsyning, skred og ras de risikoområdene der det jobbes mest på planleggingssiden.

Tromsø som regionens største by har videre sine egne mer eller mindre særskilte utfordringer. Byen har en stadig voksende befolkning, der mesteparten av befolkningen er konsentrert i området på og rundt Tromsøya. Her er også flyplassen Langnes plassert, samt at også landsdelens regionale sykehus Universitetssykehuset i Nord-Norge er lokalisert i byen.

Også Tromsø Brann og redning er også lokalisert her, som i tillegg til å være brannvesen for byen også leverer brannfaglige tjenester til både Karlsøy og Balsfjord. Tromsø er også vertskommune for Nord- og Midt-Troms IUA⁶. Videre er også en rekke øvrige aktører som arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap lokalisert i Tromsø slik som Kystverket, Troms Politidistrikt (110-sentralen), Statens Vegvesen og samt flere andre store private og offentlige institusjoner.

Foruten selve bykjernen er det også flere mindre bygdesamfunn som inngår i kommunens geografiske område. Disse har særlige utfordringer knyttet til samferdsel, transport og rasfare. Stengte veier vil føre til at disse bygdene blir isolert fra omverden, og kommunens kriseberedskap må iverksette tiltak for å sikre tjenesteleveranse til disse stedene.

Alle kommunene har oppnevnt egne krisestaber, med utarbeidede varslingslister og oversikter over tilgjengelige ressurser ved ulike typer kriser. Risiko- og sårbarhetsanalyser blir primært gjennomført av de som innehar sektorvist ansvar eller andre særskilte beredskapsmessige ansvarsoppgaver. I plan- og byggesaksbehandling blir samfunnssikkerhets- og beredskapsmessige hensyn tatt av de som utfører kommunal arealplanlegging. Dette blir ytterligere behandlet politisk i kommunestyret, og forhold som berører samfunnssikkerhet legges også ut til offentlig ettersyn.

I synet på hvordan informantene opplever det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskapsmessige problemstillinger, blir det beskrevet litt ulikt fra kommunene til kommune og informant til informant. Det sentrale trekket informantene har tatt opp i forhold til hvordan kommunene jobber med samfunnssikkerhet har blitt forstått som at arbeidet ikke er godt nok, og at dette skyldes primært; lite fremdrift, manglende politisk prioritering, lite kompetanse og for små ressurser i kommunen.

⁶ IUA, Interkommunalt utvalg mot akutt forurensning.

En informant forklarte kommunens arbeid med samfunnssikkerhet slik:

”Vi er jo en fattig kommune, med ikke altfor god bemanning på de ulike områdene i administrasjonen. Det har litt å si, det er nok ikke sånn at samfunnssikkerhet er på dagsorden hele tida i vår kommune, dessverre. Det er vel slik i alle kommuner, at det gjerne er personavhengig hvem som jobber med disse tingene”.

Denne opplevelsen av kommunens arbeid med samfunnssikkerhet ble delt av en annen informant, som påpekte at dette var noe som det ville ta tid å få innkorporert tilstrekkelig i kommunenes planleggingsarbeid, men at det nok med tiden ville få økt prioritering;

”(Samfunnssikkerhet)... vil ta tid å få på agendaen, men på sikt vil det nok bli like normalt i det kommunale arbeidet, som begrepet bærekraftig utvikling”.

5.2.2 Fylkesmannens rolle som regional samordner i arbeidet med samfunnssikkerhet

Fylkesmannens rolle i det kommunale og regionale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er regulert gjennom *Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmanen på Svalbard*. I denne vektlegges det at Fylkesmannen skal inneha en rolle som pådriver og veileder overfor kommunene i det daglige arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskapsplanlegging. I tillegg skal også Fylkesmannen gjennomføre tilsyn med det kommunale arbeidet innenfor samfunnssikkerhet og beredskapsplanlegging, hvor de bl.a. skal påse at kommunene har gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner, samt at de er oppdaterte i henhold til lov om kommunal beredskapsplikt.

Under kriser eller uønskede hendelser av større omfang kan Fylkesmannen tre inn som regional samordner i fylket, hvor man kan bistå de berørte kommunene i krisehåndtering og fungere som samordningsinstans mot de øvrige statlige aktørene som kan bli trukket inn i håndteringen av en større hendelse. Kun en av informantene kom med ett eksempel på hvordan denne samordningsfunksjonen har blitt benyttet i Troms tidligere, dette eksempelet gjaldt Fylkesmannens håndtering av de kraftige snøfallene som rammet Troms fylke vinteren år 2000. Kraftige snøfall førte til stor skredfare og flere steder i Troms var delvis isolert i opp mot over en måned. Hendelsen bidro til at man innenfor flere områder avslørte svakheter og gjorde nye oppdagelser og erfaringer knyttet til ulike sårbarhetsutfordringer.

Informantene fra de forskjellige kommunene beskriver Fylkesmannens samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet først og fremst gjennom å vektlegge tilsynsrollen. Flere

Empiri

av kommunene har de senere årene hatt tilsyn med hvordan arbeidet med samfunnssikkerhet i kommunen blir gjennomført, og de beskriver dette utelukkende som noe positivt. En av informantene mente at Fylkesmannens tilsyn kunne bidra til å kunne gi kommuneledelsen ”*ett spark bak til iverksette tiltak og prioritere gjennomføringen av risiko- og sårbarhetsanalyser*”, noe informanten hadde jobbet for at kommunen skulle prioritere.

Denne oppfattelsen av Fylkesmannen som regional samordner ble delt av flere av de informantene fra de mindre kommunene, hvor budsjett og ressurser ikke nødvendigvis bestandig står til rådighet for å kunne gi arbeidet med problemstillinger knyttet til samfunnssikkerhetsarbeid politisk eller økonomisk prioritet. Eksempelvis har flere av informantene ønske om at det skal både øves oftere og gjennomføres møter angående temaer knyttet til samfunnssikkerhet oftere, men de ser at det ofte kan være vanskelig å få til i praksis. Enkelte av kommunene som ble intervjuet har ikke gjennomført øvelser i egen regi, men kun gjennom samarbeid med Fylkesmannen.

Tilsynene som har blitt gjennomført har stort sett blitt rullert mellom kommunene i tre-fire års intervaller, og kommunene beskriver tilsynsprosessene som av mer veiledende karakter enn som formelle tilsyn slik det beskrives i instruksene. I etterkant av tilsyn utarbeides det en rapport hvor Fylkesmannen kommer med sine merknader på hva som kom frem under tilsynet.

Informantene sier lite om øvrige veilednings- og pådriver mekanismer som Fylkesmannen har gjennomført med spesielt fokus på samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til kommunene. Innenfor plan- og bygningsloven og inkludering av samfunnssikkerhet i arealplanleggingen nevner flere av informantene at det er gjennomført fagdager og seminarer med flere kommuner av gangen. Det er innenfor dette området de fleste av kommunene mener Fylkesmannens rolle som veileder og pådriver innenfor samfunnssikkerhet kommer mest til syne.

Flere av kommunene er deltakere i ett felles interkommunalt samarbeid knyttet til håndteringen av ett eventuelt fjellskred ved Nordnes-fjellet (Nordnes-scenarioet), enten gjennom at de vil bli direkte berørt eller ved at kommunene fungerer som bistandskommune ved ett eventuelt skred eller en masseevakuering. Innenfor dette arbeidet blir Fylkesmannen trukket frem som en viktig aktør både som samordner, pådriver og veileder. Dette scenarioet er også utgangspunktet for Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap sin store øvelse ”*Barents Rescue*” som finner sted i Lyngen kommune høsten 2013.

Informantene trekker frem at de mener Fylkesmannen spiller en spesielt viktig rolle, både gjennom pådriver/veileder rollen og som tilsynsmyndighet. En informant opplever at Fylkesmannens bidrag til i kommunale samfunnssikkerhet er til stor hjelp for kommunenes arbeid;

”Jeg opplever at Fylkesmannens beredskapsavdeling er veldig imøtekommende, når jeg tar kontakt og spør, eller ber om ting. Om det er rådgivning eller whatever så...”

Oppsummert har intervjuene med informantene fra de forskjellige kommunene etterlatt det inntrykket av at samtlige er meget tilfredse med hvordan Fylkesmannen utøver sin rolle som regional samordner innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Om dette resultatet hadde blitt annerledes om andre informanter hadde blitt intervjuet (eksempelvis beslutningstakere på høyere nivå i kommunene; i.e. rådmenn, ordførere etc.) er det vanskelig å si noe om. Mitt inntrykk er at de sannsynligvis i stor grad ville ha vært enige med det som har fremkommet fra disse intervjuene, men kanskje med en større understrekning av kommunenes manglende ressurser til å prioritere arbeid med samfunnssikkerhet i daglige.

Informasjonen som har fremkommet fra informantene med kjennskap fra Fylkesmannens arbeid med samfunnssikkerhet og innsikt i hvordan arbeidet fra deres hold oppleves, opplever at de største utfordringene som regional samordner innenfor samfunnssikkerhet med kommunene ligger i å drive opplæring, trekke kunnskap over i det kommunale planarbeidet og sikre at samfunnssikkerhet blir satt på dagsorden i hver enkelt kommune.

5.2.3 Prosessene for felles bevissthet i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap

5.2.3.1 Preoccupation with failure

Høy-pålitelige organisasjoner kjennetegnes ved at det jobbes aktivt med å identifisere og håndtere avvik og svikter i systemene. I motsetning til andre organisasjoner hvor avvikshåndtering blir sett på som en kilde til å konkludere med at man har klart å håndtere uventede hendelser på en tilfredsstillende måte, blir det innenfor HRO sett på som en kilde til læring og forbedring. Tidligere hendelser og god krisehåndtering betyr ikke nødvendigvis at neste hendelse vil bli håndtert på lik måte, eller like godt.

Om selve risikoanalyseprosessen og identifiseringen av ulike typer hendelser som kan forekomme blir det primært gjennomført gjennom brainstorming og møter mellom ulike personer fra forskjellige organisasjoner i kommunen. Det blir nevnt at det ofte bygger på erfaring, og som en form for;

Empiri

”... kvalifisert gjetning og idemyldring blant en gruppe kvalifiserte ressurspersoner”.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap utvikler hvert år en rapport kalt *Nasjonalt Risikobilde*, hvis formål er å bidra til å gi ett bedre og felles planleggingsgrunnlag i samfunnssikkerhetsarbeidet. Ingen av informantene nevner spesielt at denne eller øvrige veiledere innenfor samfunnssikkerhetsarbeid benyttes i stor grad i dette arbeidet, men det er sterkt samsvar mellom innholdet i denne og de kommunale risikoområdene som informantene selv trekker frem når de beskriver sårbarheten innenfor egen kommune.

En informant vektla at det i sin kommune altfor ofte ble fokusert på skadebegrensende tiltak og ”akutt beredskapsplanlegging”;

”Men det og liksom planlegge i dybden, det forbebyggende det er de (kommunen) dårlige på. Sånn er det overalt i kommunene, ... det og liksom skulle planlegge for en krise som kanskje aldri kommer. Det er en utfordring”.

Lignende tilbakemeldinger kom også fra ett par øvrige av informantene, der de trakk frem at arbeidet med samfunnssikkerhet i kommunene sjeldent fikk prioritet før det skjedde noe som krevde det;

”Når aktuelle hendelser poppet opp så ga det, ja... så ble folk interessert (i samfunnssikkerhet)”.

I forhold til Fylkesmannens rolle opp mot feil og avvik i det kommunale arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser, og beredskapsplanlegging trekkes det frem at i dette sikres gjennom tilsynsrollen og gjennom innsigelsesmyndighet på planverk. Ovenfor kommunene hevder flere informanter at når gjelder innsigelser blir de brukt konsekvent dersom ikke planverk tilfredsstillende Fylkesmannens krav og forventinger ut i fra hva lovverket og retningslinjene sier.

5.2.3.2 Reluctance to simplify interpretations

I arbeidet med gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser og utviklingen av beredskapsplaner vil det ofte være flere nøkkelpersoner eller relevante organisasjoner både internt i kommunene og eksternt som vil kunne inneha kunnskap som kan bidra i arbeidet både med analyser og ellers i planleggingen. Eksempelvis gjennom ressursoversikt, kompetanse, erfaring eller kunnskap omkring ett spesielt fenomen.

