

*En kvalitativ studie av samvirke mellom sivile og militære  
beredskapsaktører i beredskapsnettverket til Rogaland*

**MSAMAS**

Sivil-militært samvirke i Rogaland



Universitetet  
i Stavanger

MSAMAS Masteroppgave i samfunnssikkerhet  
Universitetet i Stavanger  
Det teknisk-naturvitenskapelige fakultet  
Våren 2019  
Av Siren Strøm Hagen



## DET TEKNISK-NATURVITENSKAPELIGE FAKULTET

# MASTEROPPGAVE

<b>Studieprogram/spesialisering:</b> Master i samfunnssikkerhet	Vårsemesteret, 2019  Åpen
<b>Forfatter:</b> Siren Strøm Hagen	<u>Siren Strøm Hagen</u>
<b>Fagansvarlig:</b> Bjørn Ivar Kruke  <b>Veileder(e):</b> Bjørn Ivar Kruke	
<b>Tittel på masteroppgaven:</b> Sivil-militært samvirke i Rogaland – En kvalitativ studie av samvirke mellom sivile og militære beredskapsaktører i beredskapsnettverket til Rogaland.  <b>Engelsk tittel:</b> Civil-military cooperation in Rogaland – A qualitative study of cooperation between civil and military emergency actors in the emergency preparedness network of Rogaland.	
<b>Studiepoeng:</b> 30	
<b>Emneord:</b> Ekstraordinære hendelser, beredskap, beredskapsaktører, samvirke, rolleforståelse, tillit, situasjonsbevissthet, kommunikasjon og informasjonsutveksling, øvelser og læring, sivil-militært, totalforsvarskonseptet	<b>Sidetall:</b> 83  + <b>vedlegg/annet:</b> 98  Stavanger, 14.06.2019

## Forord

Da var det over! Det som føles som en lang prosess, men som likevel oppleves som et knips med fingrene. Etter to år som masterstudent, og totalt seks år ved Universitetet i Stavanger er det endelig på tide å senke skuldrene og levere inn det ferdige produktet som markerer avslutningen på mitt masterstudium i samfunnssikkerhet. Det har vært to utrolig spennende og innholdsrike år, som for min del også har ført til en enorm læringskurve og en utvikling av interessen for fagområdet.

Jeg ønsker med dette å rette en stor takk til alle informantene som til tross for en travel hverdag, stilte til intervju. Uten deres faglige kompetanse og innspill hadde ikke oppgaven latt seg gjennomføre på samme måte. Jeg vil også takke min veileder, Bjørn Ivar, for gode samtaler og tilbakemeldinger gjennom hele denne prosessen. Du har virkelig vært til stor hjelp når det har blitt for mange tanker i hodet samtidig. Til slutt vil jeg også takke min fantastiske samboer Jens som har vært utrolig god å lene seg på og som har fått meg til å se det positive oppi det hele. Det samme gjelder mine foreldre Wonny og Bjørn, som er utrolig gode støttespillere og som heier på meg uansett hva. Tusen takk til resten av familien og til en utrolig flott venninnegjeng. Deres oppmuntring gjennom denne prosessen har vært uvurderlig.

Sandnes, 14. juni 2019

Siren Strøm Hagen

## Sammendrag

Ved innførelsen av samvirkeprinsippet som en del av de nasjonale prinsippene for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap etter terrorangrepet 22. juli, og som et resultat av et mer sammensatt trussel- og risikobilde vil innsatsen i større komplekse kriser kreve en mer omforent krisehåndtering. Med andre ord vil innsatsen ofte overgå håndteringskapasiteten til den enkelte beredskapsaktør eller organisasjon. For å imøtekomme samvirkeprinsippet krav til myndigheters, virksomheters eller etaters selvstendige ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i forebygging, beredskap og krisehåndtering fordres det blant annet et økt fokus på samvirke mellom sivile og militære beredskapsaktører. Et sivil-militært samarbeid som omfatter et bredt feil av ulike aktører og samarbeid på alle nivå er dermed en viktig forutsetning. Moderniseringen av totalforsvarskonseptet legger dermed føringer for hvordan samfunnets samlede ressurser på tvers av aktører og sektorer skal fungere i hele krisespekteret. Det innebærer gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunnet. Samvirkeprinsippet stadfester sådan nødvendigheten av et godt samarbeid, men gir likevel ikke en definisjon av samvirke. Når det er sagt, har heller ikke samvirkebegrepet en tydelig definisjon i Norge. Oppgaven har derav følgende problemstilling: «*Hvordan fungerer samvirke mellom sivile og militære beredskapsaktører i Rogaland?*». Hensikten med problemstillingen er å øke forståelsen for sivil-militært samvirke i en avgrenset regionen, hvor de sentrale beredskapsaktørene er Fylkesmannen, nødetatene, Sivilforsvaret, Heimevernsdistrikt 08 og frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner.

Studiet baserer seg på teoretiske bidrag om uønskede hendelser, beredskap og beredskapsplanlegging, samvirke, samvirkeperspektiv og forutsetninger for samvirke. Således har også det teoretiske grunnlaget vært utgangspunkt for innsamling av data. For å svare på problemstillingen ble det gjennomført åtte kvalitative intervju med personer innad hos de sentrale beredskapsaktørene. Det ble lagt opp til semi-strukturerte intervju hvor informantene ble stilt spørsmål, og hvor de ellers kunne snakke så fritt som mulig om det de selv anså som viktig for regionens samvirke og beredskap. Dokumentanalyse er også benyttet, ettersom det medbringer en dybde til problemstilling, og som også fungerer som en erstatning for politiets fravær i oppgaven.

Oppgaven viser at det regionale sivil-militære samvirke er noe mer enn det som utspilles i en akutt krisefase og ved krisehåndtering. Det er noe som også er nødvendig og gjennomsyrrer

arbeidet i en førkrisefase, ved forberedelser og forebygging, blant annet gjennom øvelser, og for det arbeidet som skal utføres i en etterkrisefase. Samvirke vil på mange måter fungere basert på at de sentrale beredskapsaktørene har en omforent og helhetlig tilnærming og forståelse av samvirkebegrepet. Det til tross for at noen av beredskapsaktørens primærroller og særinteresser er fremtredende i forståelsen. Viktige forutsetninger for samvirke vil blant annet være avhengig av en felles situasjonsbevissthet. Kommunikasjon og informasjonsutveksling, samt tillit og en forståelse av egne og hverandres roller og ansvarsområder er dermed sentralt. Felles øvelser, spesielt samvirkeøvelser er viktig for å oppfylle forutsetningene. Et formalisert samvirke og felles beredskapsplanlegging, samt et uformelt samvirke viser seg å være fremtredende og bærende for det eksisterende samvirke.

# Innholdsfortegnelse

<b>FORORD</b> .....	<b>II</b>
<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>III</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1 BAKGRUNN .....	1
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLING.....	3
1.3 AVGRENSNING .....	4
1.4 OPPGAVENS DISPOSISJON .....	4
<b>2. KONTEKST</b> .....	<b>5</b>
2.1 SAMFUNNSSIKKERHET .....	5
2.2 NASJONALE PRINSIPPER FOR SAMFUNNSSIKKERHETS- OG BEREDSKAP SARBEID.....	6
2.3 TOTALFORSVARSKONSEPTET .....	7
2.4 SIVILT-MILITÆRT SAMARBEID.....	8
2.4.1 Militære styrkers involvering i sivil krisehåndtering .....	10
<b>3. TEORI</b> .....	<b>11</b>
3.1 ULYKKER, KRISER OG KATASTROFER .....	11
3.1.1 Krisedefinisjoner .....	11
3.1.2 Krisefaser.....	12
3.2 BEREDSKAP OG BEREDSKAPSPLANLEGGING.....	14
3.2.1 Beredkapsplanlegging.....	16
3.2.2 Øvelser og trening .....	18
3.2.3 Evaluering, læring og endring.....	20
3.3 SAMVIRKE .....	21
3.3.1 Samvirkeperspektiver.....	22
3.4 FORUTSETNINGER FOR SAMVIRKE.....	24
3.4.1 Roller og ansvarsforhold.....	24
3.4.2 Tillit i beredkapsnettverket.....	25
3.4.3 Kommunikasjon og informasjonsutveksling .....	25
3.4.4 Situasjonsbevissthet og felles situasjonsforståelse .....	27
3.4.5 Oppsummering.....	28
<b>4. METODE</b> .....	<b>29</b>
4.1 FORSKNINGSDESIGN.....	29
4.2 FORSKNINGSSTRATEGI .....	30
4.3 DATAINNSAMLING .....	30
4.3.1 Utvalg .....	31
4.3.2 Gjennomførelse av intervju .....	32
4.3.3 Dokumentanalyse.....	33
4.4 VURDERING AV KVALITATIVE FUNN .....	34
4.4.1 Validitet .....	35
4.4.2 Reliabilitet .....	36
4.5 ETISKE REFLEKSJONER .....	37
4.6 METODISKE STYRKER OG SVAKHETER .....	38
<b>5. EMPIRI</b> .....	<b>40</b>
5.1 REGIONALE BEREDSKAPSAKTØRER I ROGALAND.....	40
5.1.1 Fylkesmannen .....	40
5.1.2 Nødetatene.....	41
5.1.3 Sivilforsvaret.....	42
5.1.4 Heimevernet.....	43
5.1.5 Frivillige redning- og beredkapsorganisasjoner .....	43
5.2 FORUTSETNINGER OG UTFORDRINGER VED SIVILT-MILITÆRT SAMVIRKE .....	44
5.2.1 Rolleførståelse og ansvarsforhold.....	44
5.2.2 Kommunikasjon.....	45

5.2.3	Samvirke i totalforsvarskontekst.....	47
5.3	FORSTÅELSE AV SAMVIRKEBEGREPET OG SAMVIRKETS BETYDNING I ROGALAND .....	48
5.4	BEREDSKAPSARBEIDET I ROGALAND .....	50
5.4.1	Øvelser.....	52
5.4.2	Evaluering, erfaringsdeling og læring .....	56
5.4.3	Samvirkets viktighet i beredskapsplanleggingen og under krisehåndtering .....	59
5.5	ARENAER FOR SAMVIRKE OG BEREDSKAP .....	60
5.5.1	Formalisert samvirke.....	60
5.5.2	Uformelt samvirke .....	64
<b>6.</b>	<b>DISKUSJON.....</b>	<b>65</b>
6.1	SENTRALE BEREDSKAPSAKTØRER I ROGALAND OG DERES BIDRAG TIL SIVILT-MILITÆRT SAMVIRKE ..	65
6.2	SENTRALE FORUTSETNINGER OG UTFORDRINGER VED DET REGIONALE SIVIL-MILITÆRE SAMVIRKE ...	70
6.3	BEREDSKAPSAKTØRENE FORSTÅELSE AV SAMVIRKEBEGREPET .....	78
<b>7.</b>	<b>KONKLUSJON.....</b>	<b>82</b>
7.1	VEIEN VIDERE .....	83
	<b>REFERANSELISTE .....</b>	<b>84</b>
	<b>VEDLEGG .....</b>	<b>94</b>
	VEDLEGG A – INNDELING OG EKSEMPLER PÅ ULIKE TYPER HENDELSER .....	94
	VEDLEGG B – INTERVJUGUIDE .....	95
	VEDLEGG C – INFORMASJONSSKRIV .....	96

## Figuroversikt

FIGUR 1.	SPEKTERET FRA FREDSTIDSHENDELSER TIL KRISER OG KRIG (NOU 2013:5).....	9
FIGUR 2.	KRISEFASER SOM EN SIRKULÆR PROSESS (ENGEN MFL. 2016; KRUGE, 2012). .....	13
FIGUR 3.	FASER I BEREDSKAPSARBEIDET (HAMMERVOLL, 2014). .....	15
FIGUR 4.	BEREDSKAPSSIRKELEN (U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2017). .....	15
FIGUR 5.	FASER I BEREDSKAPSARBEID I RELASJON TIL KRISEFASER (ENGEN MFL, 2016). .....	16
FIGUR 6.	VERTIKAL INFORMASJONSUTVEKSLING OG BESLUTNINGSSTRUKTURER OG HORIZONTAL KOORDINERING (ENGEN MFL., 2016). .....	26
FIGUR 7.	PROSJEKTORGANISASJON (FYLKESMANNEN, 2018B).....	51
FIGUR 8.	SAMVIRKESKISSEN (FYLKESMANNEN, 2014).....	60
FIGUR 9.	SENTRALE BEREDSKAPSAKTØRERS INVOLVERING. ....	68
FIGUR 10.	REGIONALT BEREDSKAPSNETTVERK.....	69
FIGUR 11.	KOORDINERING AV REGIONALT SAMVIRKE. ....	72
FIGUR 12.	SIKKERHETENS OMFANG OG MANGFOLD (KRUGE MFL. 2005). .....	94

## Tabelloversikt

TABELL 1.	ULYKKER, KRISER OG KATASTROFER: SENTRALE FORSKJELLER. (ENGEN MFL. 2016). .....	12
TABELL 2 -	PRESENTASJON AV INFORMANTER. ....	32
TABELL 3.	PRESENTASJON AV SEKUNDÆRDATA.....	34
TABELL 4.	EKSEMPLER PÅ ULIKE TYPER UØNSKEDE HENDELSER (HAMMERVOLL, 2014). .....	94





# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Med et sammensatt trussel- og risikobilde, preget av natur- og menneskeskapte faktorer og hendelser (Rosenthal, 1998; Perrow, 1984, 2007; Boin & Lagadec, 2000; Wise, 2002), gjerne kombinert (Goodhand & Hulme, 1999), vil dagens samfunn stadig utsettes for mindre og større prøvelser. Det kan være prøvelser i form av ekstremvær som flom og ras eller digitale angrep og terroraksjoner (Kruke, Olsen & Hovden, 2005). Innsatsen ved større komplekse kriser vil dermed ofte overgå håndteringskapasiteten til den enkelte beredskapsaktør eller organisasjon (Rietjens & Bollen, 2008; Kristiansen, Magnussen & Carlström, 2008, 2017; Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, Olsen & Pettersen, 2016; Eriksen, 2017; Fredhom & Göransson, 2006; Andersson, Carlström, Ahgren & Berlin, 2014; Thomson & Perry, 2006). For å møte utfordringene ønsker regjeringen i Norge å videreutvikle det sivil-militære samarbeidet innenfor rammen av totalforsvarskonseptet. Det innebærer blant annet økte krav om et godt sivil-militært samarbeid (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018; Norheim-Martinsen, Bjerga, Endregard, Håkenstad, Johansen, Listou, Romarheim & Thomstad, 2019). Det stadfester den økende gjensidige avhengigheten mellom sivile og militære beredskapsaktører (Studer, 2001; Direktoratet for samfunnssikkerhet (DSB), 2013), hvor sivile myndigheter og etaters ansvar er å ivareta samfunnssikkerheten og hvor Forsvarets primær oppgaver består av å sikre Norges suverenitet og ivareta statssikkerheten. Samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet krever dermed at samfunnets samlede ressurser utnyttes på en effektiv og best mulig måte. Det krever imidlertid koordinering og samhandling (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 5; NOU 2012:14; Rietjens & Bollen, 2008; Lango, Læg Reid & Rykkja, 2011; Boin & Bynander, 2015).

I St. Meld. 22 (2007-2008) vektlegges samvirke og samordning for å sikre en helhetlig og samordnet beredskap og krisehåndtering på sentralt-, regionalt- og lokalt nivå. Det fremkommer av meldingen at ingen sektor alene kan forebygge, redusere eller håndtere fremtidens samfunnssikkerhetsutfordringer (Justis- og politidepartementet, 2008). Sådan vil et sivil-militært samvirke være sentralt. Derimot var det ikke før etter Gjorv-kommisjonens granskningsrapport av terrorhandlingene 22.juli 2011 (NOU 2012:14) at samvirke offisielt ble innført som et grunnleggende prinsipp for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012). Granskningsrapporten ga en rekke eksempler på

hvordan ressursene ikke fant hverandre på det som omtales som det mest kritiske tidspunktet i nyere norsk historie. Rapporten påpeker svakheter ved håndteringen som blant annet kunne knyttes opp mot en manglende evne til samhandling mellom nødetatene over tid, samt at evnen og viljen til å lære av tidligere øvelser og hendelser har vært for liten (NOU 2012:14).

Ved å innføre samvirkeprinsippet skal det stilles krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering. Det understreker behovet for at alle virksomheter og nivåer skal ha et aktivt og bevisst forhold til gjensidige avhengigheter og nødvendige samvirkeaktører, både ved forebyggende arbeid og i beredskapssituasjoner (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012). Samvirkeprinsippet kan sådan sees som et godt tiltak hvor individuelle aktører må legge til rette for og planlegge best mulig tverrsektorielt samarbeid med andre relevante aktører (Sørensen, Magnussen, Torgersen, Christiansen & Carlström, 2018). Forskning viser også at samvirke anses som mer fordelaktig og nyttig enn individuelle tiltak (Berlin & Carlström, 2008). Samvirke beskrives blant annet som både demokratiserende og effektivitetsfremmende (Barker, 1993). Derimot mangler samvirkebegrepet en etablert definisjon i Norge (Holtan, Sollid, Fivel, Knutsen, Davidsen, Bjelland & Eidem, 2015; Kristiansen mfl, 2017). En svensk definisjon av samvirke er derimot:

*«Den interaksjonen som skjer mellom to eller flere aktører i den hensikt å samordne sine virksomheter og at samordning av virksomheter innebærer at disse koordineres for å oppnå felles mål. (...) Samvirke er den metoden som velges når de aktørene hvis virksomhet som skal samordnes er selvstendige i forhold til hverandre og ingen part derfor har beslutningsrett overfor den andre» (Wahlberg, Asplund, Beausang & Hartoft, 2003).*

Et godt samvirke forutsetter ifølge Meld. St. 10 (2016-2017) at både tekniske, organisatoriske og menneskelige forutsetninger er på plass. Det innebærer organisering og kultur (Ödlund, 2007; Lango mfl., 2011; Comfort, 1988; Thompson, 2003; Alther & Hage, 1993; Borys & Jemison, 1989), kjennskap og forståelse til hverandres roller og ansvarsforhold (Tierney, Perry & Lindell, 2001), hvor tillit (McEvily, Perrone & Zaheer, 2003; Edelenbos & Klijn, 2007) er viktig for å blant annet skape en gjensidig avhengighet (Hammervoll, 2014). Det forutsetter felles planlegging (Weiseth & Kjelserud, 2008; Engen mfl. 2016), situasjonsforståelse (Endsley, 1988, 1995; Jones & Roelofsma, 2000), kommunikasjon (Jacobsen & Thorsvik, 2013; Rietjens, Verlaan, Zaalberg & De Boer, 2009, Paton & Flin, 1999; Fredhom mfl, 2006),

øvelser (Kristiansen mfl, 2017; Engen mfl, 2016; Andersson mfl, 2014; Kim, 2013; Andersson, Carlström & Berlin, 2013; Lee, Trim, Upton & Upton, 2009; Kristiansen, Sørensen, Carlström & Magnussen, 2017; Løvik, 2010; Cannon-Bowers, Tannenbaum, Salas & Volpe, 1995) og læring og erfaringsdeling (Garvin, 1993; Sommer, Braut & Njå, 2013; Pollestad & Steinnes, 2012; Borell & Eriksson, 2013; Bharosa, Lee & Janssen, 2010; Hoch, 2014). For å oppnå et godt samvirke må partene møtes med en åpen holdning til hverandres perspektiv, kompetanse og ressurser hvor oppmerksomheten rettes mot at oppgaven totalt sett blir løst på best mulig måte (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017; Martin, Nolte & Vitolo, 2016; Berlin & Carlström, 2008; Alexander, 2002; Svedin, 2006).

*«Sammen er vi sterkere og sikrere» (Jens Stoltenberg, 2019).*

## 1.2 Formål og problemstilling

Formålet med oppgaven er med bakgrunn i innledningen å studere samvirke mellom sivile- og militære beredskapsaktører i Rogaland. Ettersom samvirkeprinsippet ikke gir en klar definisjon av samvirke er oppgavens formål å redegjøre for forståelsen de utvalgte beredskapsaktørene i Rogaland har av samvirke og dermed også opparbeide en økt forståelse av hvordan samvirke utfolder seg regionen. Totalforsvarskonseptet vil fungere som en overordnet ramme for oppgaven, noe som også kan bidra til å se paralleller fra et regionalt perspektiv til et nasjonalt perspektiv. Med bakgrunn i oppgavens innledning og formål er følgende problemstilling utarbeidet:

***«Hvordan fungerer samvirke mellom sivile og militære beredskapsaktører i Rogaland?»***

Videre er det utarbeidet tre forskningsspørsmål som skal være behjelpelig ved å svare på den overordnede problemstillingen. Følgende forskningsspørsmål er:

- Hvem er de sentrale beredskapsaktørene i Rogaland, og hva er deres bidrag til det regionale sivil-militære samvirke?
- Hva er de sentrale forutsetningene og utfordringene ved det sivil-militære samvirke?
- Hvilken forståelse har beredskapsaktørene av begrepet samvirke, og samsvarer forståelsen mellom aktørene?

### 1.3 Avgrensning

Oppgaven er avgrenset til å studere hvordan samvirke fungerer mellom sentrale sivile og militære beredskapsaktører innen totalforsvaret i Rogaland. Hendelser av et større skadeomfang vil ofte kreve deltagelse fra flere aktører på flere hierarkiske nivå (Flin & Arbuthnot, 2002; Løvik, 2010; Hovden, 2012), men grunnet oppgavens størrelse og omfang har jeg valgt å avgrense oppgaven til et regionalt nivå. Aktørene er valgt med bakgrunn i deres rolle og direkte involvering i det regionale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, samt hvordan disse beredskapsaktørene utspiller seg i et sivilt-militært samarbeid og samvirke. Samvirke under uønskede hendelser og ved krisehåndtering er dermed ikke gjort rede for i oppgaven.

Det betyr også at oppgaven ikke vil være i stand til å måle hvorvidt samvirke og beredskapen i Rogaland er bra eller dårlig. Heller vil oppgaven fokusere på aktørenes forståelse av samvirke og hvilke forutsetninger som legges til grunn. På samme måte vil heller ikke oppgavens størrelse og omfang kunne si noe om privat-offentlig samarbeid, som innebærer aktører som også er en del av totalforsvaret. Det er samarbeidspartnere fra næringslivet og industrien som vil ha ansvar for ulike kritiske samfunnsfunksjoner og infrastruktur. Det er også aktører som i økende grad vil spille en stor rolle i totalforsvaret, og som sådan er viktige samarbeidspartnere for sivile og militære beredskapsaktører i fred, krise og væpnet konflikt (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Det betyr at det er flere aktuelle aktører, for eksempel Avinor, NVE, Statens Vegvesen og så videre, som ikke er inkludert i oppgaven, men som alle er betydelige for å styrke totalberedskapen.

### 1.4 Oppgavens disposisjon

Oppgaven består av syv kapitler, i tillegg til forord, sammendrag, referanseliste og vedlegg. I kapittel 1 presenteres bakgrunn og tidligere forskning, formål, problemstilling og tilhørende forskningsspørsmål. Deretter følger en gjennomgang av kontekst og omstendigheter knyttet til oppgavens tema og formål i kapittel 2. I kapittel 3 vil det redegjøres for oppgavens teoretiske rammeverk. Her står klassifiserende teori og beskrivende begrep sentralt. Teori knyttet til samvirke, beredskap, øvelser og læring, samt krisebegrepet vektlegges. Videre presenteres den metodiske tilnærmingen i kapittel 4. Det vil være en beskrivelse av hvordan jeg har gått frem for å besvare problemstillingen. Det empiriske grunnlaget vil så fremlegges i kapittel 5, for så å drøftes opp mot det teoretiske rammeverket i kapittel 6. Det vil i det avsluttende kapitlet, i kapittel 7 gis en konklusjon på oppgavens problemstilling.

## 2. Kontekst

I dette kapitlet presenteres de kontekstuelle rammene for oppgaven. Det vil innledningsvis redegjøres for samfunnssikkerhetsbegrepet og nasjonale prinsipper for samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet. Deretter følger en gjennomgang av totalforsvarskonseptet. Avslutningsvis vil det redegjøres for det hva som legges til grunn i et sivilt-militært samarbeid. Formålet og kapitlets hensikt er å gi en utvidet forståelse av de bakenforliggende forholdene som legges til grunn for oppgaven og arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

### 2.1 Samfunnssikkerhet

Samfunnssikkerhet er et tvetydig og omdiskutert begrep både i norsk politisk sammenheng og i internasjonal akademisk kontekst (Fimreite, Lango, Lægreid & Rykkja, 2014, s. 17). Begrepet er tverr- og flerfaglig i sin natur og krever dermed et tverrfaglig samarbeid (Engen mfl, 2016, s. 25-27). Samfunnssikkerhet ble først definert i St. Meld. 17 (2001-2002) som: «*Den evne samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger*» (Justis- og politidepartementet, 2002). Denne definisjonen har i ettertid fremstått som den mest omforente (Kruke mfl., 2005). I Meld. St. 10 (2016-2017) legges det til at ulike påkjenningene eller hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017). Påkjenninger og hendelser må ifølge Kruke mfl. (2005) videre vurderes i lys av noen generelle kriterier: (1) *Ekstraordinære påkjenninger og tap*: store hendelser som samfunnet ikke kan håndtere ved hjelp av ordinære rutiner. (2) *Kompleksitet og gjensidig avhengighet*: hendelser eller forebygging av hendelser i teknologiske og sosiale systemer med sterk gjensidig avhengighet. (3) *Tillit til vitale samfunnsfunksjoner*: hendelser eller forebygging av hendelser som undergraver tilliten til at samfunnets institusjoner ivaretar den individuelle og kollektive tryggheten.

Samfunnssikkerhet handler om politikk og tiltak som skal sikre at vitale funksjoner i samfunnet fungerer og gjør at befolkningen kan leve i samfunnet uavhengig av styresett og landegrenser. Det vil imidlertid være et gjensidig interessefellesskap mellom samfunnssikkerhet og statssikkerhet, hvor statssikkerhet tradisjonelt sett har hatt et territorielt fokus ved å sikre landegrenser og statsbærende institusjoner. Derimot vil både strategier, politisk handlingsrom og virkemidler være forskjellig for å håndtere henholdsvis statssikkerhet og samfunnssikkerhet (Kruke mfl. 2005). Samfunnssikkerhet knyttes primært til nasjonalt nivå, men handler likeså

om de regionale og lokale forholdene ettersom uønskede hendelser ofte vil skje innenfor et geografisk avgrenset område. Det betyr at materielle, organisatoriske og menneskelige ressurser må være tilgjengelig regionalt og lokalt for å kunne forebygge og håndtere uønskede hendelser. Det må dermed foreligge et samarbeid og omfattende samvirke blant alle nivåene i samfunnet, fra regjeringen, til fylkesmenn og kommuner, til nødetatene og så videre. Med andre ord kan ingen sektor i det norske samfunnet alene klare å håndtere store hendelser og ulykker (Engen mfl.2016, s. 282).

## 2.2 Nasjonale prinsipper for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap skal også ta utgangspunkt i de nasjonale samfunnssikkerhet- og beredskapsprinsippene: ansvar, likhet, nærhet og samvirke.

Prinsippene beskrives i en rekke Stortingsmeldinger, blant annet Meld. St. 29 (2011-2012) og Meld. St. 10 (2016-2017):

1. *Ansvarsprinsippet* innebærer at den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.
2. *Likhetsprinsippet* innebærer at den organisasjon man opererer med under kriser i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjonen man har til daglig. Prinsippet kan sees som en utdypning av ansvarsprinsippet ved at man ikke skal endre ansvarsforholdene internt i og mellom organisasjoner i forbindelse med krisehåndtering.
3. *Nærhetsprinsippet* betyr at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå. Den som har størst nærhet til krisen, vil vanligvis være den som har best forutsetninger til å forstå situasjonen og dermed være best egnet til å håndtere den.
4. *Samvirkeprinsippet* betyr at myndigheter, virksomheter eller etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Prinsippene skal være styrende for målet om at samfunnet skal kunne forebygge og håndtere kriser på en effektiv måte (Justis- og politidepartementet, 2002) og gjelder for alle typer kriser (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017). Prinsippene skal også følges uansett hvilket myndighetsnivå krisen ledes fra, og det skal vies oppmerksomhet til dem under hele prosessen (Engen mfl., 2016, s. 283). Samvirkeprinsippet skal også gjennomsyre planverk, rutiner og prosedyrer, og samvirkeøvelser med relevante aktører skal vektlegges (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012).

### 2.3 Totalforsvarskonseptet

Totalforsvaret er en fellesbetegnelse på ordninger som til enhver tid regulerer den gjensidige støtten og samarbeidet som legger til rette for at Forsvaret og det sivile samfunn skal kunne forebygge, planlegge for, og håndtere kriser i fred, sikkerhetspolitiske kriser, væpnet konflikt og krig (Norheim-Martinsen mfl., 2019, s. 13; DSB, u.å.). I utgangspunktet var totalforsvaret etablert for å skape en sammenheng mellom freds- og krigsberedskap (Forsvarsdepartementet, 1946). Totalforsvaret var da den alliansefrie småstatens svar på faren for total krig. Grunnprinsippet var at samfunnets samlede ressurser om nødvendig skulle kunne mobiliseres for forsvaret av landet (Norheim-Martinsen mfl., 2019, s. 11), hvor tanken var at det sivile samfunnet skulle støtte opp om Forsvaret. Krigsberedskapen ble derimot tonet betraktelig ned etter oppløsningen av Sovjetunionen og Warszawapakten på begynnelsen av 1990-tallet (ibid., 2019, s. 12; Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Totalforsvaret har likevel vært fremtredende gjennom årene, blant annet hvor fokuset mot en økende sårbarhet i samfunnet har vokst seg større (NOU 2000:24), noe som har medført behov for et mer dynamisk totalforsvar som tar hensyn til endringer i den sikkerhetspolitiske og samfunnsmessige utviklingen. Fra en beredskap rettet mot ytre fiender ble beredskapsarbeidet justert mot indre anliggender både på nasjonalt og lokalt nivå, der statlige og kommunale myndigheter gis nye roller i arbeidet med å skape et mindre sårbart og mer robust samfunn (Kruke mfl. 2005).

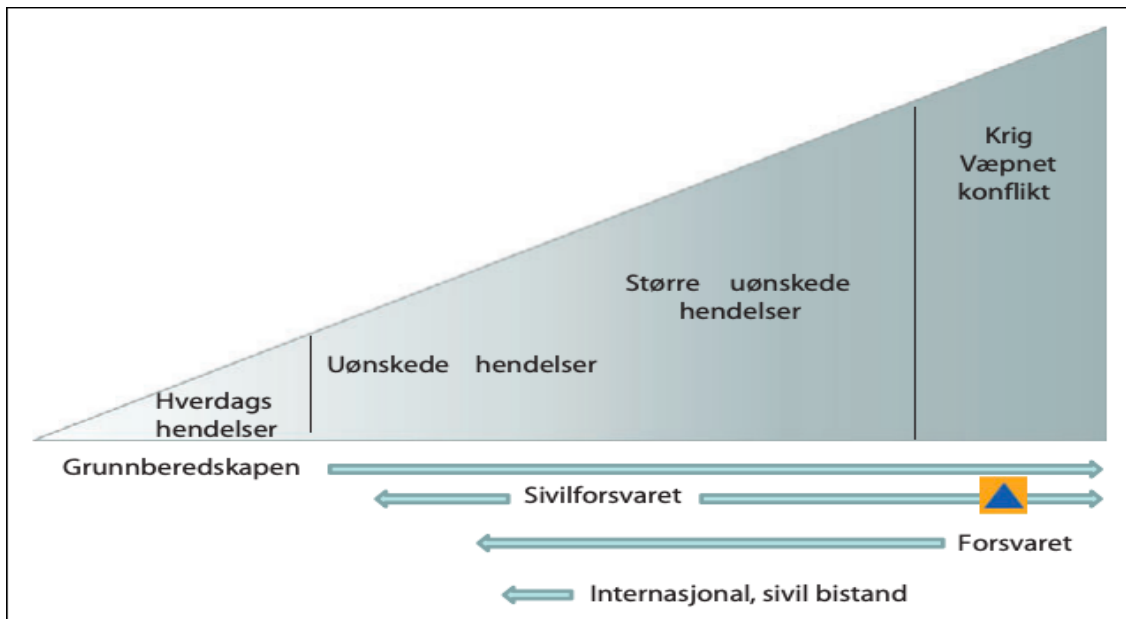
Terrorangrepet mot USA 11. september 2001 illustrerte hvilken alvorlig trussel internasjonale terrornettverk utgjør mot samfunnet og i ytterste konsekvens mot statssikkerheten. Det medførte at myndighetene i Norge innså behovet for et Forsvar som kunne bidra til å sikre et stadig mer sårbart samfunn mot både menneskeskapte og naturlige trusler, og totalforsvaret ble igjen satt på dagsorden (Norheim-Martinsen mfl, 2019, s. 12). I Langtidsplanen for forsvarssektoren perioden 2005-2008 gis Forsvaret oppgaven om å bidra til å ivareta norsk samfunnssikkerhet, redde liv og begrense konsekvenser av ulykker, katastrofer, anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører (Forsvarsdepartementet, 2004). Det signaliserte starten på en økende gjensidighet mellom Forsvaret og det sivile samfunnet. I 2004 sluttet Stortinget seg til en utvidelse og modernisering av totalforsvarskonseptet som skulle tilpasses dagens utfordringer (Norheim-Martinsen mfl., 2019, s. 16). Siden den gang har konseptets grunnprinsipp vært at samfunnets samlede ressurser, om nødvendig også private ressurser, skal kunne bidra til forsvaret av Norge (Justis- og politidepartement, 2004).

Trusselbilde har således beveget seg fra fokus på nasjonens og alliertes sikkerhet, til et perspektiv hvor egenproduserte trusler i det moderne risikosamfunnet har større betydning for samfunnets sikkerhet (Kruke mfl. 2005). Det moderne totalforsvaret skal dermed fungere i hele krisespekteret. Et endret trussel- og risikobildet har medført at det ikke lenger er et nasjonalt nødvergeinstrument, men at det skal ha en praktisk anvendelse innenfor en rekke områder og være til gjensidig nytte for Forsvaret og samfunnet for øvrig (Norheim-Martinsen mfl., 2019, s. 12). Det innebærer gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunnet (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Snarere enn å være et konsept i ordets rette forstand er totalforsvarstanken et uttrykk for en ambisjon om å sammenføre samfunnets samlede ressurser på tvers av aktører og sektorer, offentlig som privat, når det måtte være behov for dem (Norheim-Martinsen mfl., 2019, s. 12). Det moderne totalforsvaret baseres derfor på pragmatisme, fleksibilitet og gjensidighet (ibid, 2019, s. 20-21).

## 2.4 Sivilt-militært samarbeid

I arbeidet med samfunnssikkerhet er de operative ressursene viktig, ettersom det er de som gjør en innsats der hendelser inntreffer. Det er brann- og redningspersonell, polititjenestepersonell og ambulanspersonell som er først på ulykkesstedet og redder liv. Det er også personell fra sykehus, Sivilforsvaret, redningshelikoptertjenesten og frivillige organisasjoner som utfører redningsaksjoner og bistår mennesker i nød. Sammen med Forsvaret, utgjør disse operative ressursene sydspissen i arbeidet med samfunnssikkerhet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017). Det er viktige instanser for å styrke håndteringsevnen for oppgaver i fredstid, krise og krig. Den eksisterende beredskapen som til enhver tid befinner seg i ulike sektorer betegnes som grunnberedskapen, det innebærer blant annet kommuner, nødetatene og andre aktører med beredskapsansvar. Grunnberedskapen vil likevel i gitte situasjoner ha behov for forsterkninger i form av materiell, personell eller kompetanse (NOU 2013:5). Dermed vil et sivilt-militært samarbeid omfatte samarbeid på alle nivå og dekker med andre ord et bredt felt med ulike aktører. Slik vil også sivilt-militært samarbeid i stor grad være situasjonsbetinget (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Sivilforsvaret som statlig forsterkning vil i enkelte mindre, ekstraordinære hendelser kunne bistå med utvalgte kapasiteter, men i hovedsak nyttes i hendelser som er større i volum og/eller kompleksitet. Forsvaret er derimot dimensjonert og innrettet for å håndtere hendelser i krig, men som også har en rekke kapasiteter som er relevant forsterkning i et spekter av uønskede hendelser i fredstid (NOU 2013:5). Figur 1 illustrerer spekteret fra fredstidshendelser til kriser og krig:





Figur 1. Spekteret fra fredstidshendelser til kriser og krig (NOU 2013:5).

