



DET TEKNISK-NATURVITENSKAPELIGE FAKULTETET

MASTEROPPGAVE

Studieprogram/spesialisering: Masterstudium i Samfunnssikkerhet	Vårsemesteret, 2023 Åpen
Forfatter: Sondre Strømfjord	
Fagansvarlig ved UiS: Bjørn Ivar Kruke Veileder: Marja Katariina Ylönen	
Tittel på oppgaven: En studie om beredskapsarbeid, planlegging og risiko i Stavanger kommune. Engelsk tittel: A study on preparedness work, planning and risk in Stavanger municipality.	
Studiepoeng: 30	
Emneord: Samfunnssikkerhet, helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, risiko, beredskapsplikt, uønskede hendelser.	Sidetall: 64 + vedlegg/annet: 5 Stavanger, 15. juni

Forord

Denne oppgaven representerer avslutningen på mastergraden i samfunnsikkerhet ved universitetet i Stavanger. Det har vært en spennende og lærerik studietid, hvor jeg også har fått kjenne på utfordringen med å kombinere utdanning og fulltidsjobb. En planmessig tilnærming gjennom hele prosessen med tidsfrister og definerte delmål har vært til stor nytte for å sikre fremdrift i oppgaven.

Det er flere personer jeg ønsker å rette en stor takk til i forbindelse med oppgaven. Takk til veileder Marja Katariina Ylönen for faglig veiledning, konstruktiv kritikk, verdifulle tilbakemeldinger og oppmuntring gjennom hele forskningsprosessen.

Til mine informanter i Stavanger kommune; Takk for at dere satt av tid i en ellers travel hverdag. Dere har gitt oppgaven et godt, viktig og rikt bidrag.

Jeg ønsker også å takke familie og venner som har støttet og trodd på meg. Sist, men ikke minst, min samboer som har vist stor tålmodighet og lagt til rette slik at jeg har kunnet jobbe med oppgaven i en prøvende periode.

Sammendrag

Stavanger er en av landets største kommuner. Med store variasjoner i topografi, flateinnhold, tettbebyggelse og store land- og havarealer der bosetningsmønsteret er betydelig spredt, setter dette beredskapsarbeidet i kommunen på prøve. I denne oppgaven ønsker jeg å se hvordan Stavanger kommune fra et strategisk nivå arbeider med risiko i beredskapsarbeidet sitt. I denne studien vektlegges arbeidet som skjer i planleggingsfasen, før en uønsket hendelse har inntruffet. For å studere dette er det blitt undersøkt fire temaer som kan bidra til å belyse problemstillingen: beredskapsplan, beredskapsplanlegging, kommunal beredskapsplikt og risiko. Det kommer frem i oppgaven at Stavanger kommune har stort fokus på forebyggende beredskapsarbeid og jobber proaktivt for å være i forkant av uønskede hendelser. Gjennom intervjuer, dokumenter og ved hjelp av relevant litteratur, har jeg fått en bedre forståelse for hvordan kommunen arbeider med risiko i sitt beredskapsarbeid. Jeg kom frem til følgende:

- Kommunens overordnede beredskapsplan er et hjelpemiddel og et operativt verktøy som viser hva man skal gjøre og hvordan når en uønsket hendelse inntreffer. Det fremkommer også at god kompetanse og erfaring er essensielt for å lage beredskapsplaner.
- Enkel og tydelig kommunikasjon i beredskapsplanen er viktig for at man skal kunne forstå hva man skal gjøre, og hvordan i ulike krisesituasjoner.
- Informantene ser på beredskapsplanlegging som en kontinuerlig prosess, og at dette er nødvendig ettersom risikobildet og samfunnet er i forandring og under utvikling. En kombinasjon av å bruke generisk og hendelsesspesifikke planer skal bidra til å dimensjonere hvilke utfordringer de uønskede hendelsene har for kommunen.
- Kommunen er helt avhengig av samarbeid med relevante beredskapsaktører for å lykkes, ettersom uønskede hendelser ikke kjenner kommunegrenser. Samarbeid kan være en utfordring, men felles risikoforståelse er grunnleggende i planleggingsprosessen.
- Kommunen identifiserer risiko ut ifra en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Formålet med analysen er å etablere en felles forståelse av risikobildet og behovet for beredskap.

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Sammendrag	3
Figur- og tabelloversikt	6
Forkortelser og begreper	6
1.0 Innledning	8
1.1 Avgrensning	9
1.2 Problemstilling	10
1.3 Oppgavens oppbygning.....	11
2.0 Juridisk og regelbasert rammeverk	12
2.1 Lovverk	12
2.1.1 Sivilbeskyttelsesloven	12
2.1.2 Plan- og bygningsloven	13
2.2 Forskrift om kommunal beredskapsplikt.....	14
2.3 Veiledere	14
2.3.1 Veileder for kommunale risiko- og sårbarhetsanalyser	14
2.3.2 Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt.....	15
3.0 Konseptuell og teoretisk bakgrunn	15
3.1 Samfunnssikkerhet	16
3.1.1 Grunnleggende samfunnssikkerhetsprinsipper	16
3.1.2 Uønskede hendelser.....	18
3.2 Beredskap	19
3.2.1 Beredskapsplan.....	20
3.3 Beredskapsplanlegging.....	21
3.3.1 Kommunikativ planlegging	22
3.4 Risiko	23
3.4.1 Konseptet med risiko.....	23
3.4.2 Risikovurdering	25
3.4.3 Risiko- og sårbarhetsanalyse	26
3.4.4 Risikoanalyseprosessen	27
3.5 Oppsummering av teori	29
4.0 Data og metode	29
4.1 Forskningsdesign.....	30

4.2	Forskningsstrategi	30
4.3	Datakilder	31
4.4	Utvalg	32
4.5	Intervjuprosessen.....	32
4.6	Analyse av data	34
4.7	Dokumentanalyse	35
4.8	Studiens validitet og reliabilitet.....	35
4.9	Etiske aspekter.....	36
5.0	Empiri og funn.....	36
5.1	Beredskapsplan.....	37
5.1.1	Informantenes forståelse av beredskapsplanen og beredskapsplanlegging	37
5.1.2	Mål og strategier for beredskap i kommunen	38
5.2	Beredskapsplanlegging.....	39
5.2.1	Viktigste kriterier for planlegging og beredskap	39
5.2.2	Informantenes forståelse av beredskapsplanlegging	40
5.2.3	Hvem er med i beredskapsplanleggingen.....	40
5.3	Kommunal beredskapsplikt.....	41
5.3.1	Kravene og etterlevelsen av den kommunale beredskapsplikten	41
5.4	Risiko	42
5.4.1	Informantenes forståelse av risiko.....	42
5.4.2	Identifisering av risiko.....	42
5.5	Analysetabell.....	43
5.6	Oppsummering av empiri og funn.....	51
6.0	Diskusjon.....	51
6.1	Beredskapsplan.....	51
6.1.1	Kommunens overordnede beredskapsplan	52
6.1.2	Enkel og tydelig kommunikasjon i planverket	52
6.1.3	En kontinuerlig prosess	53
6.2	Beredskapsplanlegging.....	54
6.2.1	Samarbeid med relevante beredskapsaktører	54
6.2.2	Generisk og hendelsesspesifikk planer.....	55
6.3	Kommunal beredskapsplikt.....	56
6.3.1	Helhetlig og systematisk.....	56
6.4	Risiko	57
6.4.1	Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.....	57
6.4.2	Beredskap som et forsøk på å begrense risiko.....	58

7.0 Konklusjon	60
7.1 Videre forskning.....	60
Referanseliste	61
VEDLEGG 1 Informasjon og samtykkeskjema	65
VEDLEGG 2 Intervjuguide	68

Figur- og tabelloversikt

Figur 1: Risikoanalyseprosessens ulike trinn.....	s.27
Tabell 1: Oversikt over informanter.....	s.32
Tabell 2: Oversikt over dokumenter.....	s.35
Tabell 3: Analysetabell.....	s.43

Forkortelser og begreper

Forkortelser

DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
SBL	Sivilbeskyttelsesloven
FKB	Forskrift om kommunal beredskapsplikt

Begreps- og funksjonsforklaring

Samfunnssikkerhet	Den evne samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger (St.meld. nr. 17 (2001-2002), s. 2).
Beredskap	Beredskap handler om alle tiltak som skal bidra til å hindre at farlige situasjoner får utvikle seg til ulykker, eller tiltak som skal redusere konsekvensene av inntrufne ulykkeshendelser (Njå et al., 2020, s. 53).

Uønsket hendelse	En uønsket hendelse er en hendelse som har forårsaket eller kunne ha forårsaket ulike typer skader på sentrale verdier (mennesker, materiell, miljø og omdømme) (Engen et al., 2021, s. 302).
Strategisk nivå	Strategisk nivå fastsetter overordnede mål, rammeverdier og strategier innen den etablerte beredskapsorganisasjonen. Ledelsen bør etablere en strategiprosess for å utvikle både korte- og langsiktige mål (Hovden, 2012, s. 15).
Operativt nivå	Operativt nivå er planlegge og koordinere tiltak og ressursdisponering for det taktiske nivå innenfor de rammeverdier som er fastsatt av det strategiske nivå, samt å være bindeleddet mellom strategisk og taktisk nivå (Hovden, 2012, s. 15).
Taktisk nivå	Taktisk nivå innebærer direkte ledelse og samordning av tildelte ressurser på skadestedet i tråd med aktuelle aksjonsplaner (Hovden, 2012, s. 15).

1.0 Innledning

I Norge har vi 356 kommuner med store forskjeller i antall innbyggere, topografi, bosettingsmønster og flateinnhold. Disse store forskjellene i kommuner, gjør at den kommunale beredskapen også blir et stadig anliggende. Ingen samfunn lever risikofritt. Kriser er en del av den verden vi lever i, og er et karakteristisk trekk ved samfunnet vårt. Vi er derfor avhengig av et godt beredskapsarbeid i forkant av det uventede for å få oversikt over den risiko og sårbarhet som foreligger. Samfunnet må være forberedt på å håndtere uønskede hendelser og reagere tidlig, med tilstrekkelig besluttsomhet, for å sikre at skadefølgene blir minimale. Dette innebærer at kommunen i sitt beredskapsarbeid må utvikle et krisehåndteringsapparat som kan takle et vidt spekter av uønskede hendelser.

Forventninger og krav til norsk kommuner har økt i takt med krisesituasjoner og nye samfunnsutfordringer. I tillegg til ulike utfordringer og risikofaktorer, har kommunene forskjellig kompetanse og kunnskapsnivå i møte med de uønskede hendelsene som kan skade liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur. Hvordan vi planlegger og forbereder oss på uønskede hendelser har stor betydning for hvor vellykket håndteringen blir, og hvor raskt vi kan komme tilbake til en normalsituasjon. Når en uønsket hendelse først inntreffer, er det for sent å starte forberedelser og planlegging. Det økende kommunale ansvaret har blant annet vist seg gjennom innføring av lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Lovverket pålegger kommunene å ta ansvar for systematisk, kontinuitet og kvalitet i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Både i forhold til å kartlegge risiko, forebygge hendelser og sørge for nødvendig beredskap og sikkerhet i samfunnet. Felles for alle kommunene i landet, er at alle er pålagt å etterleve den kommunale beredskapsplikten, uavhengig av hvilke rammebetingelser man har til rådighet og størrelsen på kommunen. Man kan se på kommunene som bærebjelkene i norsk samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid, og har et generelt ansvar for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet.