Høy-pålitelige organisasjoner vektlegger diversiteten og ulike perspektiver og forståelser blir sett på som ett verktøy for å skape bredere forståelser av områder som berører sikkerheten i organisasjonen. Weick et al. (1999) beskriver dette som en del av høy-pålitelige organisasjoners motstand mot forenkling.

Informantene fra de undersøkte kommunene trekker frem at i arbeidet med utvikling av risiko- og sårbarhetsanalyser søker å inkludere relevante aktører i arbeidet eller bruke ulike sammensetninger av personell på forskjellige måter. Fra sektor til sektor vil det være litt ulik sammensetning av personell. En informant vektlegger at når det kommer til de helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysene bør de i hvert fall de store infrastruktureierne trekkes inn, sammen med relevante aktører som besitter spesiell kompetanse innenfor forskjellige felt. Eksempelvis NGU⁷, NVE⁸ innenfor ras og skred - områder og strømforsyning eller Statens vegvesen innenfor veitrafikk.

”(Hvordan inkluderes eksterne aktører?)... det vil se litt forskjellig ut fra sektor til sektor, de ulike sektorene har ulike grensesnitt. Kommunesamfunnet og private og offentlige aktører, så det vil være varierende. På, for den helhetlige analysen bare for å gjenta meg fra i sted, så er det helt selvsagt. Store, viktige aktører, relevant for å gjennomføre analysen slik den skal de skal trekkes inn, og store infrastruktur eiere og nabokommuner”.

Forskjellige sektorer innenfor kommunen oppfordres til samarbeid innenfor de områdene for eksisterer ”gjensidige avhengigheter”. En informant nevner her at dette ivaretas i kommunen gjennom at de ulike kommunale sektorene kjenner hverandre gjennom sitt daglige arbeid og således automatisk kan inkluderes i hverandres arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser;

”Nå jobber jo sektorene tett og nært hverandre i det daglige, når man har behov. Det handler jo nær sagt om at alle har en forståelse av hvilken større helhet de er en del av”.

Det blir trukket frem av en informant at den politiske behandlingen av risiko- og sårbarhetsanalyser og planverk som legges også legges ut til offentlig ettersyn er mekanisme for å ivareta dette med innspill fra ulike aktører;

”Krisepplaner blir jo behandlet politisk, og legges ut til offentlig ettersyn. ... Der får det jo skikkelig behandling”.

⁷ NGU, Norges geologiske undersøkelse.

⁸ NVE, Norges vassdrags- og energidirektorat.

Empiri

Øvrig blir også planverk og analyser videreformidlet til en rekke offentlige instanser, blant informantene ble det henvist til risiko- og sårbarhetsanalyser utarbeidet for ett skredfarlig område. I dette dokumentet ble en rekke øvrige aktører invitert til å komme med sine innspill bl.a. Fylkesmannen i Troms, NVE, Statens Vegvesen, lokale kraftselskap og politiet.

I arbeidet med å utvikle en ”motstand mot forenkling” vil ettersyn og politisk behandling være et virkemiddel som kan bidra til å styrke dette men i selve gjennomføringen av risiko- og sårbarhetsanalyser internt i de forskjellige kommunene var det på forskjellige områder ulik praksis knyttet til dette. På bakgrunn av intervjuene er det mye som tyder på at det vil være opp til de som besitter sektoransvar innenfor områdene som inngår i analyser å jobbe for unngå forenklinger. Informantene vektlegger at arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser blir gjennomført av personer med god innsikt i kommunenes samfunnssikkerhetsfaglige spørsmål, men at det av og til kan være uenighet knyttet til prioriteringer i planverket.

”Altså, det er klart det vil være ulike synspunkter, noen. En analyse er jo, og vil nødvendigvis i veldig stor grad måtte være basert på kvalitative metoder, alt, eller på mange områder så er det mulighetene for kvantitativ analyse svært begrenset. Med andre ord så vil resultatene være preget av ett skjønn, ett skjønn basert på en, ett samarbeid, en utveksling av erfaringer og synspunkter”.

Som oftest er vil disse uenighetene være mer knyttet til politiske og økonomiske prioriteringer, snarere en uenighet knyttet til faglige konklusjoner. En av informantene hadde følgende kommentar til forhold mellom faglige, økonomiske og politiske uenigheter og meninger omkring risiko- og beredskapsarbeidet:

”... Det er ikke så veldig store spørsmål rundt konklusjonene. Metodikken er jo den samme. Risiko- og sårbarhetsanalyser. Så det blir ikke stilt de store spørsmålene ved resultatene. Det er vel mer det hvor skal man sette inn tiltakene, hva skal man bruke penger på. Og skal man bruke penger på det? Det er vel mer ett spørsmål om økonomi og budsjett, følger det penger med? Resultatene eller konklusjonen?”.

5.2.3.3 Sensitivity to operations

Organisasjoner som har en sensitivitet ovenfor operasjoner den gjennomgår er årvåkne overfor de forventede interaksjonene i ett komplekst og ofte uoversiktlig miljø, og de skal være i stand til å reagere umiddelbart på uventede hendelser. For å oppnå dette legges det vekt på informasjonsdeling både horisontalt og vertikalt. Flerveis - kommunikasjon er ett viktig virkemiddel for å oppnå en felles forståelse av hva som forventes og av hva som kan gå galt.

Informantene nevner at risiko- og sårbarhetsanalyser, og beredskapsplanverk distribueres både horisontalt og vertikalt til de det berører både eksternt og internt i organisasjonen. Fylkesmannen videreformidler beredskapsvarsler til de berørte kommunene, internt er det rådmannen de forskjellige stedene som gjerne har ansvaret for å bringe dette nedover i egen organisasjon. En informant vektla utfordringen med å gjøre risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplanverk til ”levende dokument”.

”Ja, altså vi har ett antall beredskapsplaner av forskjellig alder og datering. Vi har skilt mellom, i det vi har begått hittil, når det gjelder plandokumenter så har vi skilt mellom planens prinsipielle del som har gått til politisk behandling, mens den operative delen, og det er sånn som rutinebeskrivelser, det er varslingslister, hvor nødvendigvis navn og telefonnummer er ... ressursoversikter altså, en rekke opplysninger som har veldig kort datostempling, som tilstedighet må vedlikeholdes og oppdateres. Disse kan ikke oppdateres ofte nok, man skulle ideelt ønske at man var totalt online og kunne legge den miste endring inn slik at også disse ble totalt levende dokumenter men, det er jo å legge listen veldig høyt da, hvis man ser på totaliteten av planverket”.

En utfordring i arbeidet med samfunnssikkerhet ute i kommunene kan altså sies å være det å opprettholde planverk som levende dokumenter. For å gjøre ett dokument levende er man avhengig av at det i organisasjonen er en felles forståelse av organisasjonens medlemmer omkring viktigheten av det aktuelle dokumentet og vice versa. Fylkesmannen som opprettholder kontakt mellom de ulike kommunene og også mellom ulike ressurspersoner internt i de forskjellige kommunale organisasjonene kan med dette bidra til å påvirke hvordan spesielle saker forstås og prioriteres av de ulike medlemmene i de kommunale organisasjonene.

5.2.3.4 Commitment to resilience

Forpliktelse overfor resiliens handler om at organisasjoner er opptatt av å være forberedt på kunne være i stand til å håndtere uventede hendelser. I dette ligger det å fokusere på å kunne oppdage og løse trusler før de utvikler seg til større hendelser. Organisasjoner som forplikter seg til å dette vil ofte ha ett ambivalent forhold til tidligere hendelser, en ting er at man kan lære av tidligere feil men likeså viktig kan det være å erkjenne at tidligere suksessfylte krisehåndteringer ikke nødvendigvis betyr at neste scenario blir håndtert på samme måte.

Empiri

Flere av kommunene har hatt tidligere hendelser hvor beredskapsplanverket har blitt satt på prøve. Høsten 2010 gikk ett jordras ved Solhov i Lyngseidet, raset sendte to bolighus ut på havet og nærmere 2000 personer var uten telefon og internett over en lengre periode som følge av raset (Tiltnes, 2010). I 2000 gikk ett kjempestort snøskred i Tamokdalen i Balsfjord som førte til at mange personer måtte evakueres fra hjemmene sine over flere dager, ingen liv gikk tapt (Eidissen, 2000).

Informantene har gitt ett litt blandet syn på hvorvidt man i deres kommune innehar slike kapasiteter. Til tross for de som ble intervjuet generelt sett er daglig jobber med samfunnssikkerhetsmessige problemstillinger, og er opptatt av skape en robust organisasjon i stand til å håndtere uventede hendelser, er den største utfordringen å spre denne tankegangen videre rundt i organisasjonen. Som en informant sier;

”Problemet er jo at i en norsk kommune, selv i store kommuner så skjer store alvorlige ting veldig sjeldent... altså man blir påminnet at man i politisk hold vil si ja det er viktig med oppmerksomhet, dette må vi aldri undervurdere også videre, men jo lenger tid det går så har sånt en tendens til å synke ned i bevisstheten og den mentale oppmerksomheten. Og enda verre er det, når det går bra over tid så begynner ressursene å knappes ned på... Det å holde oppe en bevissthet, en mental beredskap og ett anstendig minimum av oppdaterte rutiner for varsling, og interne prosedyrer. Det er en utfordring!”

Reelle hendelser og tidligere erfaringer er viktige bidrag for å opprettholde en *commitment to resilience*, men i likhet med mange høy-pålitelige organisasjoner er ett ambivalent forhold til disse erfaringene sentral, selv om ting gikk bra og krisehåndteringen fungerte godt under sist øvelse eller hendelse betyr det ikke nødvendigvis at den vil gjøre det neste gang;

”Skredet som gikk, var det i fjor? (Snakker om raset i Lyngen høsten 2010.) Da gikk det jo flere hus på havet, utrolig nok at ingen omkom. Det er jo sånt jeg bruker i min propaganda for at man skal ta hensyn til sikkerhet ... i planleggingen!”

Slike reelle hendelser er ett viktig bidrag i det å opprettholde en mental beredskap.

5.2.3.5 Underspecification of structures

Organiseringen og struktureringen av både forebyggende og akutt beredskapsarbeid er en nøkkelfaktor for å kunne håndtere uventede hendelser. Å kunne skifte mellom anarki og hierarki blir i høy-pålitelige organisasjoner brukt for å kunne løse utfordringer som oppstår.

Tankegangen er at problemer ofte kan løses i den ”skarpe enden”, eller at enkelte kritiske beslutninger bør tas der hvor den rette kompetansen ligger.

I det kommunale arbeidet med samfunnsikkerhet ligger ansvaret hos den politiske og administrative ledelsen, gjennom ordførere, byrådsledelse og rådmenn. Beredskapsplaner tar utgangspunkt i den daglige kommuneledelsens organisering, der ordførere og rådmenn styrer kriseledelsen. Kriseledelsen igjen vil ofte se ulik ut fra krise til krise, men ofte inneha representanter fra de berørte sektorer og ledere fra eksempelvis brann og redning eller liknende. I tråd med et av de bærende prinsippene for krisehåndtering i Norge, likhetsprinsippet skal organiseringen av krisestaben være så lik som den daglige organiseringen i kommunene.

Til grunn for beslutningstaking er det altså den daglige organiseringen og det daglige hierarkiet som er grunnpilaren for håndtering av uventede hendelser. En informant vektla at dette var noe som ble regulert av sentrale regelverk, lover og forskrifter. Hvorvidt organiseringen åpner for fleksible organisasjonsstrukturer kan det virke som det vil variere fra kommune til kommune, fra hendelse til hendelse og at det også vil være personavhengig i flere tilfeller.

En informant kunne fortelle om sin erfaring med kriseledelse under ett snøskred som en gang hadde gått, som viser ett av tilfellene der ansvaret for kriseledelsen ble flyttet fra ledelsesnivå til kommunens rådgiver innenfor beredskap.

”Og når politiet vurderte å iverksette evakuering, så var det jeg som holdt kontakt med forskjellige plasser, det var bare jeg som gjorde det (jobbet med krisehåndtering). Jeg drev jo jamt over kommunens kriseledelse på stedet”.

5.2.4 Oppsummering av intervjuer

Gjennom intervjuene har det fremkommet at til tross for at alle kommunene har samfunnssikkerhet og beredskap på agendaen i sin kommune, er verken informantene fra Fylkesmannen eller informantene fra de forskjellige kommunene tilfredstilt i forhold til kvaliteten på dette arbeidet. Kommunene har flere overlappende og like utfordringer både i forhold til risiko- og sårbarhet, ressurser og kompetanse. Til tross for dette er det mye som kan gjøres for å styrke samarbeidet mellom de forskjellige kommunene. Gjennom Nordnesprosjektet samarbeidet flere kommuner, hvor også Fylkesmannen er inne og bidrar. Slike samarbeidsformer kunne muligens også finne sted for å møte andre utfordringer.