Med andre ord vil Forsvaret i noen tilfeller støtte sivil virksomhet, mens i andre situasjoner vil Forsvaret støttes av sivile ressurser. Forsvarets støtte reguleres gjennom bistandsinstruksen hvor formålet er å fastsette bestemmelser om Forsvarets bistand til politiet og gi aktuelle sjefer i Forsvaret og politiet retningslinjer for prosedyrer, samhandling og anmodning om bistand. Forutsetningene for bistand er derimot at Forsvaret kan bistå politiet dersom bistanden som ytes er forenlig med Forsvarets primæroppgaver. I tillegg skal politiets egne personell- og/eller materielle ressurser normalt være uttømt eller funnet utilstrekkelig for å løse oppdraget. Det kan bes om bistand ved forebygging og bekjempelse av anslag av særlig skadevoldende eller omfattende karakter, da som vakthold og sikring av objekter og infrastruktur, ettersøking og pågrepelse av personer som kan sette menneskers liv og helse eller vesentlige samfunnsinteresser i alvorlig fare, og ulykker, naturkatastrofer og lignende for å verne menneskers liv og helse, eiendom og for å opprette ro og orden (Forsvarsdepartementet, 2017).

I 2015 endres politiloven, blant annet lovfestes det i §27 første ledd at Forsvaret kan utøve makt innenfor rammene som følger av §6 i sin bistand til politiet (Politiloven, 1995). I 2017 blir også bistandsinstruksen forenklet og forkortet, hvor det gjøres en rekke kutt i beslutningskjeden, og skillet mellom håndhevelsesbistand og alminnelig bistand fjernes. Alle beslutninger om anmodning og innvilgelse av bistand kan dermed tas innad i etatene, som regel i Forsvarets operative hovedkvarter og i det relevante politidistrikt eller Politidirektorat. Det sikrer at beslutninger om bistand kan tas raskere i en mulig krisesituasjon (Forsvarsdepartementet &

Justis- og beredskapsdepartementet, 2017). Det tilrettelegges også for et enda bedre samarbeid mellom politiet og Forsvaret (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Innad i politidistriktene er Heimevernet (HV) den viktigste samarbeidspartneren og det foreligger lokale samarbeidsavtaler mellom gitt politidistrikt og HV-distrikt. Sådan kan HV bistå politiet som enkelt avdeling. HV kan pålegges tjeneste for å avverge eller begrense naturkatastrofer eller andre alvorlige ulykker, mens annen bistand reguleres på samme måte som resten av Forsvaret, gjennom bistandsinstruksen (Politidirektoratet, 2011).

Forsvaret er i dag tettere integrert i det sivile samfunnet enn tidligere, og er i stor grad avhengig av varer, tjenester, kompetanse, teknologi og personell fra sivil sektor. Dette gjelder både i fredstid og i krise og væpnet konflikt. Forsvaret er således på flere områder avhengig av at det sivile samfunn fungerer mest mulig som normalt også i krise og væpnet konflikt. Dette gjelder både for den spesifikke sivile støtten til Forsvaret, og for varer og tjenester som Forsvaret har behov for på linje med andre aktører. Disse forholdene forsterker den gjensidige avhengigheten mellom Forsvaret og det sivile samfunnet (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018).

#### 2.4.1 Militære styrkers involvering i sivil krisehåndtering

Alexander (2002) redegjør for to tilnærminger knyttet til hvilken grad militære styrker skal involveres i sivil krisehåndtering, henholdsvis «civil defence» og «civil protection». Utviklingen fra «civil defence» til «civil protection» kan også knyttes til den utviklingen totalforsvarskonseptet har gått og går igjennom. Tilnærmingen «civil defence» oppsto i etterkant av andre verdenskrig og under den kalde krigen. Tilnærmingen vektlegger autoritære teknikker og innskrenkning av individuell frihet i håndteringen av sivilbefolkningen. «Civil protection» fokuserer derimot på et samvirke og gjensidig informasjonsdeling mellom det militære og det sivile, og på den måten tilrettelegger for et sivilt-militært samarbeid. Tilnærmingen oppsto når behovet for autoritære teknikker for å håndtere sivilbefolkningen gradvis avtok og ble svakere, og hvor det istedenfor oppsto et behov for å beskytte sivilbefolkningen som følge av hendelser bestående av jordskjelv, orkaner, flom og transportulykker. Dermed ble det et økende fokus på god håndtering i sivile kriser, og hvor man innså at slike kriser ikke effektivt ville la seg løse gjennom militære midler.

### 3. Teori

I dette kapitlet presenteres det teoretiske rammeverket for oppgaven. Først vil det redegjøres for krisebegrepet og krisefaser. Deretter vil teori om beredskap og beredskapsplanlegging presenteres, med hovedvekt på trening og øvelser, samt læring, som viktige faktorer. Det vil så gjøres rede for teori om samvirke, samvirkeperspektiv og forutsetninger for samvirke.

#### 3.1 Ulykker, kriser og katastrofer

##### 3.1.1 Krisedefinisjoner

Forskningslitteraturen består av flere definisjoner av krisebegrepet og oppfattelsen er dermed ulik. Definisjonene har likevel flere felles karakteristikk og tilbyr hver på sin måte sentrale trekk i beskrivelsen av en krise (Engen mfl., 2016, s. 261). I NOU 2000:24 defineres kriser som en hendelse som har et potensial til å true viktige verdier og svekke en virksomhets evne til å utføre viktige samfunnsfunksjoner. Dette er en bred og overordnet definisjon. Kriser vil være alltid være forskjellige og krisens karakter er avhengig av hvilke konsekvenser den medfører, hvor raskt situasjonen inntreffer og utvikles, samt hvor godt samfunnet er forberedt på å møte situasjonen. Ifølge Rosenthal, Charles & t´ Hart (1989) er kriser en alvorlig trussel mot struktur, verdier og normer i et sosialt system som under tidspress og usikkerhet gjør det nødvendig å foreta kritiske beslutninger. Boin, t´ Hart, Stern & Sundelius (2005) supplerer ved å si at en krise kan forstås som en kontinuerlig serie av kritiske avgjørelser. Rykkja (2008) sier at jo mer grunnleggende verdier krisen rammer, jo dypere går den. Det kan dermed være nødvendig å se kriser i relasjon til andre uønskede hendelser som ulykker og katastrofer (Quarantelli, 2000). Hollnagel (2004) definerer en ulykke som en ikke planlagt hendelse eller omstendighet som inntreffer uforutsigbart og uten tydelig menneskelig intensjon eller observerbar årsak, som fører til tap eller skade. En større ulykke er en akutt hendelse som umiddelbart eller senere medfører flere alvorlige personskader og/eller tap av menneskeliv, alvorlig skade på miljøet og/eller tap av større økonomiske verdier (Engen mfl. 2016, s. 262). Quarantelli (2000) skiller dermed hendelsene fra hverandre basert på størrelse og omfang, nødvendige ressurser, samt den effekten hendelsen har på enkeltmennesker, organisasjoner, lokalsamfunn og storsamfunn. Tabellen under skisserer noen sentrale forskjeller mellom ulykker, kriser og katastrofer. I tabellen på neste side skisseres noen sentrale forskjeller mellom ulykker, kriser og katastrofer.

	<b>Omfang:</b>	<b>Ressursbehov:</b>	<b>Mobilisering:</b>
Ulykke	X	X	Lokal
Krise	XXX	XXX	Lokal
			Regional
Katastrofe	XXXX	XXXX	Lokal
			Regional
			Nasjonal
			Internasjonal

*Tabell 1. Ulykker, kriser og katastrofer: sentrale forskjeller. (Engen mfl. 2016).*

En ulykke kategoriseres derfor gjerne som en uønsket hendelse av mindre omfang som etablerte responsstrukturer lokalt kan håndtere. En krise defineres er derimot en uønsket hendelse av et større omfang som krever en mer omfattende respons og derigjennom en mobilisering lokalt og gjerne også regionalt. En katastrofe er en hendelse som medfører større ødeleggelser på infrastruktur, en hendelse som krever mobilisering av mer omfattende responskapasiteter nasjonalt, men også noen ganger internasjonalt (Engen mfl., 2016, s. 262). Videre kan uønskede hendelser grovt deles inn i henholdsvis natur- og menneskeskapte hendelser (Hammervoll, 2014, s. 27). Se vedlegg A for inndeling og eksempler på ulike hendelser.

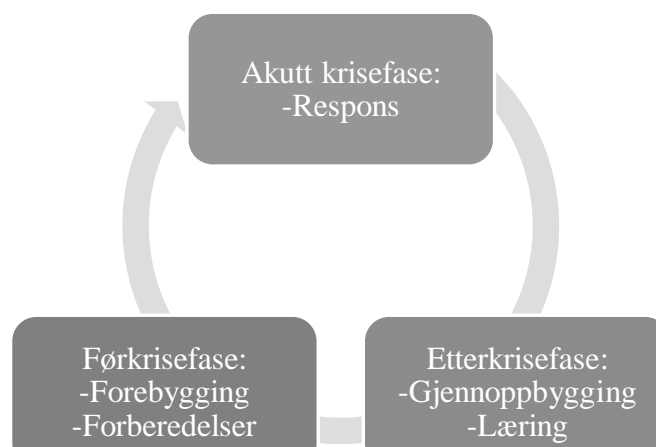
En krise er med andre ord en større uheldig situasjon eller hendelse som medfører en uønsket endring fra en normaltilstand til en ekstraordinær situasjon, og som påvirker situasjonen til mange og/eller påvirker et større geografisk område (Kristiansen mfl. 2017, s. 23-24, jf. Sivilbeskyttelseslovens (2010) definisjon). Omfang og ressursbehov ved større uønskede hendelser kan også medføre at lokale aktører og samfunnsfunksjoner har problemer med å håndtere situasjonen og opprettholde sin funksjon. Det er med andre ord en hendelse som er mer omfattende enn det det vanlige beredskapsapparatet kan håndtere alene eller ved bruk av egne ressurser (Engen mfl., 2016, s. 260-262 ). Det vil ofte oppstå et behov hvor offentlige, private og frivillige aktører jobber sammen og samvirker, på tvers av organisatoriske og sektorielle grenser (Kristiansen mfl., 2017, s. 24). Katastrofer vil også kreve mobilisering av nasjonale og til og med internasjonale ressurser.

### 3.1.2 Krisefaser

En krise forbindes ofte med akuttfasen hvor energi utløses og viktige verdier står på spill, blant annet definerer Fritz (1961) kriser som hendelser avgrenset i tid og rom. I en slik forståelse av

krisebegrepet blir krisehåndtering gjerne sett på som håndtering av unntak (Roux-Dufort, 2007), for eksempel hendelser som trafikkulykker, flommer, branner og jordskjelv. Dette er hendelser som kan sees som avgrenset i tid og rom (Engen mfl. 2016, s. 264). Den akutte fasen kan imidlertid også sees i sammenheng med andre krisefaser. Forskere presenterer ulike faseinndelinger (Turner, 1976; Olson 2000; Kruke 2010, 2012). Felles for de fleste av dem er at de inneholder tre grunnleggende faser. Vanligvis presenteres fasene som en lineær prosess fra førkrisefase via akutt krise til etterkrisefasen. Den lineære faseinndelingen peker på at en krise har en klart definert start og slutt. Med andre ord en forenklet kriseforståelse (Engen mfl. 2016, s. 264).

Ved å benytte et utvidet krisebegrep sees derimot den akutte hendelsen i sammenheng med hva som skjer før hendelsen og i etterkant. Kriser er dermed ikke nødvendigvis noe ekstraordinært som plutselig inntreffer uten forvarsel (Engen mfl., 2016, s. 264). Kruke (2012) viser dermed faseinndelingen som en sirkulær prosess, hvor tanken er at man alltid vil komme tilbake til en ny normal tilstand etter en krise, altså til en ny førkrisefase. Det innebærer å ikke gå tilbake til status quo, til situasjonen som skapte krisen. Forhåpentligvis vil det oppstå en ny, mer robust førkrisefase som følge av læring av beredskap og krisehåndtering. Tanken bak en førkrisefase er at man skal være mer oppmerksom på svake signalene på at noe kan være galt og at man er på vei inn i en akutt krise (Weick, Sutcliffe & Obstfeld, 1999, Weick & Sutcliffe, 2001; Weick, 2001). Blant annet vektlegger Drennan & McConnell (2007) viktigheten av å identifisere trusler og vurdere potensielle risikoer i førkrisefasen. Med det utgangspunktet sees ikke kriser som enkeltstående hendelser, men hendelser som har sine forklaringer lenge før den akutte fasen. Den akutte fasen må sees i sammenheng med førkrisefasen for å skape en helhetlig tilnærming til samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet (Engen mfl. 2016, s. 264; Kruke, 2012):

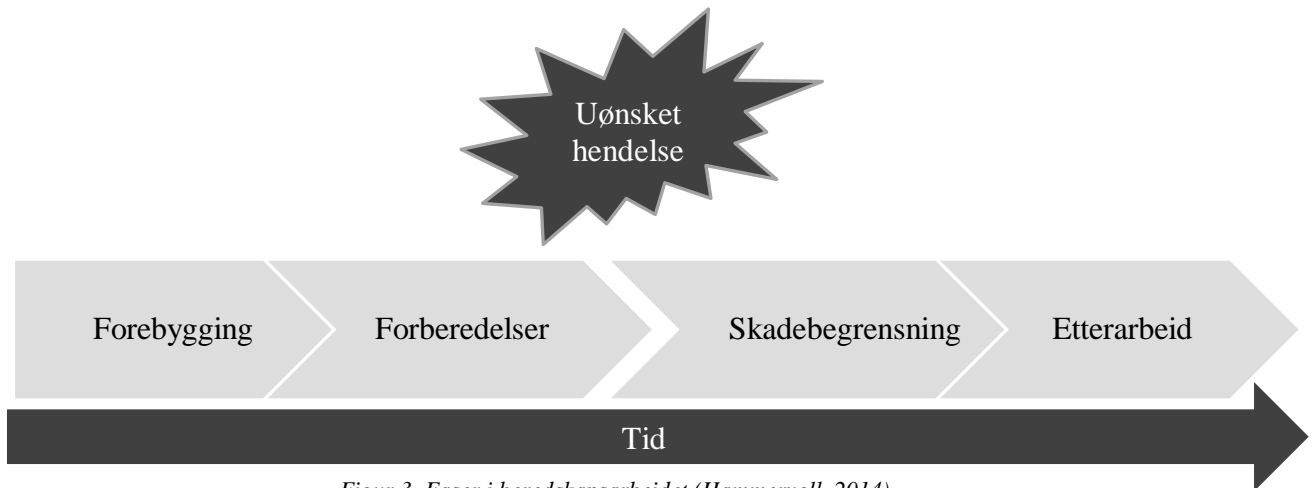


Figur 2. Krisefaser som en sirkulær prosess (Engen mfl. 2016; Kruke, 2012).

Kruke (2012) sier dermed at det er en klar sammenheng mellom hva som gjøres av forebygging og beredskapsforberedelser i en førkrisefase, og mulighetene for en effektiv håndtering av de kriser som likevel utvikler seg. Dette får også implikasjoner for etterarbeid og læring i etterkrisefasen. En sirkulær prosess vil dermed bevege seg fra en etterkrisefase til en ny førkrisefase, i påvente av den neste krisen. Det er imidlertid slik at den neste krisen også kan ramme uforberedt. Det kan ha flere årsaker og arte seg forskjellig. For det første etableres det ofte en hendelsesorientert tilnærming til sikkerhets- og beredskapsarbeid ettersom det er naturlig å tenke at en viktig prioritering er å forhindre at en krise skal skje igjen. Denne tilnærmingen bør imidlertid skiftes ut med en risikobasert tilnærming som vektlegger fremtidige trusler. For det andre lar vi oss overraske over den neste krisen (Engen mfl. 2016, s. 266). Det betyr i bunn og grunn å være forberedt på det uventede (Weick & Sutcliffe, 2001).

### 3.2 Beredskap og beredskapsplanlegging

Beredskap betyr grovt sett «å være beredt» (Engen mfl. 2016, s. 280; Hammervoll, 2014, s. 27; Kristiansen mfl. 2017, s. 20; Eriksen, 2017, s. 11). Beredskap handler dermed på mange måter å forberede seg på å håndtere ekstraordinære hendelser. Ifølge Weick & Sutcliffe (2001) innebærer beredskap å være godt forberedt og forberedt på det uventede. Formålet er å forutse mulige trusler og utfordringer slik at de kan håndteres på en effektiv måte, for så å etablere ressurser og utstyr for å håndtere disse (Engen mfl., 2016, s. 280). Å bygge opp et beredskapssystem er både komplekst og sammensatt (Kristiansen mfl. 2017, s. 19), og vil dermed bygge på flere aktiviteter (Engen mfl. 2016, s. 280). Beredskapsarbeidet skjer både i forkant for å forebygge (unngå eller redusere sannsynligheten for uønskede hendelser) eller for å forberede hvordan eventuelle hendelser skal håndteres, men også etter at en uønsket hendelse har oppstått, for å begrense skadeomfanget (Hammervoll, 2014, s. 27). Det er ulike tilnærminger til beredskapsarbeid, men flere støtter seg på offentlige etaters beredskapsorganisering og engelsk faglitteratur (Kristiansen mfl., 2017, s. 20; Hammervoll, 2014). Begreper som ofte benyttes er mitigation, preparedness, response og recovery (Mileti, Drabek & Haas, 1975; U.S. Department of Homeland Security, 2017). Hammervoll (2014) benytter begrepene for å beskrive faser i beredskapsarbeid for alle typer uønskede hendelser, fra det minste branntilløp til den størst tenkbare naturkatastrofe. Figur 3 illustrerer hvordan:



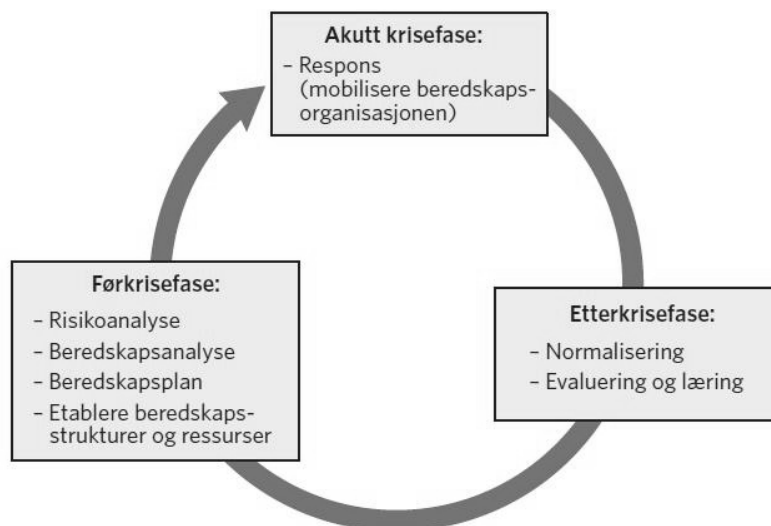
Figur 3. Faser i beredskapsarbeidet (Hammervoll, 2014).

Den praktiske utførelsen vil derimot være avhengig av type hendelse. Ifølge Hammervoll (2014) vil noen uønskede hendelser ikke ha særlig forebygging og forberedelser i forkant og skadebegrensningen må dermed tas på sparket, mens andre hendelser kan forberedes og forebygges. Beredskapsarbeidet for uventede hendelser som oppstår jevnlig kan dermed alternativt illustreres som et hjul (Kristiansen mfl. 2017, s. 20), som i figur 6.



Figur 4. Beredskapssirkelen (U.S. Department of Homeland Security, 2017).

Engen mfl. (2016) benytter samme prosessstilnærming og sier beredskapsarbeidet må sees som en kontinuerlig prosess som aldri blir ferdig, hvor målet er å forberede seg på å håndtere kriser som ikke kan forebygges. På den måten inngår beredskapsfasene som en naturlig del av krisefaseinndelingen, slik som figur 7 illustrerer:



Figur 5. Faser i beredskapsarbeid i relasjon til krisefaser (Engen mfl, 2016).

Ved å gjennomføre analyser av risiko etableres det en oversikt over aktuelle trusler eller farer, både som historisk sett har påvirket samfunnet, samt framtidens nye potensielle trusler (Perry & Lindell, 2003). En beredskapsanalyse vil både gi rammer for hendelser det skal etableres beredskap for, samt dimensjonering av beredskapen for disse hendelsene. En beredskapsplan vil dokumentere den beredskapen som etableres (organisering, utstyr og ressurser) på bakgrunn av analysene. Beredskapsplanen skal sikre at responsen i en krise er planlagt, forutsigbar, effektiv og koordinert. Relevant trening og øving, samt mobilisering i krisesituasjoner, gir grunnlag for evaluering av beredskapen som er etablert. Lærdom fra evalueringer og erfaringer, samt kunnskapsproduksjon må så benyttes som grunnlag for oppdatering av analyser, dokumentasjon og øvelser. Sådan kan beredskapsplanlegging, trening og øving både handle om en spesifikk trussel og om fleksibilitet og tilpasning til uventede krisesituasjoner (Engen mfl. 2016, s. 280-286). Ifølge Engen mfl. (2016) må dermed beredskapsplaner sees som et levende dokument som krever kontinuerlig oppdatering og tilpasning.

### 3.2.1 Beredskapsplanlegging

En relevant planleggingsprosess for beredskap skal resultere i et oppdatert planverk som bygger på beredskapsproduktet, justeringer og oppdateringer som følge av endringer i forutsetninger og læringsmomenter etter øvelser og hendelser, så vel som behovsavklaringer, deltakelse og strategier. Derimot finnes det flere måter å gjennomføre beredskapsplanlegging på, alt etter hvilke prioriteringer, deltakelse, politiske føringer og maktkonstellasjoner som legges til grunn (Engen mfl., 2016, s. 287). Ifølge Weiseth & Kjeserud (2008) skal beredskapsplanleggingen resultere i en plan som beskriver hvem som har ansvar for hva, hvor, når og hvordan



beslutninger skal fattes. Engen mfl. (2016) henviser til en rekke forskere som hver for seg tilbyr retningslinjer eller kriterier for beredskapsplanleggingen. Basert på disse er følgende retningslinjer utarbeidet:

(1) *Så korrekt kunnskap som mulig* innebærer at beredskapsplanleggingen bør ledes av kvalifiserte og kompetent fagpersonell som kjenner til gjeldende lover og regler, metodikk og verktøy for planleggingsprosessen. Planleggingen må også baseres på så korrekt kunnskap om trusselen som mulig, samt mulige løsninger for håndtering. Dermed bør planleggingen integrere alle tilgjengelige ressurser og kompetanser, offentlige, private og frivillige. (2) *Kunnskap om menneskelige reaksjoner og kapasiteter* som betyr at planleggingen må inkludere refleksjoner og kartlegging av hva som finnes av kompetanse og ressurser i det området det planlegges for. (3) *Planlegge for hensiktsmessig respons* innebærer at beredskapsplanen skal sikre prioriteringer av liv og helse i tillegg til å møte prioriterte behov med relevante ressurser på den mest effektive og passende måten. Trusselbilde må dermed evalueres kontinuerlig. (4) *Sikre samvirke* som betyr at beredskapsplanen tydelig presiserer involverte aktørers ansvarsforhold. Planen må også være kompatibel med planer i andre relevante organisasjoner på samme nivå, og de på lavere og høyere nivå. Det medfører behov for vertikal og horisontal koordinering, og koordinering på tvers av organisasjonsgrenser. Organisasjonene må kjenne til hverandres mandat, strukturer, kapasiteter og begrensninger, samt hvordan de er avhengig av hverandre. (5) *Helhetlig tilnærming og generelle prinsipper* betyr at planleggingsprosessen må integrere planer for hver enkelt samfunnstrussel inn i en helhetlig tilnærming for å håndtere ulike trusler. Den bør være generisk heller enn hendelsesspesifikk. Planleggingen bør dermed baseres på noen generelle prinsipper og skrives på en enkel og utvetydig måte. Slik kan beredskapsstrukturer og strukturer for krisehåndtering benyttes i ulike typer hendelser. (6) *Trening og øving* er viktig for at alle relevante aktører trener på de oppgavene og prosedyrene som er nødvendig for at de skal kunne fylle sin rolle i en situasjon som krever mobilisering av hele eller deler av beredskapsorganisasjonen. Effektiv planlegging bør dermed inneholde testing av planen og de forutsetningene som er lagt til grunn, samt teste prosedyrer, nivået på de ansatte, fasiliteter, utstyr og ressurser, for eksempel gjennom øvelser. (7) *Prosess versus produkt* betyr at effektiv planlegging er en kontinuerlig prosess som må ta hensyn til at omgivelser, trusler, utstyr og ansatte forandrer seg over tid. Det må foreligge en evne til å omstille seg for å møte disse endringene. En oppdatert beredskapsplan kommer dermed ut av en fortløpende planleggingsprosess som tar inn over seg den dynamiske virkeligheten og sørger for at beredskapen reflekterer faktiske trusler, og at den bygger på definerte fare- og

ulykkessituasjoner, og at den er dimensjonert i henhold til ytelseskrav. (8) *Planlegging og krisehåndtering er to forskjellige aktiviteter som ikke må forveksles, men som likevel er gjensidig avhengig av hverandre. Dermed skal beredskapsplanen inneholde refleksjoner om hvordan planen forholder seg til de øvrige krisefasene.*

### 3.2.2 Øvelser og trening

Øvelser er en vanlig metode for å forberede ulike grupper i samfunnet på håndtering av mulige kriser. Opprinnelsen er militær, men har senere fått en sentral plass i samfunnssikkerhetsarbeidet, delvis på bakgrunn av den nære tilknytningen mellom sivil beredskap og det militære (Fimreite mfl., 2014, s. 145). Øvelser anses som viktig ettersom det vil øke bevisstheten om og kompetansen til å håndtere en reell krise (ibid., 2014, s. 147). Ifølge Boin, Kofman-Bos og Overdijk (2004) er grunntanken at man vil være bedre rustet til å takle en krise dersom man har trent på en liknende situasjon. Kristiansen mfl. (2017) sier også at alle relevante aktører må involveres i trening og øvelser for å oppnå samvirke. I den sammenheng skilles det mellom trening og øvelser (Kristiansen mfl., 2017, s. 27). Trening handler om enkeltferdigheter og den enkeltes kjennskap til krav om egen posisjon, prosedyrer og utstyr. Trening danner dermed grunnlag for øving. Øvelser vil validere eller teste relevansen og effektiviteten til den enkeltes trening, undersøke hvorvidt beredskapsplanen fungerer slik den er tiltenkt (Perry & Lindell, 2003), samt vise kvaliteten på samvirke, samhandling og kommunikasjon mellom personer, enheter og organisasjoner (Engen mfl., 2016, s. 363; Fimreite mfl., 2014, s. 147). I dag blir trening vanligvis valgt basert på hvilken hendelse en har behov for å trene på. Det er da lett å ignorere eller glemme teamprosesser og teamarbeid som også må trenes (Eriksen, 2017, s. 23). Ettersom dagens kriser sees som mer komplekse, grenseoverskridende og sammenkoblede enn tidligere (Rosenthal, 1998; Perrow, 1984; Boin & Lagadec, 2000; Wise, 2002; Perrow, 2007) vil samordning i kriser være sentralt (Fimreite mfl., 2014, s. 145). Samordning eller samvirke under øvelser vil således gjøre det enklere å jobbe sammen når det virkelig gjelder. Øvelser gir også mulighet til å øke kunnskapen om egne arbeidsoppgaver og se egen posisjon i relasjon til andre aktører (Engen mfl., 2016, s. 363). Trening og øvelser kan dermed sees som et bindeledd mellom beredskapsplanlegging og allokering av ressurser på den ene siden og håndtering av uønskede situasjoner på den andre siden (Engen mfl., 2016, s. 361-362).

Øvelser gjennomføres jevnlig, men i ulik skala og med forskjellig innretning. De kan ha ulike formål og ulik organisering. Noen øvelser er bredt anlagt, og tar for seg hele prosessen, fra

krisen oppstår og til den avsluttes. I mer avgrensede øvelser handler det ofte om å øve på akuttfasen preget av tidspress og rask beslutningstaking (Fimreite mfl., 2014, s. 147-148). Perry (2004) skiller mellom tabletop-, funksjonelle og fullskalaøvelser. Tabletop-øvelse er den minst komplekse og formelle type øvelse (Engen mfl., 2016, s. 363). Deltakerne presenteres for en tenkt krisesituasjon, og beskriver hvordan de vil opptre og håndtere den. Aktuelle problemstillinger, utfordringer og løsninger diskuteres «over bordet», eller på papiret. Slike øvelser kan involvere hele eller deler av en organisasjon, men omfatter som regel primært ledelsen og andre nøkkelpersoner. En funksjonell øvelse består av en del av organisasjonen som skal øve på en spesifikk situasjon. Øvelsen skal gjennomføres så realistisk som mulig og krever mer planlegging og aktivitet. Målet er ofte å teste en bestemt del av en krise- eller beredskapsplan (Fimreite mfl., 2014, s. 148). Fullskalaøvelser er den mest omfattende og realistiske øvingsformen. Øvelsen ser hvordan organisasjonen som sådan fungerer samlet, samt hvordan samvirke med andre relevante aktører fungerer. Slike øvelser krever betydelige ressurser og planlegging (Engen mfl., 2016, s. 364-365). Den øvelsesformen som derimot er mest hensiktsmessig for å øve ulike etater i å jobbe sammen, er samvirkeøvelser (Kristiansen mfl., 2017, s. 28). Ifølge Andersson mfl (2014) er målet å styrke fokuset på tvers av sektorene, skape felles ledelsesplattformer og en tverrsektoriell nysgjerrighet. Det betyr at de ulike aktørene skal oppnå økt kunnskap om hverandres organisasjoner, bli i stand til å se og forstå hverandres individuelle utfordringer, og gjennom det finne gode felles løsninger på organisatoriske og praktiske problemstillinger (Kristiansen mfl., 2017, s. 28; Svedin, 2006). Ifølge Kim (2013) er det viktig at fokuset for samvirkeøvelser nettopp er det å øve samvirke, framfor at organisasjonene som deltar kun fokuserer på egne definerte mål for øvelsen. Ved å fokusere på elementer ved samvirke under øvelser, som for eksempel å oppmuntre til samvirke, teste alternative strategier, mulighet for å gjøre feil, sammenligne og gjøre felles evalueringer, kan sårbarheter reduseres og beredskapen til å håndtere hendelser som krever samvirke styrkes. Det gjelder uansett scenariooppbygging, ettersom evnen til å samvirke også kan benyttes i andre situasjoner (Berlin & Carlström, 2014).

Planlagte og gjennomførte øvelser antas å være vesentlig for å kunne skape realistiske forventninger, bygge tillit og kunnskap om krisehåndtering (Fimreite mfl., 2014, s. 149). Likevel viser flere til ulike begrensninger ved øvelser (Robert & Lajtha, 2002; Boin mfl., 2004; Smith, 2004). For det første er ikke øvelser en reell uforutsett hendelse, og vil dermed ikke gi et fullstendig realistisk bilde. Ofte gjelder øvelser «vanlige» ulykker og kriser, med andre ord kriser man kan forestille seg og som til en viss grad er forutsigbare. Slike øvelser gjentas ved

jevne mellomrom, og kan dermed ha et visst element av ritual. Øvelsen har også ofte et bestemt forløp, som følges uavhengig av hva deltakerne faktisk foretar seg underveis. Det er dermed lite rom for overraskelser (Fimreite mfl., 2014, s. 149). Boin mfl. (2004) sier det kan resultere i rutinemessige og rigide handlingsmønstre, og føre til at underliggende problemer eller organisatoriske svakheter forblir uoppdaget. Ifølge Berlin & Carlström (2015) vil også det å samvirke ofte betraktes som mer retorisk enn praktisk anvendbart, og dermed vil samvirkeøvelser ha en begrenset effekt på samvirke i reelle beredskapssituasjoner (Borell & Eriksson, 2013). Fimreite mfl. (2014) anbefaler dermed å utvikle øvelser som bevisst eksponerer organisasjoners svake punkter, som er overraskende og som har et særlig søkelys på ledernes funksjon, samt på samarbeid i og mellom ulike grupper.

### 3.2.3 Evaluering, læring og endring

Lunde (2014) sier evaluering er en systematisk gjennomgang av respons og håndtering av en situasjon, fra første melding til situasjonen er avklart. Uansett omfang eller fremgangsmåte for evaluering må formålet ifølge Lunde (2014) være å lære av det som er gjort, slik at samme feil unngås ved en senere anledning. Dermed bør evalueringsfunnene dokumenteres og ifølge Løvik (2010) settes i system slik at også andre enn de involverte kan ha nytte av erfaringene. Hensikten er ifølge Løvik (2010) å identifisere, bearbeide og presentere erfaringene som gjøres under en øvelse slik at læring finner sted. Erfaringer innebærer både de aktivitetene som blir håndtert godt og der det foreligger forbedringspotensial, som for eksempel evnen til kommunikasjon, samhandling og forståelse av roller innad og mellom deltakerne og de beslutningsnivåer og hvorvidt man har adekvat informasjonstilgang og situasjonsforståelse til alle nivåer. Evalueringen gir grunnlag for å vurdere opplæringstiltak og forbedringer, samt om ansatte har de ferdighetene omverden forventer av dem. Ifølge Garvin (1993) vil læring være en prosess bestående av både endring og forbedring. Sommer mfl. (2013) definerer læring som følge av erfaring, trening og øving som essensielt for å håndtere fremtidige uønskede hendelser og kriser. Det betyr med andre ord at alle øvelser skal evalueres og at funn og læringspunkter bør følges opp gjennom en ledelsesforankret tiltaksplan. Det er viktig at oppfølging av øvelser og hendelser ikke anses som avsluttet før alle punktene i tiltaksplanen er fulgt opp på egnet måte (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017).

I praksis er derimot erfaringsoverføringene mellom involverte parter begrenset (Fimreite mfl. 2014). Flere viser også at planlagte og gjennomførte øvelser ikke nødvendigvis resulterer i god læring (Peterson & Perry, 1999; Alexander, 2003; Sommer & Njå 2011; Sinclair mfl., 2012).

For det første vil øvelsens læringspotensial påvirkes av rammene for øvelsen, ettersom det er vanskelig å få til realisme i øvelsene vil det påvirke relevansen til læringsmålene. For det andre må øvingsdeltakerne være forberedt på å tre inn i sine roller, samt forstå sammenhengen mellom egen rolle og de rollene det er nødvendig å samarbeide med. Det er videre forbundet store kostnader med å øve. Det kan derfor oppstå et dilemma mellom kvalitet og omfang på øvelsen, og behovet for å holde kostnadene nede. Det er en av grunnene til at det sjelden gjennomføres fullskalaøvelser. Det øves også sjelden med alle aktørene som faktisk vil være til stede i en reell hendelse. Manglende aktører i et øvingsscenario vil redusere effekten og relevansen til øvelsen og kan gi øvingsdeltakerne en følelse av kontroll og mestring som ikke er reell. Det vises også til at beredskapsarbeid sjelden er førsteprioritet i de fleste organisasjoner. Standarden for måloppnåelse i øvelser og metoder for vurdering av kvaliteten på øvelser er ofte mangelfulle, og det er ikke nødvendigvis en sammenheng mellom god planlegging og trening, og gode øvingsresultater. Mange organisasjoner vil også blande gode øvingsresultater med god læring. Boin mfl. (2005) henviser dermed til såkalte «komptansefeller» som fører til forbedring i aktuelle prosedyrer, men som i realiteten ikke gir en reell forbedringsevne i organisasjonen. Det forekommer først når suksess i krisehåndtering og læring skjer som følge av en krise. Hatch (2001) sier aktørene da kan bli mindre villige til å motivere seg for nye læringsmetoder og bedre krisehåndteringsverktøy enn de som førte til suksess i den forrige krisen. Læring handler således både om gode og relevante øvelser og en vilje og evne til å gripe fatt i læringspunktene etter øvelser og krisesituasjoner (Engen mfl., 2016, s. 368).