Som borger i Norge ønsker vi å kunne forme våre egne liv, blant annet gjennom å velge utdanning, yrke, familieliv og fritidsaktiviteter. Tryggheten vi har i samfunnet og friheten til å ta egne valg er grunnleggende forutsetninger for at vi skal kunne leve gode liv. Når det uventede skjer, kan man miste kontrollen, både for oss selv og andre. Dette vil påvirke vår trygghetsfølelse. Kommunene har, og vil få, store utfordringer for å ivareta sikkerheten til innbyggerne når det uventede skjer. Ekstremvær og andre naturhendelser, storulykker, terror, branner, datasammenbrudd og pandemi er eksempler på bredden av uønskede hendelser som kan oppstå i en kommune. En håndtering av slike uønskede hendelser krever god

beredskapsplanlegging og samordning mellom kommuner, nødetater, frivillige og andre instanser som inngår i beredskapsarbeidet. Det handler om å få til best mulig beredskap med de ressursene man har tilgjengelig og til rådighet. For at vi skal kunne håndtere uønskede hendelsene på en god måte, trenger vi godt samarbeid i forkant av det uventede, og det er her planlegging kommer inn som et viktig element i beslutningsprosessen. Målet med å knytte både beredskap og planlegging sammen er å skape et robust samfunn som kan tåle store påkjenninger, og på denne måten kan man ivareta sikkerheten til innbyggerne, selv når det uventede skjer.

1.1 Avgrensning

Beredskapsarbeid er et stort tematisk felt. Gitt oppgaves begrensede omfang, er det viktig å sette tydelige avgrensninger. I denne masteroppgaven vil temaet rettes mot beredskapsarbeid i Stavanger kommune. Stavanger er en av landets største kommuner, med store variasjoner i form av tett bebyggelse og store land- og havarealer der bosetningsmønstrer er betydelig spredt. Når man har en kommune med store variasjoner for ting som kan føre til uønskede hendelser, setter dette beredskapsarbeidet på prøve. Hensikten med oppgaven er derfor å få økt forståelse, samt innblikk i hvordan kommunen tar høyde for risiko i sitt beredskapsarbeid. I den forbindelse rettes hovedfokuset mot risiko, og handler utelukkende om de negative uønskede hendelsene som Stavanger kommune må ta høyde for. Med det vil risikobegrepet i denne oppgaven bli brukt som et uttrykk for den fare uønskede hendelser representerer for mennesker, miljø, økonomi og/eller andre verdier.

Stavanger kommune sin helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse, skal imøtekomme krav gitt fra sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Analysen viser potensielle uønskede hendelser som kan inntreffe i Stavanger kommune, og danner grunnlaget for det målrettede arbeid for å redusere risiko og sårbarhet gjennom forebyggende arbeid, samt styrke beredskapen og bedre evnen til krisehåndtering. I denne oppgaven er det de uønskede hendelsene i kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse jeg refererer til når jeg ønsker å se hvordan kommunen tar høyde for risiko i beredskapsplanleggingen. Jeg kommer ikke til å gå i dybden på spesifikke hendelser, men vil bruke begrepet «uønskede hendelser» som et samlebegrep for kriser og andre påkjenninger samfunnet ikke ønsker, og som går utenfor normalrisiko og hverdagshendelser.

Arbeid med beredskap skjer på ulike nivå. Ifølge Engen et al. (2021) skiller man mellom strategisk, operasjonelt og taktisk nivå i arbeidet med beredskap. Mesteparten av

samfunnssikkerhetsarbeid handler om styring og planlegging for å forhindre at uønskede hendelser skjer (Engen et al., 2021, s. 320). Jeg har valgt å tilnærme meg beredskap ved å ta utgangspunkt i et strategisk nivå, hvor jeg avgrenser oppgaven til den forberedende fasen av beredskapsarbeidet. Det strategiske nivået i kommunen er grunnleggende for å kunne sette mål, gjøre prioriteringer og få beredskapsplaner til å gå i riktig retning. Kommunens politiske og administrative toppledelse er organisert på det strategiske nivå og blir også kalt beredskapsledelsen i kommunen (Overordnet beredskapsplan, 2022, s. 9). Kommunen har flere samarbeidspartnere når det gjelder beredskap og håndteringen av uønskede hendelser, og det er her operasjonelt og taktisk nivå kommer inn i det hierarkiske beredskapsnivåene (Engen et al., 2021, s. 343). Politi, brann og ambulanse, samt diverse frivillige hjelpeorganisasjoner hjelper til når det oppstår en uønsket hendelse. Jeg har valgt å fokusere på beredskapsarbeidet som skjer blant aktørene som lager planene for det overordnede arbeidet i Stavanger kommune, og ikke selve håndteringen av hendelser på operativt og taktisk nivå. På denne måten legger jeg fokuset vekk fra det samvirket som skjer på operativt og taktisk nivå når en hendelse har skjedd, uten å se vekk fra at det strategiske beredskapsarbeidet legger forutsetningene for samvirket både på operativt og taktisk nivå.

1.2 Problemstilling

Studiens problemstilling er følgende:

«Hvordan tar Stavanger kommune høyde for risiko i sitt beredskapsarbeid?»

For å gi et fullgodt svar på problemstillingen har jeg formulert tre forskningsspørsmål jeg må besvare:

1. Hvordan arbeider Stavanger kommune mot uønskede hendelser?
2. Hva er de viktigste kriteriene for god planlegging av beredskap?
3. Hvordan er relasjonen mellom risiko og beredskap?

1.3 Oppgavens oppbygning

Oppgaven består av 7 hovedkapitler som tar for seg studien i sin helhet.

I kapittel 1 har jeg beskrevet oppgavens tema som omhandler beredskapsarbeid, planlegging og risiko i Stavanger kommune. Oppgavens problemstilling har også blitt presentert.

I kapittel 2 presenteres juridisk og regelbasert rammeverk som er sentralt for oppgavens oppbygning og forståelse, og skal være med å underbygge forskningsspørsmålene i kapittel 7.

I kapittel 3 presenteres relevant teori som er delt inn i ulike kapitler. Hvert kapittel belyser ulike tema for å besvare oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål.

I kapittel 4 skal jeg presentere studies metodologiske grunnlag. Her vil valg av metode bli presentert, i tillegg til en begrunnelse av hvorfor disse metodiske valgene har blitt tatt. Til slutt oppgavens validitet, reliabilitet og etiske aspekter.

I kapittel 5 presenteres funn som fremkommer gjennom ulike funn fra dokumenter og intervjuer fra Stavanger kommune. Videre presenteres hovedfunn i en oppsummering som legger grunnlaget for videre diskusjon i kapittel 6.

I kapittel 6 drøfter jeg resultatene fra forskningsarbeidet sett i forhold til de teoretiske perspektivene. Her fokuserer jeg på å analysere funn som kan bidra til å svare på problemstillingen.

I kapittel 7 tas det utgangspunkt i det som har blitt diskutert for så å komme med en konklusjon for hvordan kommunen tar høyde for risiko i beredskapsarbeidet sitt. Til slutt refleksjoner rundt videre forskning.

2.0 Juridisk og regelbasert rammeverk

I følgende kapittel vil relevante rammeverk beskrives. Dette er både viktig og nødvendig for å gi leseren en bedre forståelse til å sette seg inn i hva oppgaven forholder seg til, samt hva den lener seg på i form av lovverk, forskrifter og veiledere som er høyst aktuelle for det vi skal se på videre.

2.1 Lovverk

2.1.1 Sivilbeskyttelsesloven

Den 1. januar 2010 ble alle landets kommuner pålagt en generell beredskapsplikt gjennom ny lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (Sivilbeskyttelsesloven). Sivilbeskyttelsesloven spesifiserer krav som stilles til beredskapsarbeid i norske kommuner (Engen et al., 2021, s. 322). Sivilbeskyttelsesloven omhandler kommunal beredskapsplikt og pålegger alle kommuner ansvaret for å drive ett systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig godt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Formålet med loven er å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved uønskede hendelser i samfunnet. Kommunene er pliktet å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe, utarbeidelse av helhetlige ROS-analyser og beredskapsplanverk, vurdere sannsynligheten for disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, § 1). For beredskapsarbeidet som skjer i Stavanger kommune er det særlig sivilbeskyttelsesloven kapittel V. Kommunal beredskapsplikt, og paragrafene 14 og 15 som omfatter kommunal beredskapsplikt som er særlig aktuelle.

Sivilbeskyttelsesloven § 14 omfatter kommunens plikt til å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser. Loven sier at alle kommuner må gjennomføre en kartlegging av de uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at de skal inntreffe og redegjøre for hvordan utfallet av hendelsene kan påvirke kommunen. Resultatene fra denne kartleggingen skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Denne legger grunnlaget for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Videre skal risiko- og sårbarhetsanalysen oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, og ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, § 14).

Sivilbeskyttelsesloven § 15 omfatter kommunens utarbeidelse av beredskapsplanverk. Loven sier at kommunene skal utarbeide beredskapsplaner med utgangspunkt i risiko- og

sårbarhetsanalysene. Loven sier videre at disse beredskapsplanene må inneholde en oversikt over de tiltak som kommunene har forberedt for å kunne håndtere uønskede hendelser. Beredskapsplanene skal som et minimum inneholde en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, oversikt over tidligere ressurser, planer for evakuering og planer for informasjon til befolkning og media. Det kreves at beredskapsplanene skal oppdateres og revideres minimum én gang per år, og at kommunene skal sørge for at planene jevnlig øves (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, § 15).

2.1.2 Plan- og bygningsloven

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven) regulerer det kommunale og regionale arbeidet med arealplanlegging, og byggesaksbehandling. Lovens formål er å fremme en bærekraftig utvikling til det beste for kommunens enkeltinnbyggere, samfunnet og for de fremtidige generasjoner (Plan- og bygningsloven, 2008, §1-1). Loven redegjør for plan- og bygningsmyndighetens oppgaver og andre myndigheters plikter overfor plan- og bygningsmyndighetene. Loven er inndelt i 6 deler; Første del: Alminnelig del, Andre del: Plandel, Tredje del: Gjennomføring, Fjerde del: Byggesaksdel, Femte del: Håndhevings- og gebyrregler og Sjette del: Sluttbestemmelser. For denne masteroppgaven er det særlig lovens andre del «Plandel» som er mest relevante, med kapitlene 3 og 4 som tar for seg § 3-1 oppgaver og hensyn i planlegging etter loven og § 4-3 samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse.