Informantene har stort sett ikke hatt noe å utsette på Fylkesmannen og på hvordan de utøver sin rolle som samordner, veileder eller tilsynsmyndighet. På kommunalt nivå er man tilfreds, selv om enkelte også ønsker mer fokus på samfunnssikkerhet fra Fylkesmannens side, flere øvelser, flere seminarer og mer veiledning. At dette ikke er tilfelle tolkes av de kommunale informantene som tilgang til ressurser fra fylkesmannens side. En informant påpekte også utfordringene knyttet til samhandling på tvers av sektorer og avdelinger internt hos Fylkesmannen. Denne problemstillingen går utenfor oppgavens problemstilling og avgrensninger og har således ikke blitt fulgt opp, men er en interessant observasjon.

Oppsummert kan de viktigste utfordringene knyttet til hvordan Fylkesmannen som regional samordner kan bidra til å styrke påliteligheten i det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet, og skape en felles bevissthet mellom fylke og kommune være:

- Å identifisere potensielle trusler før de manifesterer seg som reelle hendelser
- Å gjøre planverk og analyser til levende dokumenter
- Å gjøre utnytte tilrådene ressurser for å skape en mest mulig robust beredskap
- Utnytte hverandres ressurser gjennom samarbeid
- Å skape en forankring for samfunnssikkerhetsarbeidet blant kommunenes ledelse, og sikre prioritering av arbeidet med samfunnssikkerhetsmessige problemstillinger

Disse utfordringene kommer vi i oppgaven tilbake til, i det avsluttende kapittelet hvor drøftingen kobles opp mot oppgavens og problemstillingens konklusjoner.

6. Drøfting

I dette kapittelet kobles det teoretiske rammeverket som ble presentert i kapittel 3 opp mot de resultatene som har fremkommet i gjennomgangen av de dokumenter som styrer arbeidet med samfunnsikkerhet mellom fylkesnivå og kommune, og opp i mot informantenes egne fortellinger av hvordan de selv opplever dette arbeidet.

Hensikten med kapittelet er å finne likhetstrekk og forskjeller mellom ”virkeligheten” og hvordan utviklingen av felles bevissthet i Weick et al. (1999) sine prosesser for ”*Collective Mindfulness*” kan styrke påliteligheten i beredskapsarbeid mellom forskjellige styringsnivåer. Forskningsspørsmålene som ble presentert i oppsummeringen av oppgavens teoretiske rammeverk benyttes videre i dette kapittelet til å belyse ulike områder som kan bidra til å svare på oppgavens problemstilling.

Drøftingskapittelet er videre delt inn syv underkapitler, først gjennom en generell del som tar for seg hvilke likhetstrekk og forskjeller som finnes mellom det som kjennetegnes som høy-pålitelige organisasjoner, og organisasjonene fylkesmann og kommune. Videre følger fem underkapitler som hver omfatter en av de fem prosessene for utvikling av felles bevissthet og avslutningsvis presenteres en kort oppsummering av de hovedmomentene som tas med videre til oppgavens siste kapittel, der det redegjøres for de avsluttende konklusjonene rundt oppgavens problemstilling og forslag til videre forskning.

6.1 Høy-pålitelige organisasjoner, Fylkesmannen og kommunene

Høy-pålitelige organisasjoner er organisasjoner som ofte kjennetegnes av at de opererer innenfor miljøer der potensialet for ulykker og katastrofer er stort, omfanget av organisasjonenes operasjonsmønster preget av høy kompleksitet og feil som forekommer i en ende av organisasjonssystemets prosesser kan få store konsekvenser for andre deler av systemet.

Denne typen organisasjoner ble tidligere i oppgaven eksemplifisert gjennom organisasjoner som opererer innenfor industriene; kraftproduksjon/kraftforsyning, flyindustri, atomenergi og forsvarsindustri. Det finnes flere andre typer organisasjoner hvor begrepet høy-pålitelig kan benyttes som merkelapp, men disse eksemplene ble spesielt valgt ut basert på at studiene av disse gjerne betegnes som starten på teorien om høy-pålitelige organisasjoner (LaPorte et al., 1987; K.H. Roberts, 1990; Rochlin, 1989).

Drøfting

Så hva kan flyoperasjoner om bord på atomdrevne amerikanske hangarskip og lufttrafikk-kontrollsystemer ha til felles med hvordan fylke og kommune arbeider med samfunnssikkerhet og beredskapsplanlegging?

Først og fremst hevdes det at ordinære former for organisering kan lære av høy-pålitelige organisasjoners evne til å operere effektivt under prøvende forhold (Weick et al., 1999). Flyoperasjoner og lufttrafikk-kontroll er preget av at arbeidet foregår i miljøer der selv små feil og avvik kan få fatale konsekvenser, noe som krever at man har innehar en helt spesiell tilnærming til hvordan man arbeider med sikkerhet, og til utviklingen av en organisasjonskultur hvor problemstillingene knyttet til å gjennomføre sikre operasjoner står i fokus.

I presentasjonen av oppgavens teoretiske rammeverk ble det nevnt hvordan man kunne kategorisere måten ulike organisasjonskulturer arbeider med sikkerhet (Westrum, 1992). Høy-pålitelige organisasjoner hvor man aktivt søker å forbedre organisasjonens og systemers pålitelighet, har mange likhetstrekk med det som betegnes som generative kulturer.

I de offentlige styringsnivåene fylke og kommune vil arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, i likhet med høy-pålitelige organisasjoner og deres arbeid med sikkerhetsstyring kun være en av flere ulike oppgaver og målsetninger. Det er allikevel mange forskjeller mellom organisasjoner som gjerne betegnes som høy-pålitelige organisasjoner og de offentlige styringsorganene fylkesmann og kommune.

I det kommunale arbeidet gjøres avveininger og beslutninger tas ut i fra politiske prioriteringer, administrative prioriteringer og økonomiske forhold. Fylkesmannen har ansvar for at et bredt spekter av retningslinjer og føringer fra statlig hold blir fulgt opp av kommunene, og fylkesmann skal samtidig utføre en rekke andre ulike forvaltningsoppgaver for departementene. Tilsyn, kontroll og oppfølging av det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet er kun en av mange oppgaver som inngår i Fylkesmannens forvaltningsansvar.

I denne oppgaven har det ikke blitt studert nærmere hvordan organisasjonskulturene ute hos verken Fylkesmannen eller kommune kan beskrives (det ville nok blitt ett litt for omfattende utgangspunkt for denne typen oppgave!), men sannsynligvis vil det være rimelig å anta at om man skulle beskrevet det gjennom Westrums modell for hvordan ulike typer organisasjoner behandler informasjon knyttet til sikkerhet – ville nok både fylkesmenn og kommuner

generelt sett befinne seg nærmere den byråkratiske kategorien, heller en den generative kategoriseringen av organisasjonskultur.

Dette vil ikke nødvendigvis ha sammenheng med vilje, men heller oftere om evne, og den evige ressurskampen som kjennetegner flere av de norske kommunene. Dette ble påpekt av en informant som fortalte om hvordan han opplevde at kommunens administrative ledelse håndterte problemstillinger knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap;

”Det er klart at noen tiltak krever investeringer eller endringer av driftsnivå, andre tiltak kan løses gjennom mer organisatoriske og administrative tiltak. Gjennom endringer og skjerping av rutiner også videre. Men det at en påpekning av kritiske forhold ikke er løsbare på kort sikt, behøver ikke nødvendigvis å være ett uttrykk for at kommunestyret i siste instans som bevilgende myndighet innser at det kan være en trussel. Men det handler ofte om økonomiske muligheter...”

Forankringen av målsetninger i styringen med sikkerhet og pålitelighet i høy-pålitelige organisasjoner er ett distinkt trekk ved HRO, som ofte blir trukket frem når disse organisasjonene har blitt studert og gjennomgått (Pidgeon & O`Leary, 2000; Sagan, 1993, m.fl.).

At sikkerhet har forankring hos ledelse er viktig i alle typer organisasjoner, ikke bare innenfor høy-pålitelige organisasjoner. Forskjellen ligger i hvilken grad den faktisk er tilstede eller ikke. Informantene i oppgaven har alle påpekt hvor viktig denne forankringen er for kvaliteten på arbeidet med samfunnssikkerhet ute blant kommunene, men informantene har også vært delte i hvordan de oppfatter at samfunnssikkerhet har en sterk forankring blant kommuneledelsen både når det gjelder egen kommune, og status for landets kommuner på en generell basis.

Selve arbeidet med beredskapsplanlegging og gjennomføringen av risiko- og sårbarhetsanalyser blir sjelden gjort av ledelsen selv, men øvrige medlemmer av organisasjonen. En informant påpekte at for kvaliteten på dette arbeidet, var ledelsens engasjement avgjørende;

”Den politiske og administrative ledelsen må en enten sette av tid eller ressurser til dette arbeidet, og det må pålegges noen i organisasjonen på mellomleder - nivå å jobbe med disse tingene. Så ledelsen er en viktig brikke i det hele”.

Drøfting

Innen teorien om hvordan høy-pålitelige organisasjoner oppnår pålitelighet er forankring hos ledelse en grunnpilar for utviklingen av en organisasjonskultur som er opptatt av sikkerhet, dette har blitt beskrevet i bl.a. Pidgeon and O`Leary (2000); Reason (1997); Sagan (1993); Weick et al. (1999). Forankring hos ledelse, pålitelighet som målsetning og organisasjonskultur er faktorer som videre blir drøftet underveis innenfor de ulike underkapittel som redegjør for prosessene i utviklingen av felles bevissthet.

Å kunne videre sammenligne de offentlige styringsnivåene fylkesmann og kommune med høy-pålitelige organisasjoner som marinefartøy og atomkraftverk kan være utfordrende da dette er organisasjonsformer hvor sikkerhetsarbeidet gjerne foregår i en mer operativ kontekst.

I denne oppgaven når det er snakk om Fylkesmannens rolle som regional samordner kommer vi i hovedsak inn på hvordan Fylkesmannen utøver rollen som regional samordner overfor kommune gjennom å føre tilsyn og kontroll med planverk, samt hvordan de bistår kommunene i det daglige arbeidet gjennom å veilede og fungere som rådgiver.

Vi skal nå se nærmere på de fem bevissthetsprosessene beskrevet i oppgavens teoretiske rammeverk og forskningsspørsmålene som ble presentert på bakgrunn av dette, sett i lys av hva som har fremkommet i resultatene fra intervjuene og gjennomgangen av de styringsdokumentene som er presentert i oppgavens empiriske kapittel.

6.2 Preoccupation with failure

Innenfor høy-pålitelige organisasjoner omfatter prosessen *preoccupation with failure* at man i organisasjonen er opptatt av, og fokuserer på feil og feilhandlinger. I motsetning til hvordan en ”vellykket” håndtering av uønskede hendelser i de fleste organisasjoner blir tolket som ett tegn på at systemet fungerer som det skal, blir det i høy-pålitelige organisasjoner sett på som en kilde til forbedring og læring, eller som ett symptom på påliteligheten til organisasjonens systemer.

Tidligere hendelser og erfaringer kan være en indikator på fremtidige utfordringer, men arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap kan ikke alene basere seg på historiske data, da fremtidens trusler ikke nødvendigvis vil være fortonne seg likt som gårdsdagens.

I høy-pålitelige organisasjoner oppmuntres det til å rapportere feil og avvik, og verdien i dette ligger i at det styrker organisasjonens evne til å kunne kontinuerlig se og oppdatere det helhetlige trusselbildet.

Innenfor de forskjellige kommunene finnes det flere ulike rapporterings- og avvikshåndteringsmekanismer av varierende omfang og kvalitet mellom de ulike hierarkiske nivåene: sektor – sektorledelse - administrativ og politisk ledelse. Disse er ikke en del av hva problemstillingen omfatter, det som er hensikten med dette underkapittelet er å se nærmere på hvilke rapporterings- og avvikshåndteringsmekanismer innenfor arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap som finnes mellom fylkesmenn og kommuner, og hvordan avvik og feil behandles i disse.