### 3.3 Samvirke

Samvirke har vært et eksisterende begrep de siste 50 årene (Furevik, 2012; Hammervoll, 2014), likevel finnes det ulike oppfatninger og definisjoner i forskningslitteraturen. Samvirkebegrepet vil først og fremst være tilknyttet samfunnssikkerhet og beredskap i form av det fjerde beredskapsprinsippet. Likevel finnes det ingen klar definisjon av begrepet i Norge (Holtan mfl., 2015), og det er nært beslektet med begrep som samarbeid, samordning og samhandling (Kristiansen mfl., 2017, s. 11). Det tydeliggjøres i en rekke offentlige dokumenter, for eksempel defineres samvirke av DSB (2015) som «*samhandling og koordinering av ressurser for å sikre best mulig total oversikt og styring*». En uklar og ikke etablert definisjon kan i verstefall medføre ulike tolkninger og påvirke den praktiske betydningen begrepet har i arbeidet med beredskap (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011). Det er dermed et behov for å konkretisere innholdet og utvikle mer kunnskap om hvordan beredskapsaktører bør samvirke.

Begrepsforståelsen bør gå fra å betegne felles deltakelse i skadebegrensning til å gjenspeile en ambisjon om å utnytte hverandres kompetanse og kapasitet. Beredskapsaktørene må kjenne til, finne og utnytte hverandres kompetanse i beredskapsnettverket (Hammervoll, 2014, s. 74). Bryson, Crosby & Stone (2006) definerer det på følgende måte: «*[Cross-sector] collaboration is the linking or sharing of information, resources, activities, and capabilities by organizations in two or more sectors to achieve jointly an outcome that could not be achieved by organizations in one sector separately*».

Kristiansen mfl. (2017) benytter samvirkebegrepet når ulike hierarkier og organisatoriske enheter, uten prestisjehensyn, jobber opp mot hverandre og går sammen for å løse et felles problem, gjerne i en krisesituasjon (Martin mfl., 2016; Berlin & Carlström, 2008). Samhandling og samarbeid benyttes av Kristiansen mfl. (2017) i forbindelse med hva som skjer i et team og internt i et hierarki. Samordning dekker mye av det samme. Samvirke defineres kort som «*å arbeide sammen for et bestemt mål eller formål*» (Kristiansen mfl., 2016, s. 16). Hammervoll (2014) viser videre til samvirke som «*i hvilken grad beredskapsaktørene i beredskapsnettverket standardiserer, planlegger og tilpasser sine verdiskapende aktiviteter knyttet til fremføring (og tilbakeføring) av beredskapsressurser og skadebegrensninger på skadestedet*». Et beredskapsnettverk er et nettverk bestående av tre eller flere selvstendige beredskapsaktører som er involvert i en eller flere av produkt-, informasjons-, materiell- og mannskapsstrømmene eller skadebegrensning etter en uønsket hendelse (Hammervoll, 2014, s. 63). Det innebærer ifølge Provan, Fish & Sydow (2007) å jobbe sammen for å nå et felles mål. Samvirke vil derfor være et viktig og nødvendig verktøy for å kunne håndtere komplekse kriser i et moderne samfunn. Ifølge Auf der Heide (1989) vil beredskapsaktører som har mye med hverandre å gjøre til daglig være bedre rustet til å samvirke, da de har innsikt i hverandre dagligdagse rutiner og forberedte aktiviteter (Hammervoll, 2014, s. 97). Samvirke er også mer hensiktsmessig og mer effektivt enn å prøve å løse en situasjon alene (Jamal & Getz, 1995; Berlin & Carlström, 2013). Beredskapsnettverket yter også best dersom det opptrer enhetlig, slik at forvirring og misforståelser unngås (Hammervoll, 2014, s. 73). Manglende samvirke vil kunne føre til trege beslutningsprosesser, lineære rutiner, ineffektivitet, informasjonssymmetrier, og til slutt isolasjon og stagnasjon (Kristiansen mfl., 2017, s. 16+140).

### 3.3.1 Samvirkeperspektiver

*Vertikalt samvirke* er hierarkiske nivåer og samvirke mellom overordnet og underordnet. Nivåene kan variere i både lengde og antall. Gode hierarkiske modeller kan være nyttig ved

forankring og linjestyring i det daglige, mens lange vertikale strukturer kan være en utfordring i situasjoner som krever raske og tydelige avgjørelser (Kristiansen mfl., 2017, s. 26). Berlin & Carlström (2009) sier det kan handle om samvirke mellom forvaltningsnivåer, samt enheter innad i en organisasjon med hierarkiske nivåer. Partene er ofte preget av asymmetri, noe som vises blant annet gjennom en ubalanse i forholdet mellom overordnet og underordnet.

*Horisontalt samvirke* beskriver det ideelle forholdet mellom likestilte partnere. En slik ideell status oppnås ved at involverte parter enes om en fullstendig likestilt deling av både myndighet og tilgjengelige ressurser. Tilgjengelige ressurser samles i en «fellespool» som kan brukes på best mulig måte for å løse oppdraget (Kristiansen mfl., 2017, s. 26). Berlin & Carlström (2009) mener den type samvirke vil være vanskelig å få til i en beredskapssituasjon da to aktører aldri vil kunne være fullstendig likestilt og innrettet til å løse ulike typer oppgaver, samt at det tidvis også her vil være behov for raske og tydelige avgjørelser.

Det *formelle samvirke* viser til de eksisterende regelverk, forskrifter og formelle samarbeidsavtaler som eksisterer mellom aktørene på området. Disse føringene skisserer, blant annet, individuelle roller og oppgaver de ulike aktørene har i beredskaps- og krisearbeidet. Føringene utvikles gjerne av myndigheter og/eller ledergrupper (Kristiansen mfl., 2017, s. 27). Berlin & Carlström (2009) sier disse vanligvis oppstår som et resultat av samfunnets og organisasjoners rasjonelle behov for stabile referansepunkter, en felles ramme og forutsigbarhet i den verden vi lever i.

*Uformelt samvirke* kan være innarbeidede føringene og rutiner som utvikles gjennom uformelle relasjoner og ikke-uttalte overenskomster, som for eksempel kjennskap til hverandres kapasiteter gjennom tidligere samvirke, relasjonsbygging eller følelse av fellesskap fordi man har en lik bakgrunn eller sektortilhørighet (Kristiansen mfl., 2017, s. 27). Berlin & Carlström (2009) hevder at individer i en organisasjon styres av et ønske om å tilhøre en gruppe som har felles verdier og mål, samt at det strebes etter å interagere med likesinnede. Andersson mfl. (2014) sier med andre ord at samvirke ikke vil oppstå naturlig ved at ulike aktører responderer på den samme hendelsen. Samvirke fordrer frivillighet. Det betyr at de enkelte aktørene må se nytteverdien og være villig til å jobbe på tvers av linjer og disipliner for å nå et felles mål.

### 3.4 Forutsetninger for samvirke

Behovet og forutsetninger for et godt samvirke, vil variere basert på kjennetegn og/eller egenskaper ved beredskapsnettverket (Hammervoll, 2014, s. 82). Likevel finnes det et visst grunnlag for å oppnå samvirke mellom nød- og beredskapsaktører, blant annet handler det om at den enkelte aktør ivaretar eget ansvar, samtidig som man har avklarte roller og ansvarsforhold, og at aktørene har kunnskap om egne og andres ressurser og kapasiteter. Likeverd og tillit blant samvirkepartnere er også viktig. Det må også være en dialog hvor vesentlig informasjon deles. Det bidrar så til en felles situasjonsbevissthet. Dette skal gjenspeiles i et samordnet planverk som settes på prøve av trening og øvelser (DSB, 2015).

#### 3.4.1 Roller og ansvarsforhold

Ifølge Tierney mfl. (2001) er det viktig at beredskap- og krisearbeidet vektlegger hverandres roller og ansvar, og at de som inngår i en krisesituasjon er innforstått med egne roller, samt andre beredskapsaktørers roller og ansvar. Det vil bidra til at samvirke vil fungere optimalt. Det kan oppnås ved at aktørene utvikler en relasjon og har et personlig kjennskap til hverandre på tvers av beredskapsorganisasjonene. Det er også viktig å ta hensyn til andre beredskapsaktørers forutsetninger og behov. Det kan blant annet forsterkes gjennom felles planlegging, trening og øving (Axelsson, 2008). Beredskapsaktørene kan med andre ord sees som et team som evner å tilby blant annet større effektivitet, produktivitet, allsidighet, innovativitet og tilpasningsevne enn en part kan klare alene (Salas mfl., 2005; Fredhom & Göransson, 2006; Hoch, 2014). Eriksen (2017) sier at med en økende grad av fagspesialisering er team blitt et viktig verktøy for å mestre sammensatte og komplekse problemstillinger på en effektiv og sikker måte. Team blir derfor brukt til å mestre kritiske oppgaver, ikke minst i håndteringen av kriser og ulykker. Team kjennetegnes blant annet ved at aktørene er avhengig av hverandre, og at medlemmenes aktiviteter må koordineres, samtidig eller i sekvenser, for å oppnå effektiv måloppnåelse. Kriser håndteres normalt av grupper sammensatt av personer fra flere fagfelt/spesialiteter som er avhengig av hverandre for å håndtere situasjonen best mulig. Teamarbeid er derfor dynamiske, samtidige og gjentakende prosessmekanismer som medvirker til teamprestasjoner og teamresultater (Salas, Stagl, Burke & Goodwin, 2007). Personer som arbeider i et team, må derfor inneha kompetanse til å utføre sine individuelle oppgaver og til å samhandle med andre teammedlemmer (Eriksen, 2017, s. 17).



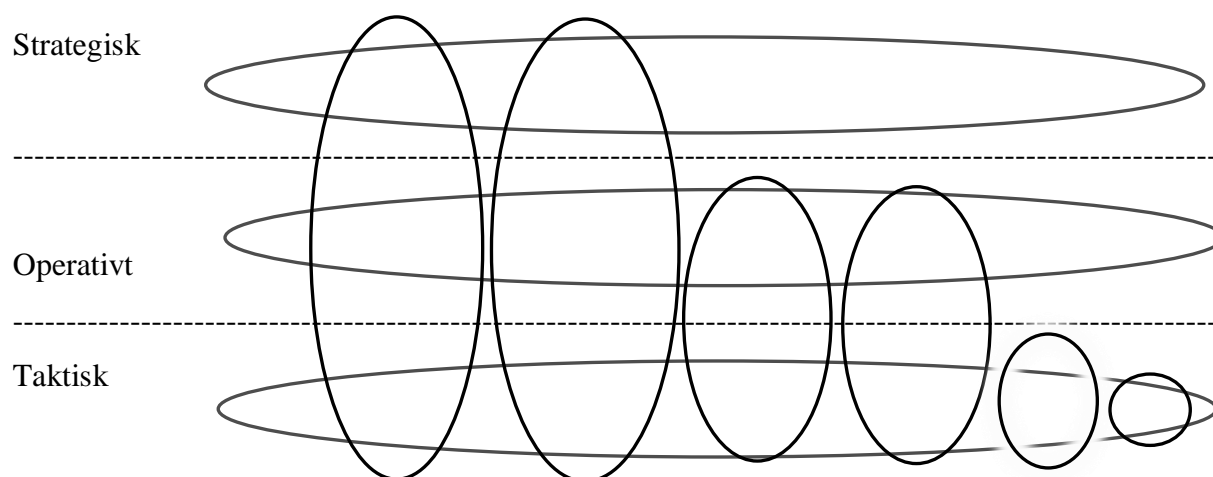
### 3.4.2 Tillit i beredskapsnettverket

Ifølge McEvily mfl. (2003) betyr tillit mellom beredskapsaktører forventninger til visse intensjoner og en viss atferd hos partene. Med andre ord innebærer tillit at man stoler på samarbeidspartneren (Hammervoll, 2014, s. 123). Tillit bygger blant annet på erfaringer som opparbeides gjennom samvirke, og vil gradvis oppstå etterhvert som beredskapsaktørene blir kjent med hverandre (Borys & Jemison, 1989; Alter & Hage, 1993; Edelenbos & Klijn, 2007; Uzzi, 1997; Hammervoll, 2014). Berlin & Carlström (2009) sier også at personlig kjennskap blant aktørene er viktig for å skape tillit, og vil dermed være grunnlaget for et velfungerende samvirke. For at tillit skal ha en betydning må beredskapsaktørene også være avhengig av hverandre. Dersom aktørene ikke er det, vil ikke den enes atferd ha konsekvenser for den andre, og da vil ikke forventninger om intensjoner eller atferd spille noen rolle for beslutninger som tas (Hammervoll, 2014, s. 123). En form for samarbeid vil dermed være viktig for å sikre samvirke på best mulig måte. Jacobsen & Thorsvik (2013) sier at et tillitsbasert samarbeid forutsetter at partene har evne til å omgås hverandre, har felles verdier og normer, samt evner å se fellesskapets interesser framfor egne. Beredskapsaktørene i nettverket arbeider dermed for å oppnå egne mål, samt måloppfyllelse i det store nettverket (Hammervoll, 2014, s. 126). Tillit vil også være en forutsetning for effektiv kommunikasjon og viljen til å tilpasse sine verdiskapende aktiviteter (Thompson, 2003).

### 3.4.3 Kommunikasjon og informasjonsutveksling

Kommunikasjon er ifølge Sellnow & Seeger (2013) en toveisprosess og kan sees som en overføring eller utveksling av informasjon og kunnskap mellom personer, virksomheter/aktører og statlige instanser. Det kalles interorganisatorisk eller ekstern kommunikasjon. Kommunikasjon er også en prosess der en organisasjon sender et budskap over en kanal til en annen del av organisasjonen, derav intraorganisatorisk eller intern kommunikasjon (Kristiansen mfl., 2017, s. 59-60). Kommunikasjon er blant annet grunnleggende for å forsikre seg om at presis og effektiv informasjon utveksles og at nødvendig informasjon er tilgjengelig (Paton & Flin, 1999). Det er også en bekreftelse på at alle drar i samme retning (Salas mfl., 2005). Kommunikasjon mellom ulike responsaktører er dermed avgjørende for nødvendig informasjonsutveksling og koordinering (Engen mfl. 2016, s. 324). Thomson & Perry (2006) sier informasjonsutveksling er et uttrykk for kvaliteten i samspillet på tvers av organisatoriske grenser, men også et fremtredende argument for samhandling. De betrakter informasjonsutveksling som partenes villighet til å dele informasjon om egen organisasjon i tillegg til opplysninger relatert til hva andre aktører kan eller ikke kan bidra med i

samhandlingen. En forutsetning er imidlertid at aktørene har en felles forståelse slik at informasjonen blir oppfattet og forstått riktig (Røkenes & Hanssen, 2011; Engen mfl., 2016, s. 324). Ifølge Eide & Eide (2017) forutsetter god informasjonsutveksling også at informasjonsmengden er tilpasset formålet, samt mottakerens evne til å motta og bearbeide informasjonen. Salas mfl. (2005) mener det må være en balanse mellom for mye og for lite informasjon, hvem som skal ha informasjonen og til hvilken tid. Ifølge Eide & Eide (2017) vil for lite informasjon, gjøre at man går glipp av viktig informasjon, og ved for mye informasjon kan vesentlig informasjon bli borte, i tillegg kan informasjonen bli forstyrrende. I store og kompliserte kriser er det behov for at flere responsorganisasjoner jobber sammen, for å lykkes er man derfor avhengig av at man får til en god koordinering på tvers av responsorganisasjonene (Engen mfl. 2016, s. 310). DSB (2014) understreker at kommunikasjon skal være koordinert og målrettet slik at alle får den informasjonen de trenger. Også samvirkeprinsippet hviler på en forutsetning om at de involverte aktørene klarer å kommunisere med hverandre, både horisontalt og vertikalt (Engen mfl., 2016, s. 324). Engen mfl. (2016) illustrerer det på følgende måte:



Figur 6. Vertikal informasjonsutveksling og beslutningsstrukturer og horisontal koordinering (Engen mfl., 2016).

Den forenklede figuren illustrerer kompleksiteten i samvirke mellom ulike hierarkiske nivå i organisasjonene, fra taktisk nivå, via operativt nivå til det strategiske nivået. De vertikale sirklene indikerer interne informasjonsutvekslings- og beslutningsstrukturene i hver av organisasjonene. For eksempel opererer politi, helsevesen og militært forsvar på alle nivåer, mens brannvesenet og frivillige organisasjoner opererer typisk på taktisk og operativt nivå. De horisontale sirklene symboliserer informasjonsutvekslingen og koordineringen på tvers av respons-/myndighetsorganene. Totalt sett utgjør dette samspillet samvirke. Samspillet byr derimot på to utfordringer. For det første vil noen beredskapsaktører operere på alle nivåer,

mens andre bare opererer på ett eller to nivåer. Det kan gjøre det utfordrende å få på plass en pålitelig vertikal informasjonsutveksling som grunnlag for å ta beslutninger. For det andre er kvaliteten på den horisontale koordineringen på tvers av organisasjonsgrensene avhengig av at hver beredskapsorganisasjon har pålitelige systemer for vertikal informasjonsutveksling og beslutningstaking (Engen mfl., 2016, s. 311-312). Således er påliteligheten til kriserespons avhengig av at de ulike delene av responsorganisasjonene kan kommunisere horisontalt og vertikalt. Spesielt den vertikale kommunikasjonen av avhengig av teknologiske medier. Det samme gjelder kommunikasjon på tvers av ulike responsorganisasjoner (Engen mfl., 2016, s. 324). Ifølge Salas mfl. (2005) kommuniserer erfarne team mindre enn uerfarne. Det begrunnes ved at erfarne team ofte utvikler et eget vokabular, noe som gjør behovet for lange og avklarende beskjeder mindre. Jevnlige øvelser og evalueringer vil føre til at aktørene oppnår kunnskap om hvem de kommuniserer med, som blant annet resultere i god og tydelig kommunikasjon (Kristiansen mfl., 2017, s. 61).

#### 3.4.4 Situasjonsbevissthet og felles situasjonsforståelse

Situasjonsbevissthet er et relativt nytt begrep som er blitt mer og mer vanlig, blant annet innen politi og forsvar (Kristiansen mfl., 2017, s. 33). Forskningsmiljøet er likevel fundamentalt uenig om hva situasjonsbevissthet er. Endsley (1988) har derimot formulert en beskrivelse av situasjonsbevissthet som bygger på en utstrakt enighet: «*situasjonsbevissthet er persepsjon av elementene i omgivelsene innenfor en avgrenset tid og sted, en forståelse av deres betydning, og en prediksjon av deres status i nær fremtid*». Begrepet er en oversettelse av det engelske begrepet «*situation awareness*» og handler om å være bevisst på. Situasjonsbevissthet handler dermed å oppfatte hva som foregår, forstå dette og gjøre seg noen tanker om hva som bør skje (Kristiansen mfl., 2017, s. 33). Det dreier seg med andre ord om hvorvidt det evnes til å tolke en gitt situasjon, samt viktigheten av å tolke en situasjon riktig basert på korrekt informasjon. Det skal ikke være en lineær tilstand, men en prosess (Kristiansen mfl., 2017, s. 37-38).

Endsleys (1995) perspektiv dekker også en felles situasjonsforståelse knyttet til det engelske begrepet «*situational awareness*». Endsley hevder at situasjonsforståelse vil oppnås gjennom aktiv deltakelse, kommunikasjon og koordinering er dermed viktig aspekter. Ifølge Flin, O'Conner & Crichton (2008) er situasjonsforståelse kognitive evner som involverer selektering og tolking av informasjon fra omverden, slik at det skapes en forståelse av forutsetninger. I komplekse situasjoner vil flere organisasjoner arbeide som et team og dermed også ta beslutninger og handle som et team. Ifølge Endsley (1995) er det imidlertid viktig at delt

informasjon anvendes korrekt. Quarantelli (1997) og Perry mfl. (2003) argumenter også for gyldig informasjon, og sier blant annet at det å handle hensiktsmessig basert på gyldig informasjon veier tyngre enn å handle raskest mulig i en krisesituasjon. Dersom informasjon misforstås eller plasseres i feil kontekst, vil ikke informasjon nødvendigvis skape et riktig situasjonsbilde. Stress er også et eksempel på at informasjon lett kan misforstås. Fredhom mfl. (2006) sier at en felles situasjonsforståelse ikke nødvendigvis trenger å bety at alle har en lik oppfatning av situasjonen, men at det er en felles forståelse for hvilken retning situasjonen beveger seg i. Uten en felles situasjonsforståelse kan de ulike organisasjonene arbeide mot forskjellige mål, noe som igjen kan føre til ineffektivt samarbeid (Salas mfl., 2005). Endsley understreker dette ved å definere situasjonsforståelse som «*en omforent forståelse av den informasjonen som er nødvendig for å kunne nå et mål*». Sådan kreves det at hver enkelt organisasjon har et stort fokus på individuell situasjonsbevissthet.

#### 3.4.5 Oppsummering

Selv om samvirkeprinsippet er innført i norsk beredskap, finnes det flere utfordringer i henhold til å få samvirke til å fungere i praksis. Beredskapsaktørene i beredskapsnettverket må altså trekke på hverandres kapasiteter, kompetanse og ressurser slik at nettverket fungerer som en helhet. Et godt gjensidig samvirke forutsetter at beredskapsaktørene kjenner til hverandre og har tillit til hverandre. Det vil legge føringer på hvordan de opererer, beslutningstaking og strategisk tenkning (Hammervoll, 2014, s. 216). Tillit vil også være en forutsetning for effektiv kommunikasjon og viljen til å tilpasse sine verdiskapende aktiviteter (Thompson, 2003). Det forutsetter ifølge Borys & Jemison (1989) at de operer på en gjennomsiktig måte, ved at viktig informasjon deles og at beredskapsaktørenes administrative systemer er i stand til å kommunisere med hverandre. Det kan skje ved å bruke en ensartet terminologi og bruke standardbetegnelser eller koder for materiell i skadebegrensning. Informasjon handler om behovsvurderinger og om planlagte strømmer. God informasjonsdeling vil være en forutsetning for gode overganger og flyt, samt unngå mismatch mellom behov og presentasjon. I dag er også teknologien for utveksling av informasjon på plass. En utfordring kan likevel være at beredskapsaktørene ikke fullt ut forstår betydningen av eller ikke i stor nok grad ønsker å få til en slik informasjonsdeling (Hammervoll, 2014, s. 216). Borys & Jemison (1989) ser at det kan ha sammenheng med at beredskapsnettverkene ikke er samstemte. Det kan være et resultat av at de ikke kjenner hverandre godt nok, trener for lite sammen og at de ikke har klart å utvikle en felles enhetsfølelse basert på gjensidig tillit (Christopher & Tatham, 2011).

## 4. Metode

I dette kapitlet vil den metodiske tilnærmingen fremlegges, samt hvilke metodiske valg som er gjort underveis i oppgaven. Først vil forskningsdesignet og forskningsstrategien presenteres. Det vil bidra til å gi et innblikk i fremgangsmåten som er benyttet for å kunne besvare problemstillingen, samt hvordan de ulike delene i oppgaven er koblet sammen. Deretter vil det gjøres rede for hvordan datainnsamlingen er gjennomført, samt hvilke datakilder som benyttes og utvalget som er gjort. Videre vil det tas stilling til oppgavens validitet og reliabilitet, før det avslutningsvis vil bli gitt en gjennomgang av personlige refleksjoner i henhold til forskningsetikk, samt metodiske styrker og svakheter.

### 4.1 Forskningsdesign

Forskningsdesignet viser hvordan undersøkelsen er gjennomført og utformet, samt hvilke vurderinger og valg som er tatt underveis i forsknings- og skriveprosessen. Yin (2014) beskriver forskningsdesign som en logisk framstilling av sammenhengen mellom problemstilling, empiri og konklusjon. Problemstillingen og formålet med denne undersøkelsen er å studere hvordan sivil-militært samvirke fungerer mellom sentrale beredskapsaktører i Rogaland. Sådan har problemstillingen vært ledende for hvilket forskningsdesign som benyttes og hvilken metode som var mest hensiktsmessig ved innsamling av empiri. Ettersom problemstillingen har hatt til hensikt å utdype noe jeg vet lite om var det nærliggende å benytte et eksplorativt design som blant annet preges av fleksibilitet (Thaagard, 2013, s. 16). Det krever en metode som ifølge Jacobsen (2015) får frem nyansert data, går i dybden og er følsom for uventede forhold og dermed åpen for kontekstuelle forhold. Kvalitative metoder ble dermed benyttet ved innsamling av empiri. Ifølge Thaagard (2013) innebærer kvalitative metoder dannelsen av en dypere forståelse innenfor et avgrenset område, samt at man i løpet av undersøkelsesprosessen kan gjøre egne justeringer alt etter erfaringer og utfordringer som oppstår underveis. Det var særlig nyttig for meg da blant annet en av de valgte beredskapsaktørene ikke hadde tilstrekkelig kapasitet, og dermed ikke mulighet til å stille til intervju. Etter eget ønske om å gå i dybden og ikke bare registrere faktiske forhold, medførte det også en begrensning av hvor mange undersøkelsesenheter, eller beredskapsaktører det lot seg intervju i denne undersøkelsen. Undersøkelsen fikk dermed et intensivt opplegg (Jacobsen, 2015, s. 64), hvor jeg konsentrerte meg om å få enheter fra de respektive beredskapsaktørene i Rogaland.

## 4.2 Forskningsstrategi

Ifølge Blaikie (2010) er forskningsstrategi en prosedyre for fremgangsmåten som må ligge til grunn for å kunne besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene. I denne oppgaven har det vært nærliggende å benytte casestudier. Yin (2014) definerer casestudier som: «*an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon in depth and within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident*». Formålet er altså å samle detaljert informasjon om et avgrenset fenomen, noe jeg gjør ved å samle inn informasjon fra de regionale beredskapsaktørene om samvirke i Rogaland. Ifølge Yin (2014) er det flere veiledende kjennetegn når casestudier anvendes som forskningsstrategi. For det første bør casestudier anvendes når forskningen fokuserer på å besvare spørsmål som inneholder hvordan og hvorfor. Dermed har det vært gunstig å anvende casestudie innenfor et eksplorerende forskningsdesign. Det er også nærliggende til problemstillingen og forskningsspørsmålene som baserer seg på hvordan, hva og hvilke spørsmål. For det andre vektlegges det at casestudier er en inngående studie av en eller noen få undersøkelsesenheter (Jacobsen, 2015, s. 97). I oppgaven består undersøkelsesenheterne først og fremst av ulike informanter fra ulike etater/organisasjoner som alle har en rolle i sivil-militært samvirke og innen det regionale totalforsvaret. Det vil jeg komme tilbake til senere i kapitlet.

I oppgaven benyttes videre en abduktiv strategi for å kunne besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene. Dette er en pragmatisk tilnærming som innebærer en kontinuerlig problemløsende prosess. Det gjorde at jeg kunne benytte en vekselvirkning mellom empiri og teori (Jacobsen, 2015, s. 34-35). En slik strategi ble nærliggende å benytte da det dukket opp viktig informasjon under intervjuene og underveis i forsknings- og skriveprosessen som medførte at teori måtte tilpasses.

## 4.3 Datainnsamling

I oppgaven benyttes primær- og sekundærdata. Primærdata innebærer data og opplysninger som samles inn for første gang. Det betyr at man går direkte til den primære kilden (Jacobsen, 2015, s. 139). Fordelen er at jeg selv har hatt kontroll over hvordan innsamlingen foregikk og hva jeg selv valgte å vektlegge. Primærdataene er innhentet gjennom åtte intervju med totalt åtte informanter. Sekundærdata er data som ikke samles inn av forskeren selv, men som allerede foreligger på en eller annen måte. Det kan innebære at informasjonen er samlet inn til et annet formål, med andre ord en annen problemstilling enn hva som gjerne ønskes å belyses i akkurat

denne oppgaven (Jacobsen, 2015, s. 140). Det kan likevel være nyttig å ta i bruk denne type data da det kan bidra til å validere eller underbygge de funnene som springer ut fra primærdatainnsamlingen. Sekundærdata i oppgaven består av offentlige dokumenter, samt dokumenter og håndbøker som ble utlevert ved noen av intervjuene.

#### 4.3.1 Utvalg

Formålet med oppgaven er å sikre et høyest mulig kvalitativt innhold i informasjonen, og vil ikke legges til rette for en statistisk generalisering og representativitet. Utvelgelse av informanter var dermed en viktig avgjørelse. Kvalitative studier baserer seg på strategiske utvalg, det vil si at informantene velges basert på egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategiske i forhold til problemstillingen og oppgavens teoretiske perspektiver (ibid, 2013, s. 60). Ifølge Jacobsen (2015) er første steg i utvalgsprosessen å få oversikt over alle man ønsker å undersøke. Det innebærer også antall enheter. I den innledende fasen gjorde jeg dermed en vurdering av hvilke aktører som var aktuelle å kontakte for å få et variert utvalg, både med tanke på ulike synspunkter og vinklinger i henhold til oppgavens problemstilling. Sivilforsvaret, Fylkesmannen, politiet og frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner skilte seg raskt ut som sivile beredskapsaktører. Det var naturlig å inkludere Heimevernet som militær beredskapsaktør. Slik ble det også gjort en avgrensning i forhold til antall enheter. Det inngår også i andre steg av utvalgsprosessen. Her defineres hvilke trekk informantene bør ha for å være kvalifisert for å delta i undersøkelsen. Kriteriene styres av problemstillingen. Informantene i denne oppgaven ble dermed valgt basert på deres faglige bakgrunn, og sådan den erfaringen og kunnskapen de besitter om samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid, sivilmilitært samarbeid, samt samvirke. Det inngår også i Jacobsens (2015) siste steg som er kriterier for utvelgelse av informanter. Valg av kriterier er også tett knyttet til problemstillingen og dermed er utvalget formålsstyrt. Som nevnt tidligere var formålet med oppgaven å sikre et høyest mulig kvalitativt innhold, således var det viktig å ha en informant fra hver aktør. Det viser også bredde og variasjon, som innebærer at informanter bevisst velges ut fordi de kan gi spesielt interessant informasjon. I løpet av utvalgsprosessen, ved hjelp fra veileder og etter kontakt med noen av informantene mottok jeg også tips om andre aktører og personer som kunne være aktuelle informanter, dermed ble også snøballmetoden benyttet (Jacobsen, 2015, s. 183). På den måten ble også informantene fra brannvesenet og helse- og omsorgstjenesten inkludert. Etter iherdige forsøk på å få til intervju med Sør-Vest politidistrikt gikk dessverre ikke det på grunn av kapasitetsmangel hos politiet. Det resulterte, uheldigvis i, at det tenkte utvalget ikke ble komplett. Sekundærkilder måtte dermed benyttes for å beskrive politiets rolle.

I tabellen gis det en kort presentasjon av informantene. Opplysningene er anonymisert i henhold til samtykkeerklæringen informantene har godkjent.

Aktør	Beskrivelse	Intervjuform	Antall informanter
Fylkeskommunen i Rogaland	Informant fra samfunns-, beredskaps- og kommunalavdelingen	Individuelt semi-strukturert intervju	1
Rogaland sivilforsvarsdistrikt	Informant fra ledergruppen	Samtale og individuelt semi-strukturert intervju	1
Rogaland brann og redning IKS	Informant fra ledergruppen	Individuelt semi-strukturert intervju	1
Helse Vest RHF, Helse Stavanger HF	Informant fra RAKOS	Individuelt semi-strukturert intervju	1
Rogaland Røde Kors m/ Flekkefjord by	Informant fra distriktskontoret	Individuelt semi-strukturert intervju	1
Speidernes beredskapsgruppe Sør-Vest	Informant fra ledergruppen	Individuelt semi-strukturert intervju	1
Agder og Rogaland heimevernsdistrikt 08	Informant fra distriktsstaben i HV-08 og Distriktsrådet HV-08	Individuelt semi-strukturert intervju	2

Tabell 2 - Presentasjon av informanter.

#### 4.3.2 Gjennomførelse av intervju

Formålet med intervjuene var å få fyldig og omfattende informasjon om hvordan informantene opplever samvirke som utspiller seg mellom beredskapsaktørene i Rogaland. Det var viktig å få ulike synspunkter og innfallsvinkler og sådan er utvalgte informanter og valg av intervju som metode sentral for å skape mening og forståelse om valgt tema. Intervjuene ble utformet og gjennomført som individuelle semi-strukturerte intervju, som Kvale & Brinkmann (2015) definerer som: «*En planlagt og fleksibel samtale som har som formål å innhente beskrivelser av intervjupersoners livsverden med henblikk på fortolkning av meningen med de fenomener som blir beskrevet*». Det innebærer et intervju som verken er helt åpen eller helt lukket.



I forkant av intervjuene ble det utarbeidet en intervjuguide (vedlegg B) som sirklet inn bestemte temaer basert på problemstillingen og teori. Likevel var det viktig at informantene snakket fritt omkring spørsmålene, samt legge til annen informasjon de selv mente var relevant for oppgaven. Spørsmålene ble dermed formulert på en måte som inviterte informantene til å reflektere over de ulike temaene, utdype og beskrive egne erfaringer. I forkant av hvert intervju ble det også gjort små justeringer og spørsmålene ble tilpasset hver informant uten at det utgjorde en stor forskjell fra intervju til intervju, samt på den overordnede strukturen i intervjuguiden. Informantene fikk ikke tilsendt intervjuguiden i forkant av intervjuene, kun et informasjonsskriv (vedlegg C) som beskriver oppgavens formål og tema på et overordnet plan. Hensikten med å ikke sende intervjuguiden til informantene i forkant var å unngå innøvde svar, men sikre svar som reflekter hvordan det faktisk er og oppnå mest mulig pålitelige svar. Alle intervjuene ble utført «ansikt til ansikt», noe som bidro til «den gode samtalen» og muligheten til å lese kroppsspråk og uttrykk på lik linje med det som ble sagt. Intervjuene hadde en varighet mellom 45 minutter og omtrent to timer. Det opplevdes som nok tid og alle spørsmålene ble grundig gjennomgått i løpet av denne tiden. Samtlige intervju ble tatt opp på bånd, noe som også bidro til fokus på «den gode samtalen». Det førte også til at intervjuene ble gjennomført på en effektiv måte, uten at det måtte tas en mengde med notater underveis. Båndopptak sikret også informantenes krav om å bli gjengitt på en korrekt måte.

#### 4.3.3 Dokumentanalyse

Benyttede dokumentene kan sees som et tillegg til primærkildene. Hensikten med dokumentanalyse er ifølge Jacobsen (2015) å få et helhetlig bilde over ulike bakgrunnsdokumenter. Gjennom dokumentanalyse får man oversikt over opplysninger hvor man selv nødvendigvis ikke har tilgang til alle kildene. Dokumentene som er benyttet kunne dermed validere og gi en dypere forståelse av det informantene fortalte under intervjuene. Dokumentene er offentlige dokumenter som er funnet gjennom egne undersøkelser eller etter tips fra informanter. Det er dokumenter som gir en forståelse av den formelle organiseringen av beredskapsarbeidet og samvirkestrukturen i Rogaland, samt dokumenter som beskriver ansvar, roller og oppgaver de ulike beredskapsaktørene innehar. I tillegg ble det som nevnt ovenfor utlevert blant annet en håndbok for redningstjenesten og en nasjonal veileder for planverk og samvirke i redningstjenesten under et av intervjuene. Stortingsmeldinger og NOU er også benyttet for å belyse samvirke. Ettersom politiet ikke stilte til intervju ble det også nødvendig å benytte dokumenter som belyser og representerer deres rolle i samvirke på best mulig måte. Tabell 3 gir en oversikt over hvilke dokumenter og artikler som er benyttet:

Dokument	Utgiver	Årstall	Hentet fra
Håndbok for redningstjenesten. Systembeskrivelse – prinsipper – verdier. Nivå 1.	Justis- og beredskapsdepartementet.	2018.	Utlevert under intervju.
Nasjonal veileder for planverk og samvirke i redningstjenesten. Nivå 2.	Hovedredningssentralen.	2018.	Utlevert under intervju.
Håndbok i øvelsesplanlegging. Versjon 1.	Øvingsutvalget i Rogaland,	2014.	Tilgjengelig på fylkesmanne.no.
FylkesROS for Rogaland 2018-2021.	Fylkesmannen i Rogaland.	2018.	Tilgjengelig på fylkesmannen.no.
Politiets beredskapssystem del 1 (PBS 1). Retningslinjer for politiets beredskap.	Politidirektoratet.	2011.	Tilgjengelig på politiet.no.
St. Meld. nr. 22 (2007-2008). Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning.	Justis- og politidepartementet.	2008.	Tilgjengelig på regjeringen.no.
Meld. St. nr. 29 (2011-2012). Samfunnssikkerhet.	Justis- og beredskapsdepartementet.	2012.	Tilgjengelig på regjeringen.no
Instruks for fylkesmannens og Sysselempen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering.	Justis- og beredskapsdepartementet.	2015.	Tilgjengelig på lovdata.no.
PowerPoint: Revidert samvirkeskisse 2018.	Informant fra fylkesberedskapsavdelingen.	2018.	Utlevert via e-post.
NOU 2013:5. Når det virkelig gjelder. Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser.	Norges offentlige utredninger.	2013.	Tilgjengelig på regjeringen.no.
Støtte og samarbeid. En beskrivelse av totalforsvaret i dag.	Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.	2018.	Tilgjengelig på regjeringen.no.