I § 3-1 oppgaver og hensyn i planlegging etter loven redegjøres det for ulike oppgaver og hensyn som skal tas med i planleggingsarbeidet, herunder også fremme arbeidet med samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier, institusjoner og allmenheten. Paragrafen vektlegger videre at planleggingsarbeidet skal fremme helhet ved ulike sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom ulike sektormyndigheter, og mellomstatlige, regionale og kommunale organer (Plan- og bygningsloven, 2008, §3-1).

I § 4-3 samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse sier det at planmyndigheten skal påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområder. Denne analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om areal er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som en følge av utbygning (Plan- og bygningsloven, 2008, §4-3).

2.2 Forskrift om kommunal beredskapsplikt

Forskrift om kommunal beredskapsplikt er fastsatt av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Målet med forskriften er å sikre at kommunene ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet. Forskriften legger opp til at kommunene skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv, skade på helse, miljø eller materielle verdier. Plikten omfatter kommunene som myndighet for sitt geografiske område, som virksomhet og som pådriver ovenfor øvrige aktører (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, §1).

For å sikre helhetlig og systematisk arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, skal kommunenes helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser legge bakgrunn for utarbeidelse av langsiktige mål, planer, strategier og prioriteringer. Den bidrar også til å vurdere om det er forhold som bør vurderes i planer og prosesser etter plan og bygningsloven. Forskriften redegjør for hva de kommunale risiko- og sårbarhetsanalysene minimum skal omfatte, at den skal forankres i kommunestyret, og at kommunene skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i utarbeidelsen av risiko- og sårbarhetsanalysene.

Forskriften trekker frem at kommunene skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, og redegjør for minimumsinholdet i de kommunale beredskapsplanene. Det vektlegges også at beredskapsplanene skal være samordnet med relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner. Risiko- og sårbarhetsanalysen skal revideres og oppdateres i takt med kommunedelplanene, og ved endring i risikobilde i samfunnet. Det kommer også frem gjennom Sivilbeskyttelsesloven at det også skal fremkomme hvem som er ansvarlig for oppdatering av beredskapsplanen. Planen skal øves på hver annet år, og hentes fra risiko- og sårbarhetsanalysene som er gjort. Er det hensiktsmessig kan kommunene gjennomføre øvelser sammen, og inkludere andre aktører. Forskriften slår også fast at ved uønskede hendelser skal det foretas evalueringer av kommunens krisehåndteringsapparat og risiko- og sårbarhetsanalyser. Kommunene har plikt til å dokumentere skriftlig at forskriftens krav er oppfylt.

2.3 Veiledere

2.3.1 Veileder for kommunale risiko- og sårbarhetsanalyser

Veileder for kommunale risiko- og sårbarhetsanalyser er utarbeidet for å kunne gi kommunene en presentasjon i arbeidsmetodikk for en systematisk kartlegging av hendelser i kommunen hvor det kan være aktuelt å iverksette tiltak mot. Veilederen beskriver en av flere

mulige fremgangsmåter for å systematisere og organisere arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser. Fastene i analyseprosessen går ut på:

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

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

2.3.2 Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt

Veilederen definerer og redegjør for en rekke sentrale begreper knyttet til arbeidet med samfunnssikkerhet, beredskap, håndtering av uønskede hendelser. Veilederen viser også hva som menes og forstås med begrepet helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Veilederen gir utfyllende kommentarer og forklaringer til alle paragrafer og ledd i forskrift om kommunal beredskapsplikt, og inneholder også eksempler og anbefalinger for innholdet i arbeidet med kommunal beredskapsplikt både på politisk og administrativt nivå i kommunen.

3.0 Konseptuell og teoretisk bakgrunn

Jeg skal i følgende kapittel belyse det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for studiet. Her presenteres fire hovedtema som kan ses i sammenheng med studiens problemstilling, og som danner bakgrunnen for den videre diskusjonen i kapittel 6. Disse hovedtemaene er: 1) Samfunnssikkerhet, 2) Beredskap, 3) Beredskapsplanlegging, 4) Risiko. Sammen vil disse teoretiske perspektivene være essensielle for oppgavens helhet og forståelse, og skal bidra til å underbygge hva som fremkommer senere i intervjuene.

3.1 Samfunnssikkerhet

Begrepet samfunnssikkerhet brukes bredt, og er ment til å dekke hele spekteret av utfordringer, både små og store. Hvilket perspektiv man har på samfunnssikkerhet er avhengig av ståsted, hvilket ansvar man har, faglig bakgrunn, hva man arbeider med og hva man ønsker å studere (Engen et al., 2021, s. 26). Samfunnssikkerhet er også beskrevet som *«den evne samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger»* (St.meld. nr. 17 (2001-2002), s. 4). Samfunnet vi lever i har en del sårbare trekk, og graden av sårbarhet er gjerne forbundet med hvor lett skader og uønskede hendelser kan oppstå. Skader kan oppstå som følge av naturgitte eller teknologiske fenomener eller som følge av ulykker eller tilsiktede handlinger. Samfunnet settes da på prøve og det er nødvendig med ekstraordinær innsats (St.meld. nr. 17 (2001-2002), s. 2). Felles for alle uønskede hendelser er at de kan true grunnleggende verdier og funksjoner i samfunnet, og sette liv og helse i fare (Bjelland & Nakstad, 2021, s. 21). Tryggheten for liv og helse er uløselig knyttet til velstandsnivået i samfunnet, og arbeidet med samfunnssikkerhet skal bidra til en slik trygghet.

Begrepet samfunnssikkerhet er vanskelig å befatte seg med, fordi det handler om oss alle (Njø et al., 2020, s. 16). Dette skyldes blant annet at begrepet er i stadig endring, og endres på bakgrunn av utvikling i samfunnet, nye hendelser som oppstår, juridiske og organisatoriske endringer og den politiske virkeligheten. Begrepet brukes bredt og dekker sikkerhet mot hele spekteret av utfordringer, fra natur- og menneskeskapte hendelser og krisesituasjoner (ikke-intenderte) til trusler (intenderte) mot befolkningsgrupper eller mot nasjonens selvstendighet eller eksistens (Aven et al., 2004, s. 17). Felles for alle uønskede hendelser er at alle rammer lokalt, og det er her samfunnets evne til å håndtere uønskede hendelser må vise seg. Dette betyr at materielle, organisatoriske og menneskelige ressurser må være tilgjengelige lokalt for å forebygge og håndtere uønskede hendelser (Engen et al., 2021, s. 59). Samfunnssikkerhet skal bidra til å hindre at uønskede hendelser oppstår, redusere skadevirkningene når de skjer, og komme tilbake til en ønsket normaltilstand så raskt så mulig etterpå (Bjelland & Nakstad, 2021, s. 21). Beredskap er en del av samfunnssikkerhetsarbeidet, og handler stort sett om å håndtere uønskede hendelser. Videre skal jeg ta for meg de grunnleggende samfunnssikkerhetsprinsippene som legger grunnlaget for beredskapsarbeidet i Norge.

3.1.1 Grunnleggende samfunnssikkerhetsprinsipper

Ettersom det er umulig å skape et risikofritt samfunn, handler samfunnssikkerhetsarbeid om å ta stilling til hvor stor risiko man kan akseptere. Arbeid med samfunnssikkerhet i Norge er

basert på prinsippene om ansvar, likhet, nærhet og samvirke (Meld. St. 5 (2020-2021), s. 34). Ifølge Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (218) tydeliggjør prinsippene at samfunnssikkerhetsaktører har et ansvar for å utvikle robuste samfunnsfunksjoner, styrke beredskapen og samarbeide mellom aktører for å håndtere og normalisere situasjonen (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2018, s. 13). De grunnleggende samfunnssikkerhets- og beredskapsprinsippene fordeler ansvar og oppgaver innenfor sikkerhets- og beredskapsarbeid. Arbeidet skal bidra til å styrke samfunnssikkerheten, både når det gjelder årsaksreduksjon og konsekvensreduksjon (St.meld. nr. 17 (2001-2002), s. 4).

Ansvarsprinsippet innebærer at den myndighet eller virksomhet som til daglig har ansvaret for et område, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for den utøvende tjenesten ved uønskede hendelser (Engen et al., 2021, s. 324). Ansvarsprinsippet gjelder for alle departementer innenfor egen sektor, direktorater og andre statlige etater, kommuner og fylkeskommuner. Dette betyr at det er de som har en geografisk tilknytning til området som skal håndtere beredskapsarbeidet knyttet opp mot de uønskede hendelsene som oppstår. Man er med det pliktet til å opprettholde viktige funksjoner og oppgaver innenfor egen organisasjon dersom det inntreffer en ekstraordinær hendelse (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 20).

Likhetsprinsippet er en utdypning av ansvarsprinsippet, nemlig en understreking av at ansvarsforholdene internt i organisasjonen ikke skal endres i forbindelse med håndtering av ekstraordinære hendelser. Erfaring og kunnskap om organisasjonen som opparbeides gjennom det daglige, er et godt utgangspunkt for effektiv krisehåndtering. Prinsippet innebærer at organiseringen man opererer med til daglig og den som benyttes i beredskapssituasjoner skal være mest mulig lik (Overordnet beredskapsplan, 2022, s. 15).

Nærhetsprinsippet går ut på at en hendelse skal håndteres på et lavest mulig nivå, for eksempel på skadestedet, i kommunen eller i virksomheten som er rammet. Den som har størst nærhet til krisen, vil vanligvis være den som har best forutsetninger for å forstå situasjonen, og er dermed best egnet til å håndtere den. Prinsippet innebærer at beredskapssituasjoner organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå (Overordnet beredskapsplan, 2022, s. 15).

Samvirkeprinsippet handler om at alle samfunnssikkerhetsaktører har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samarbeid med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med krisehåndtering, forebygging og håndtering av beredskapssituasjoner (Overordnet

beredskapsplan, 2022, s. 15). Meld. St. 10 (2016-2017) understreker at prinsippet ikke innebærer noen endringer i de grunnleggende ansvarsforholdene. Samvirkeprinsippet forutsetter at alle virksomheter og nivåer har et forhold til gjensidige avhengigheter og hvilke aktører det vil være nødvendig med samordning i det forberedende beredskapsarbeidet. Prinsippet presiserer at ansvarlige myndigheter, virksomheter og etater skal sikre best mulig samvirke og samarbeid med alle relevante aktører i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 21).