6.2.1 Hvilke rapporteringsmekanismer og avvikshåndteringsmekanismer finnes mellom fylkesnivå og kommune?

Kommunene i Norge ble fra 2010 av pålagt en generell beredskapsplikt gjennom *sivilbeskyttelsesloven*. Denne beredskapsplikten pålegger alle kommunene å drive ett systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig godt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

I beredskapsplikten inngår det at kommunene skal gjennomføre en kartlegging av de potensielle uønskede hendelsene som kan forekomme i kommunen, sammenstille resultatene i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og med utgangspunkt i denne utarbeide ett eget beredskapsplanverk. Videre stilles det krav til revidering, oppdatering og øving av kommunenes planverk. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap kan etter denne loven utarbeide utdypende forskrifter til hva som ligger i kommunenes beredskapsplikt. I *forskrift om kommunal beredskapsplikt* blir det videre utdypet at kommunene skal:

- Invitere offentlige og private aktører i utarbeidelsen av risiko- og sårbarhetsanalysene
- Oppfordre og stimulere til at relevante aktører gjennomfører detaljanalyser ved behov
- Dersom det er hensiktsmessig å etablere samarbeidsordninger mellom kommuner
- Oppdatere og revidere analyser i takt med kommunedelplaner, og ved endringer
- Beredskapsplaner skal revideres årlig, og øves annet hvert år
- Utarbeide ett system for opplæring av alle som er tiltenkt en rolle i kommunens kriseledelse

Drøfting

- Foreta evalueringer av kommunens krisehåndteringsapparat i etterkant av øvelser og uønskede hendelser
- Kunne dokumentere skriftlig at forskriftens krav er oppfylt

Rapporterings- og avvikshåndteringsmekanismene som ligger til grunn for å kontrollere og følge opp hvordan kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap tilfredsstillende myndighetens krav er i hovedsak regulert gjennom *instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen*. Spesielt gjennom Fylkesmannens tilsynsrolle som spesifiseres i instruksens kapittel III; ”Fylkesmannen skal føre tilsyn med hjemmel i gjeldende lov og forskriftsverk ...”, denne tilsynsrollen er den utøvende rapporteringsmekanismen som finnes mellom kommune- fylkesmann, og beskrives også ytterligere gjennom Direktoratet for samfunnssikkerhet sin veileder: *Kommunal beredskapsplikt – Veiledning for Fylkesmannens tilsyn*.

Håndtering av avvik fra Fylkesmannens side blir ivaretatt både gjennom den pådriver og veileder rollen som beskrives i forskriften, og i siste instans gjennom Fylkesmannens bruk av innsigelser, som også beskrives ytterligere gjennom veilederen *Retningslinjer for Fylkesmannens bruk av innsigelse*.

Innenfor *plan- og bygningsloven* blir det stilt krav til kommunene at det skal tas hensyn til samfunnssikkerhet i plan- og byggesaksvirksomhet i kommunene, og at kommunene har ansvar for å påse at det gjennomføres risiko- og sårbarhetsanalyser for alle planområder. Fylkesmannens tilsynsrolle og rett til bruk av innsigelser er også de mest sentrale rapporterings- og avvikshåndteringsmekanismene som eksisterer for det dette området.

6.2.2 Hvordan behandles avvik og feil i forbindelse med det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet?

Fylkesmannen gjennomfører tilsyn i henhold retningslinjene i *Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen*, i Troms forteller informantene at dette skjer gjennom rulling basert på 3-4års intervaller, og at det i etterkant av tilsynet blir utarbeidet en rapport med tilbakemeldinger til kommunene.

I instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen blir det understreket at det fra Fylkesmannens side skal skilles mellom når man utfører rollen som veileder og når man utøver tilsyn. Flere av informantene kunne fortelle at de opplevde at

tilsynene som hadde blitt gjennomført som oftest ble oppfattet som av mer rådgivende og veiledende karakter enn som ett rent tilsyn.

Det ble videre hevdet at dette sannsynligvis hadde sammenheng med at det nye lovverket trengte tid til å få ”festet seg”, og at skillet mellom tilsyn og veileder nok ville bli mer markant med tiden. Videre kunne også informantene fortelle at avvik, spesielt innenfor plan- og bygningsloven konsekvent ble håndtert gjennom at Fylkesmannen utøvde sin innsigelsesmyndighet.

Proessen ”*preoccupation with failure*” handler om å tolke feil og avvik som symptomer på den helhetlige tilstanden på ett system. For å kunne oppnå dette er man avhengig av ett systematisk og målrettet arbeid på avdekking av feil og håndtering av avvik.

Fylkesmannens tilsynsrolle og innsigelsesmyndighet er mekanismer som klart bidrar til å avdekke feil og håndtere avvik, men med bakgrunn i intervjuene som ble gjennomført synes det å være en lang vei frem til man mellom fylke og kommune oppnår en felles bevissthet omkring hvordan man skal vurdere den helhetlige tilstanden på systemene som inngår i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Kommunene har flere andre oppgaver enn kun å drive beredskapsplanlegging, som en informant påpekte:

”*Det kan være vanskelig å planlegge for noe som kanskje aldri vil skje*”.

Dette sitatet understreker utfordringene med å legitimere prioriteringen av å drive arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i kommuner som kanskje i det daglige har store utfordringer knyttet til ressurser og evne til å drive ett systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig godt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

Gjennom Fylkesmannens rolle som regional samordner og gjennom utøving av tilsyn med kommunenes arbeid bidrar Fylkesmannen til å legitimere dette arbeidet overfor administrativ og politisk kommunal ledelse, og til å skape en forankring for arbeidet blant ledelse. Eller som en av informantene belyste det;

”*Bidra til å gi kommuneledelsen ett spark bak til å iverksette tiltak og prioritere gjennomføringen av risiko- og sårbarhetsanalyser*”.

6.3 Reluctance to simplify interpretations

Reluctance to simplify interpretations omhandler bruken av forenklinger av fortolkninger. Gjennom å velge bort overflødig informasjon vil man på en mer strukturert måte kunne

Drøfting

gjennomføre komplekse oppgaver, dette er en vanlig egenskap for alle former for organisering.

I høy-pålitelige organisasjoner kan slike forenklinger fortone seg som ett tveegget sverd, de er nødvendige for å gjøre organisasjonen i stand til å gjennomføre komplekse oppgaver og samtidig farlige ettersom de kan føre til at latente forhold utvikles (Turner, 1978). Latente forhold er avvik og feil som kan ligge sovende i ett system over lang tid, og kan når andre feil eller avvik slår inn føre til større, uønskede hendelser og katastrofer (Reason, 1997).

Forenklinger bidrar til å skaffe en enklere, og mer fordøyelig oversikt over informasjon, samtidig kan det også bidra til å kamuflere viktig informasjon. Ideen bak høy-pålitelige organisasjoners *reluctance to simplify interpretations* ligger i at det behøves variasjon for å kontrollere variasjon og at komplekse miljøer krever komplekse metoder for å identifisere forandringer og endringer i miljøet (Weick et al., 1999).

I høy-pålitelige organisasjoner legges det vekt på diversitet, og at ansatte har ulike erfaringer og perspektiver som ett bidrag i å gi organisasjonene ett bredere sett av forenklinger som til å forstå komplekse prosesser og systemer på. Weick (*ibid*) henviser til ulike sett av kontrollfunksjoner for å sikre dette, slik som eksempelvis; Møter og komiteer, hyppige kritiske revideringer og vurderinger, trening og opplæring samt å ha ansatte med varierte bakgrunner og erfaringer. Schulman (1993) beskriver dette som en form for ”*Conceptual slack*”, der pålitelighet i organisasjoner oppnås gjennom å dra nytte av medlemmenes ulike analytiske perspektiver.

I oppgavens sammenheng kan prosessen *reluctance to simplify interpretations* brukes videre for å forklare hvordan Fylkesmannens rolle som regional samordner kan bidra til at kommunene blir i stand til å se ”det helhetlige bildet”, hensikten med neste underkapittel er derfor å drøfte nærmere de hvilke funksjoner som kan bidra til dette gjennom dyrking av variasjon og hvilke metoder som finnes for å kartlegge forandring og endring.

6.3.1 Hvilke funksjoner finnes som kan bidra til å dyrke variasjon og hvilke metoder finnes for å identifisere forandringer og endringer?

Fylkesmannens rolle som regional samordningsmyndighet i det kommunale og regionale arbeidet med samfunnsikkerhet reguleres gjennom *instruks for samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard*. I denne instruksjonen ligger

det bl.a. at Fylkesmannen skal ha oversikt over risiko- og sårbarhet i fylket, og også samordne den fylkesvise planleggingen og kontakten i samfunnssikkerhetsarbeidet i fylket.

Fylkesmannen skal også oppnevne ett fylkesberedskapsråd. Fylkesberedskapsrådet er ett eksempel på hvordan man kan sette sammen ett bredt spekter av ulike personer med forskjellig bakgrunn og forskjellige perspektiver som bidrar til slike prosesser. Introduksjonen av samvirke som prinsipp for styringen av samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid er også en faktor bidrar til å skape arenaer der folk med ulike bakgrunn og variasjon kan møtes, og sammen å etablere felles forståelser innenfor arbeidet med samfunnssikkerhet.

Innad i de ulike kommunene varierer det som kan sees i sammenheng med prinsippet om dyrking av variasjon mellom de ulike informantene. I gjennomføringen av risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplanlegging varierer det fra kommune til kommune hvorvidt dette arbeidet inkluderer og søker å trekke inn ulike perspektiver.

Generelt sett vil kanskje den viktigste formen for å fange opp feil, og vise en *motstand mot forenkling* komme til syne gjennom den politiske behandlingen av dokumentene. Dette ble påpekt av en informant slik;

”Kriseplaner blir jo behandlet politisk, og legges ut til offentlig ettersyn. ... Der får det jo skikkelig behandling”.

Dette fordrer selvsagt til at det eksisterer ett politisk engasjement i for slike ting i kommunene, og kommuneledelsene har ett viktig ansvar for å skape åpne prosesser som kan styrke ett slikt engasjement. I forhold til lokalt engasjement i det forebyggende arbeidet med samfunnssikkerhet kunne en av informantene komme med følgende observasjon;

”Jeg tror det er generelt sett, litt lite bekymring rundt i kommunene og ikke minst ute blant befolkningen at samfunnssikkerhet og beredskap faktisk har noe å si for hverdagen. Det er jo først når huset er på vei ut fjorden, på et leirskred at slike ting kommer opp...”

Sivilbeskyttelseslovens § 14 og § 15 (2010) slår fast at risiko- og sårbarhetsanalyser skal bli oppdatert hvert fjerde år i takt med kommunedelplaner, eller ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet. Kommunenes beredskapsplanverk skal revideres minst en gang i året.

Disse revideringene er viktige metoder som kan bidra til å identifisere endringer og forandringer. I innsamlingen av data har jeg ikke lyktes med å skaffe tilveie informasjon om i hvilken grad dette blir fulgt ute blant kommunene, men signaler fra øvrige tilbakemeldinger

Drøfting

om status for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap tyder på at dette er et område hvor man ute i kommunene kun kan bli bedre.

Videre fremkommer det gjennom sivilforsvarsloven (*ibid*) og den tilhørende forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) at det oppfordres til at kommunene etablerer samarbeidsløsninger mellom kommunene der det er hensiktsmessig og at man bør inkludere relevante aktører både i arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser og i innenfor beredskapsplanlegging.

Gjennom intervjuene kom det frem at var variasjoner i hvordan kommunene fulgte disse oppfordringene. De generelle tilbakemeldingene som omfattet dette lød;

”Det vil se litt forskjellig ut. Store, viktige aktører som er relevante for analysene skal trekkes inn”.

I forhold til samarbeidsprosjekter mellom kommunene, nevnte alle informantene spesielt samarbeidsprosjektet rundt Nordnes-fjellet, hvor kommune Kåfjord, Lyngen og Storfjord har ett samarbeid knyttet til beredskap og fjellskredovervåkning. I dette arbeidet har også flere andre aktører bidratt, og både Fylkesmannen samt nabokommunene Tromsø og Balsfjord bistår i dette prosjektet.

Slike samarbeidsformer både gjennom kommune - til- kommune samarbeid og kommune - til privat/offentlig aktør er viktige bidrag for dyrking av variasjon og for prosessen *reluctance to simplify interpretations*.