Tabell 3. Presentasjon av sekundærdata.

#### 4.4 Vurdering av kvalitative funn

Validitet, reliabilitet og overførbarhet er begreper som benyttes som en slags indikator på kvalitet i kvalitativ forskning. Det er kriterier som betegner hvor godt datamaterialet samsvarer med det man ønsker å undersøke, samt om undersøkelsen er gjennomført på en pålitelig og troverdig måte, i tillegg til om datamaterialet kan sees som pålitelig. Det handler også om en undersøkelse kan overføres til lignende fenomener.

#### 4.4.1 Validitet

Validitet knyttes til tolkning av data og gyldigheten av de tolkninger det er kommet frem til. Med andre ord vurderes validiteten av forskningen i henhold til om resultatene av undersøkelsen representerer den virkeligheten som er studert. Videre skilles det mellom intern og ekstern validitet. Intern validitet knyttes til hvordan årsakssammenhenger støttes innenfor en bestemt studie, mens ekstern validitet viser til hvordan den forståelsen som utvikles innenfor en studie, også kan være gyldig i andre sammenhenger (Thaagard, 2013, s. 205).

I oppgaven baserer jeg drøfting og konklusjon på empiri som er innhentet fra informanter med tilknytning til det regionale samvirke. Det er informanter som har lang erfaring i sine respektive yrker og flere av dem har også erfart og vært en del av den totalforsvarets utvikling. Det er personer som daglig arbeider med samvirke og som er en del av den samvirkestrukturen som det er tilrettelagt for i Rogaland. Dermed anses informantene som personer som innehar god kunnskap om oppgavens formål, samt egnet til å si noe om den virkeligheten som er studert. Det mener jeg styrker oppgavens validitet. Ifølge Jacobsen (2015) vil det å underbygge empiri med eksisterende teori også være med å styrke validiteten i undersøkelsen. Det har derfor vært viktig å gå nøye gjennom alle intervjuer og resultater med et kritisk blikk, for så å kunne sikre så god intern validitet som mulig. Det ble enklere å gjennomføre, ettersom jeg benyttet båndopptak under samtlige intervju.

Jacobsen (2015) understreker at kvalitative metoder sjeldent har til hensikt å generalisere de utvalgte enhetene som studeres til en større gruppe enheter. Det å fastslå omfanget av et fenomen er også i liten grad formålet ved kvalitative metoder. Det er flere ganger gjennom dette kapitlet presisert at denne oppgaven ikke har hatt som mål å være generaliserende og sikre statistisk representativitet. I forhold til i hvilken grad mine funn er overførbare til andre sammenhenger enn det/de som studeres i denne oppgaven, altså i hvilken grad mine funn har en ekstern validitet, vil jeg anta at det ikke er tilfelle. Dette er fordi mitt utvalg først og fremst er geografisk avgrenset og lite i antall, og dermed ikke er stort og bredt nok til å kunne generalisere utover de valgte organisasjonene i regionen. Dette støtter Jacobsen (2015) som sier at kvalitative metoders styrke er teoretisk generalisering, og at generalisering fra utvalg til populasjon vil være vanskeligere.

For å styrke den eksterne validiteten kunne jeg valgt å se på hvordan samvirke utspiller seg i andre regioner enn kun Rogaland. Gjennom å inkludere flere regioner i studiet ville jeg

sannsynligvis fått et mer helhetlig og sammensatt bilde, samt muligheten til å trekke likheter og ulikheter mellom regionene. Jeg kunne også valgt å intervjuet flere personer fra samme organisasjon, for å se hvorvidt disse personene samsvarer med hverandre. Det var det derimot ikke nok tid eller kapasitet til ettersom oppgavens omfang er som det er.

#### 4.4.2 Reliabilitet

Reliabilitet knyttes til forskningsresultatene pålitelighet og konsistens. Det viser sådan til hvordan undersøkelsen gjennomføres og om datamaterialet kan regnes som pålitelig. Likeså handler det om spørsmålet om en annen forsker kan anvende de samme metodene for så å komme frem til samme resultat. Reliabilitet har i den sammenhengen referanse til repliserbarhet, eller etterprøvbarehet (Thaagard, 2013, s. 202). Det innebærer at resultatene ses som uavhengig av relasjoner mellom forsker og de som studeres. Thaagard (2013) sier videre at det er et spørsmål om repliserbarhet er et relevant kriterium i kvalitativ forskning, da det fremhever nøytralitet som et relevant forskningsideal. I denne oppgaven er det derfor viktigere å argumentere for reliabilitet ved å gi en redegjørelse for hvordan dataene er utviklet i løpet av forskningsprosessen. Det gjøres først og fremst ved å gi en detaljert beskrivelse av den metodiske fremgangsmåten som er benyttet, noe som er gjort gjennom hele dette kapitlet. På den måten gis det innsikt i hvordan resultatene i oppgaven er blitt til, noe som også kan være nyttig hvis en annen forsker skulle prøvd å komme frem til de samme resultatene.

Et forhold som likevel kan være utfordrende og som gjerne kan påvirke reliabiliteten, samt repliserbarheten er beskrivelsen av informantene. I det legges det at informasjonen om informantene ikke er utfyllende nok til at en annen forsker kan kontakte nøyaktig de samme personene. Likevel gis det en beskrivelse av aktørene bedrift/organisasjon, samt stillingsbeskrivelse ut ifra hvilket nivå de befinner seg på innad i organisasjonene. Det kan bidra til å gjøre et lignende utvalg ved en senere anledning. Det som eventuelt kan skje fra nå til da er at informantenes forståelse av samvirke og andre sentrale punkter endres, det kan også variere fra informant til informant basert på hvem som er i utvalget. Det kan medføre at en annen forsker får andre og ulike resultater enn det som fremkommer i denne oppgaven. For å styrke reliabiliteten har det som nevnt i kapittel 4.3.2 vært viktig å ikke gjøre for store endringer i intervjuguiden og forsøke å opprettholde en overordnet struktur, det gjelder også utførelsen av samtlige intervjuer. Under intervjuene hadde jeg også mulighet til oppklare eventuelle misforståelser, og på den måte sikre at informantene forsto spørsmålene riktig. Ved å benytte

båndopptak kunne jeg også minimere mulighetene for feiltolkning under transkribering av innsamlet data.

Informantene hadde videre god kjennskap, kompetanse og erfaring relatert til problemstillingen, og ga gode og utfyllende svar på spørsmålene på de fleste spørsmålene. De kunne også relatere seg til eventuelle beskrivelser og utdypelser jeg gjorde underveis i intervjuene. Visse unntak var spørsmål om totalforsvaret og aktørenes roller innenfor det, hvor noen av informantene ikke klarte å svare utfyllende nok basert på egen kunnskap. Derimot var det også visse tilfeller hvor informantene forklarte elementer ved samvirke før jeg i det hele tatt rakk å stille spørsmålene jeg på forhånd hadde utarbeidet. Det kan likevel hende at oppgavens natur gjorde at informantene ønsket at egen organisasjon skulle fremstå på best mulig måte og at informantene dermed var tilbøyelige til å «pynte på sannheten». Det kan eventuelt føre til at empiri og drøfting i oppgaven ikke er presis. Min personlige vurdering er imidlertid at informantene var åpne og ærlig i forhold til temaet, og at de var genuint interessert i å delta i studiet og gi sitt bidrag.

Innhentet sekundærdata er ment til å støtte og underbygge primærdata på en pålitelig måte. Det å være kildekritisk er viktig, dermed har jeg kun benyttet kilder som jeg anser som troverdige. Jeg benyttet meg av dokumenter, som stortingsmeldinger, instruksjer, håndbøker og så videre, utarbeidet av offentlige aktører og av aktører knyttet til informantene som benyttes som primærdata i oppgaven. Det er med andre ord dokumentasjon preget av kvalitet og pålitelighet. Det kan sees og bidrar til dokumentenes reliabilitet. Sekundærdata utarbeidet av andre kan derimot også svekke reliabiliteten, blant annet ved at en annen forsker tolker dataene ulikt fra meg selv, og dermed kommer til en annen konklusjon enn min egen. Det mener jeg likevel er lite sannsynlig ettersom min bruk av sekundærdata hovedsakelig baserer seg på dokumentasjon med lite rom for ulike tolkninger.

#### 4.5 Etiske refleksjoner

Ifølge Thaagard (2013) har etiske dilemmaer en fremtredende plass innenfor kvalitative metoder. Det vil spesielt vise seg hvor det er direkte kontakt mellom forskeren og informanter, som i denne oppgavens tilfelle vil være gjennom intervju og observasjon. De valgene forskeren foretar i løpet av forskningsprosessen, kan ha konsekvenser for de personene som deltar i forskningen. Det er dermed viktig å fremheve de etiske aspektene som er knyttet til de ulike

fasene av forskningsprosessen, samt at man forholder seg til de forskningsetiske retningslinjene som er nedfelt av «De nasjonale forskningsetiske komiteer» (NESH 2016). Retningslinjene er utgangspunktet for forskningsetikken i Norge i dag og det har vært særdeles viktig å påse at disse er blitt fulgt gjennom hele prosessen og at de har hatt en sentral rolle i alle valg underveis.

Retningslinjene baserer seg hovedsakelig på tre grunnleggende krav; informert samtykke, krav på privatliv og krav på å bli korrekt gjengitt. Informert samtykke innebærer at den som undersøkes skal delta frivillig, at det ikke skal være noen form for press idet de gir sitt samtykke og at de gir samtykket på grunnlag av viten om den forskningen som skal gjennomføres (Jacobsen, 2015, s. 47). Alle informantene fikk innledningsvis en skriftlig e-post eller melding om hva studiet innebar og formålet med deres involvering. Det ble også sendt et mer beskrivende informasjonsskriv og samtykkeskjema til informantene, dette ble sendt i forkant av intervjuene, med unntak av to intervju. Dette ble da ettersendt. Ingen av informantene hadde noen innvendinger til samtykke og de punktene de ble bedt om å godkjenne. Under samtlige intervju ble det også informert kort om oppgavens formål, anonymitet og igjen bedt om godkjenning av bruk av båndopptak. Dette viser også til de to andre kravene om privatliv og om å bli korrekt gjengitt. Ettersom ingen av spørsmålene i intervjuguiden omhandlet forhold som defineres av personopplysningsloven (2018) som følsomme opplysninger og ved at det ble opplyst om at informantene ikke ville bli nevnt ved navn eller andre personopplysninger er også kravet om privatliv vernet. Det ble også informert om at det ville være en beskrivelse av bedriften/organisasjonen informanten er ansatt ved og/eller en kort beskrivelse av informanten i form av hvilken avdeling/område personen tilhører. Her var det heller ingen innvendinger, dette ble også sikret ved at det i etterkant av intervjuene ble sendt en e-post til de informantene det var usikkerhet rundt beskrivelsen av de som informant. I tillegg ble alle opptak, notater og transkriberinger sikret på en måte slik at ingen uvedkommende hadde tilgang til disse. I etterkant av oppgaven slettes også alle opptak og transkribert materialet.

#### 4.6 Metodiske styrker og svakheter

Metodiske styrker i oppgaven er først og fremst hvordan forskningsstrategien er lagt opp. Det har bidratt til at jeg kan ta meg friheter i forhold til både teori og den empiriske undersøkelsen. Det har ført til at vesentlig teori er inkludert senere i skriveprosessen, samt ført til at jeg har kunnet tilføre empiri, da hovedsakelig i form av sekundærdata underveis. Sekundærdata har dermed hatt en vesentlig rolle for hvordan primærdata tolkes og underbygges av allerede

foreliggende data. Primærdata er også i seg selv etter egen betraktning en metodisk styrke. Det har bidratt til kunnskap om et felt det ellers er forsket lite på, da hovedsakelig med tanke på hvordan det regionale samvirke i Rogaland fungerer. Ved å gjennomføre intervju med de som i sekundærdataene anslås å være sentrale beredskapsaktører har jeg fått innsikt i personlige oppfatninger og forståelser, noe som jeg anser som avgjørende i denne oppgaven. Ved å ha et eksplorerende design og dermed være åpen for snøballmetode har jeg også kommet i kontakt mer informanten som jeg gjerne ellers ikke ville gjort. En kombinasjon av primær- og sekundærdata har dermed vært essensielt for å oppnå omforent empiri. Det er likevel lett å være etterpåklok. Under prosessen har jeg oppdaget flere elementer jeg selv anser som metodiske svakheter. Hovedsakelig handler det om intervjuguidens utforming. Selv om intervjuguiden tar utgangspunkt i teori, har det som sagt dukket opp vesentlig teori senere i skriveprosessen. Det kunne dermed vært en fordel å stilt informantene andre, om ikke formulert annerledes, spørsmål. Når jeg nå avslutter oppgaven innser jeg også at jeg kunne stilt flere oppfølgingsspørsmål for å få en bedre forståelse av informantenes svar. Det kunne blant annet bidratt til mer dybde i diskusjonskapitlet. Ettersom informantene også er personer med en «høyere» stilling innad i egen organisasjon, kunne det vært interessant og også intervju personer på et «lavere nivå» for å se om det foreligger ulike forståelser av samvirke innad i organisasjonene. Det er også selvsagt en svakhet at politiet ikke er representert med en informant i oppgaven, ettersom den empiriske undersøkelsen viser at politiet har en meget sentral rolle i det regionale samvirke, samt at de har en nær tilknytning til flere av de utvalgte beredskapsaktørene. Det var derimot utenfor min kontroll og jeg har dermed forsøkt å gjøre opp for politiets fravær ved å benytte sekundærdata.

## 5. Empiri

I følgende kapittel presenteres relevante funn fra datainnsamlingen. Kapitlet vil inndeles etter og delvis følge samme struktur som benyttes i intervjuguiden, samt hvordan de teoretiske bidragene er strukturert i kapittel 3. Resultatene fra intervjuene og de øvrige dokumentene vil på den måten kunne kategoriseres, og ikke basere seg på den enkelte aktør hver for seg.

### 5.1 Regionale beredskapsaktører i Rogaland

Utvalgte regionale beredskapsaktørene, er aktører som står sentralt i totalforsvaret og som er viktige basert på deres rolle og ansvarsområder innen det regionale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Aktørene blir blant annet presentert i St. Meld. nr. 22 (2007-2008), Meld. St. nr. 29 (2011-2012), NOU 2013:5 og i «Støtte og samarbeid» (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018), som aktører med viktige redningsressurser og som ansvarlige aktører ved håndtering av alvorlige hendelser og kriser.

#### 5.1.1 Fylkesmannen

Fylkesmannen er statens øverste representant i Rogaland og dermed et bindeledd mellom sentrale og lokale myndigheter (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012). Fylkesmannen skal i henhold til *Instruks for samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard (2015b)* samordne det regionale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i fylket, samt ivareta en rolle som pådriver og veileder i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012). Fylkesmannens ansvar er å samordne, holde oversikt over og informere om samfunnssikkerhets- og beredskap i fylket. Det innebærer blant annet oversikt over risiko og sårbarheter (Justis- og politidepartementet, 2008). Det gjøres ved å utarbeide en risiko- og sårbarhetsanalyse for fylket (fylkesROS) i nært samarbeid med viktige regionale samfunnsaktører. Instruksen sier også at Fylkesmannen skal utøve et samordningsansvar for krisehåndteringen på regionalt nivå for å sikre optimale og samordnede løsninger mellom aktørene. Det innebærer ansvar for samordning av det sivile samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i totalforsvaret, samt utføre den fylkesvise planleggingen og bidra til god kontakt, gjensidig bistand og samarbeid mellom sivile og militære myndigheter (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015b). Fylkesmannen skal således initiere til samordnede planer og øvelser innen totalforsvaret (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012).



### 5.1.2 Nødetatene

*Politiet* er en vesentlig aktør i sivil beredskap hvor overordnet målsetting er at politiet i samvirke med andre aktører skal bidra til økt trygghet i samfunnet (Justis- og politidepartement, 2005). Politiet har ansvar for å opprettholde alminnelig orden, forebygge og forhindre straffbare handlinger, etterforsker lovbrudd beskytte borgerne og deres lovlydige virksomhet, ivareta publikums trygghet og beskytte kritiske samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur mot uønskede hendelser. I ulykkes- og katastrofesituasjoner er det politiet som skal iverksette nødvendige tiltak for å avverge fare og begrense skade (Politi-loven, 1995). Det innebærer at politiet har et akutt, sektorovergripende ansvar for å håndtere ulykker og katastrofer i fred på alle samfunnsområder (Justis- og beredskapsdepartement, 2012). I 2016 trer nærpolitireformen i kraft. Reformen skal sikre tilstedeværelse av et kompetent og effektivt lokalt nærpoliti, og samtidig utvikle gode fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a). Det innebærer at politiets totale ressurser omfatter det alminnelige politiet, inndelt i 12 politidistrikt, Politiets sikkerhetstjeneste og særorganer (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Politidistriktene og politiets særorganer har så et selvstendig ansvar for å løse samfunnsoppdrag innen respektive områder, og skal i utgangspunktet håndtere alle politioppgaver ved uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser (Politidirektoratet, 2001). Regionalt dekker Sør-Vest politidistrikt 26 kommuner i Rogaland, fem kommuner i Hordaland og en i Vest-Agder (Politiet, u.å.). Et lokalt forankret politi er en viktig forutsetning for et regionalt samvirke, samt for at politiet skal kunne utfylle sin oppgave knyttet til lokal krisehåndtering og redningstjeneste.

*Helse- og omsorgstjenesten* er sentral i de fleste beredskapssituasjoner. Spesialisthelsetjenesten og de akuttmedisinske tjenestene utenfor sykehus, som medisinsk nødmeldetjeneste, kommunal legevaktordning og ambulansetjenesten, utgjør hovedtyngden i helsetjenestens normalberedskap. Når en ulykke eller katastrofe inntreffer blir den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten lokalt mobilisert (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012). I Rogaland er det Helse Vest RHF (regionalt helseforetak) som har det overordnede ansvaret for spesialisthelsetjenesten. Helse Vest følger regional helseberedskapsplan som skal bidra til å verne om liv og helse og sikre befolkningen nødvendig medisinsk behandling, pleie og omsorg i kriser og katastrofer, både i fredstid og i krig. Det innebærer med andre ord at Helse Stavanger HF kan tilby befolkningen nødvendig og forsvarlig helsetjenester, også når ekstraordinære kriser og hendelser oppstår (Helse Stavanger, 2017).

Helseberedskapsplanen legger også føringer for en ensartet og helhetlig tilnærming til beredskap i regionen (Helse Vest, 2016). Det regionale helseforetaket skal dermed samvirke med relevante parter for å sikre nødvendig samordning (NOU 2013:5).

*Brannvesenet* er kommunenes og derav regionens viktigste tekniske beredskaps- og redningsressurs (NOU 2013:5). Grunnlaget for den kommunale brannberedskaper er regulert gjennom lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlige stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (Brann- og eksplosjonsvernloven, 2002). Lovens formål er å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann, eksplosjon, ulykker med farlige stoff og farlig gods og andre akutte ulykker. Brannvesenet yter for eksempel innsats ved branner, kjemikalieulykker, trafikkulykker, flomsituasjoner og andre naturhendelser, konsekvenser etter terror mv, samt ved akutt forurensing. I tillegg skal brannvesenet være en innsatsstyrke ved andre akutte ulykker som er avdekket i kommuners ROS-analyse (Justis- og politidepartementet, 2008). I Rogaland har Rogaland brann og redning IKS (RBR) ansvaret for en rekke kommuner i regionen.

### 5.1.3 Sivilforsvaret

Sivilforsvaret er en statlig forsterkningsressurs, organisert i 20 distrikter. Rogaland Sivilforsvarsdistrikt består av en operativ styrke på 507 tjenestepliktige mannskap utskrevet i henhold til sivilbeskyttelsesloven (Fylkesmannen, 2018b; Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Sivilforsvarets oppgave er å planlegge og iverksette tiltak for beskyttelse av sivilbefolkningen, miljø og materielle verdier (Sivilbeskyttelsesloven, 2010). De skal også bistå redningstjenesten, nød- og beredskapsstatene og andre myndigheter med personell og materiell i forbindelse med skadeforebyggende og skadebegrensende tiltak, lede redningsinnsats på skadestedet og har ordensmyndighet når nødetater tillagt slik myndighet ikke er tilstede. Hovedsakelig benyttes Sivilforsvaret ved omfattende ulykker som større branner, flom, ras, oljeutslipp eller søk etter savnede personer. De inngår også i atomberedskaper, bemanner offentlige tilfluktsrom, utfører evakuering av geografiske områder og befolkningsvarsling ved krise eller væpnet konflikt (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Sivilforsvaret har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke med relevante aktører i arbeidet med beredskap og krisehåndtering for å oppnå best mulig utnyttelse av ressurser på tvers av sektorer og ansvarsområder (ibid, 2018).

#### 5.1.4 Heimevernet

Heimevernet (HV) er inndelt i 11 landsdekkende distrikter og består av 45 000 soldater. HV er en militær forsterkningsressurs og har det territorielle ansvaret på vegne av Forsvaret ved sivil-militært samarbeid med andre samfunnsaktører (Forsvarsdepartementet, 2016). Det innebærer ansvar for planlegging, koordinering og ledelse av militær innsats i fred, krise og krig og vil i den forbindelse være et viktig militært bindeledd ved bistandsanmodninger fra blant annet politiet (Forsvaret, u.å.). Agder og Rogaland heimevernsdistrikt 08 (HV-08) blir sentral i denne oppgaven. HV-08 skal beskytte befolkningen og viktige infrastrukturer i Vest-Agder, Aust-Agder og Rogaland (Forsvaret, 2014). Generelt fungerer HV som en hurtig mobiliseringsstyrke, og er med sin lokale forankring og tilstedeværelse et viktig bindeledd mellom det sivile samfunnet og Forsvaret i regionen. HV skal med lokalkjennskap ta del i rene militære oppdrag, samt være en støtte til det sivile samfunnet ved ulykker og større hendelser. HV skal også sikre viktige sivile og militære objekter, bidra til nasjonal krisehåndtering, forsterke grensevakten, være en styrkebeskyttelse og sikre nasjonale styrker og mottak av allierte (NOU 2013:5).

#### 5.1.5 Frivillige redning- og beredskapsorganisasjoner

Frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner er en avgjørende ressurs i organiseringen av den lokale beredskapen i Norge. Ved søk etter personer, redning av personer fra terrenget og innsats i snøskred er de frivillige den primære ressursen samfunnet kan spille på (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartement, 2018). Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF) er en paraplyorganisasjon for deler av den frivillige redningstjenesten i Norge og representerer et bredt register innenfor redning (ibid, 2018). Under FORF er blant annet Norsk Folkehjelp Sanitet, Norges Røde Kors Hjelpekorps og Speidernes beredskap (Forf, u.å.) I alle politidistriktene er FORF gitt anledning til å inngå i redningsledelsen ved de lokale redningsentralene. Et fast medlem i redningsledelsen representerer derfor frivillige ressurser i hvert politidistrikt (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Det er i stor grad de frivillige redningsorganisasjonene som forvalter den såkalte dugnadsånden og omtales som bærebjelken i norsk redningstjeneste (Justis- og beredskapsdepartement, 2012).

Informantene nevner hverandre som sentrale aktører i det regionale samvirke. I politiets beredskapssystem fremkommer det at også politiet anser de representerte aktørene som viktige samarbeidspartnere (Politidirektoratet, 2011). Informanten i HV-08 betegner aktørene som rene beredskapsaktører, som er i Fylkesmannens krets. Informanten i Røde Kors sier det også er

aktører som inngår i «det store nettverket». På regionalt nivå sier informantene fra HV-08 og fylkesberedskapsavdelingen at det først og fremst er medlemmene i Fylkesberedskapsrådet som inngår i samvirke. Ifølge informantene i RAKOS, RBR og HV-08 vil sentrale beredskapsaktører sees ut ifra hvilket problem og/eller hvilken hendelse samfunnet står ovenfor. Informanten fra RBR sier det avhenger av om man tenker samvirke i et forebyggende perspektiv eller i sammenheng med utrykning. Informantene nevner også andre aktører som en del av det regionale samvirke, blant annet kommuner, HRS, legevakt, 330-skvadronen, forvaltningsorgan, tilsynsmyndigheter og en rekke private etater og aktører.

## 5.2 Forutsetninger og utfordringer ved sivilt-militært samvirke

Et godt samvirke forutsetter forståelse, tillit og kjennskap til hverandres ressurser, kompetanse, organisering og kultur, og en vilje til å stille ressurser til disposisjon. Godt samvirke oppnås der partene møtes med en åpen holdning til andres perspektiv og kompetanse, og der oppmerksomheten er rettet mot at oppgaven totalt sett blir løst på best mulig måte (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017). Informanten fra HV-08 sier følgende: *«Jeg ser på oss som et fotballag på banen, og hvis ikke lagdelene henger sammen og er enig om hva som skal til, vil vi gå på tap, på tap, på tap»*. Det innebærer ifølge informanten noen grunnleggende premisser for samvirke, blant annet situasjonsforståelse, klare rolle- og ansvarsforhold, kunnskap og tillit til hverandre og lokal tilstedeværelse. Elementene er viktige selv om det ifølge informanten finnes et rammeverk med en klar rollefordeling og nedfelte prinsipper. Det er også viktig for informantene å ha kontroll på hverandres styrker og svakheter, ressurser og et felles språk. Dette er ifølge informantene forutsetninger som oppnås gjennom øvelser.

### 5.2.1 Rolleforståelse og ansvarsforhold

En viktig forutsetning for et vellykket samvirke er at aktørene har kunnskap om hverandres roller, ansvar og kapasiteter (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017), noe informantene også vektlegger. Det innebærer ifølge informantene også forståelse av egen rolle og ansvarsforhold. Informanten fra fylkesberedskapsavdelingen sier Fylkesmannens rolle er å koordinere regionalt arbeid innen den sivile delen av totalforsvaret. Generelt betyr det samordning. Informanten sier også at de er det sivile kontaktpunktet, hvor HV-08 er det militære. Derimot oppfatter informanten at det er en del som ikke forstår Fylkesmannens rolle oppi det hele. Informanten fra HV-08 sier at så lenge situasjonen er av sivil art vil deres rolle være bistand, både alminnelig- og håndhevelsesbistand. Informanten sier de har en kultur kjennetegnet av viljen

og evnen til dugnad. Deres viktigste ressurs er dermed et lokalt forankret mannskapet som kan mobilisere et større volum på kort varsel, utholdenhet og håndtere våpen hvis nødvendig. Dermed kan HV-08 også bistå ved større hendelser og katastrofer. Sivilforsvarets informant sier deres mannskap er viktig i både freds- og krigstid. Hovedoppgaven er beskyttelse av sivilbefolkningen, støtte resten av beredskapsapparatet. Informanten opplever likevel en varierende forståelse av Sivilforsvarets oppgaver. Politidistriktene og politimesteren har et selvstendig ansvar for å løse samfunnsoppdrag innenfor eget distrikt, og skal i utgangspunktet håndtere alle politioppgaver ved uønskede og/eller ekstraordinære hendelser. I ulykkes- og katastrofesituasjoner er det politiet som har ansvaret for å iverksette nødvendige tiltak for å avverge fare og begrense skade (Politi-loven, 1995). Informanten fra RAKOS sier deres oppgaver og ressurs er helse, og ambulansetjenestens primæroppgave er pasientbehandling. Informanten fra RBR oppfatter deres rolle som tilbaketrukket i totalforsvarssammenheng, men at det handler om å redde liv. Informantene fra de frivillige organisasjonene sier de er en suppleringsressurs, og er tydelig på at de er en støtteaktør til andre beredskapsaktører.

Informanten i HV-08 mener politiet, Fylkesmannen og Sivilforsvaret er de sentrale og viktigste aktørene i den sivile delen av det regionale totalforsvaret. Det er aktører som ifølge informanten alltid vil være tilstede i fredsvirksomhet. Blir derimot problemene av hard militær art vil de militære spille en mer sentral rolle. Dermed er det viktig for informanten at aktørene samhandler, koordinerer, kommuniserer og øver sammen med HV-08. Informanten sier han møter velvilje og samarbeid, ærlighet og åpenhet som gir tillit, men at det også er en ressurs- og tidsbrist. Den utfordringen nevnes også av informanten fra fylkesberedskapsavdelingen. Informanten sier også det er bekymringsverdig at reduksjonen av HV er større i Rogaland enn i resten av landet. Ifølge informanten er HV-08 positive og interessert i samarbeid. Informanten fra Sivilforsvaret sier de også har et godt samarbeid med HV-08, og informanten fra RBR opplever HV-08 som på tilbudssiden. Informanten sier også at HV-08 har en del kompetanse relatert til et større trusselbilde, noe de selv ikke er like flinke på. Informanten sier derimot at de har liten tilknytning til de militære ressursene i Rogaland og kan for eksempel ikke huske sist de øvde sammen. Informanten fra Speidernes beredskap sier at også de har lite tilknytning til de militære ressursene og ønsker dermed mer samvirke med den militære delen i fredstid.

### 5.2.2 Kommunikasjon

Informanten i fylkesberedskapsavdelingen sier kommunikasjonen mellom beredskapsaktørene er god, noe informanten sier er et resultat av et tett regionalt samarbeid. Informanten i

Sivilforsvaret sier det er jobbet målrettet mot et enestående beredskapsmiljø i Rogaland hvor aktørene kjenner hverandre, det gjør at det i større grad inviteres til dialog nå enn tidligere. Dermed er det ifølge informanten i fylkesberedskapsavdelingen ikke vanskelig å ta kontakt med andre aktører, verken før, under eller etter en hendelse. Informanten i HV-08 sier aktørene også i det daglige møtes for å diskutere saker som er på dagsorden. Informanten i fylkesberedskapsavdelingen sier de fremmer informasjon til relevante beredskapsaktører, blant annet sendes det varsler til sentrale beredskapsaktører når krevende vær er i vente, det betegnes som en rutine. Informanten opplever korrespondansen som god. Det bekrefter informanten i HV-08. Informanten fra HV-08 nevner liaisoner som et viktig virkemiddel for kommunikasjon. Liaisoner skal gi faglige råd og tilrettelegge kommunikasjon i alle operative saker mellom politiet og Forsvaret (Politidirektoratet, 2011). Ifølge informanten i HV-08 er liaisoner et bindeledd som bidrar til dialog og problemløsning mellom dem og andre aktører enn kun politiet. Som en del av nærpolitireformen er det også etablert en lignende ordning hos politiet hvor politikontakter skal bidra til et tettere og mer systematisk samarbeid mellom politiet og lokale aktører for å forebygge kriminalitet og skape trygge lokalsamfunn (Politiet, 2017).

Ifølge informantene fra Sivilforsvaret, RAKOS og RBR har nødnett forbedret muligheten for kommunikasjon og koordinering av relevant informasjon mellom aktørene. Nødnett er det nasjonale radiosambandet for nødetatene, HRS og beredskaps- og samvirkeaktører. Nødnett avlyttingssikret og et lukket radionett med en landsdekkende infrastruktur. Det bidrar til at kommunikasjon i felles talegrupper på tvers av organisatoriske og geografiske grenser, samt internt i egen organisasjon i forhåndsdefinerte talegrupper (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Bruk av Nødnett tilrettelegger for bedre koordinering og ressursbruk forutsatt at samband settes opp korrekt (Hovedredningssentralen, 2018). Ifølge informanten i HV-08 har derimot ikke nødnett den graderingen vanskeligere situasjonene krever. Informanten sier det også kan oppstå situasjoner hvor datatrafikken går for sakte eller i verst tenkelige tilfeller faller bort. Det må da foreligge en plan B, noe informanten sier er på dagsorden. Det er dermed ifølge informantene fra Sivilforsvaret og Distriktsrådet HV-08 viktig at aktørene har kjennskap til hverandre i forkant av hendelser. Informantene sier kommunikasjon likevel er personavhengig, hvor informanten fra RBR nevner kommunikasjonsutfordringer mellom stabsfunksjoner ved større hendelser på land. Det er dermed ifølge informanten fra Sivilforsvaret viktig å være bevisst på å stille riktige spørsmål, for eksempel ved en bistandsanmodning. Ifølge informanten får man ikke alltid informasjonen det er behov for uoppfordret. Ifølge informanten fra Røde kors handler det om å kvalitetssikre informasjon som ellers fort kan mistes.

Informantene fra RAKOS og RBR forteller også om nødetatenes eget samband, BAPS (brannakuttmedisin-politi-samvirke), som er en felles talegruppe forbeholdt kommunikasjon mellom nødetatene (Politidirektoratet, 2018). Informanten fra RAKOS sier dermed at aktørene kan kommunisere uten ytre forstyrrelser. Ifølge informanten er det viktig at «first-responder» gir en «vindusmelding» til andre aktører på vei til samme hendelse. Meldingen bør ifølge informanten inneholde omfang, posisjon, ressursbehov og eventuelle farer. Informanten sier det vil skape en felles situasjonsforståelse. Ved større hendelser sier informanten fra RBR at aktørene også kan få tildelt såkalte samvirkekanaler hvor frivillige organisasjoner, Sivilforsvaret, 330-skvadronen og beredskapsansvarlige ved kommuner også er involvert.

### 5.2.3 Samvirke i totalforsvarskontekst

For å oppsummere informantenes forståelse om forutsetninger ved samvirke ble de spurt om hvordan læring fra øvelser, kommunikasjon og en felles forståelse kan bidra til et mer samkjørt totalforsvar. Informanten fra fylkesberedskapsavdelingen svarer følgende: *«jo mer aktørene snakker og øver sammen, samt samkjører planverk, noe man får gjort gjennom øvelser, gjør en evaluering og satt i verk tiltak, jo bedre blir det»*. Informanten fra Sivilforsvaret sier at ettersom beredskapsorganisasjonene i det daglige også er en del av totalforsvaret, vil aktiviteter i det daglige være med på å forbedre samarbeidet i en krise. Et samvirke i en tilnærmet normalsituasjon har dermed stor betydning for totalforsvaret, ifølge informanten. Informanten fra RAKOS sier det handler om å opptre enhetlig og samlet, selv om alle aktørene har sin misjon. Informanten sier at det totalitære må være på plass for at det skal fungere. Det innebærer ifølge informanten fra fylkesberedskapsavdelingen å finne riktig balanse mellom aktørene.