Arbeidet med samfunnssikkerhet skal ta utgangspunkt i prinsippene om ansvar, likhet, nærhet og samvirke. Prinsippene skal være styrende for målet om at samfunnet skal kunne forebygge og håndtere kriser på en effektiv måte (St.meld. nr. 17 (2001-2002), s. 7). Underforstått i begrepet beredskap finnes erkjennelsen om at det alltid vil oppstå uønskede hendelser selv om en har iverksatt forebyggende tiltak på forhånd. Prinsippene må derfor sees i lys av at det vil kunne oppstå kriser og svikt i samfunnsfunksjoner. De grunnleggende samfunnssikkerhets- og beredskapsprinsippene skal bidra til å unngå kaos og misforståelser når ulykken har skjedd. De omfatter både forebygging, beredskapsforberedelser og håndtering, og underbygger derfor den enkelte beredskapsaktørs ansvar for å drive aktiv risikoreduksjon og konsekvensreduksjon (Bjelland & Nakstad, 2021, s. 36). Ut ifra hva vi har gått igjennom til nå, kan begrepene samfunnssikkerhet og beredskap ses på som to sider av samme sak, og er begge viktige for å sikre at samfunnet er i stand til å håndtere uønskede hendelser på en effektiv måte. Relasjonen mellom samfunnssikkerhet og beredskap er at samfunnssikkerhet legger grunnlaget for god beredskap, og begge begrepene er viktige for å sikre at samfunnet er trygt og robust. Videre skal jeg utdype hva en uønsket hendelse er og hvordan dette kan knyttes opp til oppgavens tematikk.

3.1.2 Uønskede hendelser

Det finnes flere måter å kategorisere uønskede hendelser på (Hammervoll, 2014, s. 27). Ifølge Aven et al. (2017) kan man bruke begrepet «uønskede hendelser» når konsekvensene av en hendelse åpenbart er negative (Aven et al., 2017, s. 38). Engen et al. (2021) forklarer en uønsket hendelse som en hendelse som har forårsaket eller kunne ha forårsaket ulike typer skader på sentrale verdier. Hva som skiller uønskede hendelser fra hverandre er størrelsen, omfang, ressursene som trengs og effekten hendelsen har på mennesker, organisasjoner, lokalsamfunn og storsamfunn (Engen et al., 2021, s. 302). Aven et al. (2017) sier at en uønsket hendelse er en hendelse som kan medføre skader på mennesker, miljø eller økonomiske verdier (Aven et al., 2017, s. 235). Ifølge Hammervoll (2014) er en uønsket

hendelse en natur- eller menneskeskapt hendelse som avviker fra det normale, og som har medført eller som kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier (Hammervoll, 2014, s. 27). En annen forståelse av uønskede hendelser er hendelser som kan representere en fare for mennesker, miljø, økonomiske verdier, og spesielt samfunnsviktige funksjoner (Aven et al., 2004, s. 100). For å bedre forstå hva beredskap er, skal jeg i det følgende presentere begrepet nærmere.

3.2 Beredskap

Beredskap er et begrep som svært mange har et forhold til, og det finnes flere tilnærminger og oppfatninger av begrepet. Grovt sett betyr beredskap «å være beredt», altså at man skal være forberedt på å håndtere en ekstraordinær og alvorlig hendelse. Formålet med beredskap er å forutse mulige trusler og utfordringer slik at de kan håndteres på en effektiv måte, for så å etablere kapasiteter for å håndtere dem (Engen et al., 2021, s. 321). Ifølge Njå et al. (2020) er beredskap «*alle tiltak som skal bidra til å hindre at farlige situasjoner får utvikle seg til ulykker, eller tiltak som skal redusere konsekvensene av inntrufne ulykkeshendelser*» (Njå et al., 2020, s. 53). En annen definisjon sier at beredskap er «*planlagte og forberedte tiltak som gjør oss i stand til å håndtere og redusere konsekvenser av det inntrufne*» (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 22). Beredskap kan også forstås som «*tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere kriser og andre uønskede hendelser*» (NOU 2000: 24, s. 20). Selv om dette er tre ulike definisjoner av begrepet beredskap, så inneholder de mange likhetstrekk. Formålet er det samme, at man skal forutse mulig trusler og utfordringer slik at man kan håndtere dem på en effektiv måte. Tiltak er også noe som gjenspeiles i definisjonene, som kort fortalt handler om at man jobber aktivt for å styrke noe. Det kommer også frem gjennom definisjonene at beredskap er det arbeidet som gjøres for å håndtere hendelser, etter at de har oppstått, for å begrense skadeomfanget.

Hvis vi skal forberede oss på en uønsket hendelse, er man avhengig av godt beredskapsarbeid for å enten unngå at den uønskede hendelsen oppstår, eller begrense konsekvensene av hendelsen hvis den oppstår. Samfunnssikkerhetsarbeid skal bidra til å jobbe forebyggende med beredskap i forhold til å redusere sannsynligheten for at uønskede hendelser skal oppstå, også kalt årsaksreduksjon. Arbeidet skal også sikre at konsekvensene i tilfelle en uønsket hendelse inntreffer blir så små som mulig, også kalt konsekvensreduksjon (St.meld. nr. 17 (2001-2002), s. 4). Beredskap omfatter både det individuelle nivået, organisasjonsnivået og samfunnsnivået. Når det er sagt, tenker vi ofte at det er det offentlige, og spesielt de ressursene som finnes i en kommune, som skal håndtere uønskede situasjoner (Engen et al.,

2021, s. 322). Videre skal vi se på beredskapsplan, ettersom det er viktig å ha en plan for hvordan man skal håndtere uforutsette hendelser og redusere skadeomfanget.

3.2.1 Beredskapsplan

En beredskapsplan er en plan som beskriver hvordan man skal håndtere uønskede hendelser. Planen beskriver hvordan man skal håndtere situasjonen, hvem som har ansvar for hva, og hvordan man skal kommunisere med involverte parter og publikum (Engen et al., 2021, s. 334). Formålet med en beredskapsplan er å sikre at man er forberedt på å håndtere uventede situasjoner på en effektiv måte, slik at skade og tap av liv og miljø minimeres. Ifølge Engen et al. (2021) har beredskapsplaner ofte en administrativ og en operativ del, der den operative delen kan deles inn i både en generisk (generell) del og en spesifikk del. Den generiske delen beskriver hvordan en organisasjon skal strukturere arbeidet i en situasjon som krever mobilisering av beredskapsorganisasjonen, med ulike sjekklister som kan brukes ved ulike hendelser. Den spesifikke delen inneholder tiltakskort (sjekklister eller aksjonslister) for spesifikke fare- og ulykkeshendelser og håndteringen av disse (Engen et al., 2021, s. 334). Ut ifra dette, kan en beredskapsplan også ses på som en praktisk håndbok og et operativt verktøy (Overordnet beredskapsplan, 2022).

Beredskapsplanen er styrt av lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret (Sivilbeskyttelsesloven) og forskrift om kommunal beredskapsplikt, samt kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse (Overordnet beredskapsplan, 2022, s. 5). Med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal man utarbeide en beredskapsplan. Beredskapsplanen skal dermed inneholde en oversikt over hvilke tiltak man har forberedt for å håndtere fremtidige uønskede hendelser. Ifølge Engen et al. (2021) skal beredskapsplanen inneholde en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, resursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media. Beredskapsplanen skal oppdateres årlig og kommunen skal sørge for at planen jevnlig øves (Engen et al., 2021, s. 323).

Engen et al. (2021) hevder at beredskapsplanen må være utformet og skrevet på en slik måte at den blir forståelig for alle involverte aktører. Dersom planen er utformet på en måte som ikke er forståelig for de involverte, kan med det medføre misforståelser. Planen skal derfor være kortfattet og enkel, samtidig som den må skape eierforhold til beredskapen og aktørenes rolle i beredskapen (Engen et al., 2021, s. 334). Ifølge veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt er den overordnede beredskapsplanen et av de viktigste virkemidlene i

kommunens oppfølging av kommunal beredskapsplikt (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2018, s. 24).

Vi har sett at beredskap handler på mange måter om å planlegge og forberede seg på å håndtere en ekstraordinær, uforutsett og alvorlig hendelse (Engen et al., 2021, s. 321). Har man en god beredskap vil man kunne redusere risikoen ved å identifisere potensielle farer og iverksette tiltak for å unngå dem eller håndtere dem på en effektiv måte hvis de oppstår. Jeg vil også trekke inn begrepet risiko, ettersom beredskap og risiko er to konsepter som er tett knyttet sammen. Mens risiko kan ses på som en vurdering av potensielle trusler eller farer, er beredskap en planlagt respons på disse truslene eller farene. Videre skal jeg ta for meg beredskapsplanlegging som er et av de viktigste verktøyene i samfunnssikkerhetsarbeid.

3.3 Beredskapsplanlegging

Planlegging er en del av beredskapsarbeidet og handler om å forberede seg (Engen et al., 2021, s. 333). Beredskapsplanlegging er den systematiske og faglige kunnskapsinnhenting og samt bearbeidelsen som foregår før beslutningstakerne fatter beredskapstiltak, og er et av de viktigste verktøyene vi har i arbeidet mot et tryggere samfunn. Ifølge Engen et al. (2021) bør det være en høy grad av bevissthet om perspektiver og idegrunnlag for planprosesser som skal bidra til å håndtere kritiske forhold knyttet til samfunnssikkerhet (Engen et al., 2021, s. 192). Planleggingens rolle og funksjon er mye omdiskutert, der uenigheten ikke har ligget i om det skal planlegges, men hvordan planleggingen skal gjennomføres. Disse utfordringene kan forklares med at planleggingen gjennomføres på ulike måter, og påvirkes av prioriteringer, deltakelse, politiske føringer og maktkonstellasjoner (Engen et al., 2021, s. 328). Formålet med å planlegge handler om at man kan redusere usikkerhet, og få bedre beslutningsgrunnlag (Aven et al., 2004, s. 46).

Et viktig kjennetegn på en god og effektiv beredskapsplanlegging er at planleggingen fremstår som en kontinuerlig prosess fremfor et ferdig produkt. Quarantelli (1998) bekrefter dette når han skriver at et nyttig perspektiv er å se for seg planlegging som en prosess i stedet for å oppfatte det som et håndfast produkt (Quarantelli, 1998, s 2). Gangdal & Angeltveit (2014) sier at det er avgjørende å vektlegge planleggingsprosessen fremfor det ferdige dokumentet, fordi det er som følge av prosessen at en kan bygge et godt utgangspunkt når en hendelse oppstår. Ifølge Aven et al. (2004) trenger man sikkerhetsmål som uttrykker en tilstand eller et sikkerhetsnivå som kommunen ønsker å oppnå på kort eller lang sikt. Et eksempel på slike mål er «ingen ulykker eller skader» (Aven et al., 2004, s. 71). I tillegg til langsiktige mål er

det behov for realistiske mål. Disse skal utformes ut ifra gjeldene rammebetingelser og er mer sannsynlig for å oppnå. Ved å ha både langsiktige og mer realistiske mål kan dette være et hjelpemiddel i prioritering av ressurser.