6.4 Sensitivity to operations

Sensitivity to operations omhandler situasjonsbevisstheten til organisasjon og deres medlemmer, og forståelsen av det miljøet man opererer i. Viktige faktorer som omfatter organisasjoners situasjonsbevissthet av miljøet de opererer ligger i å inneha en naturlig skepsis, oppdagelsesevne og tolkning av situasjoner. Felles mentale modeller, storytelling og kontinuerlige vurderinger er også viktige faktorer som inngår i det som kjennerteget høy-pålitelige organisasjoner. Gjennom *sensitivity to operations* vektlegges informasjonsdeling mellom organisasjonenes medlemmer, både horisontalt og vertikalt.

I oppgavens kontekst vil det være relevant å se på Fylkesmannens bidrag i å utvikle, og til å påvirke situasjonsbevisstheten omkring arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på kommunalt nivå. Dette er også bakgrunnen for forskningsspørsmålet som har til hensikt å

redegjøre for de mekanismene som eksisterer for å etablere en felles forståelse mellom fylket og kommunene i arbeidet med samfunnssikkerhet.

6.4.1 Hvilke mekanismer eksisterer for å skape en felles forståelse mellom fylket og kommunen i arbeidet med samfunnssikkerhet?

Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselembetjenten på Svalbard (2008) redegjør for Fylkesmannens rolle som regional samordner innenfor arbeidet med samfunnssikkerhet. I dette ligger det at Fylkesmannen bl.a. skal ha oversikt over risiko- og sårbarhet i fylket, ha oversikt over og samordne myndighetenes krav og forventninger til kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid og samordne den fylkesvise planleggingen innenfor samfunnssikkerhet og beredskap.

I disse ansvarsoppgavene ligger det at Fylkesmannen bl.a. videreformidler informasjon fra ulike departementer og direktorater som er av relevans for kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet.

I prosjektet som omfatter fjellskred og beredskap ved Nordnes-fjellet i Lyngen blir Fylkesmannen trukket frem av informantene som en viktig aktør. I dette inngår også planleggingen og gjennomføringen av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap sin store katastrofeøvelse som arrangeres høsten 2013 "Barents Rescue".

Slike samarbeidsprosjekter er viktige virkemidler som kan sammenlignes med hvordan høy-pålitelige organisasjoner opererer innenfor *sensitivity to operations* med kontinuerlige vurderinger, felles mentale modeller og erfaringsutvikling. Slike prosjekter danner også et godt grunnlag for utviklingen av arenaer for flerveis - kommunikasjon mellom partene der felles forståelser skapes.

Andre viktige mekanismer fra Fylkesmannen som kan bidra til å utvikle felles forståelser, og styrke en *sensitivity to operations* hos kommunene omfatter bruken "best-practices" eksempler. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap deler hvert år ut "Beredskapsprisen" til den av landets kommuner som har utmerket seg best innenfor arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Fylkesmannen bidrar i dette til å nominere kandidater fra sitt fylke. Tromsø kommune vant denne prisen i 2003.

Bruken av "best practices" omhandler ikke bare denne prisen, men også hvordan man trekker frem og deler gode eksempler fra en kommune med andre kommuner. Fylkesmannen gjennom å ha oversikt over risiko- og sårbarhet i fylket, sitter med viktig kompetanse som kan

Drøfting

spres rundt til kommunene i kraft av Fylkesmannens rolle som pådriver og veileder i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Videre har det også blitt trukket frem fra informantene at Fylkesmannens arrangering av ulike fagdager og seminarer også kan være en viktig faktor for utviklingen av felles forståelser, de fagdagene og seminarene som har blitt nevnt av informantene har i størst grad omhandlet samfunnssikkerhet innenfor plan- og bygningsloven men dette er ting som også bør overføres innenfor risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplanlegging;

”Fylkesmannen arrangerer fagdager og seminarer fra tid til annen, gjerne med litt forskjellig tematikk. Det jeg kjenner til er vel helst innenfor plan- og bygningslovens område, mer isolert innenfor krisehåndtering og beredskap er det vel sjeldnere. Det handler vel mest om kapasitet og ressurser”.

Avslutningsvis spiller også øvelser og testing av planverk sentrale roller som mekanismer for utvikling av felles forståelser mellom fylkesmann og kommuner. Deling av forståelser, erfaringer, kunnskap og historier er en av de viktigste formene for ”output” som følge av øvelser og gjennom evaluering av øvelser får de ulike aktørene mulighet til å lære, og til å skape en forståelse av planleggingens begrensninger. Øvelser og testing av planverk kommer vi videre inn på i oppgavens neste underkapittel, som omhandler resiliens og evnen til ikke å bare forhindre men også kunne håndtere uventede hendelser.

6.5 Commitment to resilience

Ut i fra *Sivilbeskyttelsesloven* forventes det at landets kommuner skal være forberedt på å kunne håndtere uønskede hendelser, gjennom å drive et systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig godt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (*Sivilbeskyttelsesloven*, 2010). *Commitment to resilience* handler om nettopp dette. I høy-pålitelige organisasjoner planlegges det for både å kunne forhindre (proaktivt) og for å kunne håndtere (reaktivt) det som gjerne refereres til som ”worst-case scenarios”.

Resiliens handler om kapasiteten til å kunne takle uventede hendelser – både gjennom opprettelse av normaltstanden når noe uønsket har skjedd, og gjennom å håndtere overraskelser når de oppstår. I presentasjonen av det teoretiske rammeverket for oppgavens problemstilling ble dette forklart som evnen til å kunne oppdage og løse feil eller avvik før de utviklet seg til større trusler, og gjennom evnen til å improvisere ved behov (Weick et al., 1999). En samtidig tro og tvil omkring organisasjonens tidligere erfaringer og ”best

practices”, og dens betydning for fremtidige hendelser må sees i sammenheng med evnen til å kunne improvisere.

Videre hevdes det at tidligere hendelser kan gi en god pekepinn på hvordan man er i stand til å håndtere uventede hendelser, men ettersom de ikke nødvendigvis forekommer så ofte, eller er identiske fra gang til gang vil øvelser og testing av planverk være en viktig strategi for å vise *commitment to resilience* (Weick et al., 1999).

Med bakgrunn i dette kommer vi nå nærmere inn på hvordan erfaringer fra tidligere hendelser og øvelser blir brukt innenfor Fylkesmannens rolle som regional samordningsmyndighet i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

6.5.1 Hvordan blir erfaringer fra øvelser og tidligere hendelser brukt, delt og evaluert?

Informantene hadde ulike oppfatninger av dette, enkelte la vekt på at det hadde forekommet få store hendelser de i fylket de senere årene, og at håndteringen av mindre hendelser hadde vært god. Det ble også trukket frem at håndteringen av enkelte hendelser slik som ulike typer skred og problematikken knyttet til isolerte områder var noe man var godt kjent med, og at det derfor var en faktor som bidro til å forhindre at de store hendelsene forekom.

En informant kunne fortelle om at han under hadde fungert som kriseledelse i kommunen etter et større ras, hvor det hadde vært behov for evakuering, der det i etterkant ikke hadde blitt foretatt noen form for evaluering i etterkant annet en at man hadde sagt seg tilfredse med håndteringen.

En informant vektla viktigheten av å opprettholde en mental bekymring omkring sikkerhet, selv om det sjeldent forekom større hendelser, og kunne fortelle at det var en utfordring å opprettholde bevisstheten omkring betydningen av samfunnssikkerhetsarbeidet, og at tidligere hendelser ikke måtte glemmes eller glemmes bort.

Denne viktigheten ble også delt av flere av de andre informantene, eksempelvis gjennom å bruke hendelser fra andre kommuner som eksempel på hva som kan gå galt i egen kommune. Dette ble vist av en informant som trakk frem et eksempel fra en nabokommune på hvordan tidligere hendelser og erfaringsdeling kunne brukes når han snakket om raset i Lyngen kommune høsten 2010. Deling av slike historier er et viktig grep for å ivareta og opprettholde en mental beredskap selv om hendelser forekommer sjeldent.

Drøfting

Om øvelser var det forskjeller mellom de forskjellige kommunene, og hvordan håndteringen ble opplevd. Generelt var de fleste informantene tilfredse, og hevdet at det ble gjennomført øvelser av kriseledelse både gjennom kommunenes egen regi, og regi av Fylkesmannen.

Fylkesmannen er også med i arrangementen av kriseøvelsen "Barents Rescue 2013" noe som flere informanter trakk frem som eksempel på hvordan Fylkesmannen bidro til å skape arenaer der man kunne teste planverket og bygge erfaringer. En informant fortalte følgende om hvordan erfaringer fra øvelser ble brukt, delt og evaluert;

"Alle øvelsene i kriseledelsen, og de øvelsene som Fylkesmannen tar initiativ til blir evaluert. Og erfaringene fra evalueringen blir tatt med i det videre arbeidet i kriseledelsen".

Det fremkom at det kan virke som det var enkelte forskjeller i hvordan erfaringer fra tidligere hendelser og øvelser ble brukt, delt og evaluert. I datagrunnlaget fra gjennomføringen av intervjuene var det spesielt to ting som skilte seg ut i forbindelse med tidligere hendelser, øvelser og evaluering.

Øvelser som var blitt gjennomført enten det ble gjort i regi av Fylkesmannen eller kommunene selv ble som oftest evaluert i ettertid og erfaringene trukket inn i arbeidet med kommunenes kriseledelse. Utfordringen i forbindelse med øvelser var mer rettet mot å faktisk få kommunene til å sette av tid til, og prioritere gjennomføringen av øvelser. Dette vil selvfølgelig ha sammenheng med ressurstilgang hos kommunene, men historier omkring tidligere hendelser slik som raset i Lyngen understreker viktigheten av dette.

Videre fremkom det også at evaluering av mindre hendelser ofte ble nedprioritert. Mindre uønskede hendelser vil i mange organisasjoner bli sammenliknet med vellykket krisehåndtering og beredskap ettersom det ikke utviklet seg til større hendelser. En informant fortalte om hvordan håndteringen av et mindre ras i kommunen hadde blitt håndtert og at han som beredskapsansvarlig var blitt kastet inn i en situasjon han ikke hadde tidligere erfaring fra;

"Når det ble vurdert om man skulle iverksette evakuering, så var det jeg som holdt kontakt med forskjellige plasser. Men vi kjørte ikke noen evaluering i ettertid, det var bare jeg som gjorde det. Og jeg drev jo jamt over kommunens kriseledelse på stedet".

Lignende syn på hvordan nedprioritering av evaluering etter mindre hendelser forekom i kommunene ble også delt av flere av de øvrige informantene;

”Mitt inntrykk er at det er et nokså gjennomgående problem både i kommuner og i andre organisasjoner for øvrig, at man har en tendens til at når en krise er avsluttet og normaltilstand gjenopprettet, så blir man slukt av de daglige og presserende gjøremål. Så undervurderer man behovet for en god oppsummering. Det er nok et fellestrekk mange steder”.

I høy-pålitelige organisasjoner derimot vil slike hendelser og erfaringer være nyttig lærdom i kraft av at man ikke har større hendelser som kan evalueres. Fylkesmannen gjennom oversikt over risiko- og sårbarhet i fylket har innenfor dette ikke bare mulighet til å være rapporteringskanal mellom statlige organisasjoner og kommune, men også bidra som koordinator for deling av informasjon og erfaringer mellom kommuner.

6.6 Underspecification of structures

I motsetning til hva som tidligere har blitt drøftet, hevdes det paradoksalt nok at utvikling av hierarkiske rutiner for informasjonsdeling, feil- og avvikshåndtering faktisk kan bidra til å skape svakheter i påliteligheten til høy-pålitelige organisasjoners systemer (Turner, 1978). Det er spesielt når komplekse situasjoner innehar flere involverte parter at deling av kritisk informasjon kan bli vanskelig.

I høy-pålitelige organisasjoner løses dette gjennom at man ”innfører en midlertidig form for organisatorisk anarki”, noe som av Sagan (1993) blir forklart gjennom evnen til å skille mellom sentraliserte og desentraliserte former for beslutningstaking etter behov. Weick et al.(1999) beskriver dette som høy-pålitelige organisasjoners fleksibilitet, og evnen til å benytte delvise garbage - can modeller som grunnlag for beslutningstaking.

Tankegangen bak dette er at de som besitter størst kunnskap eller innsikt i ett bestemt fenomen også vil være de som er best rustet til å ta beslutninger eller finne løsninger på problemer som oppstår ved uventede hendelser.