Informanten fra RBR sier derimot at det er en del usikkerhet rundt totalforsvarskonseptet i regionen, i det legger informanten at det er noe som har hatt lite fokus og dermed også lite prøvd. Informanten i HV-08 sier det jobbes med hvordan samfunnet kan støtte Forsvaret i hendelser og kriser, men er enig med informanten fra RBR og sier at det er et tema som har vært kraftig nedtonet over lengre tid. Det vil ifølge informanten fra HV-08 reise en del utfordringer, for eksempel ved fremtidige situasjoner hvor både militær og sivil side vil trenge og er avhengig av de samme ressursene. Informanten fra Sivilforsvaret sier det vil være en enorm etterspørsel og trykk på ressursene uansett beredskapssituasjon i det øvrige krisespekteret. Informanten sier aktørene dermed må begynne å tenke på hvilke ressurser samfunnet har, samt hvorvidt ulike aktører benytter seg av samme personellressurser. Det samsvarer med informanten fra Røde Kors som påpeker dette som en utfordring som har

oppstått i lys av moderniseringen av totalforsvarskonseptet. Ifølge informanten fra Røde Kors er det en stund siden aktørene har tenkt beredskap og ressurser i krigstid. En utfordring er ifølge informanten at det ikke er kartlagt, for eksempel hvem og hvor mange personer frivillige organisasjoner sitter igjen med etter at personene blir tilkalt sine primærroller hos for eksempel HV, Sivilforsvaret, brann og redning og helse. Det er ifølge informanten i HV-08 ikke diskutert godt nok. Det bekrefter også informanten i fylkesberedskapsavdelingen som sier at det er et stykke å gå før den sivile støtten til Forsvaret er avklart og forankret i et planverk. Informanten i HV-08 sier dermed totalforsvaret må videreutvikles for å møte dagens utfordringer.

### 5.3 Forståelse av samvirkebegrepet og samvirkets betydning i Rogaland

Informantene sier samvirke handler om samarbeid og samhandling mellom ulike organisasjoner og beredskapsaktører, og betegner det som å virke sammen. Informantene vektlegger begrep som samarbeid, samhandling og samordning i sine forklaringer av samvirke. Begrepene ble ofte brukt om hverandre uten at det ble gitt en utdypning av begrepene definisjon eller hva de betyr for den enkelte. Det understrekes av informanten fra fylkesberedskapsavdelingen som sier at de ikke er særlig opptatt av ordet samvirke, og at samvirke er et mer nødetatsspråk. Informanten sier de innad i fylkeskommunen bruker samordning mer enn samvirke. Informanten mener det i utgangspunktet kun er en forskjellig i ord, hvor begge begrepene handler om å virke sammen med utgangspunkt i hvem som har ansvar for hva og på hvilket nivå. Informanten i HV-08 forklarer samvirke med utgangspunkt for å oppnå synergi, altså at 1+1 skal bli noe mer enn 2. Informanten forklarer samvirke videre ved hjelp av begrepene teknisk, taktisk og kulturell, som ifølge informanten er elementer som må være på bølgelengde. Den tekniske delen omhandler teknologi. Informanten sier at teknologi er viktig, men at aktørene likevel er avhengig av å kunne samhandle uten, altså ved et eventuelt bortfall. Da er det viktig at aktørene er kompatible. Den taktiske delen handler om at aktørene må forstå, supplere og komplementere hverandre, ellers vil aktørene stå i fare for å ødelegge for hverandre. Den kulturelle delen handler om det mellommenneskelige og personlige. Informanten fra RAKOS er enig og sier at uten den menneskelige faktorer vil ingenting fungere. Informanten sier samvirke er å jobbe og samhandle mot en hendelse eller uønsket hendelse, hvor ting må flyte på best mulig måte, hvor begrensning av skade og redde liv og helse er første prioritet. Informanten fra Distriktrådet HV-08 definerer samvirke som at alle drar i samme retning og arbeide mot et felles mål for å skape et trygt og forutsigbart samfunn. Det innebærer ifølge informanten fra HV-08 gjensidig avhengighet og tillit. Informanten fra RBR sier samvirke i



beredskapssammenheng handler om at fellesskapet skal løse ulike oppgaver på best mulig måte. Informanten fra Speidernes beredskap påpeker viktigheten av samvirke i det daglige, ettersom det vil være en enorm fordel når en uønsket hendelse først oppstår.

Informantene er enig om at samvirke i Rogaland stort sett fungerer bra. Informanten fra Sivilforsvaret sier det har vært en stor utvikling i Rogaland de siste 20 årene, hvor det har vært en markant holdningsendring hos de fleste aktørene. Ifølge informanten er det større fokus på å løse oppgaver på best mulig måte, hvor oppmerksomheten er rettet mot at ulike ressursene skal finne hverandre til rett tid og sted. Informanten fra RBR sier Rogaland er kjent for et godt samvirke på mange nivå og sier det tradisjonelt har vært en kultur hvor alle prøver å gjøre hverandre gode, og at det foreligger en gjensidig respekt. Informanten i HV-08 beskriver det regionale samvirke som fruktbart og hensiktsmessig. Informanten sier det er dannet et godt grunnlag for å virke sammen hvis det skulle oppstå en krevende situasjon som fordrer innsats fra flere aktører. En gjengående utfordring er likevel kapasitet, som innebærer at det må avsettes tid til å møtes og tid til å samvirke. Samvirke krever dermed ifølge informanten fra HV-08 tid, engasjement, involvering og forpliktelser.

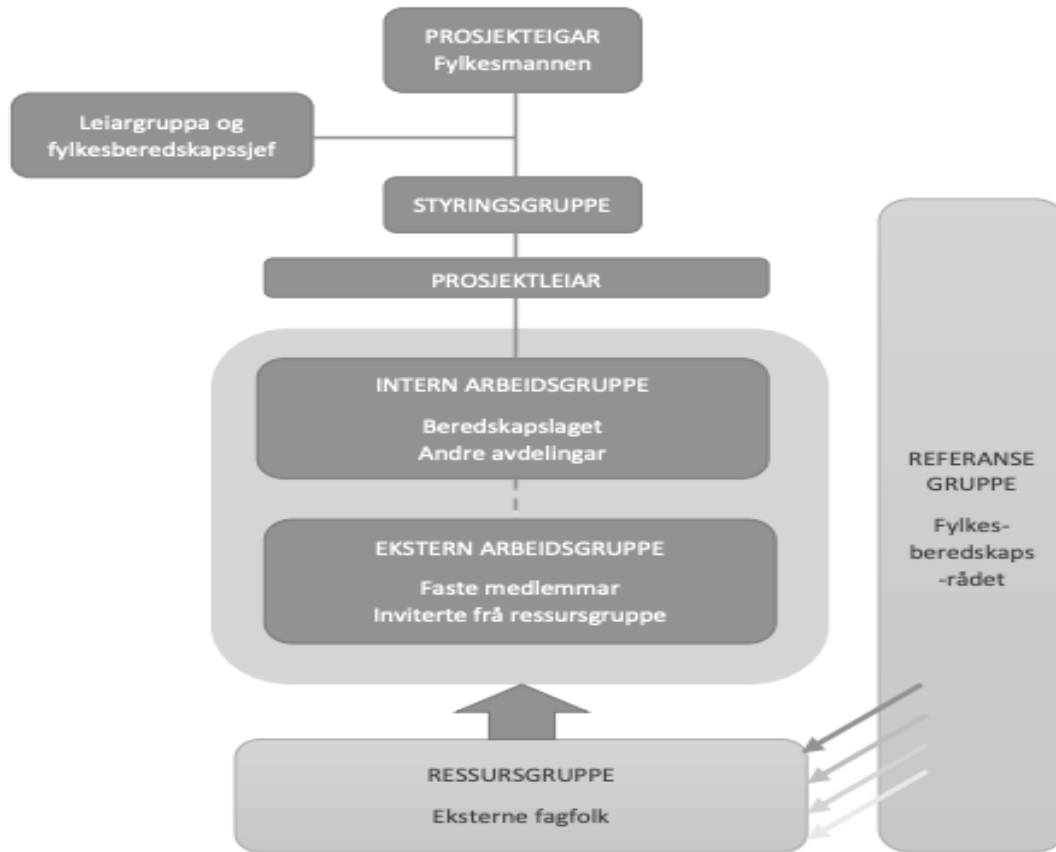
Til tross for en tvetydig begrepsbruk er informantene enig om at samvirke handler om å kjenne hverandre. Samtlige informanter opplever at forståelsen samsvarer mellom beredskapsaktørene, uten at aktørene ifølge informanten fra HV-08 har diskutert betydningen av samvirke. Informantene fra fylkesberedskapsavdelingen, RAKOS og Røde Kors sier derimot at det først og fremst handler om forståelsen som finner sted på et overordnet nivå. Nivået omtaler informantene som «sjefsnivå» og «det nivået jeg jobber på». Ifølge informantene er alle på et overordnet nivå klar over samvirkets betydning og hensikt. Informanten fra Distriktsrådet HV-08 sier det ikke er alle som ser og kjenner hele spekteret, fra A til Å. Det understreker informanten i fylkesberedskapsavdelingen som sier at det lengre ned i organisasjoner ofte kan være en forvirring rundt samvirke. I det legger informanten fra RAKOS at det ofte vil være et variabelt erfaringsnivå hvor opplæring og erfaringsgrunnlag gjerne påvirke forståelsen av samvirke. Informanten fra Sivilforsvaret og HV-08 nevner også kulturforskjeller. Ifølge informanten fra RBR vil også aktørenes ansvarsområder og særinteresser være førende for hvordan aktørene definerer og oppfatter samvirke. Informanten fra Røde Kors sier det vil være en forskjell mellom dem som frivillig organisasjon og de informanten betegner som «de profesjonelle». Det betyr ifølge informanten at det vil være flere i deres organisasjon som kommer fra en annen arbeidshverdag enn andre beredskapsaktører.

Dermed vil ikke alle vite hva beredskap og samvirke innebærer i like stor grad som ansatte hos andre beredskapsaktører. Derimot sier informanten fra HV-08 at evnen, forståelsen og viljen er tilstede, og at de aller fleste er kjent med hvilke grunnleggende prinsipper som bør ligge til grunn.

#### 5.4 Beredskapsarbeidet i Rogaland

I NOU 2017:11 defineres beredskap som «*evnen til å være forberedt på uventede kritiske hendelser og kunne møte hendelsene med nødvendige og tilstrekkelige tiltak*». Beredskap er dermed planlagte tiltak for håndtering av hendelser og redusere konsekvenser av det inntrufne (Justis- og beredskapsdepartement, 2017). Beredskapsarbeidet i Rogaland bygger blant annet på en helhetlig ROS-analyse, som sammen med andre dokumenter resulterer i en felles beredskapsplan (uoffisiell) og oppfølgingsplaner (Fylkesmannen, 2018a). FylkesROS for Rogaland 2018-2021 identifiserer og kartlegger risiko og sårbarheter for ulike sektorer, og dermed et grunnlag for forebygging og samordning av det regionale beredskapsarbeidet og krisehåndtering. ROS-analysen består av fjorten samfunnskritiske funksjoner, tretten risikoområder og fire scenarioer med størst risiko. Hendelsene er tverrsektorielt og medfører dermed at flere aktører må samarbeide om håndtering av en eventuell hendelse. Analysen skal være behjelpelig med å belyse de mest aktuelle risikoutfordringene i fylket, samt identifisere risikoreduserende tiltak for å forebygge og håndtere kriser. Målet er at analysen skal være en regional plattform som danner et felles planleggingsgrunnlag og en felles forståelse for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, og på den måten styrke samordningen i det regionale arbeidet gjennom en felles risikooppfattelse (Fylkesmannen, 2018b).

FylkesROS er organisert som et prosjekt av Fylkesmannen, sammen med interne fagpersoner og eksterne deltakere fra regionale etater og kommuner. Fylkesberedskapsrådet er også pliktet til å bidra til et oppdatert risiko- og sårbarhetsbilde og fungerer dermed som en rådførende referansegruppe (Fylkesmannen, 2018b; Fylkesmannen, 2018c). Arbeidet er organisert på følgende måte:



Figur 7. Prosjektorganisasjon (Fylkesmannen, 2018b).

Ettersom FylkesROS vektlegger felles forståelse, samarbeid og samordning blir informantene spurt om samvirkets betydning i det regionale beredskapsarbeidet. Informanten fra fylkesberedskapsavdelingen sier samvirke ligger til grunn i beredskapsplanene og at det sivile beredskapssystemet for sikkerhetspolitiske kriser forutsetter samordning. Informantene fra HV-08 og RAKOS sier samvirke og beredskapsarbeidet i Rogaland baserer seg på FylkesROS og tilhørende tiltaksplaner. Informanten fra HV-08 sier aktørene har en planmessig gjennomgang av emner som anses som mest akutte og sannsynlige. Ifølge informanten medfører det en økt forståelse og kunnskap om problemene aktørene står ovenfor, slik blir de også er bedre rustet til å stå imot en eventuell hendelse. Ifølge informanten fra RAKOS styrker det beredskapen, og sier at uten samvirke kommer man ingen vei, i det legger informanten at man må lage beredskapsanalyser og dimensjonere beredskapen ut ifra analysene, det er da viktig at ulike fagkunnskap kommer til og at subjektive meninger legges til siden. Informanten fra Sivilforsvaret sier beredskapsarbeidet i dag er mer sammensveiset, som direkte kan knyttes opp mot hvordan beredskapsaktørene best mulig kan utøve samvirke. Informantene opplever også at beredskapsaktørene bidrar med «sin del» i det regionale beredskapsarbeidet. Ifølge

informanten fra HV-08 vil sentrale virksomheter og etater med et beredskapsansvar arbeide med beredskap internt, men når noe oppstår er inntrykket til informanten at alle beredskapsaktørene tiltrer. Informanten fra Sivilforsvaret sier de er med å utarbeider ROS-analyser, og ved tilfeller hvor de ikke deltar direkte, vil de likevel komme med innspill og kommentarer på saker som berører Sivilforsvaret. Informanten i HV-08 sier HV deltar i og gjennomfører planlagte beredskapsaktiviteter på kommunalt- og fylkeskommunalt nivå, samt sammen med politiet og Sivilforsvaret. Mens informanten i RBR sier de ofte er i dialog med beredskapsavdelingene i kommunene, og informanten fra RAKOS sier deres involvering varierer, men at de er med på å utarbeide ROS-analyser og beredskapsplaner for egen virksomhet. Ellers bidrar de til å utarbeide planverk og forslå tiltak. Informantene fra de frivillige organisasjonene bidrar også mer mot den kommunale beredskapsplanleggingen.

Ifølge informanten i HV-08 er alle aktørene tro og lojal mot organisering, planlegging og arbeid for kommende års beredskapsplaner. Informanten sier det bidrar til en struktur rundt hvordan det samvirkes i det daglige. Det bekrefter informanten i Sivilforsvaret som sier aktørene gjør en felles innsats for å oppnå gode resultater. Samvirke og samarbeid i forkant av hendelser er dermed en forutsetning, ifølge informanten. Informanten sier aktørene er innstilt på å avklare hverandres roller ettersom beredskapsaktørenes oppgaver på en eller annen måte vil gli over i hverandre. Informanten fra Røde Kors sier de er blitt bedre på å gi en konkret avklaring på hva de skal stille med av ressurser og kompetanse til ulike hendelser. Informanten fra RBR sier den regionale samvirkestrukturen også bidrar til det. Informanten i HV-08 nevner derimot utfordringer med beredskapsarbeidet innad i organisasjoner. Informanten sier beredskapsarbeid ofte vil være en bifunksjon av en stilling og at det dermed i noen tilfeller vil være krevende å finne tid til beredskapsarbeid, ettersom den enkelte også er tillagt en rekke andre funksjoner.

#### 5.4.1 Øvelser

I Rogaland er det utarbeidet en håndbok i øvelsesplanlegging. Den uttrykker et samarbeid på alle nivå innen utvikling og læring i redningstjenesten innen ansvarsområdet til Rogaland LRS. Håndboken beskriver krav til arbeidet med samvirkeøvelser mellom nødetatene i Sør-Rogaland, og er førende for arbeidet med samvirkeøvelser innenfor ansvarsområdet til øvingsutvalget. Formålet er å bidra til god kvalitet i planlegging, gjennomføring, evaluering og oppfølging av øvelser, for å sikre at nødetatene og samarbeidspartnere oppnår ønsket effekt av øvelser. Regelmessig øvingsaktivitet bidrar til styrket evne til å takle små og store hendelser som setter samvirke på prøve. Øvelser i regi av øvingsutvalget skal tilstrebe og innrettes etter

systematisk lærings- og kvalitetsforbedringsprosess. Det skal tas stilling til hvilke tiltak som er tilstrekkelig for å oppnå de forventede mål under øvingsplanleggingen. Det betyr i mange tilfeller at det ikke vil være mulig å gå rett på avvikling av fullskalaøvelser, som det tradisjonelt har vært. Ressursene som har vært nedlagt i fullskalaøvelser viser å i liten grad ha stått i forhold til læringsutbyttet. Øvelsesprosessen vil dermed gå fra seminarer, tabletop, spilleøvelse, ferdighetstrening til funksjonsøvelse og til sist en fullskalaøvelse. Ulike former for øvelser kan likevel gjennomføres som enkeltstående tiltak (Fylkesmannen, 2014). Det er også Fylkesmannen oppgave gjennom Fylkesmannens samfunnsikkerhetsinstruks å initiere til og tilrettelegge for beredkapsøvelser og andre kompetansehevende tiltak i fylket, samt ta initiativ til oppfølging og evalueringer etter øvelser og hendelser (Justis- og beredkapsdepartementet, 2015b). Politimesteren i politidistriktet skal også ta initiativ til felles øvelser med andre nødetater, Forsvaret, kommuner, lokalt næringsliv, frivillige organisasjoner og potensielle ulykkeseiere (Politidirektoratet, 2011).

Øvelser skal bygge på ROS-analyser, beredkapsplaner og virksomhetsplaner, krav i lov og regelverk, og erfaringer/læringspunkter fra tidligere øvelser og statistikk over hendelser som inntreffer. Det skal også foretas en vurdering av deltakernes kompetansenivå sett i forhold til behovet for kompetanse for å mestre den tenkte hendelsen/scenariet. Den enkelte må dermed kjenne planverket og ha nødvendige ferdigheter for å fylle sin rolle i samvirke med andre. Det er i tillegg nødvendig at læring og evaluering pågår parallelt med øvingsplanleggingen, noe som vil bidra til å avdekke om man oppnår tilstrekkelig læringseffekt før eventuelle nye deløvelser eller fullskalaøvelser (Fylkesmannen, 2014; Fylkesmannen, 2018c).

Informanten fra Speidernes beredskap sier det er en formell øvelsesplan i regionen og informanten fra RAKOS sier samvirkeutvalget skal arrangere årlige øvelser. Det er ifølge informanten forankret og forpliktende. Informanten sier samvirkeutvalget prøver å delegere øvelser ut ifra behov, for eksempel kan direktøren på Stavanger Universitetssykehus foreslå egne satsingsområder for samvirkeutvalget som deretter kan ta det videre til øvingsutvalget for å vurdere behovet for øvelsen direktøren foreslår. Informanten fra fylkesberedkapsavdelingen sier det er øvingsutvalget som koordinerer øvelser. Det kan være alt fra mindre lokale kortvarige øvelser, for eksempel for de som er på vakt hos nødetatene, til større fullskalaøvelser, som for eksempel terrorøvelsen i Risavika i 2013. I tillegg til det informanten fra fylkesberedkapsavdelingen kaller typiske blålysetatsøvelser, har også fylkeskommunen øvelser for kommuner hvor andre aktører også deltar. Ifølge informanten skal i gjennomsnitt

seks kommuner øves i året. Øvelsesformen vil vanligvis være en kombinasjon av tabletop øvelser og en kort spilleøvelse. Informanten i HV-08 sier de følger egen treningsplan og øvelsesplanene fylket har utarbeidet, samt de avtalene HV-08 har med politiet om å samøve. For HV-08 er det ifølge informanten viktigst å øve med politiet ettersom de i mange situasjoner først og fremst vil være en bistand for dem. Det understrekes i politiets beredskapssystem som sier at Forsvarets øvelser må basere seg på å øve bistand til politiet (Politidirektoratet, 2011). Politiet må derimot være forberedt på å håndtere alle typer hendelser, og det vil ofte forde samarbeid med flere beredskapsaktører og virksomheter. Øvelser med andre aktører innen redning og krisehåndtering, herunder frivillige organisasjoner, kommuner og fylkesmenn, gjør politiet forberedt på å håndtere et bredt spekter av hendelser som krever en større organisert innsats (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012).

Siden 2013 har nødetatene i Sør-Rogaland trent og øvd for å få et bedre samarbeid, kjennskap og forståelse for hverandres arbeidsområder og fagfelt. I løpet av seks uker våren 2019 har omkring 600 mannskaper fra nødetatene hatt en større øvelse hvor de har øvd på å samvirke og håndtere trusselsituasjoner (Birkemo, 2019). Denne type øvelse omtaler informanten fra RBR som samvirkeøvelse, og informanten og informanten fra RAKOS sier det er samvirkeutvalget som arrangerer disse PLIVO-øvelsene. Det innebærer at nødetatene trener på situasjoner med pågående livstruende vold. Det er i den forbindelse utarbeidet en PLIVO-prosedyre som skal bidra til et felles språk og situasjonsbilde under håndtering av situasjoner med pågående livstruende vold. Det innebærer en felles risikoforståelse, kontinuerlig informasjonsdeling, rask nøytralisering av gjerningspersonen og evakuering av skadde personer (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Prosedyren beskriver også hvordan innsatspersonell fra nødetatene skal samvirke for å redde liv og begrense skade i slike situasjoner (Helsedirektoratet, 2017). Foreløpige resultater fra PLIVO-øvelsen 2019 viser samstemte suksesskriterier fra innsatslederne. Det handler blant annet om kontinuerlig rapportering i nødnett for å skape en felles situasjonsforståelse, og etatsmessig støtte i utførelse av oppdrag. Under øvelsen ble det brukt både etatsinterne talegrupper og BAPS. Slik kunne etatene koordinere egne styrker og spille hverandre gode. Ved felles gjennomgang av hvert scenario kom det frem at etatene er godt fornøyd med samvirke og kommunikasjon på tvers av etatene. Arrangørene av øvelsen fokuserer dermed på at kommunikasjon skal være optimal i større hendelser. Likevel er samhandling i det daglige virke like viktig. Det handler om å spille hverandre gode, og at etatene blir utfordret på å gi klare beskjeder og delegere oppgaver, også på tvers av etatene. Det viser seg også at flere korte øvelser i løpet av en dag i stedet for én stor gir bedre følelse av mestring

i alle ledd. Resultater viser at samarbeidet og kommunikasjonen flyter bedre og bedre for hver øvelse. Gert Audun Olsson sier det er verdifullt å trene sammen med andre nødetater i fred og ro, slik blir de også bedre kjent i fredstid (Nødnett, 2019).

Informantene fra RBR og RAKOS sier det skal være en CBRNE-øvelse i samarbeid med Nortura høsten 2019. CBRNE står for hendelser hvor personer utsettes for farlige kjemiske stoffer, biologiske agens, radiologisk stråling, nukleært materiale eller eksplosiver. En slik hendelse er listet med høyest risiko i FylkesROS 2018-2021 (Fylkesmannen, 2018b). Øvelsen i høst er også en samvirkeøvelse for samvirkeutvalget. Øvelsen skal omhandle ammoniakk lekkasje, hvor nødetatene og Sivilforsvaret skal delta. Fokuset er å sikre omgivelser og håndtere en trusselsituasjon hvor politiet skal være førende. Sivilforsvaret vil bistå med kompetanse om farlige stoffer og fungere som renseenhet. HV-08 er også involvert, men ettersom scenariooppbygningen er slik den er vil ikke nødvendig HV-08 delta i selve øvelsen, men fungere som ekspertise og rådgivere fra sidelinjen sier informanten fra RAKOS.

Informantene fra RBR, de frivillige organisasjonene og Sivilforsvaret sier likevel at det ikke gjennomføres nok øvelser i regionen, til tross for at informanten fra fylkesberedskapsavdelingen sier det øves mye i denne delen av landet. Informantene fra Sivilforsvaret og RBR sier antall samvirkeøvelser varierer fra år til år, men ifølge informanten fra Sivilforsvaret skal det primært være like former for samvirkeøvelser omtrent to ganger i året. Informantene fra Sivilforsvaret, RBR og fylkesberedskapsavdelingen sier det nødvendigvis ikke trenger å være fullskalaøvelser, og at øvelser består av rene tabletop øvelser til funksjonsøvelser. Informanten fra fylkesberedskapsavdelingen sier store fullskalaøvelser gir mindre læringsutbytte enn små kortvarige øvelser med tydeligere mål, derfor jobbes det i mindre grad med fullskalaøvelser i regionen. Samvirkeøvelser blir også ifølge informanten et spørsmål om samvirkedefinisjon, innebærer det derimot øvelser hvor flere enn en etat øver sammen skjer det ofte. Ifølge oppfølgingsplan 2018-2021 skal det gjennomføres en større øvelse av aktørene i Fylkesberedskapsrådet hvert fjerde år. Så lenge det ikke foreligger andre føringer skal øvelsen ta utgangspunkt i aktuelle hendelser i fylkesROS (Fylkesmannen, 2018c).

Samtlige informantene sier større øvelser handler om ressurstilgang, hva aktørene har anledning til å gjøre i forhold til tid og penger. Det betyr ifølge informanten fra RBR at ikke alle ansatte får mulighet til å delta på alle øvelser. Informanten fra RAKOS nevner at Sør-Vest politidistrikt i løpet av 2019 må spare 87 millioner kroner og at politiet dermed ikke kan prioritere å sende

ansatte på øvelser slik de ønsker. Informantene fra fylkesberedskapsavdelingen, Sivilforsvaret og RAKOS påpeker også at større øvelser vil påvirke kapasiteten og den daglige aktiviteten hos ulike organisasjoner, først og fremst hos nødetatene som har skiftarbeid og ulike vaktordninger. For de frivillige organisasjonene er utfordringen at de drives på frivillig basis, i det legger informantene fra Røde Kors at det kan være vanskelig å pålegge enkelte å delta på øvelser. Informantene fra RBR opplever også at ikke alle deltar eller bidrar i større øvelser på grunn av forskjellige prioriteringer innad i bedriftene. Informantene mener det dermed vil være gunstig å ha flere og mindre øvelser. Det baserer seg også ifølge informantene på at det er vanskelig å finne en øvelse hvor alle aktørene sitter igjen med gode læringsmomenter. Øvingsmomentene må derfor være konkrete og målbare. Ifølge informantene fra HV-08 betyr det at overordnede mål vil gi overordnede svar som ikke kan benyttes regionalt og lokalt, relevante problemstillinger er dermed viktig. Informantene fra RAKOS og HV-08 nevner også viktigheten av å øve i naturlige omgivelser. Økt realisme, bruk av samme fasiliteter og fri tilgang til ressurser er dermed viktig ifølge informantene. Det vil blant annet bidra til mer målrettet øving og læring.

Informantene fra Speidernes beredskap sier øvelser handler både om det faglige og samvirke. Ifølge informantene fra RBR handler øvelser om å bli trygg på de oppgavene aktørene skal løse i fellesskap. Informantene fra Røde kors sier det også handler om å bli bedre og trygg i egen rolle. Overordnet handler det dermed ifølge informantene fra fylkesberedskapsavdelingen og Sivilforsvaret å bli kjent med hverandres roller og ansvar, samt gjøre seg selv dyktigere. Informantene fra RAKOS sier det er viktig å øve struktur, funksjon, samvirke og varsling slik at øvelsen fører til en god håndtering i en reell hendelse. Ifølge informant fra HV-08 er det dermed viktig at aktører som berøres i en reell hendelse også øver sammen.

#### 5.4.2 Evaluering, erfaringsdeling og læring

DSB (2018) definerer evaluering som «*en systematisk vurdering i henhold til definerte mål for en øvelse og kriterier for måloppnåelse*». I en evaluering skal først og fremst måloppnåelse vurderes, det kan også være hensiktsmessig å inkludere evaluering av øvingsform og opplegg, samt planleggingsprosessen forut for øvelsen. Den primære hensikten er dermed å muliggjøre refleksjoner som kan bidra til læring og identifisere behov for endring. Meld. St. 10 (2016-2017) fremhever betydningen av læring etter øvelser og hendelser, og sier at læring er noe som må tilstrebes i hele øvelsesprosessen. Det bør læres fra behovet for øving erkjennes, gjennom planlegging og gjennomføring av øvelsen, til den er evaluert, tiltak iverksatt og effekten av



tiltakene er vurdert. Det kan sees som en kontinuerlig prosess, fra identifisering av øvingsbehov, planlegging av øvelser, gjennomføre øvelser, evaluere og identifisering av oppfølgingsbehov, utvikling av planer og oppfølging av tiltak, til gjennomføring av tiltak og evaluere effekt. Tydelige øvingsmål og valg av egnet øvingsform er en forutsetning for god læring. Øvingsmålene legger grunnlaget for øvelsen og evalueringen, og skal legge grunnlag for å avdekke utfordringer, bekrefte hva som fungerer innenfor øvingsteamet, og bidra til å identifisere tiltak som kan bedre kompetansen der det er nødvendig. Det er også viktig å utarbeide kriterier for når et øvingsmål er nådd (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017).

Samtlige informanter mener det viktigste ved øvelser er læring. Ifølge informanten fra RBR er det et utømmelig behov for læring og kompetanse. Informanten fra fylkesberedskapsavdelingen sier samvirkeøvelser av øvingsutvalget har et bevisst forhold til læring, hvilke øvelser som bør gjennomføres og nivået for øvelsen, derav hvilke aktører som skal delta. Informanten i HV-08 sier øvelser er en verifikasjon av i hvilken grad og hvordan ting fungerer. Det gjøres ved å sette bestemte øvingsmål for øvelsen og informanten betegner det som å komme med den riktige bestillingen for øvelsen. Informanten fra RAKOS mener blant annet øvingsmålene for CBRNE-øvelsen i høst både er gode og målbare. Et av øvingsmålene er å unngå nedkjøling av sanerte markører. Ifølge informanten gir det aktørene en mulighet til å gjøre forberedelser i forkant av øvelsen, blant annet ved innkjøp av kjemiske varmeteppe. Informanten sier dersom varmeteppe fungerer under øvelsen kan aktørene implementere tiltaket i etterkant. Informanten i HV-08 hevder derimot at det er mulig å ha et øvingsdesign og utarbeide en analyse, fordi det kun fokuseres på et problem. Havner derimot aktørene i en reell situasjon hvor det oppstår ulike problemer i samme tidsrom er informantens usikker på hva som vil skje. Det etterlyses blant annet informanten fra Speidernes beredskap som sier at aktørene også må øve på det utenkelige. Informanten fra RAKOS sier derimot at aktørene skal være godt forberedt, det innebærer blant annet å ha en kjennskap til utstyr. Ifølge informanten betyr det å vite hovedtrekk ved øvelsen og at overraskelsesmomenter ikke skal være tilstede, for eksempel skal det ikke dukke opp en person med våpen under en øvelse om forflytning, sier informanten.

Umiddelbart etter en samvirkeøvelse er det ifølge informantene fra HV-08, fylkesberedskapsavdelingen, Røde Kors, RAKOS og RBR en såkalt «hot wash up» hvor aktørene gir et førsteinntrykk og umiddelbare erfaringer fra øvelsen. Deretter evalueres arbeidet internt før det sammenfattes i en felles sluttrapport. Ved øvelser i regi av øvingsutvalget er det ifølge informantene fra Sivilforsvaret og fylkesberedskapsavdelingen øvingsstaben som skal

ferdigstille dokumentasjonen av øvelsen. Informanten fra fylkesberedskapsavdelingen sier likevel at evalueringsarbeidet vil variere ut ifra øvelsens størrelse, omfang og antall aktører. Informanten fra RBR sier sluttrapporten har lett for å bli et skrivebordsdokument og kun en del av statistikken. I etterkant av samvirkeøvelser sier informanten fra Sivilforsvaret at aktørene derimot er blitt bedre til å møtes for evaluering og gjennomgang. Informantene fra HV-08 og fylkesberedskapsavdelingen sier at det likevel vil variere fra organisasjon til organisasjon, og informanten fra HV-08 sier det er aktører som ikke alltid velger å stille. Informantene fra de frivillige organisasjonene opplever derimot at aktørene i liten grad møtes i etterkant av øvelser. Informanten fra Speidernes beredskap sier det er noe de stadig etterlyser. I tillegg er det ifølge informanten viktig at også reelle hendelser evalueres bedre.

Evalueringsarbeidet intern hos beredskapsaktørene virker også å variere noe. Intern evaluering handler ifølge informantene om å identifisere, dokumentere og implementere viktige læringspunkter, basert på hva som gikk bra og dårlig under øvelser. Informantene fra Sivilforsvaret og RBR sier de blant annet benytter læringspunkter fra større øvelser i egen basis- og enkeltmannstrening. Utfordringen for samtlige aktører er likevel evaluering og implementering av læringspunkter. Informanten fra HV-08 sier noe av det som har vært rådende en periode er at aktørene i for liten grad har rapportert oppover slik at regionale ledd og sentrale myndigheter har fått liten mulighet til å korrigere. Informanten fra RAKOS hevder de fleste aktørene sliter med å oppnå en endringskultur. Det er dermed et stykke igjen før evalueringsarbeidet fungerer slik det skal ifølge informanten fra fylkesberedskapsavdelingen. Informanten sier det er et resultat av kapasitet og ressurser, og at det er noe de sliter med å sette av tid til. Det selv om det ifølge informanten har vært en gradvis endring de siste årene hvor bevisstheten rundt innsatsen og bruken av evaluering har fått et større fokus. Informanten fra RBR sier de også jobber med å bli bedre på å dele kunnskap. Utfordringer er derimot at informasjon og personlig oppfattelse er to forskjellige ting, sier informanten. Ifølge informanten og informanten fra RAKOS vil ofte aktører som har deltatt på en øvelse oppnå mer læring, ettersom de har erfart øvelsen på kroppen. Dermed vil erfaringsdeling også være en utfordring. Informanten i HV-08 sier også at det er vanskelig å dele observasjoner og betraktninger av sideordnede og andre etater. Det betyr ifølge informanten at aktørene ikke gir tilbakemeldinger i plenum. Informanten fra Speidernes beredskap etterlyser bedre kunnskaps- og erfaringsutveksling mellom aktørene.

### 5.4.3 Samvirkets viktighet i beredskapsplanleggingen og under krisehåndtering

Samtlige informanter så viktigheten av et godt samvirke, både under beredskapsplanlegging og ved krisehåndtering. Samvirke ble beskrevet som avgjørende, utslagsgivende og essensielt. Ifølge informanten fra RBR er det få tilfeller hvor kun en aktør er ute på oppdrag alene, det betyr også at ingen beredskapsaktør vil være god alene. Dermed er det ifølge informanten en felles oppfattelse av samvirke som avgjørende for at alle skal fungere som en enhet ved en reell hendelse. Samtlige informanter hevder dermed at det er avgjørende at aktørene har snakket sammen i forkant. Ifølge informanten fra RAKOS må ulike kompetanse og fagkunnskaper vektlegges i de «gode» planene. Forankrede planer vil også føre til at aktørene samhandler bedre ved reelle hendelser. Flere informanter sier de kun vil oppnå en kollektiv forståelse ved å samarbeide. Under en uønsket hendelse er det ifølge informanten fra Røde Kors viktig at aktørene vet hvem som skal kontaktes og hvordan kommunikasjonslinjene fungerer mellom organisasjonen. Samvirke er med andre ord en prosess som i praksis pågår hver dag og noe som må arbeides med kontinuerlig, og som dermed er i stadig utvikling.