Ifølge Engen et al. (2021) bidrar beredskapsplanleggingen til å identifisere farer samfunnet er sårbart overfor, hvordan en eventuell krise vil fortone seg, hvilke områder som rammes, og hva som kreves av samfunnet for å møte krisen (Engen et al., 2021, s. 333). For å kunne redusere en slik sårbarhet som samfunnet står overfor, kreves det bevisst planlegging fra kommunenes side. Mye av planleggingen i dagens samfunn foregår fordi det er lovpålagt (Aven et al., 2004, s. 46). For at man skal redusere tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier, handler dette i stor grad om hvordan planleggingen blir gjennomført. Ifølge engen et al. (2016) må beredskapsplanlegging være strukturert skal man etablere og drifte en god beredskaps (Engen et al., 2016, s. 280). Gjennom plan- og bygningsloven har kommunene ansvaret for planleggingen av arealbruken i hele kommunen. Det er derfor på det lokale nivået at den konkrete samordningsvirksomheten i hovedsak skjer.

Kunnskap og riktig kompetanse er viktig i beredskapsplanlegging. Planleggingen bør ledes av kvalifisert og kompetent fagpersonell som kjenner til lover og regler samt metodikk og verktøy i planleggingsprosessen. Planprosessen må basere seg på så korrekt kunnskap om den uønskede hendelsen som mulig, samt på mulige løsninger for å kunne håndtere den uønskede hendelsen etter at den har manifestert seg (Engen et al., 2021, s. 329). En viktig suksessfaktor i håndteringen av større kriser er effektiviteten i samarbeidet mellom ulike responsaktører. Bred kunnskap om de forskjellige organisasjonene og hvordan de er avhengig av hverandre, må derfor komme ut av beredskapsplanleggingsprosessen. Man må også integrere planer for hver enkelt samfunnstrussel inn i en helhetlig tilnærming for å håndtere mange typer trusler. Planleggingen bør basere seg på noen generelle prinsipper og ikke resultere i veldig detaljerte planer. Den bør være generisk heller enn hendelsesspesifikk (Engen et al., 2021, s. 331). Vi har sett at godt samarbeid i beredskapsplanlegging er viktig. I det følgende skal jeg ta for meg hensikten med kommunikativ planlegging ettersom dette henger sammen med hva som har blitt presentert.

3.3.1 Kommunikativ planlegging

Hensikten med kommunikativ planlegging er at selve læringen skjer i planleggingsprosessen. For å få til dette, må alle parter med interesse i saken være representert og delta fra starten av planleggingsprosessen (Aven et al., 2004, s. 50). I planleggingsprosessen blir informasjon

gradvis integrert i forståelsen hos aktørene gjennom prosesser hvorav deltakerne, sammen danner meninger (Aven et al., 2004, s. 50-51). Planlegging blir ikke alltid tilfredsstillende utført, og dette kan grunne i manglende kompetanse, kapasitet, tid eller interesse hos dem som er med i planleggingsprosessen. Informasjon står derfor sentralt i kommunikativ planlegging ettersom dette indirekte kan påvirke aktørens tankesett og antagelser (Innes, 1998, s. 54-55). Habermas (1984) sier at et sentralt element i kommunikativ planlegging er at handlende aktører søker å oppnå en felles enighet om hvordan problemer skal defineres (Habermas, 1984, s. 286).

Ifølge Aven et al. (2004) er noen av kravene som vanligvis må tilfredsstilles i kommunikativ planlegging følgende: Det må eksistere et problem av en slik art at det krever praktisk dømmekraft. Problemet må inkludere alle aktørene som er viktig i saken, og deltakerne må være representert og interessert i at det oppnås enighet. Alle involverte må være fullt informert, maktrelasjonen mellom aktørene er lik og alle antakelser og påstander må kunne diskuteres og kritiseres. Det er ikke makt som skal avgjøre utfallet av en kommunikativ planleggingsprosess, men holdbarheten i argumentasjonen (Aven et al., 2004, s. 51). De som er sammen om planleggingen samhandler og kommuniserer noe som også kan ses på som en kommunikativ handling i praksis. Det tilsier at dialog i seg selv endrer aktører og situasjoner (Innes, 1998, s. 52). Planlegging som en del av beredskapsarbeidet og handler om å forberede seg ved at man identifiserer farer samfunnet er sårbart overfor, hvilke områder som rammes, og hva som kreves av samfunnet for å møte krisen (Engen et al., 2021, s. 333). Man kan med det si at beredskapsplanlegging legger forutsetninger for det videre beredskapsarbeidet. Jeg skal videre ta for meg begrepet risiko.

3.4 Risiko

3.4.1 Konseptet med risiko

Ifølge Aven & Thekdi (2022) reflekterer risiko potensialet for uønskede konsekvenser av en aktivitet (Aven & Thekdi, 2022, s. 23). Intuitivt og konseptuelt handler risiko om at en uønsket hendelse potensielt kan skje. Med utgangspunkt i Aven & Thekdi (2022), kan konseptet med risiko deles inn i to hovedklasser:

1. Risiko er konsekvensene (C) av aktiviteten og tilhørende usikkerhet (U).
2. Risiko er definert ved hjelp av hendelser (A), konsekvenser (C) og usikkerhet (U).

Selv om vi kan ta utgangspunkt i risiko som konsept med to hovedklasser, finnes det ikke en felles omforent forståelse av begrepet risiko, men heller en rekke forskjellige måter å

tilnærme seg begrepet på. Risiko blir i dag brukt i alle mulige sammenhenger, og hvilken definisjon man bruker vil kunne avhenge av fagdisiplin og hensikt (Aven et al., 2004, s. 37). Vår forestilling om risiko er i kontinuerlig endring (Njå et al., 2020, s. 34). Ifølge Lupton (1999) har skillet mellom risiko og usikkerhet, og «god risiko» og «dårlig risiko» hatt en tendens til å gå noe tapt i løpet av de siste tiårene. Risiko brukes generelt til kun å forholde seg til negative eller uønskede utfall, og ikke positive utfall (Lupton, 1999, s. 9). Mennesker tar risiko hver dag, og til enhver tid står organisasjoner og samfunn overfor et uendelig antall valgmuligheter som har en rekke positive eller negative konsekvenser og utfall (Engen et al., 2021, s. 93). Ifølge Njå et al. (2020) handler risiko om fremtiden, og det som kan skje i fremtiden er alltid forbundet med usikkerhet (Njå et al., 2020, s. 42).

Alle definisjoner av risiko inneholder noe om hvordan usikkerhet kan spesifiseres eller måles, og hva som er uønskede konsekvenser og den underliggende forståelsen av virkeligheten (Olsen et al., 2008, s. 77). Njå et al. (2020) skiller mellom usikkerhet i fortid, nåtid og fremtid. Det kommer videre frem at usikkerhet knyttet til fremtiden beskrives som en innebygd karakteristikk som verken kan måles eller reduseres, og når vi forsøker å uttrykke denne usikkerheten, står vi i fare for å blande den med usikkerheten om fortiden og nåtiden. Det er denne usikkerheten, om fremtiden, vi knytter til risiko (Njå et al., 2020, s. 48-49). Ifølge Rausand & Utne (2009) er risiko «*muligheten for at hendelser eller menneskelige aktiviteter og beslutninger påvirker (negativt) aspekter som mennesket verdsetter*» (Rausand & Utne, 2009, s. 22). En annen definisjon sier at «*Risiko kan defineres som et produkt av sannsynlighet for at en hendelse inntreffer og konsekvensene dersom den inntreffer*» (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 28). Risiko kan også forstås som «*et uttrykk for konsekvens/utfall av uønskede hendelser og usikkerhet assosiert med hendelser og utfall*» (Njå et al., 2020, s. 46). Ifølge Lindøe (2018) handler risiko om «*potensielle avvik fra det forventede eller potensielle avvik fra våre mål*» (Lindøe, 2018, s. 36).

Ut ifra de ulike definisjonene på risiko, kan man si at risiko er både noe mennesker forholder seg til, kalkulerer og beregner, og noe som former individuelle og kollektive bevisstheter (Engen et al., 2021, s. 123). Det finnes ingen lov som sier at det som har skjedd, vil gjentas. Vi kan lære av det som har skjedd, og vi kan bruke det til å si noe om hvordan vi mener fremtiden kan komme til å se ut. På en annen side vil det alltid være usikkerhet knyttet til fremtiden, om hendelsene, ulykken eller angrepet vil inntreffe eller ikke, og hva vil konsekvensene av disse hendelsene bli (Aven, 2022, s. 58-59). Ut ifra det vi hatt tatt for oss nå kan man understreke at ulike syn på hva risiko er, lett fører til ulike tilnærminger i studiet

av risiko, og ikke minst i hvordan en håndterer risiko (Aven et al., 2004, s. 38). Vi har nå sett hvordan begrepet risiko brukes om fremtiden og er tett knyttet til uønskede hendelser. Når man gjør en risikovurdering karakteriserer man og evaluerer sannsynligheten for at denne uønskede hendelsen vil inntreffe. Jeg skal i det følgende skal jeg ta for meg hva som menes med risikovurdering.

3.4.2 Risikovurdering

Ifølge Aven (2020) kan risikovurdering defineres som den systematiske prosessen for å identifisere risikokilder, trusler, farer og muligheter; forstå hvordan disse kan oppstå og hvilke konsekvenser de kan ha; representere og uttrykke usikkerhet og risiko; og bestemme betydningen av risikoen ved å bruke relevante kriterier. Risikovurdering tar sikte på å forstå og karakterisere risiko, for å støtte beslutningstaking knyttet til risiko (inkludert å gjøre vurderinger om aksept og å velge mellom alternativer). Vurderingene hjelper oss å identifisere hva som kan gå galt, hvorfor og hvordan det kan gå galt og hva som er konsekvensene (Aven, 2020, s. 87-88).

En risikovurdering inngår som en del av risikostyringsprosessen (Rausand & Utne, 2009, s. 7). En risikovurdering tar sikte på å forbedre vår forståelse av risiko knyttet til et system eller aktivitet, og på denne måten støtte beslutningstakere når de bestemmer seg for hvilke handlinger som skal iverksettes (Aven & Thekdi, 2022, 0:30). Risikovurderinger er mer eller mindre basert på fakta, men hvordan en bruker, tolker og forstår fakta, er avhengig av personene bak vurderingene om risiko (Aven et al., 2004, s. 42). En risikovurdering inkluderer den vitenskapelige vurderingen av risikoen for menneskers helse og miljø og en vurdering av relevante bekymringer samt sosiale og økonomiske implikasjoner (Aven & Renn, 2010, s. 71).

Ifølge Rausand & Utne (2009) er risikovurdering en samlet prosess som består av planlegging, risikoanalyse og risikoevaluering (Rausand & Utne, 2009, s. 90). En slik prosess handler om å identifisere risikohendelser, kilder, trusler, farer og muligheter, samt å forstå hvordan uønskede hendelser kan oppstå og hva som er konsekvensene. For å svare på disse spørsmålene bruker vi data, statistikk, modeller, analyser og ekspertuttalelser (Aven & Thekdi, 2022, 1:00). Ifølge Aven et al. (2017) skiller vi mellom begrepene risikoanalyse, risikoevaluering og risikovurdering (Aven et al., 2017, s. 22). For når vi gjennomført både en risikoanalyse og en risikoevaluering, kan man si at vi foretar en risikovurdering (Rausand &

Utne, 2009, s. 6). Risikovurdering kan plasseres inn i en prosess som blir kalt risikoanalyseprosessen, og det er denne prosessen vi skal ta for oss nå.