Prinsippene ansvar, likhet og nærhet ligger til grunn for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. Videre har også prinsippet om samvirke blitt inkludert i dette arbeidet. Ansvarsprinsippet går ut på at den som har ansvaret for et område også til daglig også har ansvaret for nødvendige forebyggende tiltak, beredskap og krisehåndtering. Videre sier likhetsprinsippet at den organiseringen som etableres under kriser bør være mest mulig lik den organisasjonen man til daglig operer med. Nærhetsprinsippet slår fast at så fremt mulig bør kriser håndteres på ett lavest mulig nivå. Samvirkeprinsippet beskriver nødvendigheten av et

Drøfting

godt samarbeid mellom de ulike private og offentlige organisasjoner som deltar i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

I det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap har det i denne oppgaven blitt fokusert på gjennomføringen av risiko- og sårbarhetsanalyser, beredskapsplanlegging og inkluderingen av samfunnssikkerhetsmessige hensyn i samfunnsplanleggingen.

Fylkesmannen er en viktig bidragsyter i dette arbeidet gjennom rollen som pådriver og veileder i arbeidet, og gjennom å føre tilsyn med kommunenes arbeid. *Underspecification of structures* omhandler skiftet mellom sentraliserte og desentraliserte former for beslutningstaking, og hvordan man kan strukturere informasjon fra forskjellige områder til og nå rett beslutningstaker som er i stand til å utnytte denne informasjonen.

6.6.1 Hvordan kan Fylkesmannen som regional samordner bidra til at rett informasjon når rett beslutningstaker i kommunene?

Fylkesmannen skal med bakgrunn i *Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard* ha oversikt over risiko- og sårbarhet i fylket, samt også samordne den fylkesvise planleggingen og kontakten innen totalforsvaret, inkludert forebygging, beredskapsplanlegging og krisehåndtering. Arbeidet med samfunnssikkerhet er bare en av mange oppgaver som er underlagt Fylkesmannens ansvar, og gjennom Fylkesmannens øvrige oppgaver innebærer det at man har mulighet til å bruke innsikt fra de ulike sektorene og myndighetene som Fylkesmannen arbeider med til å skape ett helhetlig bilde for kommunene.

6.7 Oppsummering av drøftingen

I dette kapittelet har vi koblet det teoretiske rammeverket i oppgaven opp mot presentasjonen av de resultatene som ble presentert fra dokumentene og intervjuene i oppgavens empiri - kapittel. Problemstillingen som er styrende for oppgaven går ut på å se nærmere hvordan Fylkesmannens rolle som regional samordner kan bidra til å styrke påliteligheten i det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet.

Likhetstrekk og forskjeller mellom ”virkelighet” og teorien om utvikling av felles bevissthet gjennom de fem prosessene; *Preoccupation with failure, reluctance to simplify interpretations, sensitivity to operations, commitment to resilience* og *underspecification of structures* har blitt drøftet. Videre har disse prosessene også blitt sammenlignet med empirien og forskningsspørsmålene for å se nærmere på hvilke trekk fra disse prosessene som finnes

eller kan skapes i organiseringen av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap mellom Fylkesmann og kommune.

Å sammenligne de ”typiske” høy-pålitelige organisasjonene med forholdet mellom Fylkesmann og kommune i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, har hatt sine utfordringer. Innenfor de høy-pålitelige organisasjoner vil de daglige gjøremålene i organisasjon ofte være preget av mer operative gjøremål enn i forholdet mellom Fylkesmannen og kommune, hvor det er planleggingsarbeid som i hovedsak står i fokus.

Felles for både høy-pålitelige organisasjoner, Fylkesmannen og kommune er at de alle opererer innenfor utakknemmelige politiske og sosiale omgivelser. Større katastrofer, og dårlig krisehåndtering vil kunne resultere i sterke negative konsekvenser for dem alle. Planlegging og ett systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig godt arbeid med samfunnssikkerhet blir derfor en viktig aktivitet.

I drøftingen har ulike aspekter knyttet til de ulike prosessene blitt presentert og redegjort for, og videre plassert i oppgavens kontekst. Ett viktig element som ligger til grunn for utviklingen av felles bevissthet og teorien om ”Collective Mindfulness” er at de ulike prosessene ikke nødvendigvis bør sees på som fem separate prosesser, men at de ofte og på mange måter vil overlape hverandre. I drøftingen har det blitt studert nærmere enkelte utfordringer og sammenligninger av prosessene i lys av både teori og ”virkelighet”. Dette kommer vi nærmere inn på i det som er oppgavens siste kapittel, der avslutninger og konklusjoner trekkes.

7. Konklusjoner

Dette kapittelet tar for seg de utfordringene som avslutningsvis ble presentert i presentasjonen av oppgavens empiriske del, forskningsspørsmålene som har blitt diskutert i oppgavens drøftningsdel og hvilke konklusjoner som kan trekkes med bakgrunn i det som oppgaven har tatt for seg. I kapittelets siste del presenteres også en kort oppsummering av oppgaven og kapittelet, samt at det blir presentert noen tanker knyttet til behovet for videre forskning innen samfunnssikkerhet, kommunal beredskap og Fylkesmannens samordningsrolle.

7.1 Oppgavens problemstilling

I oppgavens innledning ble følgende formål presentert;

”Oppgavens formål er å kunne gi en beskrivelse av de utfordringer som samhandling innebærer, hvorfor dette er viktig for arbeidet med samfunnssikkerhet og hvordan man kan utvikle en felles bevissthet mellom organisasjoner for å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet”.

Opgaven ble avgrenset til å omhandle forholdet mellom Fylkesmannen og et utvalg kommuner i Troms fylke, med problemstillingen;

”Hvordan kan Fylkesmannen som regional samordner bidra til å styrke påliteligheten i det kommunale beredskapsarbeidet?”.

Samhandling, eller *samvirke* har de senere årene fått økt fokus innenfor arbeidet med samfunnssikkerhet. Introduksjonen av samvirkeprinsippet i arbeidet med samfunnssikkerhet vektlegger viktigheten av, og behovet for å fastslå de aktuelle myndigheter, virksomheter eller aktører som arbeider med oppgaver innen samfunnssikkerhet sitt ansvar for å sikre et best mulig samvirke både i det forebyggende arbeidet og under håndtering av kriser.

Denne oppgaven har tatt for seg hvordan kommunene som er det laveste offentlige forvaltningsnivået i Norge driver arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og hvordan Fylkesmannen som statens representant i fylket, med sine ansvarsoppgaver og roller kan bidra til å styrke påliteligheten i det kommunale beredskapsarbeidet. Begrepet pålitelighet slik det ble redegjort for i oppgavens teoretiske rammeverk representerer en enhets evne til å gjennomføre en tiltenkt funksjon.

Kommune har gjennom nærhetsprinsippet en sentral rolle, og gjennom lov om kommunal beredskapsplikt blitt tiltenkt en viktig funksjon innenfor håndteringen av risiko- og sårbarhet innenfor eget geografiske område. Den kommunale beredskapsplikten fastsetter at alle kommuner skal drive et systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig godt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. De skal gjennomføre helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser, samfunnssikkerhet skal inkluderes i den kommunale arealplanlegging og egne beredskapsplanverk skal utarbeides og øves på.

Fylkesmannen har gjennom *instruks for beredskapsarbeidet til Fylkesmannen* ansvaret for å både ha oversikt over risiko- og sårbarhet i fylket og for å føre kontroll med det kommunale samfunnssikkerhetsarbeidet. Fylkesmannen rapporterer videre til de statlige myndighetene i tråd med Fylkesmannens retningslinjer. I arbeidet med å ha oversikt over risiko- og sårbarhet i fylket, og i det kommunale kontrollarbeidet har Fylkesmannen tre roller som må utføres;

- Rollen som pådriver og veileder i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap overfor kommunene
- Rollen som tilsynsmyndighet for DSB og Justis- og beredskapsdepartementet, i oppfølgingen av det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap
- Rollen som klageinstans i det kommunale planarbeidet

Disse rollene er også viktige, ikke bare for å holde sentrale myndigheter oppdatert på status for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til kommunene, men også for å styrke påliteligheten i det kommunale beredskapsarbeidet. Fra Fylkesmannens side oppleves det at påliteligheten i det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet langt fra tilfredsstillende det formålet som er satt gjennom lov om kommunal beredskapsplikt og kravene i plan- og bygningslovens om inkludering av samfunnssikkerhet i arealplanleggingen. Kommunene igjen verdsetter Fylkesmannens bidrag til det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet.

I avslutningen av oppgavens empiriske del ble følgende utfordringer trukket frem til hvordan Fylkesmannen som regional samordner kan bidra til å styrke påliteligheten i det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet, og hvordan man kan skape en felles bevissthet mellom de to forvaltningsnivåene;

- Å identifisere potensielle trusler før de manifesterer seg som reelle hendelser
- Å gjøre planverk og analyser til levende dokumenter
- Å gjøre utnytte tilrådene ressurser for å skape en mest mulig robust beredskap

Konklusjoner

- Utnytte hverandres ressurser gjennom samarbeid
- Å skape en forankring for samfunnssikkerhetsarbeidet blant kommunenes ledelse, og sikre prioritering av arbeidet med samfunnssikkerhetsmessige problemstillinger

Identifisering av potensielle trusler før de manifesterer seg til reelle hendelser er sentralt innenfor høy-pålitelige organisasjoners *preoccupation with failure*. Fylkesmannen med oversikt over risiko- og sårbarhetssituasjonen i fylket kan gjennom tilsynsrollen og sin innsigelsesrett bidra gjennom streng oppfølging med dette ute i kommunene.

Å gjøre planverk og analyser til levende dokumenter handler om å sikre at revideringer og gjennomgang skjer jevnlig, at planverk og analyser er kjent i organisasjonene og at det øves og trenes på beredskapsplaner. Prosessene *sensitivity to operations*, *reluctance to simplify interpretations* og *commitment to resilience* er sentrale i dette arbeidet. Gjennom tilsyn, veiledning, arrangering av samarbeidsfora mellom kommuner og gjennom å trekke frem de som er ”gode” er viktig bidrag Fylkesmannen kan benytte for å gjøre arbeidet med planverk og analyser til prosesser istedenfor produkter.

Å utnytte tilrådene ressurser for å skape en mest mulig robust beredskap, og utnytte hverandres ressurser gjennom samarbeid er to forholdsvis overlappende utfordringer. I oppgaven har det blitt trukket frem samarbeidsprosjektet knyttet til Nordnes-fjellet som et eksempel på samarbeid mellom kommuner, slike samarbeidsformer kan overføres til andre aspekter ved arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene. Flere kommuner har samarbeidsprosjekter også innenfor IUA og brannberedskap, for mindre kommuner er dette noe som burde benyttes i større grad. Fylkesmannen som regional samordner kan spille en viktig rolle overfor kommunene gjennom å oppmuntre til det, og trekke frem gode eksempler.

Å skape en forankring for samfunnssikkerhetsarbeidet blant kommunenes ledelse, og sikre prioritering av arbeidet med samfunnssikkerhetsmessige problemstillinger er sentralt innenfor HRO - teorien. Ett godt arbeid med sikkerhet begynner med at sikkerhet er en prioritert målsetning for ledelsen av en organisasjon. En slik forankring kommer til syne i alle de fem prosessene for utvikling av felles bevissthet som har blitt drøftet i denne oppgaven, og Fylkesmannen spiller gjennom alle de tre rollene; Pådriver/veileder, tilsynsmyndighet og innsigelsesinstans en viktig rolle i å skape en forståelse av viktigheten for forankring hos ledelsen ute i kommunene. Intervjuene med informantene som jobbet ute i kommunene visste

tegn på både sterk vilje, stor motivasjon og et ønske om å drive et systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig godt arbeid med samfunnssikkerhet i sine kommuner. Utfordringen syntes å ligge i mangelen på prioritering fra kommunal ledelse, og apparatet til Fylkesmannen sitt sterkeste bidrag som regional samordner i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap ligger i å bidra til nettopp forankring hos den kommunale ledelsen.

7.2 Oppsummering av oppgaven og forslag til videre forskning

Denne oppgaven har tatt for seg en av de mange utfordringene knyttet til samhandling innenfor arbeidet med samfunnssikkerhet. Innenfor det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er det fortsatt en lang vei å gå før resultatene av den kommunale beredskapsplikten gjør seg gjeldende.