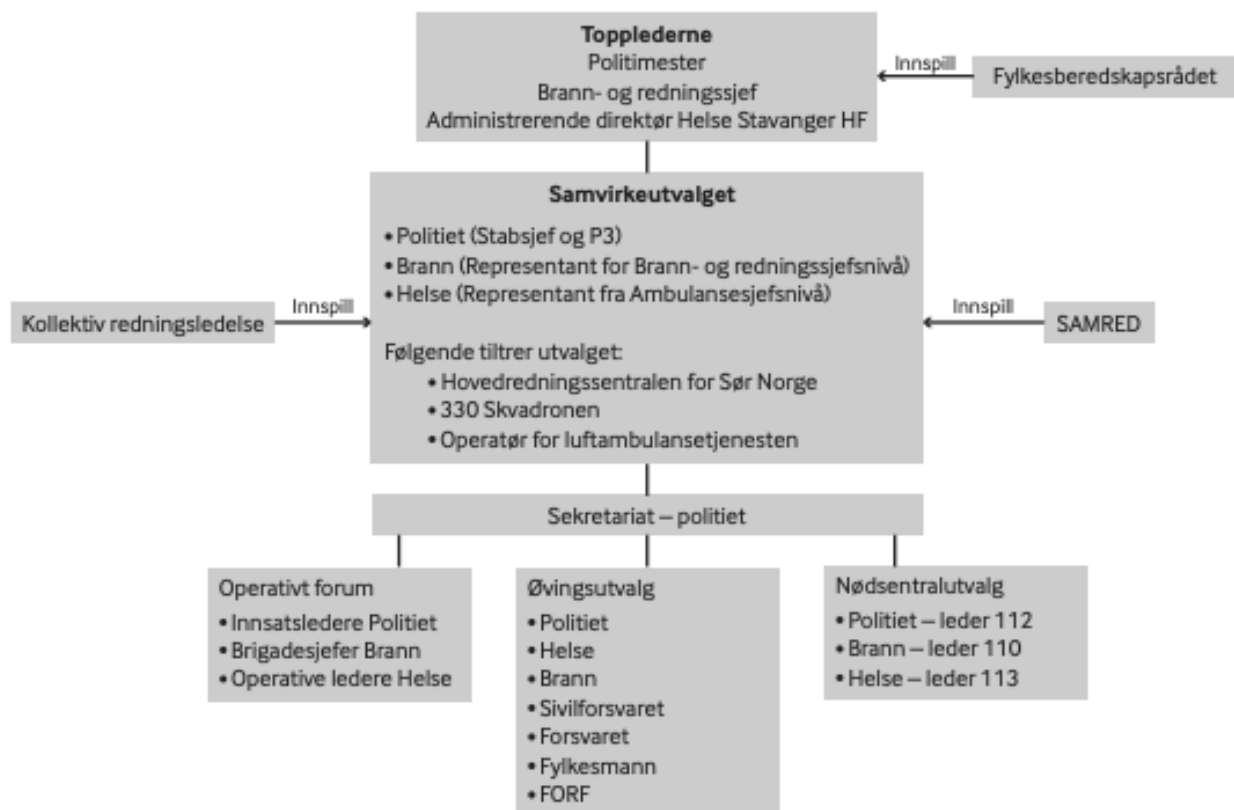
I den sammenheng blir informantene spurt om å gi eksempler på regionale samvirkesituasjoner. Informanten fra Distriktrådet HV-08 sier det er behov for samvirke når noe uventet oppstår som egen organisasjon ikke klarer å håndtere alene. Informantene fra RAKOS og Røde Kors sier behovet for samvirke er tilstede under «dagligdagse» hendelser. Informanten fra RAKOS sier samvirke utspilles ved en trafikkulykke hvor ambulansetjenesten primært fokuserer på egensikkerhet og pasientbehandling. Brannvesenet tenker også egensikkerhet, men også sikring av både involverte og helsepersonell, samt brannslukking og eventuelle lekkasjer. Politiets oppgaver er også å ivareta egensikkerhet og andres sikkerhet, blant annet ved å sikre trafikken slik at nye påkjørsler unngås. Det samme gjelder ved boligbrann og eventuelle trusselsituasjoner sier informanten. Informantene fra de frivillige organisasjonene nevner også søk- og redningsaksjoner som samvirkesituasjoner. Informantene fra HV-08, Sivilforsvaret, RBR og fylkesberedskapsavdelingen nevner ekstremværet Synne i Egersund og skogbrannen på Ombo som situasjoner hvor samvirke mellom beredskapsaktørene var nødvendig. Under ekstremværet Synne var blant annet Fylkesmannen, Egersund kommune, Sør-Vest politidistrikt, Sivilforsvaret, Røde Kors og HV-08 viktige aktører (Fylkesmannen i Rogaland, 2016). Under Ombo brannen var mannskap fra frivillige organisasjoner, Sivilforsvaret og RBR sentrale (Austvik, 2018). HV-08 ble også mobilisert til, men var ikke med i selve innsatsen. Informanten fra RBR sier det likevel viser at apparatet fungerte slik det skal.

## 5.5 Arenaer for samvirke og beredskap

### 5.5.1 Formalisert samvirke

#### *Samvirkeskissen*

Samvirkeskissen nevnes av informantene fra RBR, Sivilforsvaret, fylkesberedskapsavdelingen og RAKOS. Denne er ifølge informanten fra fylkesberedskapsavdelingen nokså enestående i Norge og informanten fra RBR kaller det for et slags organisasjonskart. Ordningen ble innført i 2013 og fungerer som en organisering av samarbeidet mellom nødetater og samvirkeaktører i Sør-Vest politidistrikt. Den skal ivareta god samordning, læring og oppfølging etter øvelser og hendelser hvor nødetater og samvirkeaktører har vært involvert (Fylkesmannen, 2014). Skissen ble i 2013 utarbeidet på følgende måte:



Figur 8. Samvirkeskissen (Fylkesmannen, 2014).

Strukturen innebærer toppledere bestående av politimesteren, brann- og redningssjef for RBR og Haugalandet brann og redning IKS, og administrerende direktør for Helse Stavanger HF og administrerende direktør for Helse Fonna HF<sup>1</sup>. Formålet er å gi overordnede føringer for samvirke mellom nødetatene i Sør-Vest politidistrikt. Det skal bidra til at toppledelsen i

<sup>1</sup> Samvirkeskissen revidert 15. oktober 2018.

nødetatene er samordnet og har en omforent tilnærming til utviklingen av samvirke, samt sikre at aktiviteten i utvalgene er godt forankret og i samsvar med føringer gitt av toppledelsen i den enkelte nødetat. Topplederne skal møtes to ganger i året, samt arrangere ett årlig møte med samvirkeutvalget. Samvirkeutvalget består av nødetatsledere, henholdsvis to representanter fra politiet, brann og helse. Utvalget er ifølge informanten fra fylkesberedskapsavdeling forankret og forpliktete. Representantene i utvalget skal videreutvikle samvirke mellom nødetatene for å møte nåværende og fremtidige utfordringer. Det innebærer oppfølging og evaluering av øvelser, analysere reelle aksjoner som har involvert innsats fra to eller flere nødetater, samt ha fokus på læring og implementering av tiltak og samordne prosedyrer, rutiner og planverk.

Under samvirkeutvalget er øvingsutvalget. Ifølge informanten fra fylkesberedskapsavdelingen er det et utvalg på saksbehandlingsnivå. Det er et permanent utvalg bestående av representanter fra nødetatene og samvirkeaktører. Ifølge den reviderte utgaven av samvirkeskissen består øvingsutvalget av en representant fra politi nord, politi sør, Helse Fonna, Helse Stavanger, Haugaland brann og redning, RBR, Forsvaret ved HV-08, Fylkesmannen, Sivilforsvaret, FORF nord og FORF sør. Utvalget skal gjennomføre øvelser bidra til videreutviklingen av samvirke mellom nødetatene og øvrige samvirkeaktører. Representantene skal planlegge og gjennomføre øvingsaktiviteten i politidistriktet, evaluere samvirkeøvelser og tilrettelegge for oppfølging. De skal også utarbeide en langsiktig øvingsplan basert på ROS-analyser, nedsette øvingsstaber og kvalitetssikre øvelsesplanleggingen i henhold til mal og rapportere til sekretariatet som er tillagt politiet. Informanten fra Sivilforsvaret sier øvingsutvalget utgjør en samlet struktur. Operativt forum og nødsentralutvalget nevnes av informanten fra RBR, som betegner disse som et eget fora hvor nødetatene samarbeider. I den reviderte utgaven av samvirkeskissen tillegges også et nødnettforum bestående av politiet, brann, helse og samvirkeaktører, og et arrangementutvalg bestående av politiet, helse og brann.

#### *Fylkesberedskapsrådet*

Samtlige informanter never Fylkesberedskapsrådet. Rådet er en del av og hjemlet i Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015b) og er Fylkesmannens viktigste samordningsorgan (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012). Det er dermed Fylkesmannens oppgave å oppnevne et Fylkesberedskapsråd bestående av regionale aktører med vesentlige beredskapsoppgaver i fylket. Fylkesberedskapsrådets rolle er å drøfte relevante samfunnssikkerhets- og beredskapsspørsmål, samt være en arena for oversikt og gjensidige orienteringer (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015b). Det skal være lav terskel

for å ta kontakt og kunnskap om hverandres muligheter og utfordringer vil føre til et mer samordnet arbeid rundt samfunnssikkerheten i Rogaland (Fylkesmannen, 2018c). Rådet skal også bidra til et felles risiko- og sårbarhetsbilde og være en felles plattform for planlegging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i fylket (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015b). Informanten fra fylkesberedskapsavdelingen omtaler Fylkesberedskapsrådet som en av hovedarenaene for samarbeid i Rogaland, hvor omfattede hendelser utover ren redning diskuteres. Informanten i HV-08 sier det er en felles arena hvor saker settes på dagsorden. Viktigheten med å synliggjøre seg selv som aktør vektlegges ettersom det vil føre til at beredskapsaktørene vet om hverandre. Informanten i HV-08 sier at den type arena vil styrke evnen til å stå sammen og hvor man i fellesskap kan løse situasjoner aktørene står ovenfor.

I Rogaland består rådet av Fylkesmannen med sine fagsjefer, Rogaland fylkeskommune, Sør-Vest politidistrikt, HV-08, Sivilforsvaret, Helse Stavanger, Helse Fonna, Mattilsynet, Norsk Folkehjelp, Røde Kors, Rogaland brann- og redning IKS, Haugaland brann- og redning IKS, Biskopen, Statens Vegvesen, Statens Kartverk, NVE Region Sør, Telefon, BaneNOR, Kystverket, Avinor, IVAR, Kraftforsyningens distriktssjef (Lyse), NRK, Finansnæringen, NAV og NHO. I tillegg er det observatører/rådgivere fra HRS, Oljedirektoratet, Petroleumstilsynet, Fiskeridirektoratet og Sjøfartsdirektoratet (Fylkesmannen, 2018b). Ifølge informanten fra fylkesberedskapsavdelingen møtes fylkesberedskapsrådet et par ganger i året, men at det også kan bli innkalt hvis noe uventet oppstår og dermed må bistå Fylkesmannen med samordning av hendelsen.

#### *Bistandsinstruksen og samarbeidsavtale mellom HV-08 og politiet*

Informanten i HV-08 nevner bistandsinstruksen mellom politiet og Forsvaret. Informanten forteller at forsvarets støtte til de andre delene av samfunnet derav er regulert, både for hvordan det skal virke og inntreffe. Etter endringene i lovverket i 2017 er det etter informantens skjønn oppstått en bistandssituasjonsplakat. Det er ifølge informanten en plakat på veggen som sier noe om hvordan de skal tenke, og at de ikke skal vegre seg for å mobilisere for å møte situasjoner. Dermed skal de opptre offensivt, noe som gir en mulighet for at ressursene kan finne hverandre uten å måtte avvente politisk aksept. Det anses ifølge informanten som en positiv dreining. Det understrekes også av politiets beredskapssystem som sier at politidistriktene skal inngå lokale samarbeidsavtaler med HV-distriktene, ettersom de er deres viktigste samarbeidspartner (Politidirektoratet, 2011). HV kan i den sammenheng også pålegges tjenester for å avverge eller begrense naturkatastrofer eller andre alvorlige ulykker.

### *Formelle møter*

Informantene sier det gjennomføres formelle møter mellom aktørene. Blant annet nevner informantene i HV-08 og fylkesberedskapsavdelingen at det arbeides med et nytt planverk for sivilt og militært samarbeid, hvor HV-08, Fylkesmannen og fylkesberedskapssjefen møtes for å diskutere hvordan aktørene på best mulig måte kan samarbeide i tiden fremover. Informanten i fylkesberedskapsavdelingen sier at Fylkeskommunen også har et pågående prosjekt med Sivilforsvaret som omhandler sivilbeskyttelsestiltak.

### *Lovverk*

Beredskapsaktørene vil styres etter ulike lovverk som dermed også vil være førende for beredskapsaktørenes roller og ansvarsområder:

- Fylkesmannen styres av Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks som gir retningslinjer for fylkesmannens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og for fylkesmannens samordning av krisehåndtering ved uønskede hendelser (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015b).
- Politiet følger Politiloven som sier at politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelig velferd for øvrig (Politiloven, 1995).
- Helse og omsorgstjenesten styres etter helseberedskapsloven som har til formål å verne befolkningen liv og helse og bidra til at nødvendig helsehjelp, helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester kan tilbys befolkningen under krig og ved kriser og katastrofer i fredstid (Helseberedskapsloven, 2000).
- Brannvesenet underrettes av brann- og eksplosjonsvernloven som har til formål å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann og eksplosjon, mot ulykker med farlige stoff og farlig gods og andre akutte ulykker, samt uønskede tilsiktede hendelser (Brann- og eksplosjonsloven, 2002).
- Sivilforsvaret skal følge sivilbeskyttelsesloven hvor formålet 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 (Sivilbeskyttelsesloven, 2010).
- HV skal følge blant annet forsvarsloven som sier at Heimevernet skal delta i territoriale operasjoner som en del av nasjonale fellesoperasjoner, og i vernet av heimtrakten. De

reguleres også etter bistandsinstruksen som gir retningslinjer for Forsvarets bistand til politiet, slik at samfunnets samlede ressurser unyttes best mulig innenfor de rammer som følger av lov og Grunnlov (Forsvarsdepartementet, 2017a).

- Genève-konvensjonen om beskyttelse av sivile i krigstid og den kongelige resolusjonen nevnes av informanten fra Røde Kors. Informanten sier at de som frivillig beredskapsorganisasjon er bundet opp mot og lovpålagt av begge.

### 5.5.2 Uformelt samvirke

Formaliserte møtearenaer og formell kontakt medbringer også ifølge informantene en form for uformell kontakt. Det innebærer ifølge informantene at de stadig snakker sammen på ulike nivå. Informanten i fylkesberedskapsavdelingen sier aktørene kommuniserer på telefon og e-post, og at de «stikker i døra» til hverandre når de har spørsmål eller ønsker å diskutere noe umiddelbart. Under samtale med informanten i HV-08 var blant annet Sivilforsvaret i «døra» og utvekslet noen ord med informanten i HV-08. Informanten i HV-08 sier HV har en rekke uformelle besøk og orienteringer. Informanten fra Speidernes beredskap sier Sør-Vest politidistrikt årlig arrangerer et såkalt «pizzamøte». Da inviterer politiet blant annet de frivillige for å snakke «løst og fast» om hendelser og situasjoner som har oppstått i løpet av året. Det opplever informanten som en uformell arena for å utveksle både «ris og ros» og erfaringer. Fagdager oppleves av informanten fra RBR som en arena hvor aktørene ikke kun bygger kompetanse, men som også fører til at aktørene kjenner hverandre og hva den enkelte står for. Informanten fra Røde Kors nevner også at det finnes nettverkssamlinger som ikke er pålagt, men som aktørene selv velger å delta på. Det er en generell oppfatning blant informantene at det er tryggere å arbeide med aktører de kjenner og har en relasjon til. Det krever imidlertid tid, ifølge informanten fra RAKOS. Informanten sier at de med lengre erfaring og et større nettverk gjerne har lettere for å samarbeide med andre og at det dermed er enklere å jobbe sammen.



## 6. Diskusjon

I dette kapitlet vil det i lys av problemstillingen og tilhørende forskningsspørsmål drøftes sentrale funn fra den empiriske undersøkelsen opp mot det teoretiske rammeverket. Kapitlet vil være strukturert etter og ta utgangspunkt i forskningsspørsmålene, ettersom disse bryter ned problemstillingen «*Hvordan fungerer det sivil-militære samvirke mellom sentrale beredskapsaktørene i Rogaland?*» som skal bidra til konklusjonen i oppgavens siste kapittel.

### 6.1 Sentrale beredskapsaktører i Rogaland og deres bidrag til sivilt-militært samvirke

Holtan mfl. (2015) viser at samvirkebegrepet mangler en tydelig definisjon i Norge. Det kan blant annet forklares ved samvirkets ulike definisjoner og oppfatninger i forskningslitteraturen. I Norge er samvirkebegrepet først og fremst tilknyttet de nasjonale prinsippene for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012). Samvirkeprinsippet presiserer at myndigheter, virksomheter eller etater skal sikre best mulig samvirke og samarbeid med alle relevante aktører i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017). Således understreker prinsippet et behov for samarbeid på tvers av ansvarsområder, men gir heller ingen klar definisjon av selve samvirkebegrepet. Prinsippet skal som sagt benyttes i arbeidet med samfunnssikkerhet, som er samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Det kan være hendelser utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017). Dermed vil også arbeidet med og organiseringen av samfunnssikkerhet være sammensatt og kreve et tverrfaglig samarbeid (Engen mfl. 2016) for å løse ulike oppgaver. Således skal samfunnet bestå av en samordnet beredskap. Kristiansen mfl. (2017) definerer dermed samvirke som «*å arbeide sammen for et bestemt mål eller formål*». Det moderne totalforsvarets krav om å utnytte samfunnets totale ressurser i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap (Norheim-Martinsen mfl. 2019) fordrer således et sivil-militært samarbeid. Sivilt-militært samarbeid omfatter alt sivil-militært samarbeid over et bredt felt med ulike aktører. Begrepets innhold er likevel situasjonsbetinget (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Beredskapsaktørens bidrag i det sivil-militære samvirke i Rogaland avhenger dermed av hvilket problem/hendelse regionen står ovenfor. Det betyr med andre ord at Forsvaret i noen tilfeller vil støtte sivil virksomhet, mens i andre tilfeller vil Forsvaret støttes av sivile ressurser og beredskap. Det handler også om man tenker samvirke i et forebyggende perspektiv eller i sammenheng med utrykning.

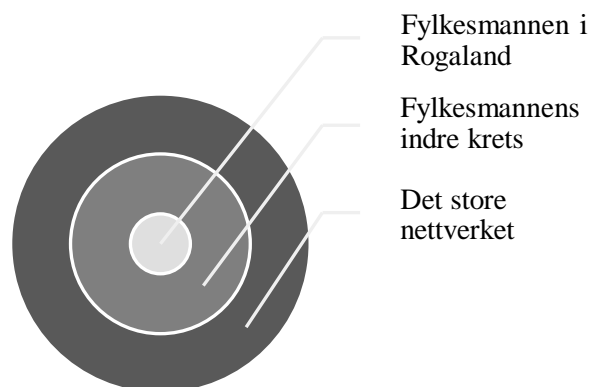
Krisebegrepet preges også av flere definisjoner og oppfattelser. Rykkja (2008) hevder derimot at jo mer grunnleggende verdier krisen rammer, jo dypere går den. Quarantelli (2000) velger dermed å skille hendelser fra hverandre basert på størrelse og omfang, nødvendige ressurser, samt effekten hendelsen har på enkeltmennesker, organisasjoner, lokalsamfunn og storsamfunn, jf. tabell 1. I dagligdagse hendelser, det Quarantelli (2000) definerer som ulykker, vil omfanget være av den grad hvor lokal grunnberedskap innehar nødvendige ressurser for å håndtere hendelsen (NOU 2013:5). Det kan være hendelser som trafikkulykker eller boligbrann, hvor nødetatene er sentrale beredskapsaktører. I uønskede situasjoner av større omfang og kriser som preges av endring fra normaltstand til en ekstraordinær situasjon (Engen mfl. 2016), vil situasjonen påvirke flere og/eller et større geografisk område (Kristiansen mfl. 2017). Det krever ifølge Quarantelli (2000) en mer omfattende respons. I en krise vil dermed grunnberedskapen ha behov for flere ressurser og regional mobilisering (NOU 2013:5). Eksempler på regionale situasjoner som både var større i volum og kompleksitet er ekstremværet Synne i 2015 og Ombo brannen i 2018. I slike situasjoner vil grunnberedskapen ha behov for forsterkninger i form av materiell, personell og kompetanse (NOU 2013:5). Som statlig forsterkning vil Sivilforsvaret i ekstraordinære hendelser bistå med utvalgte kapasiteter, hvor hovedoppgaven er å beskytte sivilbefolkningen, miljø og materielle verdier (Sivilbeskyttelsesloven, 2010). Sivilforsvaret er med andre ord organisert og utstyrt for å gi operativ støtte til nød- og beredskapsstatene. Forsvaret er derimot dimensjonert og innrettet for å håndtere hendelser i krig og ivareta statssikkerheten, men som likevel har en rekke kapasiteter og forsterkninger i et spekter av uønskede hendelser i fredstid (NOU 2013:5). HV-08 kan dermed pålegges tjeneste gjennom alminnelig bistand, for å avverge eller begrense naturkatastrofer eller andre alvorlige ulykker (Politidirektoratet, 2011), sammen med grunnberedskapen og Sivilforsvaret. HV-08 kan på kort tid mobilisere et større volum og tilby utholdenhet. I slike situasjoner vil HV-08s rolle være bistand, hovedsakelig tilknyttet politiet gjennom bistandsinstruksen (Forsvarsdepartementet, 2017). HV-08 anses dermed som en hurtig mobiliseringsstyrke, som med sin lokale forankring og tilstedeværelse er det militære kontaktpunktet i regionen. Således er de et viktig bindeledd i det regionale sivil-militære samarbeidet. HV-08 kan derfor ta del i rene militære oppdrag, samt være en støtte til den sivile beredskapen ved større uønskede hendelser (NOU 2013:5). Totalforsvarskonseptet skal videre sikre best mulig utnyttelse av samfunnets begrensede ressurser (Norheim-Martinsen, 2019; Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Dermed er også frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner inkludert i totalforsvaret, hvor de blant annet er en avgjørende ressurs i organiseringen av lokal beredskap (Forsvarsdepartementet og Justis- og

beredskapsdepartementet, 2018). Frivillige organisasjoner, som for eksempel Røde Kors og Speidernes beredskap, vil med andre ord være en viktig supplerings- og støtteressurs til de andre beredskapsaktører i flere situasjoner. Sist men ikke minst vil Fylkesmannen i Rogaland ha en viktig overordnet rolle, som blant annet innebærer koordinering og samordning av den sivile beredskapen av totalforsvaret. Fylkesmannen er derav det sivile kontaktpunktet i Rogaland, hvor HV-08 er det militære. Fylkesmannen har en rolle som pådriver og veileder i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og skal således sikre optimale og samordnede løsninger mellom aktørene i det regionale totalforsvaret (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015b). Fylkesmannen skal derav bidra til god kontakt, gjensidig bistand og samarbeid mellom sivile og militære aktører i Rogaland. De sentrale beredskapsaktørene, nødetatene, Sivilforsvaret, HV-08, frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner og Fylkesmannen er derav aktører som spille en viktig rolle i det regionale sivil-militære samarbeidet som totalforsvarskonseptet initierer til, hvor det foreligger en gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunnet (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018).

Det sivil-militære samvirke i Rogaland kan basert på Kristiansen mfl. (2017) beskrivelser av vertikalt og horisontalt samvirke sees ut ifra begge perspektivene. I et vertikalt perspektiv som ifølge Berlin & Carlström (2009) er samvirke mellom forvaltningsnivåer og som Kristiansen mfl. (2017) omtaler som samvirke mellom overordnet og underordnet, vil Fylkesmannen i Rogaland befinne seg på et høyere hierarkisk nivå enn de andre beredskapsaktørene presentert i oppgaven. Det begrunnes ved at Fylkesmannen er statens øverste representant i fylket og derav har et overordnet ansvar for det regionale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Et vertikalt perspektiv kan også benyttes ettersom politiet har et akutt, sektorovergripende ansvar i fredstid. Således vil HV-08 også tiltrå et overordnet ansvar i situasjoner av militær art i regionen. RBR og helse- og omsorgstjenesten kan hevdes å ha samme hierarkiske nivå som politiet ettersom aktørene samlet sett utgjør nødetatene. Sivilforsvaret er derimot en forsterknings- og bistandsressurs til nød- og beredskapssetater. Det er dermed nærliggende å anta Sivilforsvaret som en beredskapsaktør på et lavere hierarkisk nivå. De skal likevel lede redningsinnsatsen og ha ordningsmyndighet når nødetater tillagt slik myndighet ikke er tilstede på et skadested. Frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner er en avgjørende lokal ressurs og er en viktig aktør andre beredskapsaktører kan spille på. De anses imidlertid som en suppleringsressurs og kan antas å være på det laveste hierarkiske nivået. Til tross for at de utvalgte beredskapsaktørene ifølge Kristiansen mfl. (2017) ikke anses og enes om en fullstendig likestilling av deling av myndighet og tilgjengelige ressurser, kan likevel et horisontalt

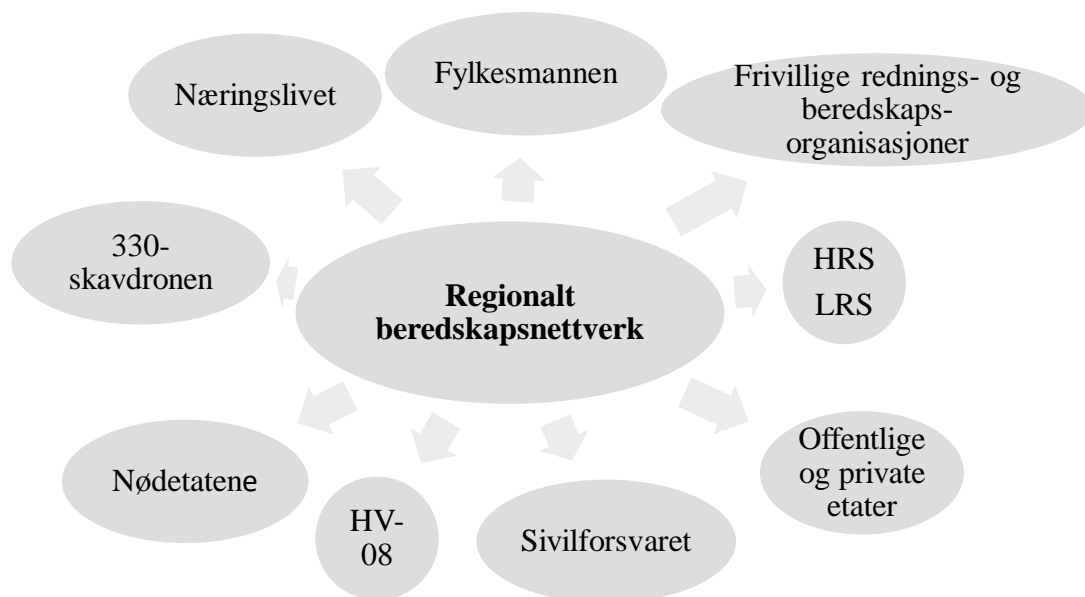
samvirke perspektiv benyttes i Rogaland. Det fordi ingen av beredskapsaktørene er underlagt hverandre. Dermed anses beredskapsaktørene som selvstendige aktører med egne definerte ansvarsområder. Kristiansen mfl. (2017) hevder også at beredskapsaktørene i et horisontalt samvirke vil samle tilgjengelige ressurser i en «fellespool» som brukes på best mulig måte for å løse et oppdrag. Det samsvarer med funn om at samvirke handler om å virke sammen med utgangspunkt i hvem som har ansvar for hva og på hvilket nivå, for at alle skal dra i samme retning og arbeide mot felles mål for å skape et trygt og forutsigbart samfunn.

I Rogaland inngår de sentrale beredskapsaktørene i regionens samvirkeskisse som organiserer samarbeidet mellom nødetater og samvirkeaktører i Sør-Vest politidistrikt. Samtlige aktører inngår også som en del av Fylkesberedskapsrådet, som er en fellesplattform for drøfting og planlegging av samfunnssikkerhets- og beredskap (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015b), som blant innebærer diskusjon om omfattende hendelser utover ren redning. Derav inngår de sentrale aktørene både i det som omtales som Fylkesmannen krets og i «det store nettverket» i Rogaland. Følgende figur illustrer dette:



Figur 9. Sentrale beredskapsaktørers involvering.

Det «store nettverket» kan dermed sammenlignes med det Hammervoll (2014) klassifiserer som et beredskapsnettverk, hvor tre eller flere selvstendige beredskapsaktører er involvert i en eller flere av produkt-, informasjons-, materiell- og mannskapsstrømmene eller skadebegrensning etter en uønsket hendelse. Det betyr at minst tre selvstendige organisasjoner jobber sammen for å nå et felles mål (Provan mfl., 2007). Det regionale beredskapsnettverket vil derav også bestå av andre aktører enn de Fylkesmannen har i sin krets. Disse aktørene vil være viktig for å styrke totalberedskapen i Rogaland. Det regionale beredskapsnettverket kan illustreres på følgende måte:



Figur 10. Regionalt beredskapsnettverk.

I lys av beredskap som innebærer å være godt forberedt og forberedt på det uventede (Weick & Sutcliffe (2001), og som på mange måter handler om å forberede seg på å håndtere ekstraordinære hendelser, vil det regionale beredskapsnettverket i en førkrisefase (Engen mfl., 2016) kunne bidra til og planlegge tiltak for håndtering av hendelser og redusere konsekvenser av det inntrufne (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017). Det innebærer blant annet arbeid med risikoanalyser, beredskapsanalyser, beredskapsplan og etablere beredskapsstrukturer og ressurser (Engen mfl. 2016). Planleggingsprosessen for beredskap skal resultere i et oppdatert planverk som bygger på beredskapsprodukt, justeringer og oppdateringer, samt behovsavklaringer, deltakelse og strategi (Engen mfl. 2016). Det handler om å dimensjonere beredskapen basert på analysene. Med andre ord en plan som beskriver hvem som har ansvar for hva, hvor, når og hvordan beslutninger skal fattes (Weiseth & Kjeserud, 2008). Ved at de sivile og militære beredskapsaktørene i Rogaland, sammen med andre aktører i det store nettverket, deltar i det regionale beredskapsarbeidet, blant annet gjennom deltakelse i Fylkesberedskapsrådet og ved utarbeidelser av FylkesROS, enten direkte eller indirekte, vil Engen mfl. (2016) kriteria for beredskapsplanleggingen om så korrekt kunnskap som mulig oppfylles. Det er viktig at fagkunnskap kommer til, og at subjektive meninger legges til siden. Ved at aktørene også er innstilt på å avklare og skape en forståelse for hverandres roller og oppgaver, som på flere områder vil ha glidende overganger, vil beredskapsplanleggingen også kartlegge hva som finnes av kompetanse og ressurser til ulike hendelser (Engen mfl. 2016), derav Engen mfl. (2016) kriteria 2.

FylkesROS for Rogaland vil så bidra til en oversikt og kartlegge tverrsektorielle risikoer og sårbarheter, og dermed utgjør et grunnlag for forebygging og samordning av det regionale beredskapsarbeidet og krisehåndtering. Slik skapes også en helhetlig tilnærming til beredskapsarbeidet, og det kan derav planlegges for strukturer for krisehåndtering som kan benyttes i ulike typer hendelser og hensiktsmessig respons (Engen mfl. 2016). Derav Engen mfl. (2016) kriteria 3 og 5. Det handler om å utnytte ressursene best mulig, bruke dem effektivt og i minst mulig grad bygge opp parallelle strukturer og kapasiteter. Det vil også medføre en økt forståelse og kunnskap om problemene aktørene står ovenfor, slik at de er bedre rustet til å stå imot en eventuell hendelse.

## 6.2 Sentrale forutsetninger og utfordringer ved det regionale sivil-militære samvirke

Hammervoll (2014) hevder behovet for samvirke og forutsetningene for å få til et godt samvirke varierer basert på kjennetegn og/eller egenskaper ved ulike beredskapsnettverk. Beredskapsnettverket vil som vist i forrige delkapittel bestå av aktører med egenskaper av ulik art. Det er aktører som ivaretar ulike deler av beredskap og krisehåndtering med utgangspunkt i ulik faglig bakgrunn, kompetanse og ståsted. DSB (2015) sier det likevel må være noen grunnleggende forutsetninger for å etablere et godt samvirke mellom nød- og beredskapsaktører. Det gjør også Bryson mfl. (2006) som sier at tverrsektorielt samvirke er å knytte eller dele informasjon, ressurser, aktiviteter og evner fra organisasjoner i to eller flere sektorer for å oppnå et resultat som ikke kan oppnås av organisasjoner i en enkelt sektor.

En viktig forutsetning for et vellykket samvirke er blant annet at aktørene har forståelse, tillit og kjennskap til hverandre ressurser (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017). Det innebærer ifølge Tierney mfl. (2001) ivaretagelse av eget ansvar og kunnskap om egne ressurser og kapasiteter, noe de regionale beredskapsaktørene vektlegger. Det er viktig selv om det finnes et rammeverk med en klar rollefordeling og nedfelte prinsipper. De regionale beredskapsaktørene forklarer egen rolle utfyllende ved å beskrive hva de selv mener de kan bidra med i det regionale samvirke. Derimot var det en mer vag beskrivelse av hva aktørene vektlegger av ressurser og kompetanse hos henholdsvis den sivile- og militære delen av samvirke. Årsaken til det kan blant annet være usikkerheten rundt totalforsvarskonseptet i regionen, noe som er et resultat av lite fokus på området. Det anses dermed som en viktig problemstilling i tiden fremover, hvor aktørene bør kartlegge hvordan ressursene skal benyttes for å møte fremtidige utfordringer. Det er derfor viktig at den regionale sivile beredskapen og

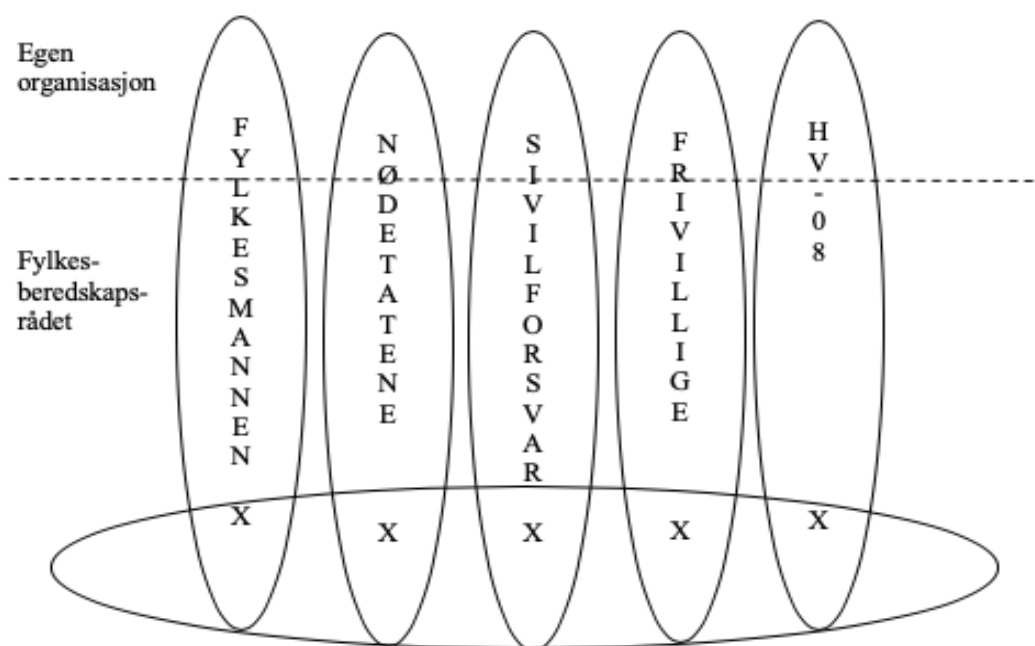
HV-08 samhandler, koordinerer og kommuniserer med hverandre. Et funn er imidlertid at den sivile siden anser HV-08 som en aktør med kompetanse relatert til et større trusselbilde. Det kan sees i sammenheng med bekymringene rundt reduksjonen av HV i regionen. Både den sivile delen og HV-08 sier de møter velvilje og at interessen for samarbeid er tilstede hos begge sider. HV-08 anser derimot politiet, Fylkesmannen og Sivilforsvaret som de mest sentrale og viktigste aktørene i den sivile delen av det regionale totalforsvaret. Det forklarer også hvorfor blant annet brannvesenet og Speidernes beredskap føler liten tilknytning til den militære delen av totalforsvaret i Rogaland.