3.4.3 Risiko- og sårbarhetsanalyse

Kommunene utgjør fundamentet i arbeidet med å forebygge og begrense faren for skade på innbyggernes liv, helse samt skade på det ytre miljøet og på samfunnsviktige funksjoner. Kommunene har ansvaret for planleggingen for å forebygge og begrense skader ved uønskede hendelser samt håndtere kriser som måtte oppstå innenfor kommunegrensene. For å hjelpe kommunene i arbeidet med dette, er en risiko- og sårbarhetsanalyse et viktig virkemiddel i kommunens arbeid med å identifisere risiko (Rausand & Utne, 2009, s. 272). En risiko og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) utføres for å identifisere, kategorisere, beregne og beskrive risiko og sårbarheter i et system. Et system kan ifølge Furevik (2012) være den norske stat, den enkelte kommune, en bedrift eller et datasystem (Furevik, 2012, s. 55). Analysen fremgår i veilederen til forskrift om kommunal beredskapsplikt som en systematisk gjennomgang og vurdering av sannsynlighet for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen. Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal forankres i kommunestyret, og kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører er med i arbeidet med utarbeidelse av analysen. Ifølge forskrift om kommunal beredskapsplikt skal analysen som et minimum omfatte følgende:

- a. Eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen.
- b. Risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen.
- c. Hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre.
- d. Særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur.
- e. Kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse og evnen til å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet.
- f. Behovet for befolkningsvarsling og evakuering.

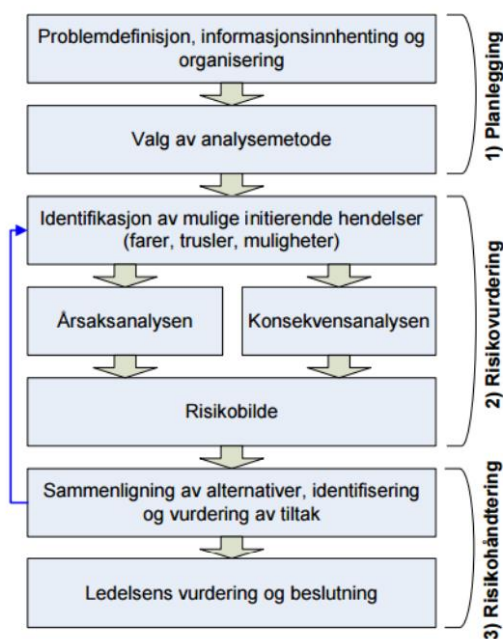
(Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 2)

En risiko- og sårbarhetsanalysene utføres ved å kartlegge uønskede hendelser hvor man forsøker å anslå sannsynlighet og konsekvens for gitte hendelser. Formålet med risikoanalysen er å forstå og beskrive risikoen, slik at vi kan uttale oss om hvorvidt risikoen er stor eller liten (Aven, 2022, s 59). En slik analyse kan bidra som grunnlag for å identifisere

behov for risikoreducerende tiltak som en del av risikostyringsprosessen. I det følgende skal jeg derfor ta for meg risikostyringsprosessen.

3.4.4 Risikoanalyseprosessen

Jeg skal nå presentere stegene i en risikoanalyse. Risikoanalyseprosessen er spesielt viktig for oppgavens videre helhet og forståelse, ettersom det er en sentral del av risikostyring. Ifølge Aven et al. (2017) dreier risikostyring seg om å balansere konflikten mellom å utforske muligheter på den ene siden, og unngå tap, ulykker og katastrofer på den andre siden (Aven et al., 2017, s. 19). Ifølge Rausand & Utne (2009) kan en risikoanalyse gjennomføres på flere måter, og kan være en frittstående analyse eller inngå som en del av et risikostyringsprogram. Hvor detaljert risikoanalysen skal være, avhenger også av hva man skal undersøke og hva resultatene fra analysen skal brukes til (Rausand & Utne, 2009, s. 7). Aven et al. (2017) viser til tre av hovedstegene i risikoanalyseprosessen (Aven et al., 2017, s. 23).



Figur 1: Risikoanalyseprosessens ulike trinn (Aven et al., 2017, s. 23)

Ifølge Aven (2015) er risikoanalyseprosessen beskrevet som en sentral del av risikostyring, og involverer planlegging, risikovurdering og risikohåndtering (Aven, 2015, s. 38). Vi kan ikke med sikkerhet si hva som vil skje i fremtiden, og da kan vi bruke risikoanalyse som et redskap for å si noe om usikre størrelser i et fremtidsperspektiv. Ifølge Aven et al. (2017) er hensikten med en risikoanalyse å kartlegge og beskrive risiko ved å identifisere uønskede hendelser og presentere årsaks- og konsekvensbilde. Dette inkluderer beskrivelsen av et risikobilde, inkludert initierende hendelser, barrierer og mulige konsekvenser. Barrierer kan settes opp

som forebyggende, sannsynlighetsreducerende eller konsekvensreducerende, og har som formål å påvirke at den initierende hendelsen ikke inntreffer, eller at konsekvensene blir minst mulig (Aven et al., 2017, s. 61-64). Vi skal nå ta for oss stegene i risikovurderingen i figur 2.

3.4.4.1 Risikoidentifikasjon av mulige initierende hendelser

Det første steget i risikovurderingen er kartlegging av mulig initierende hendelser (farer, trusler og muligheter). Ifølge Aven et al., (2017) sies det at «det du ikke har identifisert, kan du ikke håndtere», med andre ord er det vanskelig å forebygge, og beskytte seg mot farer og trusler som man ikke har identifisert (Aven et al., 2017, s. 61). Av den grunn er analysedelen noe av det viktigste som gjøres, ettersom uidentifiserte hendelser ikke vil bli adressert videre i analysen hvis de ekskluderes fra identifiseringsfasen. Det er viktig at identifikasjonen av de initierende hendelsene blir gjennomført på en strukturert og systematisk måte, og utført av dem som besitter den nødvendige kompetansen til å gjøre riktige vurderinger.

3.4.4.2 Årsaksanalyse

En årsaksanalyse bidrar med å identifisere årsakene til en spesifikk hendelse, problem eller feil. En vurdering av årsaker innebærer en gjennomgang av hva som må være til stede for at hendelsene skal oppstå. Hvis den initierende hendelsen har blitt adressert og vurdert til å være av interesse for videre utredning, vil det bli foretatt en årsaksanalyse. En årsaksanalyse skal analysere og identifisere potensielle årsaker til at uønskede hendelser oppstår, og vurdere sannsynligheten for disse (Engen et al., 2021, s. 326). En årsaksanalyse er en viktig del av forbedringsarbeider, da det kan bidra til å avdekke og løse underliggende problemer og på denne måten utvikle tiltak som hindrer at problemer gjentar seg.

3.4.4.3 Konsekvensanalyse

En konsekvensanalyse er en gjennomgang av mulige konsekvenser en uønsket hendelse kan medføre (Engen et al., 2021, s. 326). Ofte kan en initierende hendelse medføre konsekvenser som er knyttet til økonomi, sikkerhet på mennesker og konsekvenser for miljøet (Rausand & Utne, 2009, s. 64). Hvilke skader vi velger å fokusere på, må avklares i forhold til målsettingen med risikoanalysen. Hvordan man gjennomgår skadene varierer med omfang og detaljgrad, og om vi utfører kvalitative eller kvantitative analyser. Oftest beregner man konsekvensene ut ifra: erfaringsdata, ekspertvurderinger, avanserte beregningsmodeller og forsøk (Aven et al., 2017, s. 193). Å vurdere hvilke barrierer og sikkerhetsfunksjoner som eksisterer for å stoppe utviklingen eller redusere konsekvensene av den uønskede hendelsen, er viktig for å ha kontroll over hendelsene. Antall steg i hendelsessekvensen er avhengig av

antall barrierer. Målet med konsekvensreducerende barrierer er å unngå at de initierende hendelsene resulterer i alvorlige konsekvenser (Aven et al., 2017, s. 65).

3.4.4 Risikoevaluering

Risikoevalueringprosessen skal sammenligne beskrevet eller beregnet risiko med gitte risikoakseptkriterier. Prosessen omfatter identifisering og dokumentasjon av risikoreducerende tiltak (Rausand & Utne, 2009, s. 90). Etter at risikobildet er presentert, starter arbeidet med å håndtere eller behandle risikoen. I denne fasen foretas det avveininger med hensyn til hvilke tiltak som skal iverksettes for å hindre, endre eller redusere risikoen. Dette gjøres ved at ledelsen i virksomheten tar en gjennomgang av tiltakene som er foreslått og vurderer dem opp mot akseptkriteriene. Det arbeidet som nå er gjort, danner grunnlaget for den beslutningen som skal tas.

3.5 Oppsummering av teori

I kapittel 3 er det redegjort for ulike teoretiske perspektiver som skal belyse problemstillingen om hvordan Stavanger kommune tar høyde for risiko i beredskapsarbeidet sitt. Jeg har vist til sentrale temaer innen samfunnssikkerhetsarbeid som er med å danne grunnlaget for kommunens beredskapsarbeid og som er viktige for oppgavens helhet. Teorien viser til de grunnleggende samfunnssikkerhetsprinsippene som norske kommuner må basere seg på og som danner grunnlaget for beredskapsarbeidet i Norge. Beredskapsplanlegging kan kobles til samvirkeprinsippet, og handler om en prosess, fremfor et ferdig produkt. Gjennom kommunikativ planlegging vil det være mulig å forklare hvordan aktørene involveres i beredskapsplanleggingen, og med det være en kontinuerlig prosess som er basert på riktig kunnskap og kompetanse, ettersom dette er grunnlag for å lage beredskapsplaner. Planene skal være et verktøy for hva man skal gjøre, og hvordan hvis det oppstår en uønsket hendelse innenfor kommunens geografiske område.

4.0 Data og metode

Jeg ønsker å finne ut hvordan Stavanger kommune tar høyde for risiko i beredskapsarbeidet sitt. Hvordan kommunen arbeider for å kunne identifisere og redusere uønskede hendelser vil være viktig å få frem. Med denne problemstillingen er det flere måter jeg kunne valgt og gått frem. Med tanke på oppgavens fokus og tidsbegrensing valgte jeg å ha en kvalitativ metode, der semistrukturert intervjuer ble brukt for å tilegne meg informasjon. Hensikten med

metodekapitlet er å forklare hva som studeres og hvordan det er gjort. Jeg skal forklare mitt valg av forskningsdesign og metoden som er brukt for å besvare oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Ifølge Jacobsen (2005) handler metode om hvordan man tilnærmer seg og forsøker å avdekke virkeligheten (Jacobsen, 2015, s. 23). Vi kan også se på begrepet metode som «fremgangsmåte», og et middel for å løse problemer og kommer frem til ny kunnskap (Sverdrup, 2020, s. 55-56). Dalland (2017) sier at metode handler om de verktøy man kan benytte for å samle inn informasjon, og hvordan undersøke virkeligheten på en systematisk måte. Metoden beskriver også hvordan en bør gå frem for å fremskaffe eller etterprøve kunnskap, og valg av en bestemt metode vil gi gode data og belyse spørsmål på en faglig måte (Dalland, 2017, s. 52).