Fylkesmannen som regional samordner bidrar med viktig kunnskap, viktige ressurser og gjør generelt sett ett viktig arbeid med styrkingen av det kommunale beredskapsarbeidet. Den evige ressurskampen mellom prioriteringer i det kommunale planarbeidet vil neppe forsvinne med de nærmeste årene, ei heller utfordringene knyttet til risiko- og sårbarhet. Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er en kontinuerlig prosess både for Fylkesmannen og for alle landets kommuner, med denne oppgaven håper jeg å bidra til at leseren får en økt forståelse av hvordan samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid henger sammen med en rekke faktorer slik som lovgivning, samhandling, ressurser og forankring som både har sine utfordringer og muligheter.

Avslutningsvis vil jeg trekke frem behovet for fremtidig forskning innenfor tematikken samhandling og samvirke på tvers av organisasjoner innenfor arbeidet med samfunnssikkerhet, og det å trekke inn sammenligner med andre aktører en bare Fylkesmannen og kommunene, slik som ulike sektormyndigheter eller andre viktige aktører som denne oppgaven ikke har omfattet.

Litteraturliste

Litteraturliste

- Aven, T. (1998). *Pålitelighets- og risikoanalyse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K.H., & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aven, T., Røed, W., & Wiencke, H.S. (2008). *Risikoanalyse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bolman, L.G., & Deal, T.E. (1991). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse: strukturer, sosiale relasjoner, politikk og symboler*. Oslo: Ad Notam.
- Cohen, M.D., March, J.G., & Olsen, J.P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2010). *Retningslinjer for Fylkesmannens bruk av innsigelse -For å ivareta samfunnssikkerhet i arealplanleggingen*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Hentet fra http://dsb.no/Global/Publikasjoner/2010/Tema/Retningslinjer_fylkesmannens_bruk_innsigelse.pdf.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2011). *Temaveileder - Samfunnssikkerhet etter plan- og bygningsloven*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Hentet fra http://dsb.no/Global/Publikasjoner/2012/Tema/Samfunnssikkerhet_i%20plan_og%20bygning_loven.pdf.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2012a). *Kommunal beredskapsplikt - veiledning for Fylkesmannens tilsyn*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Hentet fra <http://dsb.no/Global/Publikasjoner/2012/Tema/Kommunal-beredskapsplikt-veiledning-for-Fylkesmannens-tilsyn.pdf>.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2012b). *Nasjonalt risikobilde - Med fordypningsdel: Kommunens beredskap mot bortfall av elektrisk kraft*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Hentet fra http://www.dsbinfo.no/DSBno/2012/Tema/Nasjonalt_risikobildeNRB2012/.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2013). Om DSB. *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap*. Lesedato 17.02.2013, Hentet fra <http://dsb.no/no/toppmeny/Om-DSB/>
- Direktoratet for sivilt beredskap. (1994). *Veileder for kommunale risiko- og sårbarhetsanalyser*. Tønsberg: Direktoratet for sivilt beredskap. Hentet fra http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/Tidligere/Andre/risiko_saarb-analyse.pdf.
- Eidissen, B.K. (2000). 89-åring berget livet -bygdedefolket evakueres. *Dagbladet*. Lesedato 16.05.13, Hentet fra <http://www.dagbladet.no/nyheter/2000/02/03/191148.html>
- Endsley, M. R. (1995). Toward a Theory of Situation Awareness in Dynamic-Systems. *Human Factors*, 37(1), 32-64.
- Fimreite, A.L., Lango, P., Lægreid, P., & Rykkja, L.H. (2011). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt. (2011). *Forskrift om kommunal beredskapsplikt 2011.08.22 nr 0894*. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Hentet fra <http://www.lovdatabank.no/for/sf/jd/td-20110822-0894-0.html#1>.
- Frey, J.H., & Oishi, S.M. (1995). *How to Conduct Interviews by Telephone and in Person*. Thousand Oaks: Sage.
- Fylkesmannen. (2013). Om Fylkesmannen. *Fylkesmannen.no*. Lesedato 1.6.2013, Hentet fra <http://www.fylkesmannen.no/Om-Fylkesmannen/>
- Fylkesmannen i Troms. (2013). Om oss. *Fylkesmannen i Troms*. Lesedato 10.5.2013, Hentet fra <http://www.fylkesmannen.no/Troms/Om-Fylkesmannen/>
- Groves, Robert M., & Kahn, Robert L. (1979). *Surveys by telephone: a national comparison with personal interviews*. New York: Academic Press.

- Hannan, M.T., & Freeman, J. (1984). Structural Inertia and Organizational Change. *American Sociological Review*, 49(2), 149-164.
- Hernes, M. (2007). *Totalforsvar og samfunnssikkerhet -En undersøkelse av norsk sikkerhets- og beredskapsarbeid som diskurs og praksis*. (Masteroppgave i Sosiologi), Universitetet i Oslo, Oslo.
- Hesla, G.K., Granbo, K., & Døvik, O. (2010). To bolighus tatt av jordras i Lyngen. *Norsk Rikskringkasting (NRK)*. Lesedato 5.5.2013, Hentet fra http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/troms_og_finnmark/1.7277604
- Hollnagel, E. (1993). *Human Reliability Analysis: Context and Control*. London: Academic Press.
- IASC, (Inter-Agency Standing Committee). (1994). *IASC Working Paper on Definition of Complex Emergencies*. New York, NY: IASC Secretariat.
- Instruks for Fylkesmannens beredskapsarbeid. (2008). *FOR-2008-04-18-388: Instruks for samfunnssikkerhets-og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselembetjentene på Svalbard.*: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra <http://www.lovdatabank.no/for/sf/in/xd-20080418-0388.html>.
- Jacobsen, Dag Ingvar. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2012). "Samfunnssikkerhet". *Meld. St. 29 (2011-2012)*. Oslo: Departementenes Servicesenter.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2012). "Samfunnssikkerhet". *Meld. St. 29 (2011-2012)*. Oslo: Departementenes Servicesenter.
- Justis- og politidepartementet. (2002). "Samfunnssikkerhet: Veien til et mindre sårbart samfunn". *St.Meld. nr. 17 (2001-2002)*. Oslo: Departementenes Servicesenter, Informasjonsforvaltningen.
- Justis- og politidepartementet. (2008). "Samfunnssikkerhet: Samvirke og samordning". *St.Meld. nr. 22 (2007-2008)*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltningen.
- Kruke, B. I., & Olsen, O.E. (2005). Reliability-seeking Networks in Complex Emergencies. *International Journal of Emergency Management*, 2(4), 275-291.
- Langer, E. J. (2000). Mindful Learning. *Current Directions in Psychological Science*, 9(6), 220-223.
- LaPorte, T.R., Rochlin, G.I., & Roberts, K.H. (1987). The Self-Designing High-Reliability Organization: Aircraft Carrier Flight Operations at Sea. *US Naval War College Review*(Autumn 1987), 76-90.
- Pidgeon, N.F., & O'Leary, M. (2000). Man-Made Disasters: Why Technology and Organizations (Sometimes) Fail. *Safety Science*, 34(1-3), 15-30.
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov 2008-06-27 nr 71: Lov om planlegging og byggesaksbehandling.*: Miljøverndepartementet. Hentet fra <http://www.lovdatabank.no/all/hl-20080627-071.html>.
- Reason, J. (1997). *Managing the risks of organizational accidents*. Aldershot: Ashgate.
- Roberts, K. H., & Rousseau, D. M. (1989). Research in nearly failure-free, high-reliability organizations: having the bubble. *Engineering Management, IEEE Transactions on*, 36(2), 132-139.
- Roberts, K.H. (1990). Some Characteristics of One Type of High Reliability Organization. *Organization Science*, 1(2), 160-176.
- Rochlin, G.I. (1989). Informal Organizational Networking as a Crisis-avoidance Strategy: US Naval Flight Operations as a Case Study. *Organization & Environment*, 3(2), 159-176.
- Rochlin, G.I. (1993). "Defining "High-Reliability" Organizations in Practice: A Taxonomic Prologue". In K. H. Roberts (Ed.), *New Challenges to Understanding Organizations* (side 11-32). New York: Macmillan.
- Rochlin, G.I. (1997). *Trapped in the Net*. Princeton, NJ.: Princeton University Press.
- Roth, E. M. (1997). Analysis of decision making in nuclear power plant emergencies: An investigation of aided decision making. *Naturalistic decision making*, 175, 182.
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ryle, G. (1979). *On Thinking*. Oxford: Blackwell.

Litteraturliste

- Sagan, S.D. (1993). *The Limits of Safety: Organizations, Accidents and Nuclear Weapons*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Schulman, P.R. (1993). The Negotiated Order of Organizational Reliability. *Administration & Society*, 25(3), 353-372.
- Sivilbeskyttelsesloven. (2010). *LOV 2010-06-25 nr 45: Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret.*: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra <http://www.lovdatab.no/all/hl-20100625-045.html>.
- SSB. (2012). Tettsteder. Folkemengde og areal, etter kommune. 1. januar 2012. *Statistisk sentralbyrå*. Lesedato 10.5.2013, Hentet fra <http://www.ssb.no/a/kortnavn/befteft/tab-2012-09-06-01.html>
- Tiltnes, A.H. (2010). Her gikk raset. *Nordlys*. Lesedato 1.6.13, Hentet fra <http://www.nordlys.no/nyheter/article5277258.ece>
- Turner, B. A. (1978). *Man-made disasters*. London: Wykeham.
- Vogus, T.J., & Welbourne, T.M. (2003). Structuring for High Reliability: HR Practices and Mindful Processes in Reliability-seeking Organizations. *Journal of Organizational Behavior*, 24, 877-903.
- Weick, K.E., & Sutcliffe, K.M. (2007). *Managing the Unexpected: Resilient Performance in an Age of Uncertainty*. San Francisco, Calif.: Jossey-Bass.
- Weick, K.E., Sutcliffe, K.M., & Obstfeld, D. (1999). Organizing for High Reliability: Processes of Collective Mindfulness. In R. I. Sutton & B. M. Staw (Eds.), *Research in Organizational Behavior* (Vol. 21, side 81-123). Stamford: Jai Press Inc.
- Westrum, R. (1992). Cultures with Requisite Imagination. In J. Wise, D. Hopkin & P. Stager (Eds.), *Verification and Validation of Complex Systems: Human Factors Issues* (side 112-127). Berlin: Springer Verlag.
- Wijkman, A., Timberlake, L., & Khan, S.A. (1984). *Natural disasters: acts of God or acts of Man?* London: Earthscan.
- Wildavsky, A. (1988). *Searching for safety*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.

Vedlegg

Tabell 4: Vedleggsoversikt

| | |
|-----------|---|
| Vedlegg A | Informasjonsbrev til Informanter |
| Vedlegg B | Intervjuguide |
| Vedlegg C | Faser i tilsynet med kommunal beredskapsplikt |

Informasjonsskriv vedrørende Studentprosjekt- Masteroppgave i Samfunnssikkerhet

Forespørsel om å delta i intervju i forbindelse med masteroppgave

Jeg er student på masterstudiet i Samfunnssikkerhet ved Universitetet i Stavanger/Universitetet i Tromsø og holder nå på med den avsluttende masteroppgaven.

Temaet for min oppgave er samarbeid, informasjonsdeling og samordning innenfor arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskapsplanlegging. Fokuset i oppgaven er forholdet mellom fylkesmannen og kommuner, med utgangspunkt i Troms fylke.

I forbindelse med dette ønsker jeg å intervju flere personer som til daglig jobber i offentlige virksomheter, og med ansvar for samfunnssikkerhets- og beredskapsplanlegging. Spørsmålene vil i hovedsak dreie seg om arbeidet med risiko og sårbarhetsanalyser på lokalt og regional nivå, fylkesmannens samordningsrolle og erfaringsutvekslinger mellom organisasjoner. Det er ønskelig at jeg kan bruke båndopptaker og ta notater under intervjuet, dette vil så transkribert før det igjen slettes. Intervjuet vil ta omtrent 30-50 minutter.

Deltakelse vil være helt frivillig og du har mulighet til å trekke deg når som helst i prosessen, uten å måtte begrunne dette videre. Innsamlede data fra intervjuet vil så langt det lar seg gjøre kun bli brukt anonymt i oppgaven, det vil si at det i oppgaven kun brukes stillingstittel eller arbeidsområde i oppgaven. Eksempelvis ”rådgiver i ... kommune”.

Dersom du har mulighet til å delta på intervjuet vil det være til stor hjelp for oppgaven, og alle som deltar vil dersom ønskelig få tilsendt en digital kopi av oppgaven når den ferdig, medio juli 2013. Hvis det er ønskelig kan du når som helst, etter intervjuet er ferdig og frem til oppgaven er ferdigstilt, be om få tilsendt kopi av innsamlede opplysninger og transkriberte data.