Axelsson (2008) hevder et optimalt samvirke også vil oppnås ved at aktørene har relasjoner og personlig kjennskap til hverandre på tvers av beredskapsorganisasjonene. Det kan blant annet opparbeides gjennom det Kristiansen mfl. (2017) omtaler som uformelt samvirke, ved at aktørene har en følelse av fellesskap fordi de har lik bakgrunn eller sektortilhørighet. Det handler også om å interagere med likesinnede (Berlin & Carlström, 2009). I Rogaland har aktørene en relasjon og personlig kjennskap gjennom et enestående beredskapsmiljø og et tett regionalt samarbeid. Funns viser at det er en lav terskel å kontakte hverandre, og at aktørene snakker sammen i det daglige uten tverrsektorielle arenaer. Relasjoner og personlig kjennskap vil likevel forsterkes gjennom felles planlegging (Axelsson, 2008). Dermed er et formelt samvirke, og felles møtearenaer for beredskap og samvirke viktig. Det formelle samvirke bygger på regelverk, forskrifter og formelle samarbeidsavtaler som eksisterer mellom aktører (Kristiansen mfl. 2017). Føringerne skisserer blant annet individuelle roller og oppgaver aktørene har i beredskaps- og krisearbeidet. Den regionale samvirkeskissen skal organisere samarbeidet mellom nødetatene og samvirkeaktører i Sør-Vest politidistrikt, og fungerer dermed som et organisasjonskart for beredskapsaktørene. Noe som oppstår som et resultat av samfunnets og organisasjoners rasjonelle behov for stabile referansepunkter og en felles ramme (Berlin & Carlström, 2009). Blant annet skal topplederne samordne og ha en omforent tilnærming til utviklingen av samvirke, samt sikre at aktivitetene i underlagte utvalg er forankret og i samsvar med føringer gitt av toppledelsen i den enkelte nødetat. Slike føringer hevder Kristiansen mfl. (2017) bidrar til å skape klarhet og forutsigbarhet, samt bidra til at de ulike beredskapsaktørene har en klar forståelse av hverandres områder, som igjen kan bidra til et bedre samvirke.

Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks er også en del av det formelle samvirke, hvor Fylkesmannen blant annet pålegges å oppnevne et Fylkesberedskapsråd bestående av regionale

aktører med vesentlige beredskapsoppgaver i fylket (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015b). Slik gir det formelle samvirke i Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks opphav til Fylkesberedskapsrådet. Det er en formalisert møtearena hvor sivile og militære aktører i fellesskap skal problemstillinger og utfordringer. Det er dermed en arena med fokus på kunnskap om hverandre muligheter og utfordringer, og som Axelsson (2008) hevder vil føre til kjennskap til hverandre. Det er dermed viktig å synliggjøre seg selv som aktør på denne type arena. Det innebærer også at den enkelte aktør ser nytteverdien av å arbeide på tvers av linje og disipliner for oppnå et felles mål (Andersson mfl., 2014). Det vil også styrke de regionale beredskapsaktørens evne til å stå sammen. Det kan blant annet komme av et ønske om å tilhøre en gruppe som har felles verdier og mål (Berlin & Carlström, 2009).

Derav har beredskapsaktørens et mandat i Fylkesberedskapsrådet, hvor aktørene skal uttale seg på vegne av egen organisasjon. På den måten vil det oppstå et internt samvirke mellom aktørene i rådet, «rundt bordet». Det er derimot vel så viktig at personene representert i rådet videreformidler rådets planer og saker ut til egen organisasjon for å sikre samvirke, derav kriteria 4 (Engen mfl. 2016). Således vil det interne samvirke i Fylkesberedskapsrådet og felles beredskapsplanlegging, også gjenspeiles i de ulike organisasjonene, og samkjøring av planverk kan bli en lettere oppgave hvor beredskapsplaner i større grad kan sammenfattes. Det medfører behov for vertikal og horisontal koordinering og kommunikasjon, og koordinering og kommunikasjon på tvers av organisasjonsgrenser som ellers opererer på ulike nivå (Engen mfl. 2016). Det kan illustreres på følgende måte:



Figur 11. Koordinering av regionalt samvirke.



Dialog som fordrer at vesentlig informasjon deles er også en viktig forutsetning for samvirke (DSB, 2015). Korrekt informasjon vil blant annet bidra til en felles situasjonsbevissthet (Kristiansen mfl, 2017; Quarantelli, 1997; Perry mfl., 2003). Engen mfl. (2016) hevder dermed at kommunikasjon er helt avgjørende for samvirke. Kommunikasjon er ifølge Kristiansen mfl. (2017) overføring og utveksling av informasjon og kunnskap mellom aktører. Det vil også være en forsikring om at alle drar i samme retning (Salas mfl., 2005), noe som også vektlegges i beskrivelsen av det regionale samvirke. I det daglige er det dermed viktig at regionale beredskapsaktørene møtes for å i fellesskap diskutere saker som er på dagsorden. Dialog og kommunikasjon i forkant av en reell hendelse er avgjørende for hvordan aktørene forholder seg og opererer under uønskede hendelser. Dette, sammen med kjennskap til hverandre er av den grunn viktig ved et eventuelt bortfall av tekniske hjelpemidler under en uønsket hendelse. Et felles språk bør dermed vektlegges. Utviklingen av et felles vokabular, gjør blant annet behovet for lange og avklarende beskjeder mindre (Salas mfl. 2005). Det vil imidlertid hovedsakelig oppstå i team med lengre erfaring, noe som også vil gjøre det lettere å samarbeide og dermed også enklere å arbeide sammen. Således vil tillit mellom beredskapsaktørene gjøre det lettere å kommunisere (Thompson, 2003).

Empiriske funn viser at kommunikasjonen mellom beredskapsaktørene i Rogaland oppleves som god. Det betyr at beredskapsaktørene ifølge Borys & Jemison (1989) deler viktig informasjon og operere på en gjennomsliktig måte for å blant annet å enes om samvirke. Thomson & Perry (2006) hevder at informasjonsutveksling også er et uttrykk for kvaliteten i samspillet på tvers av organisatoriske grenser. Dette viser seg å imidlertid være en utfordring i det regionale samvirke, hvor blant annet læringspunkter og erfaringsresultater fra øvelser i liten grad utveksles. Det kan medføre at viktig informasjon og læringspunkter forbundet med samvirke i verstefall blir oversett og glemt, noe som kan føre til ringvirkninger og skape uheldige konsekvenser ved samvirke i reelle hendelser. Det kan derav påvirke den kontinuerlige utviklingen av samvirke mellom aktørene. Nødnett har imidlertid forbedret mulighetene for vertikal kommunikasjon og koordinering av relevant informasjon mellom de regionale beredskapsaktørene. Nødnett er imidlertid noe som hovedsakelig benyttes i en krisesituasjon. En forutsetning er likevel at nødnett fungerer slik det skal, derfor viser det seg å være hensiktsmessig å teste nødnett under øvelser. På den måten kan aktørene teste teknologien og kommunikasjonen slik at informasjon oppfattes og forstås riktig (Røkenes & Hanssen, 2011; Engen mfl. 2016). PLIVO-øvelsen våren 2019 viser blant annet at kontinuerlig rapportering i nødnett vil skape en felles situasjonsforståelse. Det handler også om at informasjonsmengden

må tilpasses formålet, samt mottakernes evne til å motta og bearbeide informasjon (Eide & Eide, 2017). I en krisesituasjon bør dermed «first-responder» gi melding om omfang, posisjon, ressursbehov og eventuelle farer til andre beredskapsaktører på vei til samme hendelse.

Kjennskap til hverandre i forkant av hendelser, blant annet gjennom øvelser, blir dermed viktig også i denne sammenheng. Det handler også om å stille de rette spørsmålene, ettersom ikke all informasjon formidles uoppfordret. Kommunikasjon og informasjonsutveksling er dermed helt avgjørende i førkrisefasen og i akuttkrisefasen. Det vil blant annet føre til en bedre oversikt og være tidsbesparende. En god flyt i kommunikasjonsstrømmen vil dermed være avhengig av at beredskapsaktørene har tett kontakt, kjenner til hverandres operasjoner og planer, og derav hverandres forutsetninger og behov (Hammervoll, 2014). Således er kommunikasjon, koordinasjon og informasjonsutveksling grunnleggende aktiviteter for å oppnå en felles situasjonsbevissthet- og forståelse (Endsley, 1995). Flin mfl. (2008) hevder situasjonsforståelse består av kognitive evner som involverer selektering og tolking av informasjon fra omverden, slik at det skapes en forståelse av forutsetninger. I komplekse situasjoner vil flere organisasjoner arbeide som et team og dermed også ta beslutninger og handle som et team. Personlig kjennskap og tillitsfulle relasjoner vil dermed gjøre det lettere å utveksle og ta til seg informasjon (Hoch, 2014; Salas mfl., 2005).

DSB (2015) anser også likeverd og tillit mellom samvirkepartnere som viktige forutsetninger for samvirke. Således vil relasjoner og personlig kjennskap føre til et tillitsforhold mellom beredskapsaktørene (Hammervoll, 2014; Berlin & Carlström, 2009). Tillit vil også bygge på erfaringer som opparbeides gjennom det regionale samvirke over lengre tid. Tillit vil dermed gradvis oppstå etterhvert som beredskapsaktørene blir kjent med hverandre (Borys & Jemison, 1989; Alter & Hage, 1993; Edelenbos & Klijn, 2007; Uzzi, 1997; Hammervoll, 2014; Berlin & Carlström, 2009). Det vil også føre til trygghet i arbeidet som utføres mellom de regionale beredskapsaktørene og bidra til etablering av en gjensidig respekt. Hammervoll (2014) hevder derimot at tillit kun vil ha en betydning dersom beredskapsaktører er avhengig av hverandre, noe de sentrale beredskapsaktørene sier eksisterer dem imellom. Tillit kan dermed fortolkes dithen at samvirke ikke vil være mulig å utvikle og opprettholde uten en viss grad av tillit mellom de ulike beredskapsaktørene, det handler om ærlighet og åpenhet som resulterer i tillit.

Axelsson (2008) hevder også at det er viktig å ta hensyn til andre beredskapsaktørers forutsetninger og behov, noe som forsterkes gjennom trening og øving. Effektiv

beredskapsplanlegging bør dermed inneholde testing av planer og de forutsetningene som er lagt til grunn, slik at alle relevante aktører trener på de oppgavene og prosedyrene som er nødvendig for at alle skal kunne fylle sin rolle i en situasjon som krever større mobilisering, derav kriteria 6 (Engen mfl. 2016). I Rogaland reguleres og koordineres øvelser gjennom øvings- og samvirkeutvalget, samt gjennom Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, hvor øvelsene skal være en verifikasjon av i hvilken grad og hvordan ting fungerer. Øvelsene bygger på ROS-analyser, beredskaps- og virksomhetsplaner, krav i lov og regelverk, og erfaring og læringspunkter fra tidligere øvelser, samt statistikk over hendelser (Fylkesmannen, 2014). I tillegg delegeres øvelser ut ifra det behovet som er, hvor organisasjoner kan foreslå egne satsingsområdet og behov for samvirkeutvalget, som deretter tar det videre til øvingsutvalget for vurdering. Fimreite mfl. (2014) hevder øvelser er viktig ettersom det vil øke bevisstheten om og kompetansen til å håndtere en reell krise. Således er øvelser et bindeledd mellom eksisterende planverk og krisehåndtering (Engen mfl. 2016).

Overordnet vil øvelser føre til kjennskap om de beredskapsaktørenes roller og ansvar, samtidig som hver enkelt aktør får en mulighet til å gjøre seg selv dyktigere. Ifølge Boin mfl. (2004) er grunntanken at beredskapsaktørene er bedre rustet til å takle en krise hvis de har trent på en liknende situasjon. Øvelser handler således om å bli trygg på de oppgavene beredskapsaktørene skal løse i fellesskap, samt trygg i egen rolle. Det handler også om å øve struktur og funksjon. Øvelser vil også vise kvaliteten på samvirke, samhandling og kommunikasjon mellom personer, enheter og organisasjoner (Engen mfl., 2016; Fimreite mfl., 2014). Kristiansen mfl. (2017) hevder at samvirkeøvelser er mest hensiktsmessig for å øve ulike etater i å jobbe sammen, hvor målet er å styrke fokus på tvers av sektorer, skape felles ledelsesplattformer og en tverrsektoriell nysgjerrighet (Andersson mfl., 2014). Øvelser gjennom øvingsutvalget vektlegger både samvirke og læring. I den forbindelse er det utarbeidet en regional øvingshåndbok som skal være førende for arbeidet med samvirkeøvelser innenfor øvingsutvalget. Den skal bidra til god planlegging, gjennomføring, evaluering og oppfølging av øvelser. Det betyr at regelmessig øvingsaktivitet bidrar til å styrke evnen beredskapsaktørene har til å takle små og store hendelser som setter samvirke på prøve. Det er imidlertid viktig at samvirkeøvelser fokuserer på å øve samvirke (Kim, 2013). Det kan likevel være krevende.

Øvelser gjennomføres i ulik skala og med forskjellig innretning, ulike formål og organisering. Tydelige øvingsmål og valg av egnet øvingsform er derimot en forutsetning for god læring (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017). Regionalt vektlegges mindre kortvarige øvelser

som tabletop- og funksjonsøvelser med konkrete og målbare øvingsmomenter, det fordi fullskalaøvelser ikke fører til den læringseffekten beredskapsaktørene ønsker. Det handler også om at det er vanskelig å finne en øvelse hvor samtlige aktører sitter igjen med god læring. Funn viser også at enkelte aktører vil være førende i det som omtales som samvirkeøvelser, noe som viser at øvelsene gjerne ikke i stor nok grad fokuserer på samvirke, men på den enkelte aktørs egne øvingsmål. PLIVO-øvelsen 2019 viser imidlertid at kommunikasjon mellom beredskapsaktørene var et av øvingsmålene, noe som viste seg å være hensiktsmessig for å oppnå en felles situasjonsforståelse.

Kristiansen mfl. (2017) påpeker at alle relevante aktører må involveres i øvelser for å oppnå et fungerende samvirke. Hvilke aktører som øver med hvem varierer i Rogaland, blant annet finnes det rene blålysetatsøvelser og PLIVO-øvelser. Det er samvirkeøvelser hvor hovedsakelig nødetatene øver for å oppnå et bedre samarbeid, kjennskap og forståelse av hverandres ansvarsområder og fagfelt. Funn viser også at noen aktører anser det som viktigere, eller foretrekker å øve med aktører de selv anser som viktige samvirkepartnere (Berlin & Carlström, 2009), for eksempel ved at HV-08 vektlegger øvelser med politiet. Aktørene som øver sammen vil derimot øke kunnskapen om hverandres organisasjoner, samt bidra til et felles språk og situasjonsbilde, det betyr imidlertid at aktørene ikke får god nok kjennskap til samtlige aktørers ressurser og kapasiteter som er nødvendig ved større uønskede hendelser. CBRNE-øvelsen inkluderer imidlertid også Sivilforsvaret, samt HV-08 som rådgivere på sidelinjen. Øvelser mellom sivil og militær sektor bør i lys av totalforsvaret og en økende avhengighet prioriteres i fremtidig øvingsopplegg. Samspillet mellom HV-08, politi og andre beredskapsaktører kan antas å gi verdifull erfaring og vil være sentralt for den videre utviklingen av regionalt sivil-militært samarbeid. En ambisjon bør være å unngå silotenking. Øvelser bør i likhet med det moderne totalforsvaret basere seg på pragmatisme, fleksibilitet og gjensidighet (Norheim-Martinsen mfl., 2019).

Flere viser imidlertid til utfordringer knyttet til planlegging og gjennomførte øvelser (Peterson & Perry, 1999; Alexander, 2003; Sommer & Njå, 2003; Sinclair mfl. 2012), samt begrensinger for hva som kan oppnås gjennom øvelser (Robert & Lajtha, 2002; Boin mfl., 2004; Smith, 2004). En utfordring ved større øvelser, hvor flere aktører er involvert, er store kostnader. Derfor blir det et dilemma mellom øvelsens kvalitet og omfang, og behovet for å holde kostnadene nede. Det gjelder også for Rogaland, hvor øvelser handler om ressurstilgang og organisering, blant annet i forhold til tid og penger, men også i forhold til at aktører ikke deltar

eller bidrar i større øvelser på grunn av ulike interne prioriteringer. Politiet nevnes som et eksempel. Med utgangspunkt i nærpolitireformen, samt politiets begrunnelse for å ikke delta i denne oppgaven, kan det basert på reformens nye struktur som innebærer etablering av nye roller og endringer av eksisterende roller i form av nye ansvarsområdet og grenseflater, tenkes at politiet gjerne glimter med sitt fravær. Manglende aktører i et øvingsscenario vil redusere effekten og relevansen til øvelsen, samt gi øvelsesdeltakerne en følelse av kontroll og mestring som ikke er reell. Det vil også svekke muligheten til å teste beredskapsplaner, samt muligheten til å øve samvirke. Større øvelser vil også påvirke kapasiteten og den daglige aktiviteten hos ulike organisasjoner, først og fremst hos nødetatene som preges av skiftarbeid og vaktordninger. Det er også en utfordring for de frivillige organisasjonene, hvor det er vanskelig å pålegge enkelte å delta på øvelser på frivillig basis. Antall samvirkeøvelser varierer også fra år til år, noe som kan tyde på at det ikke vektlegges i like stor grad som mindre øvelser med konkrete mål for den enkelte aktør. Funn viser også at samvirkeøvelser er et definisjonsspørsmål. Informantene kunne dermed blitt bedt om å utype hva de selv vektlegger og oppfatter som viktig ved samvirkeøvelser, samt hvordan øvingsstaben for samvirkeøvelser legger opp til samvirke. Derimot er det håndbok i øvelsesplanlegging som skal være førende.

Øvelser er heller ikke en reell uforutsett hendelse, men baseres ofte på «vanlige» ulykker og kriser. Dermed foreligger det en grad forutsigbarhet. Øvelser har også ofte et bestemt forløp som ifølge Fimreite mfl. (2014) gir lite rom for overraskelser. Empiriske funn viser at øvelser ikke skal være overraskende, og i visse tilfeller kan også øvelsesdeltakere gjøre forberedende tiltak i forkant av øvelsen. Det vil imidlertid gi lite rom og muligheter for å gjøre feil (Berlin & Carlström, 2014), noe som kan påvirke læringseffekten. Fimreite mfl. (2014) anbefaler dermed å utvikle øvelser som bevisst eksponerer organisasjoners svake punkter, som er overraskende og som særlig fokuserer blant annet på samarbeid i og mellom ulike grupper (Berlin & Carlström, 2014). Det kan antas å forhindre det Boin mfl. (2004) hevder vil resultere i rutinemessige og rigide handlingsmønstre. Samvirkeøvelser skal dermed også oppmuntre til sammenligninger og felles evaluering (Berlin & Carlström, 2014). Slik påvirker trening og øving både det forebyggende og proaktive sikkerhetsarbeidet, samt det forberedende arbeidet i håndtering av kriser.

Øvelser fungerer dermed ifølge Kristiansen mfl. (2017) som et læringsverktøy. Uansett omfang eller fremgangsmåte for evalueringen er formålet ifølge Lunde (2014) å lære av det som er gjort, slik at samme feil unngås ved senere anledning. DSB (2018) sier den primære hensikten

er å muliggjør refleksjoner som kan bidra til læring og identifisere behov for endring. Slik vil også beredskapsarbeidet bli en kontinuerlig prosess med stadig fokus på endring og forbedring (Engen mfl. 2016). Umiddelbart etter en regional samvirkeøvelse gjennomføres en «hot wash up», hvor førsteinntrykk og umiddelbare erfaringspunkter utveksles. Evalueringsfunnene bør også dokumenteres og ifølge Løvik (2010) settes i system slik at andre også kan ha nytte av erfaringene. Derfor følger et internt arbeid før det sammenfattes i en felles rapport. Ved øvelser i regi av øvingsutvalget er det øvingsstaben i utvalget som skal ferdigstille dokumentasjonen. Løvik (2010) sier hensikten er å identifisere, bearbeide og presentere erfaringene slik at læring finner sted. Ifølge Sommer mfl. (2013) vil læring som følge av trening og øvelser være essensielt for å håndtere fremtidige uønskede hendelser og kriser. Beredskapsarbeid er likevel sjelden førsteprioritet i de fleste organisasjoner. Ofte vil ansatte ha beredskapsarbeid som en bifunksjon i sin stillingsbeskrivelse. Det kommer også som et resultat av kapasitet og ressurser, som resulterer i at evalueringsarbeidet ikke utføres slik det skal. Det kan dermed være vanskelig å oppnå en endringskultur også innad i bedriftene. Funn viser at ferdigstilte rapporter lett kan bli et skrivebordsdokument. Det kan dermed antas at organisasjoner går i det Boin mfl. (2005) kaller «kompetansefeller». Det kan også på mange måter være et resultat av at informasjon og personlige erfaringer anses som to forskjellige ting. Aktører som deltar på øvelser antas dermed å oppnå mer læring, ettersom de har erfart øvelsen på kroppen. Erfaringsdeling mellom organisasjonene kan dermed være vanskelig og ifølge Fimreite mfl. (2014) begrenset. Det kan dermed bidra til at lærdom fra evalueringer og erfaringer ikke kan benyttes som grunnlag for oppdatering av analyser, dokumentasjon og fremtidige øvelser (Engen mfl. 2016). Dermed vil heller ikke beredskapsarbeidet være kontinuerlig og fungere som en sirkulærprosess som Engen mfl. (2016) vektlegger. Derav kriteria 7 for beredskapsplanlegging. Et resultat av det kan blant annet være at øvingshåndboken ikke er revidert siden 2013.

### 6.3 Beredskapsaktørenes forståelse av samvirkebegrepet

Kristiansen mfl. (2017) benytter samvirkebegrepet når ulike hierarkier og organisatoriske enheter, uten prestisjehensyn, jobber mot hverandre og går sammen for å løse et felles problem. Samvirke kan dermed sees som en horisontal prosess. De regionale beredskapsaktørenes forståelse av samvirkebegrepet handler generelt om å virke sammen. Forståelsen og begrepets betydning er derimot varierende i den forstand at det er en viss tvetydighet i begrepsbruken blant aktørene, hvor samvirkebegrepet forveksles med begrepene samarbeid, samordning og samhandling, som Kristiansen mfl. (2017) hevder er nært beslektet med samvirkebegrepet.

Sammen med samvirkets manglende definisjon (Holtan mfl. 2015) er det dermed ikke overraskende at beredskapsaktørene forveksler og inkluderer disse begrepene i sine forklaringer av samvirke. Samvirkebegrepets betydning virker også å være preget av beredskapsaktørens daglige virke, med andre ord baseres forståelsen av samvirke seg på hvilke begrep som benyttes innad i egen organisasjon, samt hvilke oppdrag og formål som ligger til grunn. Det tydeliggjøres blant annet gjennom forklaringen av Fylkesmannens rolle hvor begrepet samordning benyttes i større grad. En naturlig årsak til det kan forklares ut ifra tyngden samordningsbegrepet har i Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks som sier at Fylkesmannen blant annet har et samordningsansvar mellom sivile og militære myndigheter i sitt arbeid med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Samvirke oppfattes også som et mer kjent og veletablert begrep innad hos nødetatene. Likevel beskrives samvirke av nødetatene (RBR og RAKOS) med utgangspunkt i å samarbeide og samhandle.

Begrepene samvirke, samordning, samarbeid og samhandling oppfattes dermed som og mer eller mindre bety det samme for de regionale beredskapsaktørene, og det kan se ut til at begrepenes innhold varierer i liten grad. Det kan ha en sammenheng med hvordan samvirkebegrepet formidles fra et nasjonalt nivå, hvor det foreligger ulike forklaringer og tilnærminger til begrepet i ulike Stortingsmeldinger og andre dokumenter formidlet fra direktorat og departementer. Det betyr at utvalget i denne oppgaven kan forstå og tolke samvirkeprinsippet forskjellig, hovedsakelig på grunn av samvirkeprinsippet manglende definisjon av selve begrepet. Ettersom beredskapsaktørene heller ikke i fellesskap har diskutert samvirkebegrepet, kan dermed aktørens særinteresser i større grad være førende for hvordan aktørene definerer og oppfatter samvirke. Hammervolls (2014) definisjon av samvirke vektlegger i hvilken grad beredskapsaktører standardiserer og tilpasser sine verdiskapende aktiviteter knyttet til fremføringen av beredskapsressurser og skadebegrensninger på et skadested. Det kan tyde på at Hammervoll vektlegger samvirke i det han omtaler som skadebegrensningsfasen og Engen mfl. (2016) omtaler som akuttkrisefasen. Det gjør også informanten fra RAKOS som beskriver samvirke basert på en uønsket hendelse hvor liv og helse er første prioritet. På den måten vil også ansvarsprinsippet i større grad sies å være gjeldende, noe som er naturlig ettersom hendelser skal og bør løses av ulike fagdisipliner og beredskapsaktører. Prinsippene om ansvar, nærhet og likhet utfordres derimot ved at mange kriser er grenseoverskridende og ikke kan håndteres innenfor en avgrenset organisasjonsmessig sammenheng, kriser kan også være overraskende som fordrer et større behov for improvisasjon og fleksibilitet. Hvis det dermed ikke foreligger en klar og ikke etablert definisjon av samvirke

kan det i verstefall medføre ulike tolkninger og påvirke den praktiske betydningen begrepet har i arbeidet med beredskap (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011). Hammervoll (2014) hevder dermed at det er et behov for å konkretisere innholdet. Hammervoll (2014) sier også at beredskapsaktørene må standardisere og tilpasse verdiskapende aktiviteter. Det viser at han også vektlegger samvirke i en forebyggings- og forberedelsesfase, det Engen mfl. (2016) omtaler som førkrisefasen. Samvirke i forebyggende arbeidet, og forberedelses anses av de regionale beredskapsaktørene som en viktig forutsetning for å gjøre en bedre innsats ved en uønsket hendelse. I en planleggingsfase er det dermed viktig at beredskapsaktørene kjenner hverandres arbeidsmetoder, tilnærminger og prioriteringer slik at samvirke kan utfolde seg på best mulig måte, og således gi bedre forutsetninger i innsatsen ved en uønsket hendelse. Samvirke vil dermed være en viktig faktor i hele krisespekteret.

Til tross for en tvetydig begrepsbruk er det en felles erkjennelse blant beredskapsaktørene at samvirke i Rogaland handler om å samarbeide og samhandle på tvers av organisasjoner og beredskapsaktører for å i fellesskap løse oppgaver på best mulig måte og oppnå felles mål. Det samsvarer med Kristiansen mfl. (2017) forståelse som benytter samhandling og samarbeid i forbindelse med hva som skjer internt i et team og i et hierarki. Det betyr med andre ord at det foreligger en felles forståelse av hva samvirke innebærer selv om det ikke er etablert en felles definisjon. Det innebærer også at de regionale beredskapsaktørene har kjennskap til hverandre. Begrepsforståelsen gjenspeiler dermed en ambisjon om å utnytte hverandres kompetanse og kapasitet (Hammervoll, 2014) for å oppnå en gjensidig avhengighet og felles mål (Eriksen, 2017). Samvirke er sådan mer hensiktsmessig og effektivt enn å prøve å løse situasjoner alene (Jamal & Getz, 1995; Berlin & Carlström, 2013). Det kan også forklares ved hjelp av empiriske funn som tilfører samvirkebegrepet dybde ved å benytte begrepene teknisk, taktisk og kulturell. Begrepet teknisk innebærer teknologisk kommunikasjon, mens begrepet taktisk handler om at aktørene forstår, supplerer og komplementerer hverandre, og den kulturelle delen handler om det mellommenneskelige og personlig. Disse elementene bør være på bølgelengde.

Det foreligger som sagt en felles forståelse av samvirkebegrepets innhold. Imidlertid er det problematisk at dette hovedsakelig finner sted på et overordnet nivå innad i bedriftene. Forståelsen av samvirke og dets innhold bør ha fokus på alle nivå, og dermed må forståelsen fra et overordnet nivå også formidles til ansatte på andre nivå, hovedsakelig gjelder det ansatte på et operativt nivå som ofte vil befinne seg i situasjoner og hendelser hvor samvirke er nødvendig. Det hjelper lite at ansatte på et strategisk nivå har en forståelse av samvirke, uten at



personer som skal utføre det i praksis ikke vet hva det innebærer. Det kan dermed være hensiktsmessig å etablere en forståelse for samvirke som skiller mellom samvirke som pågår på et overordnet nivå og i en førkrisefase og det samvirke som pågår og er nødvendig i en akuttkrisefase. Det bør likevel være en betydelig og veldefinert sammenheng hvor beredskapsnettverket opptrer enhetlig, slik at aktørene ikke står i fare for å ødelegge for hverandre, både internt i bedriften og for eksterne aktører. Det er også viktig for å unngå det Hammervoll (2014) sier vil skape forvirring og misforståelser. Viktigheten av samvirke i forkant av hendelser og i det daglige bør ha et likestilt fokus. Auf der Heide (1989) hevder også at beredskapsaktører som har mye med hverandre å gjøre til daglig også vil være bedre rustet til å samvirke, da de da vil ha innsikt i hverandres dagligdagse rutiner og forberedte aktiviteter. Samvirke på tvers av sektorer må med andre ord læres og stadig utvikles.

## 7. Konklusjon

Samvirkeprinsippet er et godt tiltak, hvor føringene for arbeidet med samfunnssikkerhet beredskap fordrer samvirke. Samvirke er imidlertid ikke noe som oppstår plutselig. Det må først og fremst være en forståelse for hvilke aktører som inngår i samvirke, samt hvordan disse aktørene bidrar til samvirke og hvordan forståelsen av samvirkebegrepet utfolder seg. Funn viser at samvirke handler om å virke sammen med utgangspunkt i hvem som har ansvar for hva og på hvilket nivå. Funn viser således at beredskapsaktørens bidrag i det sivil-militære samvirke i Rogaland avhenger av hvilket problem/hendelse regionen står ovenfor. Oppgaven viser imidlertid at samvirke også pågår og preger alle krisefasene. Funn viser at samvirke i en førkrisefase vektlegges, hvor planlegging og forberedelser vil være viktig for håndteringen og samvirke i reelle hendelser. Et tverrfaglig- og sektorielt samarbeid i arbeidet og organiseringen med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet viser seg dermed å være viktig. Gjennom et formelt samvirke utledet av instruksjer og formaliserte arenaer utvikles samvirke mellom de sivile og militære aktører. Funn viser at det vil bidra til å dimensjonere beredskapen, samt bidra til en struktur for hvordan det samvirkes i det daglige. Gjennom felles beredskapsplanlegging, dialog og en omforent oppfatning om å arbeide mot felles mål skapes en helhetlig tilnærming. Det medfører også et uformelt samvirke hvor beredskapsaktørene utvikler mellommenneskelige relasjoner, som igjen skaper et personlig kjennskap over tid. Samvirke i en førkrisefase vil med andre ord være en viktig forutsetning for å møte fremtidige hendelser på en best mulig måte. Således vil de formelle og uformelle perspektivene for samvirke utgjøre det regionale samvirke.

For å møte regjeringens ønske om å videreutvikle det sivil-militære samarbeidet innenfor rammen av totalforsvaret bør det imidlertid fokuseres på kontinuitet i det regionale beredskapsarbeidet. Funn viser at evalueringsarbeid, blant annet etter øvelser prioriteres i liten grad, blant annet som et resultat av lite ressurser og kapasitet. Læring av øvelser og tverrsektoriell erfaringsdeling bør likevel vektlegges i det videre arbeidet for å nettopp oppnå kontinuitet i det sivil-militært samvirke. Således vil også en felles situasjonsforståelse kunne videreutvikles. Funn viser at regionale samvirkeøvelser fokuserer på konkrete mål, noe som er viktig for å øve på spesifikke hendelser, det tyder likevel på at forutsetninger for samvirke gjerne kommer i annen rekke ved øvelser. Det tydeliggjøres for eksempel ved at nødetatene kun øver sammen, eller at HV-08 prioriterer øvelser med politiet. Ved samvirkeøvelser bør dermed gruppedannelser unngås for å i større grad kunne oppnå forståelse om hverandres roller

og ansvarsområde i en eventuell krisesituasjon, noe som også vil være en fordel i møte med fremtidige komplekse situasjoner og utfordringer. Det betyr at beredskapsaktørene bør prioritere å delta i øvelser med sentrale aktører, også aktører de vanligvis ikke samvirker med i en akutt krisefase. Det må imidlertid også fremmes av blant annet samvirke- og øvingsutvalget som delegerer og koordinerer samvirkeøvelser. Et sivil-militært samvirke vil med andre ord ikke fungere dersom det ikke utarbeides målrettede tiltak for å styrke det i fellesskap.

En bevisstgjøring av viktige forutsetninger for samvirke sees dermed som sentralt for å lykkes. Kjennskap til hverandres ansvarsområder og oppgaver er en omforent forutsetning for det regionale samvirke. Gjennom felles beredskapsplanlegging kartlegger beredskapsaktørene hva som finnes av kompetanse og ressurser til ulike hendelser. Det må imidlertid også praktiseres og øves på. Slik kan også beredskapsaktørene oppnå tillit til hverandre, og derav en trygghetsfølelse i håndteringen av større hendelser som fordrer respons fra flere aktører. Funn viser altså at disse forutsetningene, sammen med en gjensidig dialog vil være betydningsfullt for det sivil-militære samvirke i Rogaland. Funn viser også at de sentrale beredskapsaktørene har en helhetlig forståelse av samvirkebegrepet, selv om forståelsen også preges av aktørens særinteresser og ståsted. Funn viser imidlertid at den omforente forståelsen av samvirke finner sted på et overordnet nivå, hvor det lengre nede i organisasjoner kan være en viss forvirring omkring begrepet. Dermed vil en viktig forutsetning for utviklingen av samvirke også være at de på et høyere nivå i organisasjoner formidler og har en omforent forståelse av samvirke med de på et lavere nivå, så vel som en omforent og helhetlig tilnærming på tvers av organisasjoner.

## 7.1 Veien videre

Ettersom denne oppgaven er avgrenset til en region, kan det dermed være hensiktsmessig å studere andre regioner med et lignende utvalg for å se hvordan det samsvarer med denne oppgaven. Det kan også generalisere forståelsen av samvirkeprinsippet. Det kan også være hensiktsmessig å studere samvirke i lys av andre teoretiske bidrag, for eksempel organisering og kultur, ledelsesstrukturer og beslutningstaking. Oppgaven fokuserer også i større grad på samvirke i en førkrisefase og i etterkrisefasen, og det kan dermed være nødvendig og studere samvirke i Rogaland i en akutt krisefase for å se hvordan forberedelser og forebygging utspiller seg i en reell situasjon. Således kan det være fordelaktig å studere hvordan de ulike beredskapsaktørene utvikler interne planverk for å møte totalforsvarets modernisering og utvikling.