4.1 Forskningsdesign

Et forskningsdesignet kan forstås som en plan for hvordan en skal gjennomføre et forskningsprosjekt, for å komme fra spørsmål til svar (Yin, 2018). Det skal innbefatte alle valg som tas i arbeidet, i tillegg til en begrunnelse for disse valgene. Videre omhandler forskningsdesignet den prosessen som kobler sammen problemstilling, empiriske data og konklusjon. Målet er et design som sikrer at problemstillingen blir belyst og besvart på en troverdig måte (Blaikie, 2010). Forskningsdesignet bør starte med å finne ut hva som skal undersøkes og deretter lage forskningsspørsmål slik at man finner ut det man ønsker å forske på (Blaikie, 2010). En må også velge en forskningsstrategi som skal benyttes for å besvare forskningsspørsmålene man har kommet frem til. Når det gjelder de valgene man tar knyttet til forskningsspørsmål og forskningsstrategi så vil disse legge føring for valg av datakilder, datautvalg, datainnsamling og analyse.

4.2 Forskningsstrategi

Det er viktig å ha en forståelse for hvilken strategi man velger å bruke når man skal besvare en problemstilling. Ifølge Blaikie (2010) har man valget mellom fire forskjellige forskningsstrategier som alle har forskjellige fremgangsmåter for å besvare problemstillingen. Man kan velge mellom induktiv, deduktiv, retroduktiv og abduktiv. Hver av logikkene representerer ulike tankesett og måter for å trekke slutninger på. Deduktiv og retroduktiv forskningsstrategi tar begge for seg hvorfor-spørsmål og er best egnet for forskning som et forklarende formål. Induktiv og abduktiv forskningsstrategi er de eneste strategiene som kan besvare hva-spørsmål. I tillegg kan den abduktiv forskningsstrategi besvare hvordan-spørsmål (Blaikie, 2010). Jeg må ut ifra dette velge hvilken, eventuelt hvilke forskningsstrategier jeg

ønsker å bruke, og velge den eller de logikkene som passer best for oppgavens formål (Blaikie, 2010).

Forskningsstrategien som velges skal henge sammen med problemstillingen, samt forskningsspørsmålene som skal besvares i oppgaven. Jeg har i denne oppgaven benyttet meg av abduktiv forskningsstrategi. Hovedpoenget med denne tilnæringsmåten er at slutningene eller konklusjonene man kommer frem til skal bidra til å gi ny innsikt. Med det er ikke hensikten at jeg skal finne opp noe nytt, men en abduktiv tilnærming vil tilby en ny mening eller betydning av allerede kjente fenomener (Danermark et al., 2019). Blaikie et al. (2019) påpeker at ved hjelp av abduktiv forskningsstrategi, vil man i en større grad skape en forståelse istedenfor en forklaring, samt begrunnelse istedenfor årsaker (Blaikie & Priest, 2019). Hva som menes med dette, er at ved å gi inn i aktørenes «verden», kan jeg som forsker oppdage perspektivene og synspunktene til de sosiale aktørene som jobber med beredskap i Stavanger kommune, uten å komme med egne og utenforstående perspektiver og synspunkter. På denne måten kan jeg få personlige meninger, ulike oppfatninger og forstå intensjonene til aktørene som arbeider med risiko, beredskap og beredskapsplanlegging i Stavanger kommune. Gjennom den abduktive fremgangsmetoden vil man tolke et fenomen på bakgrunn av et sett med allerede eksisterende teoretiske rammeverk. Det vil av den grunn være vanskelig å komme frem til noe nytt og overraskende i konklusjonen. Dette innebærer at ettersom jeg har interesse i å se på hvordan Stavanger kommune forstår risiko, og hvordan de implementerer dette i planleggingen og beredskapsplanen, vil jeg kunne få en dypere forståelse i hvordan beredskapens forankring er i praksis sett i lys av teori på feltet.

4.3 Datakilder

Blaikie (2010) deler datakilder inn i tre hovedtyper: primærdata (analysert og formidlet av forskeren selv), sekundærdata (rådata som allerede har blitt samlet inn av andre) og tertiærdata (allerede analysert av andre personer). Denne inndelingen sier noe om avstanden mellom dataen og forskeren (Blaikie, 2010). I denne oppgaven består datainnsamlingen hovedsakelig av primærkilde gjennom semistrukturert intervju, og tertiærdata i form av dokumenter som er analysert av andre personer. Ved å anvende primærdata gjennom intervju, får jeg nærhet og et større eierskap til dataene i forskningsprosjektet (Blaikie, 2010). Ved å bruke tertiærdata fortolker jeg innholdet i de allerede skrevne dokumentene som anvendes i teksten, noe som kan bidra til å støtte opp og bygge på det som kommer frem i intervjuene. Jeg tror at ved å kombinere intervju med dokumentanalyse, kan dette bidra til å styrke validiteten til studien.

4.4 Utvalg

Informantene og kildene til det empiriske materialet er det som utgjør grunnlaget for å svare på problemstillingen i denne oppgaven. For å kunne svare best mulig på hvordan Stavanger kommune arbeider med risiko i beredskapsplanleggingen og beredskapsplanen, er det viktig å inkludere personer som har god oversikt over temaet som ønskes å forske på. Det vil si at utvalget av informanter baserer seg på en systematisk vurdering av hvilke personer som virker mest relevant i sammenheng med formålet i oppgaven (Grønmo, 2004). Vi kan med det si at, ved å sette kriterier gjør man utvalget også strategisk. Når man gjør et strategisk utvalg, velger man informanter etter for eksempel kvalifikasjoner eller egenskaper som er strategisk i forhold til problemstillingen (Thagaard, 2013). Som utvalgskriterier i denne oppgaven ble det vektlagt at informantene skulle arbeide med risiko og/eller beredskapsarbeid og representere ulike funksjoner i kommunen. Beredskapsledelsen i kommunen består av følgende personer: Kommunedirektør, Ordfører, Direktør for Bymiljø og utbygging, Helse og velferd, samt Innbygger og samfunnskontakt, Beredskapssjef, Kommunikasjonssjef, Rådgivere etter behov. Ut ifra dette utvalget av representanter har jeg forsøkt å intervjuene flest mulig fra det strategiske nivået i kommunen. Andre egenskaper ved informantene som kunne blitt brukt som kriterier er alder og kjønn, men dette har ikke blitt tatt hensyn til i denne studien. Jeg ente opp med totalt 5 informanter med god kunnskap innen oppgavens tematikk. Se illustrasjon under som viser organisasjon, stilling/tittel og type intervju som er blitt gjennomført.

Tabell 1: Oversikt over informanter

Organisasjon	Stilling/Tittel	Type intervju
Stavanger Kommune	Beredskapsrådgiver	Individuell
Stavanger Kommune	Kommunikasjonsrådgiver, bymiljø og utbygging	Individuell
Statsforvalteren	Seniorrådgiver i beredskapssektoren	Telefon
Stavanger Kommune	Kommunikasjonsrådgiver, ordførerens kontor	Individuell
Stavanger Kommune	Kommunedirektør	Individuell

4.5 Intervjuprosessen

Etter utvalget, ble de identifiserte respondentene kontaktet per e-post. Prosessen med å opprette kontakt gikk fint for seg. I e-posten presenterte jeg meg selv, oppgavens formål samt betydningen av deres deltakelse. Alle informantene fikk tilsendt informasjonsskriv med samtykkeerklæring som ble signerte elektronisk på forhånd, eller når vi møttes fysisk til

intervju. Data som ble samlet inn er lagret i henhold til meldeskjema som ble sendt inn til Norsk senter for forskningsdata (NSD). NSD godkjente opplegget i god tid før intervjuene ble gjennomført. Etter at informantene samtykket til intervju, ble en oversikt over intervjuguide med totalt 25 spørsmål sendt til intervjuobjektene, slik at de kunne forberede seg dersom de ønsket det. Dette kan også ha ført til at svarene er mer utdypet og av høyere kvalitet. For å finne rammer med passende temaer og spørsmål er det ifølge Sverdrup (2020) viktig å gå tilbake til problemstillingen for å bruke denne som utgangspunkt for å illustrere hvordan intervjuguiden kan bygges opp (Sverdrup, 2020, s. 66). For meg var det viktig å stille spørsmål som kunne hjelpe meg å få svar på problemstillingen. Det er derfor viktig å tilpasse de forhåndsbestemte spørsmålene slik at jeg kunne fullføre intervjuet innenfor en definert tidsramme. Tidsrammen var oppgitt på forhånd slik at informantene var klar over hvor mye tid de hadde til rådighet under intervjuet.

Ifølge Bryman (2012) kan man skille mellom ulike grader av struktur i et forskningsintervju. Da skiller man gjerne mellom strukturert, ustrukturert og semistrukturert (Bryman, 2012, s. 469). Et strukturert intervju er strukturert i alle ledd, og alle spørsmålene er bestemt i forkant av intervjuet. Et ustrukturert intervju består av ett eller flere åpne spørsmål hvor intervjuer i mindre grad griper inn. Det semistrukturerte intervjuet befinner seg mellom disse formene for strukturering og består av spørsmål og setninger for å sikre at hvert intervjuobjekt dekker tilsvarende emner. Jeg har valgt å benytte semistrukturert intervju der/(da) jeg intervjuer en og en. For at intervjuene skal kunne kalles semistrukturerte må de samme spørsmålene stilles til alle involverte, og man kan stille oppfølgingsspørsmål til informanten ved behov (Gillham, 2005). Fordelen med slike intervjuer er når forskeren forsøker å studere noe som en ellers ikke har mulighet til å observere selv (Halvorsen, 2008, s. 137). Jeg har gjort en vurdering om å skrive sammendrag av intervjuene etter at selve intervjuet var ferdig. Grunnen til at jeg ikke valgte å skrive samtidig som intervjuet pågikk, var at jeg ønsket å bruke all min oppmerksomhet til å lytte og vise interesse for det som ble sagt under intervjuet.

Målet med oppgaven er å få innsikt og økt forståelse i hvordan kommunen tar høyde for risiko i beredskapsarbeidet sitt. Jeg opplever gjennom intervjuene at kunnskapsnivået blant de ulike informantene er høyt, men varierende. Dette grunner nok i at informantene har forskjellige stillinger og funksjoner innenfor området. Ifølge Sverdrup (2020) finner man i metodelitteraturen begrepet «metning» når det gjelder å bestemme størrelsen på utvalg i kvalitative studier. Dette innebærer at datainnsamling og nye intervjuer pågår så lenge det framkommer ny informasjon (Sverdrup, 2020, s. 75). Ut ifra antall informanter som

representerer denne oppgaven, kan man stille spørsmål til om flere informanter som jobber med risiko og beredskap hadde ført til andre resultater enn det som kommer frem med utvalget jeg har i denne studien. Resultatene som fremkommer i empirien må sees i relasjon til disse informantenes bakgrunn og funksjon. Utvalget som er gjort i denne studien, representerer likevel bredden av disse ansatte og funnene kan derfor være mer representative enn om utvalget var tilfeldig og med samme antall informanter.