Hvis det er noe du lurer på i forbindelse med oppgaven min, så ta gjerne kontakt med meg på tlf.nr xx xx xx xx eller e-post epost@gmail.com.

Mvh

Alexander Ekren

Intervjuguide

Formål

Formålet med dette intervjuet er å kartlegge hvordan fylkesmannens samordningsrolle bidrar eller kan bidra til å styrke påliteligheten i det kommunale beredskapsarbeidet. Med begrepet pålitelighet i denne konteksten menes hvordan det kommunale beredskapsapparatet kan være best mulig forberedt på å kunne håndtere usikkerhet og uventede hendelser. Intervjuet forventes å ta ca. 30-40 minutter.

Bakgrunn

Bakgrunnen for intervjuet er en masteroppgave som jeg skriver i samfunnssikkerhet, som omhandler Fylkesmannen og de kommunale etatenes ansvar og roller i arbeidet med samfunnssikkerhet. Intervjuets hensikt er å bidra til å belyse problemstillingen som er nevnt ovenfor.

Det er ønskelig at jeg kan benytte opptaksutstyr (diktafon) under intervjuet, dette for å kunne transkribere intervjuet i ettertid, for bruk i masteroppgaven. Opptaket vil kun innholde stillingstittel samt samtalen slik den foregår under intervjuet, dette vil også være tilfellet vedrørende det transkriberte dokumentet, slik at det som fremkommer av intervjuet kun skal kunne spores tilbake gjennom stilling/organisasjon. Selve opptaket vil bli slettet så fort intervjuet er ferdig transkribert, og det transkriberte dokumentet vil bli slettet ved utgangen av 2013.

Du står fritt til å trekke deg fra intervjuet når som helst, og uten begrunnelse dersom du skulle ønske dette. Dersom det er ønskelig kan du også be om å få innsyn i det transkriberte intervjuet når dette er klart, og be om å få endret sitater eller utsagn.

Kontakt informasjonen for dette står oppgitt nederst på denne siden.

Generelle spørsmål

- **Hva er din stilling i kommunen?**
- **Kan du fortelle litt om hvilke typer arbeidsoppgaver og ansvarsområder din nåværende stilling omfatter?**
- **Evtnt. tidligere erfaring, erfaring innenfor arbeid med samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid i andre typer organisasjoner?**

Spørsmål knyttet til samfunnssikkerhet i det kommunale planleggingsarbeidet

Alle Norges kommuner er pålagt gjennom *sivilforsvarsloven* en generell beredskapsplikt. Denne beredskapsplikten innebærer at alle kommuner har ett eget ansvar for å sikre ett systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig godt arbeid med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Som ett ledd i dette må alle kommuner gjennomføre helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser, og etablere ett beredskapsplanverk. Disse spørsmålene omfatter kommunenes eget arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner.

- **Har kommunen gjennomført helhetlige Risiko- og sårbarhetsanalyser?**
 - Evtnt. er det gjort endringer i kommunens ROS/beredskapsplanverk de siste fire årene?
- **Kan du beskrive de sentrale trekkene i kommunens beredskapsplanverk?**
 - Største trusler/utfordringer knyttet til sikkerhet i kommunen?
 - Hvordan blir de identifisert?
 - Hvordan planlegges det for å møte disse?
 - Hvem utarbeider planverket? Hvordan velges de ut?
 - Hvem kjenner til planverket?
 - Hvordan tilrettelegges det for at relevante aktører/personer blir kjent med kommunens ROS-analyser og beredskapsplanverk?
- **Inkluderes andre enn kommunale aktører i arbeidet med ROS-analyser, eller beredskapsplaner?**
 - I så fall, hvem? Og hvorfor akkurat disse?
 - Hvordan inkluderes de?
- **Hvordan deles informasjon knyttet til kommunens risiko- og sårbarhetsanalyser, og beredskapsplanverk?**
- **Møter? E-post? Øvelser (hvor ofte?)?**

Spørsmål knyttet til samhandling med Fylkesmannen

Instruks for Fylkesmannens beredskapsarbeid regulerer Fylkesmannens ansvar i forbindelse med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. I dette ligger det at fylkesmannen skal utøve sin samordningsrolle ovenfor fylkets kommuner og deres arbeide med samfunnssikkerhet gjennom å være en pådriver, veileder og føre tilsyn.

- **Beskriv litt om hvordan Fylkesmannens samordningsrolle (innenfor samfunnssikkerhet) fungerer ovenfor kommunen?**
- **I rollen som pådriver og veileder?**
- **I rollen som tilsynsmyndighet?**
- **Bidrar Fylkesmannen til at kommunene kan dra nytte av hverandres ressurser, erfaringer eller kompetanse?**
 - Hvis ja, hvordan?
 - Hvis nei, hvordan kan fylkesmannen tilrettelegge bedre for at kommunene skal kunne gjøre dette?

Spørsmål knyttet til oppgavens teoretiske del

I denne delen stilles en del spørsmål relatert til oppgavens teoretiske rammeverk. Disse spørsmålene er i hovedsak knyttet til hvordan man mellom i fylket og innad i de enkelte kommunene kan utvikle en felles bevissthet omkring risiko- og sårbarhet, og kommunenes beredskapsplaner. Enkelte av spørsmålene kan overlape de øvrige stilte spørsmålene.

| |
|---|
| <p><u>1:</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Hvem gjennomfører risiko- og sårbarhetsanalyser?• Hvordan blir områdene identifisert?• Hvem kan komme med, og hvordan behandles tilbakemeldinger på analyse og planverksarbeidet? Eks. rapportering av feil, forbedringsforslag etc..• Har fylkesmannen kommet med tilbakemeldinger på planverk? I så fall, hvordan? |
| <p>2:</p> <ul style="list-style-type: none">• Oppmuntres det til å komme med innspill fra viktige eller relevante aktører? Hvis ja, fra hvem? Hvorfor, Hvordan?• Er det ulike synspunkter på innholdet i ROS eller beredskapsplaner?<ul style="list-style-type: none">○ Internt (i kommunen), Eksternt (Fylket, Øvrige aktører) |
| <p>3:</p> <ul style="list-style-type: none">• Hvordan oppleves de ulike aktørene som har ansvar innenfor en sektor i kommunens risikoanalyser og planverks forståelse av andre sektors betydning?• Hvem har myndighet til å kreve/foreslå endringer i prosedyrer og rutiner in beredskapsplanverk?• I analyser?• Bidrar Fylkesmannen med informasjon som er viktig for planverk og analyser? Hvordan? |

Vedlegg B - Intervjuguide

4:

- Har beredskapsplanene vært testet?
- Hvordan fungerte planverket? Gikk alt etter planen?
- Hvis det var behov for tilpasninger, hvordan fungerte dette? Var det rom for improvisasjon?
- Hvordan ble erfaringene brukt?
- Hvis planverket har blitt testet. Har det blitt gjort endringer i planene på bakgrunn av dette?
- Får kommunen tilbakemeldinger på Fylkesmannes erfaringer fra øvelser/hendelser i andre kommuner?

5:

- Hvordan deles informasjon fra risiko- og sårbarhetsanalyser?
- Om beredskapsplaner?
- Hvem kan ta beslutninger, og når? Må den hierarkiske strukturen følges selv ved krise?
- Hvordan inkluderes aktører uten beslutningsmyndighet, men som kan ha sterk kompetanse i planlegging og analyse- arbeidet?

Avslutning og oppfølging

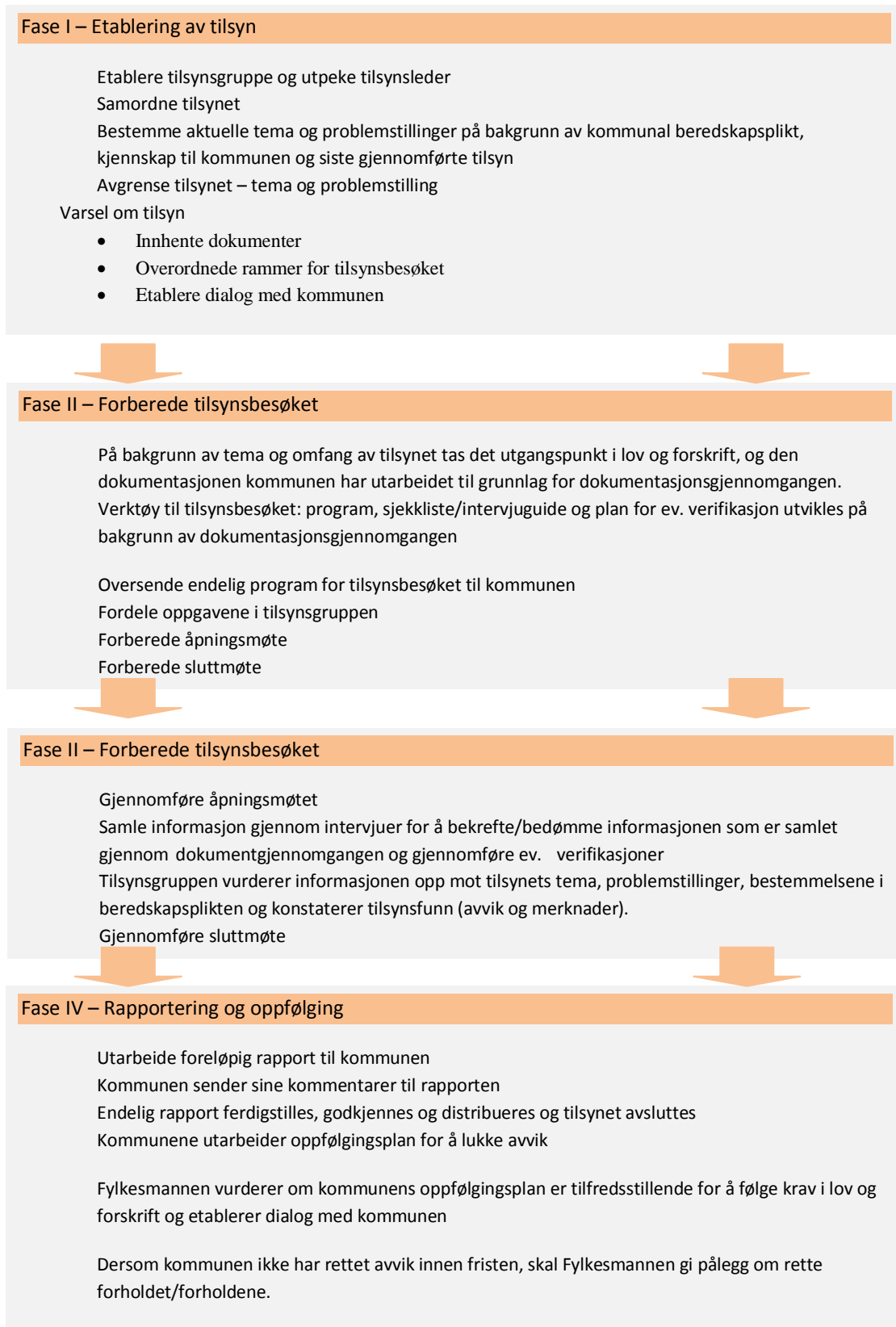
Har du noen øvrige kommentarer eller synspunkter relatert til informasjonsdeling, samarbeidet mellom fylket og kommune, samfunnssikkerhet og kommuneplanlegging?

Spørsmålene fra intervjuet vil i oppgaven bli brukt som sammenlignings/analyse-grunnlag og drøftet opp mot gjeldende lovverk og veiledere innenfor arbeid med samfunnssikkerhet, og opp mot oppgavens teoretiske rammeverk. Etter at sensur er falt på oppgaven, vil alle som har deltatt i intervju få mulighet til å motta en elektronisk kopi av oppgaven dersom det er ønskelig. Dette vil skje i løpet av sensommeren/høsten 2013. Dersom din kontaktinformasjon har endret seg på dette tidspunktet og du ønsker å motta en kopi av oppgaven, eller har øvrige spørsmål ta gjerne kontakt med meg.

Til slutt ønsker jeg å takke for din deltakelse!

Vedlegg C – Fasene i tilsyn med kommunal beredskapsplikt

FASER I TILSYNET MED KOMMUNAL BEREDSKAPSPLIKT⁹



⁹ Hentet fra DSBs veileder for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2012a).

Universitetet i Stavanger

2013