## Referanseliste

- Alexander, D. (2002). From civil defence to civil protection – and back again. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 11 (3): 209-213.
- Alexander, D. (2003). Towards the development of standards in emergency management training and education. *Disaster Prevention and Management. An International Journal*, 12 (2): 113-123.
- Alter, C. og Hage, J. (1993). *Organizations Working Together*. Newbury Park, CA: Sage.
- Andersson, A., Carlström, E., Ahgren, B. & Berlin, J. (2014). Managing boundaries at the accident scene – a qualitative study of collaboration exercises. *International Journal of Emergency Services*, 3 (1), 77.
- Andersson, A., Carlström, E. & Berlin, J. (2013). Organisering av en fingrad verklighet – Om øvninger mellom blåljusorganisasjoner. *Nordic Organization Studies*, 15 (3): 34-64.
- Auf der Heide, E. (1989). *Disaster Response: Principles of Preparation and Coordination*. St. Louis: C.V. Mosby Company.
- Austvik, K.D. (2018). Informasjon om skogbrannen på Ombo. Finnøy kommune. Hentet fra <http://www.finnoy.kommune.no/politikk-administrasjon/informasjon-om-skogbrannen-pa-ombo.35377.aspx>
- Axelsson, H. (2008). Räddningstjänst i samverkan. Ansvar och uppgifter för räddningstjänstansvariga myndigheter och samverkande organisationer. *Räddningsverket*. Hentet fra <https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/24108.pdf>
- Barker, J. (1993). Tightening the iron cage: Concertive control in self-managing teams. *Administrative Science Quarterly*, 38 (3): 408-437.
- Berlin, J. & Carlström, E. (2015). Collaboration exercises: What do they contribute? A study of learning and usefulness. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 23 (1), 11-23. doi: 10.1111 / 1468-5973.12064.
- Berlin, J. & Carlström, E. (2014). Collaboration Exercises – The Lack of Collaborative Benefits. *Int J Disaster Risk Sci* 5: 192-205.
- Berlin, J. & Carlström, E. (2009). *Samverkan på olycksplatsen – om organisatoriska barriäreffekter*. Göteborg: Geson Hylte Tryck AB.
- Berlin, J. & Carlström, E. (2008). The 90-Second collaboration: a critical study of collaboration exercises at extensive accidents sites. *Journal of Contingencies & Crisis Management*, 16 (4), 177-185. doi: 10.1111/j.1468-5973.2008.00548.x.
- Berlin, J. & Carlström, E. (2013). The dominance of mechanistic behavior: a critical study of emergency exercises. *International Journal of Emergency Management*, 9 (4), 327-350. doi: 10.1504/IJEM.2013.059878.
- Bharosa, N., Lee, N.K. & Janssen, M. (2010). Challenges and obstacles in sharing and coordinating information during multi-agency disaster response: Propositions from field exercises. *Information Systems Frontiers*, 12 (1): 49-65.
- Birkemo, A. (2019). Nødetatene skal ha øvelser seks uker fram i tid. *Rogalands Avis*. Hentet fra <https://www.dagsavisen.no/rogalandsavis/nodetatene-skal-ha-ovelser-seks-uker-fram-i-tid-1.1469312>

- Blaikie, N. (2010). *Designing social research*. Polity Press.
- Boin, A. & Bynander, F. (2014) Explaining success and failure in crisis coordination. *Geografiska Annaler: Series A, Physical Geography*, 97 (1): 123-135.
- Boin, A., Kofman-Bos, C. & Overdijk, W. (2004). Crisis Simulations: Exploring tomorrow's vulnerabilities and threats. *Simulation and gaming*, 35 (3): 378-393.
- Boin, A. & Lagadec, P. (2000). Preparing for the Future. Critical Challenges in Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 8 (4): 185-191.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. & Sundelius, B. (2005). *The politics of crisis management. Public leadership under pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Borell, J. & Eriksson, K. (2013). Learning effectiveness of discussion-based crisis management exercises. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 5, 28-37. doi: 10.1016/j.ijdr.2013.05.001.
- Borys, B. & Jemison, D.B. (1989). Hybrid arrangements as strategic alliances: theoretical issues in organizational combinations. *Academy of Management Review*, 14, 234-249.
- Brann- og eksplosjonsvernloven. (2002). Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (LOV-2002-06-14-20). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-06-14-20>
- Bryson, J., Crosby, B.C., Stone, M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review* 66: 44-55.
- Cannon-Bowers, J.A., Tannenbaum, S.I., Salas, E. & Volpe, C.E. (1995). *Defining competencies and establishing team training requirements*. San Francisco: Jossey Bass.
- Christopher, M. & Tatham, P. (2011). *Humanitarian Logistic: Meeting the Challenge of Preparing for and Responding to Disasters*. London: Kogan Page.
- Comfort, L.K. (1988). *Managing disasters. Strategies and policy perspective*. Durham, North Carolina: Duke University Press.
- De nasjonale forskningsetiske komiteene – NESH. (2016). Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi. Hentet fra <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/a.-forskning-samfunn-og-etikk/>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2016). *Håndbok for nødetatene. Farlige stoffer – CBRNE*. Hentet fra [https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/farlige-stoffer-npf/transport-av-farlig-gods/p1600412-handbok-for-nodetatene\\_web.pdf](https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/farlige-stoffer-npf/transport-av-farlig-gods/p1600412-handbok-for-nodetatene_web.pdf)
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2015). *Mulighetsstudien. Vurdering av nasjonale og regionale øvings- og kompetansesentre*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/8412978e25084fd5b31e65c491f09bd3/mulighetsstudien-rapport.pdf>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2013). *Nasjonalt risikobilde*. Hentet fra [https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/nrb\\_2013.pdf](https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/nrb_2013.pdf)

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2014). *Risiko- og krisekommunikasjon*. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-more-og-romsdal/dokument-fmnr/samfunnstryggleik-og-beredskap/00.9.-mote-og-konferansar/2015.06.03.-04.-fagsamling-for-kommunale-beredskapsmedarbeidarar/2014.09.00.-dsb.-veileder-for-risiko-og-krisekommunikasjon.pdf>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (u.å.). *Totalforsvaret: Sammen for et tryggere Norge*. Hentet fra <https://www.dsb.no/reportasjearkiv/sammen-for-et-tryggere-norge/>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2018). *Veileder i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser. Metodehefte: evaluering av øvelser*. Hentet fra [https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieell/veiledere/metodehefte\\_evaluering\\_av\\_ovelser22.pdf](https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieell/veiledere/metodehefte_evaluering_av_ovelser22.pdf)

Drennan, L. & McConnell, A. (2007). *Risk and crisis management in the public sector*. Abington, UK: Routledge.

Edelensbos, J. & Klijn, E.H. (2007). Trust in complex decision-making networks: a theoretical and empirical explanation. *Administration & Society*, 39, 25-50.

Eide, H. & Eide, T. (2017). *Kommunikasjon i relasjoner. Personorientering, samhandling og etikk*. Oslo: Gyldendal akademiske.

Endsley, M.R. (1988). Situation awareness global assessment technique (SAGAT). *Proceedings of the IEEE 1988 National Aerospace and Electronics Conference*: 789-795.

Endsley, M.R. (1995). Toward a theory of situation awareness in dynamic systems. *Human Factors: The Journal of the Human Factors and Ergonomics Society*, 37 (1): 32-64.

Engen, O.A.H., Kruke, B.I., Lindøe, P.H., Olsen, K.H., Olsen, O.E. & Pettersen, K.A. (2016). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm AS.

Eriksen, J. (2017). *Krise- og beredskapsledelse. Teamtrening*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.

Fimreite, A.L., Lango, P., Lægreid, P. & Rykkja, L.H. (2014). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget AS. Oslo: Cappelen Damm akademisk.

Flin, R. & Arbuthnot, K. (2002). *Incident Command: Tales from the Hot Seat*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.

Flin, R., O'Conner, P. & Crichton, M. (2008). *Safety at the sharp end. A guide to Non-Technical Skills*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.

Forsvaret. (u.å.). Om Heimevernet. Hentet fra <https://forsvaret.no/hv/om>

Forsvaret. (2014). Agder og Rogaland heimevernsdistrikt 08. Hentet fra <https://forsvaret.no/hv/org/distr/08>

Forsvarsdepartementet. (1946). *Plan for første reisning av Norges forsvar*. (St. Meld. nr. 32 (1945-1946)). Hentet fra [https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1945-46&paid=2&wid=a&psid=DIVL2274&pgid=a\\_2050](https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1945-46&paid=2&wid=a&psid=DIVL2274&pgid=a_2050)

Forsvarsdepartementet. (2004). *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*. (St.prp. nr. 42 (2003-2004)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/4648088bb28649bc8458f1484d9cbe06/no/pdfs/stp200320040042000dddpdfs.pdf>

Forsvarsdepartementet. (2017). Instruks om Forsvarets bistand til politiet. (FOR-2017-06-16-789). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-06-16-789>

Forsvarsdepartementet. (2016). Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren. (Prop. 151 S (2015-2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a712fb233b2542af8df07e2628b3386d/no/pdfs/prp201520160151000dddpdfs.pdf>

Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet. (2017). *Ny bistandsinstruks trer i kraft i dag*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/bistandsinstruksen/id2568997/>

Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Støtte og samarbeid: En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/stotte-og-samarbeid-en-beskrivelse-av-totalforsvaret-i-da.pdf>

Fredhom, L. & Göransson, A.L. (2006). *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. Räddningsverket. Hentet fra <http://cursnet.srv.se/clm/publikationer/filer/ledning-av-raddningsinsatser-i-det-komplexa-samhallet-srv2006.pdf>

Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum. (u.å.). Om FORF. Hentet fra [https://www.forf.no/?\\_id=107&Om-FORF](https://www.forf.no/?_id=107&Om-FORF)

Furevik, E. (2012). *Sivilbeskyttelsesloven – en praktisk og juridisk veileder*. Oslo: Universitetsforlaget.

Fritz, C.E. (1961). Disaster, i R.K. Merton & R.A. Nisbet (red.). *Contemporary social problems*. New York: Harcourt Press.

Fylkesmannen i Rogaland. (2016). *Evalueringsrapport: Ekstremvêret Synne 5-6 desember 2015*. Utgiver: Fylkesmannen i Rogaland.

Fylkesmannen i Rogaland. (2018b). FylkesROS for Rogaland 2018-2021. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-rogaland/dokument-fmro/samfunn-og-beredskap/fylkesros---offisiell-versjon.pdf>

Fylkesmannen i Rogaland. (2014). Håndbok i øvelsesplanlegging. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-rogaland/dokument-fmro/forvaltning/brosjyrer-og-rettleiarar/handbok-i-ovelsesplanlegging-2014.pdf>

Fylkesmannen i Rogaland. (2018c). Oppfølgingsplan 2018-2021. FylkesROS for Rogaland. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/contentassets/4626c80677784c238dc78808f1d9b47c/fylkesros---oppfolgingsplan.pdf>

Fylkesmannen i Rogaland. (2018a). Råd og tips. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/nn/Rogaland/Tilsyn/Tilsyn---informasjonstekstar/tematekster/Samfunnstryggeleik-og-beredskap/tekster-beredskap/rad-og-tips/>

- Garvin, D.A. (1993). *Building a learning organization*. Harvard Business Review. Hentet fra [https://mycourses.aalto.fi/pluginfile.php/615870/mod\\_resource/content/1/Building a Learning Organization.pdf](https://mycourses.aalto.fi/pluginfile.php/615870/mod_resource/content/1/Building_a_Learning_Organization.pdf)
- Goodhand, J. & Hulme, D. (1999). From Wars to Complex Political Emergencies: Understanding Conflict and Peacebuilding in the New World Disorder. *Third World Quarterly* 20:1, 13-26.
- Hammervoll, T. (2014). *Beredskapslogistikk*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Hatch, M.J. (2001). *Organisasjonsteori: moderne, symbolske og post-moderne perspektiv*. Oslo: Abstrakt Forlag As.
- Helseberedskapsloven. (2000). Lov om helsemessig og sosial beredskap. (LOV-2000-06-23-56). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2000-06-23-56>
- Helsedirektoratet. (2017). Pågående livstruende vold (PLIVO). Hentet fra <https://www.helsedirektoratet.no/tema/akuttmedisin/pagaende-livstruende-vold-plivo>
- Helse Stavanger. (2017). Beredskap. Hentet fra <https://helse-stavanger.no/beredskap>
- Helse Vest. (2016). Regional helseberedskapsplan for Helse Vest 2016-2018. Hentet fra <https://helse-vest.no/seksjon/planar-og-rapportar/Documents/Regionale%20planar/2016%20-%20Regional%20plan%20for%20helseberedskap%20i%20Helse%20Vest%202016-2018.pdf>
- Hoch, J.E. (2014). Shared leadership, diversity, and information sharing in teams. *Journal of Managerial Psychology*, 29 (5): 541-564. doi: 10.1108/JMP-02-2012-0053.
- Hollnagel, E. (2004). *Barriers and accident prevention*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Holtan, S. Sollid, S.J.M., Fivel, P.M., Knutsen, T.H., Davidsen, J., Bjelland, B. & Eidem, S. (2015). Veien mot bedre samvirke. Hentet fra [http://ryggeberedskapssenter.no/wp-content/uploads/2017/01/Rygge-ekspertrapport-2015\\_FINAL-2.pdf](http://ryggeberedskapssenter.no/wp-content/uploads/2017/01/Rygge-ekspertrapport-2015_FINAL-2.pdf)
- Hovden, S.T. (2012). *Kriseberedskap*. Stavanger: Bokstav Forlag.
- Hovedredningssentralen. (2018). Nasjonal veileder for planverk og samvirke i redningstjenesten. Nivå 2.
- Jacobsen, D.I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Jacobsen, D.I. & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jamal, T. & Getz, D. (1995). Collaboration theory and community tourism planning. *Annals of Tourism Research*, 22: 186-204. doi: 10.1016/0160-7383(94)00067-3.
- Jones, P.E. & Roelofsma, P. (2000). The potential for social contextual and group biases in team decision-making: biases, conditions and psychological mechanisms. *Ergonomics* 43 (8): 1129-1152.
- Justis- og beredskapsdepartement. (2018). Håndbok for redningstjenesten. Systembeskrivelse – prinsipper – verdier. Nivå 1.



Justis- og beredskapsdepartementet. (2015a). Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpoltireformen) (Prop.61 LS). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/0f5847ca5bae4b2996b6441423e5ea09/no/pdfs/prp201420150061000dddpdfs.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2015b). Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering. (FOR-2015-06-19-703). Hentet fra [https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-06-19-703#KAPITTEL\\_1](https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-06-19-703#KAPITTEL_1)

Justis- og beredskapsdepartementet. (2017). *Risiko i et trygt samfunn. Samfunnssikkerhet.* (Meld. St. nr. 10 (2016-2017)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/00765f92310a433b8a7fc0d49187476f/no/pdfs/stm201620170010000dddpdfs.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2012). *Samfunnssikkerhet.* (Meld. St. nr. 29 (2011-2012)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/bc5cbb3720b14709a6bda1a175dc0f12/no/pdfs/stm201120120029000dddpdfs.pdf>

Justis- og politidepartementet. (2002). *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn.* (St. Meld. nr. 17 (2001-2002)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/ee63e1dd1a16409fa0bb737bfda9279a/no/pdfa/stm200120020017000dddpdfa.pdf>

Justis- og politidepartementet. (2004). *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid.* (St. Meld. nr. 39 (2003-2004)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5f624a82750b4b14b3a7717e6bdb3516/no/pdfs/stm200320040039000dddpdfs.pdf>

Justis- og politidepartementet. (2005). *Politiets rolle og oppgaver.* (St. Meld. nr. 42 (2004-2005)). Hente fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/91efc535022e4649821a8d81b31d54e4/no/pdfs/stm200420050042000dddpdfs.pdf>

Justis- og politidepartementet. (2008). *Samfunnssikkerhet: Samvirke og samordning.* (St. Meld. nr. 22 (2007-2008)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/ff6481eba7bf495f8532c2eeb603c379/no/pdfs/stm200720080022000dddpdfs.pdf>

Kim, H. (2013). Improving simulation exercises in Korea for disaster preparedness. *Disaster Prevention and Management*, 22 (1): 38-47.

Kristiansen, E., Magnussen, L.I. & Carlström, E.D. (2017). *Samvirke – en lærebok i beredskap.* Oslo: Universitetsforlaget.

Kristiansen, E., Sørensen, J.L., Carlström, E.D. & Magnussen, L.I. (2017). Time to rethink Norwegian maritime collaboration exercises. *International Journal of Emergency Services*, 6 (1).

Kruke, B.I. (2010). *Complicated coordination in a complex emergency.* Doktorgradsavhandling. Stavanger: Universitetet i Stavanger.

Kruke, B.I. (2012). *Samfunnssikkerhet og krisehåndtering: Relevans for 22. juli 2011.* Notat 2012/ 07. Stavanger: Universitetet i Stavanger.

Kruke, B.I., Olsen, O.E. & Hovden, J. (2005). *Samfunnssikkerhet: forsøk på en begrepsfesting.* Stavanger: Rogalandforskning.

- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Lango, P., Læg Reid, P. & Rykkja, L.H. (2011). Organizing for Internal Security and Safety in Norway, *Risk Management Trends*. doi: 10.5772/18277.
- Lee, Y. Trim, P. Upton, J. & Upton, D. (2009). Large Emergency-Response Exercises: Qualitative Characteristics – A Survey. *Simulation & Gaming*, 40 (6): 726-751.
- Lunde, K. (2014). *Praktisk krise- og beredskapsledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Løvik, K. (2010). *Øvelse gjør mester. Planlegging, kommunikasjon og gjennomføring av øvelser*. Oslo: Cappelen Damm.
- Martin, E., Nolte, I. & Vitolo, E. (2016). The Four Cs of disaster preparedness. *Disaster Prevention and Management*, 22 (1), 38-47.
- McEvily, B. Perrone, V. & Zaheer, A. (2003). Trust as an organizing principle. *Organization Science*, 14, 91-103.
- Mileti, D., Drabek, T. & Haas, E. (1975). *Human Systems in Extreme Environments*. Institute of Behavioral Science, The University of Colorado, Boulder, CO.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. (2011). *Samverkan – för säkerhets skull!*. Hentet fra <https://www.msb.se/ribdata/filer/pdf/25963.pdf>
- Norheim-Martinsen, P.M., Bjerga, K.I., Endregard, M., Håkenstad, M., Johansen, S.R., Listou, T., Romarheim, A. & Thomstad, A.B. (2019). *Det nye totalforsvaret*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- NOU 2017: 11. (2017). *Bedre bistand. Bedre beredskap*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/8e638734347b4e93ab97f597a8ac0bc8/no/pdfs/nou201720170011000dddpdfs.pdf>
- NOU 2000: 24. (2000). *Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/1c557161b3884335b4f9b89bbd32b27e/no/pdfa/nou200020000024000dddpdfa.pdf>
- NOU 2013: 5. (2013). *Når det virkelig gjelder... Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/b8d8400cdbc045b68f859dbb583456a0/no/pdfs/nou201320130005000dddpdfs.pdf>
- NOU 2012: 14. (2012). *Rapport fra 22. Juli-kommisjonen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcd8bfe8/no/pdfs/nou201220120014000dddpdfs.pdf>
- Nødnett. (2019). *Samvirkeøvelser for nødetatene i Sør-Rogaland*. Hentet fra <https://www.nodnett.no/nyheter/nyhetsarkiv/samvirkeovelsler-for-nodetatene-i-sor-rogaland/>
- Olson, R.S. (2000). Towards a politics of disaster. Losses, values, agendas and blame. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 18 (2): 265-287.
- Paton, D. & Flin, R. (1999). Disaster stress: an emergency management perspective. *Disaster Prevention and Management* 8 (4): 261-267.

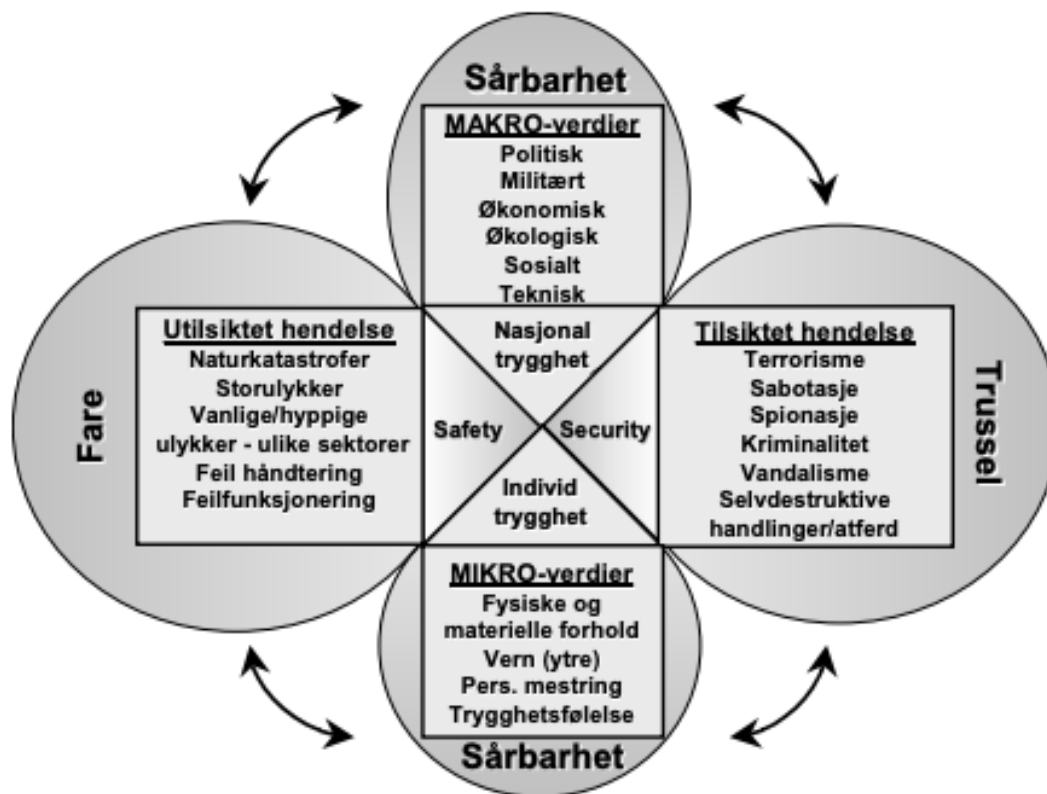
- Perrow, C. (1984). *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. New York: Basic Books.
- Perrow, C. (2007). *The next catastrophe: reducing our vulnerabilities to natural, industrial and terrorist disasters*. Princeton: Princeton University Press.
- Perry, R.W. (2004). Disaster Exercise Outcomes for Professional Emergency Personnel and Citizen Volunteers. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 12 (2): 64-75.
- Perry, R.W. & Lindell, M.K. (2003). Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process. *Disasters* 27 (4): 336-350.
- Personopplysningsloven. (2018). Lov om behandling av personopplysninger. (LOV-2018-06-15-38). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-15-38>
- Peterson, D.M. & Perry, R.W. (1999). The impacts of disaster exercises on participants. *Disaster Prevention and Management* 8 (4): 241-254.
- Politiet. (u.å.). Organisasjonen. Sør-Vest politidistrikt. Hentet fra <https://www.politiet.no/om/organisasjonen/politidistrikter/sor-vest/>
- Politiet. (2017). Politikontakter i alle landets kommuner. Hentet fra <https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/nyheter/2017/06/22/politikontakter-i-alle-landets-kommuner/>
- Politidirektoratet. (2018). Felles sambandsreglement for Nødnett. Hentet fra <https://www.nodnett.no/globalassets/felles-sambandsreglement-for-nodnett.pdf>
- Politidirektoratet. (2011). Politiets beredskapssystem del 1. Retningslinjer for politiets beredskap. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/pbsi.pdf>
- Politielloven. (1995). Lov om politiet (LOV-1995-08-04-53). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53>
- Pollestad, B. & Steinnes, T. (2012). *Øvelse gjør mester?*. Mastergradsavhandling. Stavanger: Universitetet i Stavanger.
- Provan, K.G., Fish, A. & Sydow, J. (2007). Interorganizational networks at the network level: a review of the empirical literature on whole networks. *Journal of Management*, 33, 479-516.
- Quarantelli, E.L. (2000). Emergencies, disasters and catastrophes are different phenomena. Preliminary paper 304. Newark, Delaware: University of Delaware Disaster Research Center.
- Quarantelli, E.L. (1977). Social Aspects of Disaster and Their Relevance to Pre-disaster Planning. *Disaster Research Center* 1 (1): 98-107.
- Rietjens, S.J.H. & Bollen, M.T.I.B. (2008). *Managing Civil-Military Cooperation. A 24/7 Joint Effort for Stability*. Aldershot: Ashgate Publishing Company.
- Rietjens, S.J.H., Verlaan, K., Brocades Zaalberg, T.W.B. & De Boer, S.J. (2009). Inter-organizational communication in civil-military cooperation during complex emergencies: a case study in Afghanistan. *Disasters* 33 (3): 412-435.
- Robert, B. & Lajtha, C. (2002). A New Approach to Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 10 (4): 181-191.

- Rosenthal, U. (1998). Future Disasters, Future Definitions i Quantarelli, E.L. *What is a Disaster? Perspectives on the Question*. London: Routledge.
- Rosenthal, U., Charles, M.T. & t Hart, P. (1989). *Coping with crises. The management of disasters, riots and terrorism*. Springfield, Illinois: Charles C. Thomas.
- Roux-Dufort, C. (2007). Is crisis management (only) a management of exceptions? *Journal of Contingencies and Crisis Management* 15 (2): 105-114.
- Rykkja, L.H. (2008). *Flernivåperspektiv og krisehåndtering*. Notat 2008/ 012. Bergen: Universitetsforskning.
- Røkenes, O.H. & Hanssen, P. (2011). *Bære eller bryte. Kommunikasjon og relasjon i arbeid med mennesker*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Salas, E., Sims, D.E. & Burke, C.S. (2005). Is there a “Big five” in teamwork? *Small group research*, 36 (5): 555-599.
- Salas, E., Stagl, K.C. Burke, S. & Goodwin, G.F. (2007). Fostering Team Effectiveness in Organizations: Toward an Integrative Theoretical Framework. *Nebraska Symposium on Motivation* 52: 185-243.
- Sellnow, T.L. & Seeger, M.W. (2013). *Theorizing crisis communication*. Hoboken, New Jersey: Wiley-Blackwell.
- Sinclair, H., Doyle, E.E., Johnston, D.M. & Paton, D. (2012). Assessing emergency management training and exercises. *Disaster Prevention and Management* 21 (4): 507-521.
- Sivilbeskyttelsesloven. (2010). Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (LOV-2010-06-25-45). Hentet fra [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45#KAPITTEL\\_1](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45#KAPITTEL_1)
- Smith, D. (2004). For Whom the Bell Tolls: Imagining Accidents and the Development of Crisis Simulation in Organizations. *Simulation & Gaming* 35 (3): 347-362.
- Sommer, M., Braut, G.S. & Njå, O. (2013). A model for learning in emergency response work. *International Journal of Emergency Management* 9 (2): 151-169.
- Sommer, M. & Njå, O. (2011). Learning amongst Norwegian fire-fighters. *Journal of Workplace Learning* 23 (7): 435-455.
- Studer, M. (2001). The ICRC and Civil-Military Relations in Armed Conflict. *ICRC* 83:842, 367-391.
- Svedin, L.M. (2006). *Från Ledning och Samverkan til Samverkansledning: En litteraturstudie*. Stockholm: Crismart, Nationellt centrum för krishanteringsstudier, Försvarshögskolan.
- Sørensen, J.L., Magnussen, L.I., Torgersen, G.L., Christiansen, A.M. & Carlström, E.D. (2018). Perceived Usefulness of Maritime Cross-Border Collaboration Exercises. *Arts Social Sci J*, 9 (4).
- Thaagard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Oslo: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Thompson, J.D. (2003). *Organizations in Action*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Thomson, A.M. & Perry, J.L. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review* 66: 20-32.

- Tierney, K.J., Lindell, M.K. & Perry, R.W. (2001). *Facing the Unexpected. Disaster Preparedness and Response in the United States*. Washington, DC: Joseph Henry Press.
- Turner, B.A. (1976). The organizational and interorganizational development of disasters. *Administrative Science Quarterly* 21: 378-397.
- U.S. Department of Homeland Security – Federal Emergency Management Agency. (2017). National Preparedness Report. Hentet fra [https://www.fema.gov/media-library-data/1503926640648-0b64216b808eb42a93ba96fe8888d113/2017NationalPreparednessReport\\_508\\_COMPLIANT.pdf](https://www.fema.gov/media-library-data/1503926640648-0b64216b808eb42a93ba96fe8888d113/2017NationalPreparednessReport_508_COMPLIANT.pdf)
- Uzzi, B. (1997). Social structure and competition in interfirm networks: the paradox of embeddedness. *Administrative Science Quarterly*, 42: 35-67.
- Wahlberg, M., Asplund, M., Beausang, P. & Hartoft, P. (2003). Civil-militär samverkan på central nivå. Samverkan mellan Försvarsmakten och centrala myndigheter inom ramen för totalförsvar och fredstida krishantering. (FOI-R—0933--SE). Hentet fra <https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--0933--SE>
- Weick, K.E. (2001). *Managing the Unexpected: Assuring High Performance in an Age of Complexity*. San Francisco, USA: Jossey-Bass.
- Weick, K.E. & Sutcliffe, K.M. (2001). *Managing the unexpected: Assuring High Performance in an Age of Complexity*. San Francisco, USA: Jossey-Bass.
- Weick, K.E., Sutcliffe, K.M. & Obstfeld, D. (1999). Organizing for High Reliability: Processes of Collective Mindfulness. *Research in Organizational Behavior* 21: 81-123.
- Weiseth, L. & Kjeserud, R. (2008). *Ledelse ved kriser – en praktisk veileder*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Wise, C.R. (2002). Special Report: Organizing for Homeland Security. *Public Administration Review* 62 (2): 131-144.
- Yin, R.K. (2014). *Case study research: design and methods*. Los Angeles: Sage.
- Ödlund, A. (2007). Interorganisatorisk samverkan som nationell resurs i krishanteringen. (FOI-R—2425—SE). Hentet fra [https://www.msb.se/Upload/Insats\\_och\\_beredskap/Ledning\\_och\\_samordning/Interorganisatorisk%20samverkan%20som%20nationell%20resurs%20i%20krishanteringen.pdf?epslanguage=sv](https://www.msb.se/Upload/Insats_och_beredskap/Ledning_och_samordning/Interorganisatorisk%20samverkan%20som%20nationell%20resurs%20i%20krishanteringen.pdf?epslanguage=sv)

## Vedlegg

### Vedlegg A – Inndeling og eksempler på ulike typer hendelser



Figur 12. Sikkerhetens omfang og mangfold (Kruke mfl. 2005).

Naturskapte	Strømbrudd, snøskred, fjellskred, jordras, lynnedslag, vulkanutbrudd, meteorittnedslag, skogbrann, flom, jordskjelv, ekstremvær, tsunami, sykdom
Menneskeskapte	Ulykker med farlige stoffer (eksplosjon i kjemikalietank, atomulykke, gassutslipp), båthavari, trafikkulykke, husbrann, skipskollisjon
Ondsinnede handlinger	Sabotasje, terrorangrep, organisert kriminalitet, hacking.

Tabell 4. Eksempler på ulike typer uønskede hendelser (Hammervoll, 2014).

## Vedlegg B – Intervjuguide

### **Introduksjon**

- Informasjon om oppgaven og dens formål
- Taushetsplikt og anonymitet
- Informer om opptak og be om samtykke

### **Innledende informasjon**

1. Informasjon om informant, stilling og faglig bakgrunn.

### **Samvirke avklaring og begrepsforståelse**

1. Hvordan definerer og forstår du begrepet samvirke?
2. Hvordan ser du på det samvirke som utspiller seg i Rogaland?
3. Hvem/hvilke aktører mener du inngår i det regionale samvirke i Rogaland?
4. Opplever du at de nevnte aktørene har en lik forståelse av hva samvirke innebærer?
5. Hvilken betydning og hvordan oppleves samvirke i forhold til beredskapsarbeidet i Rogaland?
6. Deltar dere i beredskapsplanleggingen? Eventuelt dele evalueringer og erfaringer dere selv har opparbeidet dere.
7. Hvor viktig er et godt samvirke? (I forhold til beredskapsarbeid og krisehåndtering).
8. Kan du gi et eksempel på en situasjon hvor samvirke utspilles? (Behov for samarbeid)

### **Samvirkeperspektiv, øvelser og læring**

1. Hvilke former for samvirke eksisterer? (Utdyp betydningen av formelle og uformelle perspektiv).
2. Tilrettelegges det og finnes det felles samvirkeøvelser i Rogaland? Når og hvor ofte.
3. Føler du det er tilstrekkelig, altså nok øvelser?
4. Hva oppfatter du som det viktigste ved øvelser? Eventuelle ulemper.
5. Hvordan anvender dere det som er lært under øvelsene. Hvordan fungerer evalueringsarbeidet hos dere?
6. Møtes de ulike aktørene i etterkant av en øvelse for en felles diskusjon? Hvem har eventuelt ansvar å følge opp det.
7. Hvordan er og fungerer kommunikasjonen mellom dere aktører imellom?

8. Hvordan kommuniseres og koordineres relevant informasjon? (I førkrisefasen, akuttkrisefasen og etterkrisefasen). Finnes det noen utfordringer?
9. Hvordan vil en felles situasjonsforståelse, kommunikasjon og læring fra øvelser bidra til et mer samkjørt totalforsvarskonsept?

### **Rolleavklaring og ansvarsforhold**

1. Forklar deres egen rolle og ansvarsforhold i det man kan kalle for et regionalt totalforsvarskonsept. Hvilke kapasiteter og ressurser sitter dere på.
2. Hvordan oppfattes den militære delen av totalforsvaret i Rogaland, da spesielt HV-08.
3. Hvilke behov og forventninger er det til HV-08. Hvilke kapasiteter og ressurser innehar de.
4. Hvordan oppfattes den sivile delen av totalforsvaret i Rogaland. Hvilke behov og forventninger er det er. Hvilke kapasiteter og ressurser innehar den sivile delen.
5. Forvaltes/anvendes kapasitetene og ressursene annerledes nå som det er «blåst» liv i totalforsvarskonseptet igjen?

### **Utfordringer i/med samvirke**

1. Finnes det noen utfordringer/hvilke utfordringer eksisterer i samvirke i Rogaland?
2. Ved eventuelle utfordringer, hvordan kan disse bedres for å styrke det samvirke som allerede ligger til grunn.

### **Avslutningsvis**

- Er det noe jeg ikke har spurt om som du mener er viktig å nevne?
- Finnes det noe dokumentasjon som kan være til hjelp for oppgaven?
- Er det noen andre du mener det kan være aktuelt for meg å snakke med?
- Hvordan skal jeg beskrive deg i oppgaven, altså stillingsbeskrivelse eller avdeling/område?

### **Vedlegg C – Informasjonsskriv**

Mitt navn er Siren Strøm Hagen og jeg skriver for tiden min masteroppgave i samfunnsikkerhet ved Universitetet i Stavanger. Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å studere samvirke blant sentrale beredskapsaktører i Rogaland, med totalforsvarskonseptet som et bakteppe for dette. I dette skrevet gir jeg deg informasjon om målene for forskningsprosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.



## **Formål**

Formålet med oppgaven er først og fremst å se på samvirke mellom sivile- og militære beredskapsaktører i Rogaland fylkeskommune med totalforsvarskonseptet som bakteppe. Ved å benytte totalforsvarskonseptet kan det være enklere å dra linjer fra oppgavens formål til et større og nasjonalt perspektiv. Det vil også legges vekt på de forskjellige beredskapsaktørenes oppfatning av samvirke, både hva det betyr for den enkelte og hvordan det i praksis fungerer i Rogaland.

Følgende problemstilling er utarbeidet:

*«Hvordan er/funcjonerer samvirke mellom de regionale beredskapsaktørene i Rogaland?»*

## **Hva innebærer det for deg å delta?**

Jeg vil benytte en kvalitativ tilnærming i forskningsprosjektet. Det innebærer et semi-strukturert intervju hvor jeg stiller spørsmål, men hvor du som informant har mulighet til å snakke fritt og komme med innslag du mener er viktig for oppgaven. Under intervjuene ønsker jeg å bruke lydopptak og notere underveis.

## **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

## **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Utenom meg vil det kun være veileder som vil ha tilgang til eventuelle opplysninger om deg. Både opptak, notater og transkribering av intervju vil lagres uten personopplysninger og for å sikre at ingen uvedkommende får tilgang til noe av materiale er både datamaskin og mobil låst med et personlig passord.

Det er ingen grunn til å tro at du vil kunne gjenkjennes i publikasjonen, da jeg kun vil beskrive den bedriften/organisasjonen du er ansatt ved og/eller en kort beskrivelse av deg som

informant i form av hvilken avdeling/område du tilhører. Det vil ikke publiseres navn eller andre personopplysninger.

### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Prosjektet skal etter planen avsluttes 15.juni 2019. Deretter vil det transkriberte intervjuet og eventuelle opptak slettes. Informanter som ønsker å få tilsendt oppgaven etter at den er levert kan kontakte meg.

### **Dine rettigheter**

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

### **Hvor kan jeg finne ut mer?**

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Universitetet i Stavanger ved Bjørn Ivar Kruke på mail [bjorn.i.kruke@uis.no](mailto:bjorn.i.kruke@uis.no) eller
- Siren Strøm Hagen på mail [ss.hagen@stud.uis.no](mailto:ss.hagen@stud.uis.no) eller [siren.hagen@hotmail.com](mailto:siren.hagen@hotmail.com), samt på telefon 913 91 071.

Med vennlig hilsen

Siren Strøm Hagen