4.6 Analyse av data

For å analysere datamateriale valgte jeg å bruke tematisk analyse. Ifølge Braun & Clarke (2006) er denne analysemodellen tilgjengelig og fleksibel tilnærming for analyse av kvalitative data (Braun & Clarke, 2006, s. 77). Hensikten med tematisk analyse, er å søke etter mønstre og tema som kommer frem mens jeg har intervjuer og kobler det sammen med koder. Hva som menes med koder, er at jeg skal identifisere mønstre som dukker opp og gjør informasjonen tilgjengelig for videre analyse når jeg skal analysere dataen for å besvare oppgavens problemstilling. Ifølge Braun & Clarke (2006) brukes tematisk analyse for identifisering, analyse og rapportering av mønstrene i det innsamlede datamaterialet. Metoden krever lite detaljert og teknisk kunnskap og det er derfor en gunstig metode for de som ikke har så mye erfaring med kvalitativ forskning (Braun & Clarke, 2006, s. 80). Kodefasen gir meg muligheten til å finne utsagn som kan gi samme kode og av den grunn berike kodens innhold. Selve analyseprosessen tok utgangspunkt i Braun & Clarks (2006) seks faser innen tematisk analyse.

I fase 1 skal forskeren gjør seg kjent med datamaterialet. Jeg transkriberte intervjuene selv, så min prosess startet allerede i transkriberingsprosessen. Datamaterialet ble deretter lest gjennom flere ganger for å se etter meninger og mønstre i dataene (Braun & Clarke, 2006, s. 87). Etter å ha gjort meg kjent med datamaterialet og dannet meg en viss oversikt, gikk jeg videre til fase to.

I fase 2 ble det utarbeidet koder for å kunne organisere datamaterialet i meningsfulle grupper. Kodene identifiserte trekk fra dataene som viste seg interessant for analysen og som kunne referere til det mest grunnleggende segmentet i rådataene. Jeg møtte dataene med åpenhet og oppmerksomhet for å kunne identifisere aspekter som kunne forme et grunnleggende mønster som gikk igjen på tvers av datamaterialet (Braun & Clarke, 2006, s. 89).

I fase 3 ble alle kodene samlet og sortert på en liste på tvers av datamaterialet. Denne fasen bestod av å sortere de forskjellige kodene under potensielle temaer.

I fase 4 ble temaene gjennomgått på nytt. Ifølge Braun & Clark (2006) vil det i denne fasen vise seg om temaer ikke bør tas med videre i prosessen, på bakgrunn av for lite data til å støtte seg på, eller om visse temaer går for mye inn i hverandre slik at man slå temaene sammen. Etter å ha fordelt utsagnene under temaer, kom det tydelig frem om temaene holdt i forhold til problemstillingen. I slutten av fase 4, var jeg fornøyd med måten koder og temaer var koblet sammen for å vise til de viktigste meningene i dataen. Jeg gikk dermed videre i fase fem, som handlet om å definere de ulike temaene.

Fase 5 består av å definere temaene. Presentasjon av de ulike temaene kommer i kapittel 5.0.

4.7 Dokumentanalyse

Jeg har gjennomført analyse av tekster for å sikre et fullgodt empirisk datamateriale i oppgaven. Dokumentene som er benyttet er offentlige dokumenter som forskrift om kommunal beredskapsplikt, kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse og beredskapsplanen. Dokumentene anvendes for å skape en økt forståelse og bedre innsikt for hvordan Stavanger kommune arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap. Under følger en liste over dokumentene som er brukt i oppgaven.

Tabell 2: Oversikt over dokumenter

Sted	Dokument navn	Utgitt
Stavanger kommune	Overordnet beredskapsplan	2022
Stavanger kommune	Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse	2019
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)	Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt	2018
Norges offentlige utredninger	NOU: Når sikkerheten er viktigst	2006
Justis- og politidepartementet	Samfunnssikkerhet i en usikker verden	2020-2021
Justis- og politidepartementet	Veien til et mindre sårbart samfunn	2001-2002
Justis- og politidepartementet	Risiko i et trygt samfunn	2016-2017

4.8 Studiens validitet og reliabilitet

Validitet forteller oss hvor relevante dataene er for forskningens problemstilling (Halvorsen, 2008, s. 67). Reliabilitet handler om pålitelighet, nærmere bestemt om en annen forsker hadde kommet frem til det samme resultatet som meg ved å bruke de samme metodene (Thagaard,

2013). I denne oppgaven består dataen både av semistrukturert intervju og dokumentanalyse. Jeg har fått en god del datamateriale å jobbe med, som både har fordeler og ulemper. Dersom ulike typer undersøkelser peker på det samme, vil validiteten i studien økt (Grønmo, 2004). Blir det for mye data kan det være vanskelig å sortere og kategorisere dataene man får inn, noe som kan svekke oppgavens validitet. På en annen side kan det også styrke oppgaven da man kan få et bedre grunnlag til å sammenligne data og bekrefte eller avkrefte informasjonen. Har man mindre datamateriale, kan det være enklere å sortere, men dette kan også svekke validiteten.

4.9 Etiske aspekter

Underveis gjennom prosessen med datainnsamling måtte det kontinuerlig gjøres etiske vurderinger. Når det gjelder personvern og hensyn til den enkelte informant, har det blitt lagt vekt på å informere om prosjektets tema, omfang, mål og metode for å kunne gi relevant informasjon som utgangspunkt for å få informert samtykke (Repstad, 2007, s. 41). Kravet om informert samtykke går ut på at informantene informeres om hva deltakelse innebærer, uten et ytre press. Helt fra første kontakt har jeg vært åpen overfor alle informantene hva dataene skal brukes til. Alle informantene ble samtidig informert om at de hadde rett til å avbryte intervjuet hvis de følte for det. Dette ble de i tillegg informert om på forhånd i informasjonsskrivet. Alle informantene ble spurt om det gikk fint med båndopptak, noe ingen av informantene hadde noe imot. Når man foretar en kvalitativ studie som denne, er det viktig at man er klar over og bevisst på de etiske vurderinger man må ta underveis i forskningsprosessen. Av den grunn var det også viktig for meg å avtale med alle informantene på forhånd at jeg fikk tillatelse til å bruke direkte sitater og bruke deres stillingstittel i oppgaven, noe alle informantene har bekreftet er greit.

5.0 Empiri og funn

I dette kapitlet kommer jeg til å presentere og gjennomgå funn fra intervjuene jeg har gjennomført med mine informanter. Funnene vil deles opp temabasert slik intervjuguiden er delt inn, og drøftes senere i lys av teorien i kapittel 3.0, for å kunne besvare problemstillingen «*Hvordan tar Stavanger kommune høyde for risiko i sitt beredskapsarbeid?*».

5.1 Beredskapsplan

5.1.1 Informantenes forståelse av beredskapsplanen og beredskapsplanlegging

På spørsmål om hva en beredskapsplan er, svarte flere informanter at en beredskapsplan handler om organisering, hva man skal gjøre og hvordan i ulike krisesituasjoner. Planen skal være enkel og forståelig, samt tilpasset den organisasjonen den gjelder. Det kommer også frem at beredskapsplaner kommunen bruker, skal bygge på ROS-analysene som har blitt gjennomført i kommunen av andre tjenesteområder. Samtlige av informantene sier at beredskapsplanen handler om forberedelser, og hvordan man på best mulig måte skal forebygge og håndtere uønskede hendelser før de inntreffer.

Kommunikasjonsrådgiver for ordførerens ord forteller at kommunikasjonsavdelingen ikke arbeider så mye med den overordnede beredskapsplanen, men at de imidlertid har en plan for kommunikasjon ved kriser som tett er knyttet opp til beredskapsplanen. Planen er et verktøy for å håndtere uønskede hendelser, kriser og store ulykker og handler utelukkende om tilpassing av språk og hvordan man formidler informasjon ved kriser. Planen ligger tett opp til beredskapsplanen til kommunen og er laget i samarbeid med de som lager den overordnede beredskapsplanen i Stavanger kommune.

Beredskapsrådgiveren i kommunen sammenligner beredskapsplanen med en kokebok, for hvordan man skal håndtere det man på forhånd har sett for seg er mulig å inntreffe. Direktøren i Stavanger sier at startpunktet for beredskapsplanen ofte er en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, og som utgangspunkt i den så utarbeider man en beredskapsplan. Disse forståelsene av beredskapsplanen utfyller hverandre, og er på samme tid i samsvar med loven om at kommunen skal jobbe systematisk med samfunnssikkerhet og beredskap.

Beredskapsrådgiveren i Stavanger sier at noe av informasjonen i beredskapsplanen er generisk, mens noe er spesifikt ut av risikovurderingene som er gjort for hvordan man skal håndtere hendelser. Direktøren sier at den overordnede beredskapsplanen tar stilling til på hvilke området det trengs mer konkrete planverk med tilhørende tiltak, ofte kalt tiltakskort. Fra en annen side kommer direktøren med en ny dimensjon i forståelsen av beredskapsplan; Risiko- og sårbarhetsanalysen er god på å fange opp stokastiske hendelser, altså ting som skjer som en slags sannsynlighetsfordeling, men at bevisste handlinger, sabotasje eller direkte angrep ikke er like enkelt å fange opp. Direktøren sier blant annet at *«det viser på en måte planens ubrukelighet, mens planleggingens fortrefelighet»*. Kommunikasjonsrådgiver for bymiljø og utbygging sier *«planen må være levende, men det er det fundamentet vi har. Våre*

evner og hvordan vi er anlagt for å håndtere disse krisene er også veldig levende, og det må spille på lag med planen». Stavanger kommune arbeider helhetlig og systematisk med både planlegging og beredskapsplanen ettersom risikobildet i samfunnet endrer seg kontinuerlig.

Ifølge direktøren i Stavanger skal den overordnede beredskapsplanen si noe om hvordan kommunen skal være best mulig forberedt på å kunne håndtere uønskede hendelser. Planen skal også vise hvordan kommunen er organisert knyttet til arbeid med beredskap, og hvordan man skal kommunisere med hverandre når det oppstår en hendelse. Kommunikasjonsrådgiver for bymiljø og utbygging legger midlertidig til at beredskapsplanen er en trygghet og referer planen som en grunnleggende del av beredskapsarbeidet som skjer i kommunen. *«Planen er en fastformet grunnmur for det strategisk, operative og taktiske nivået som skjer i kommunen».* Seniorrådgiver i beredskapsstaben referer kommunen som et fundament i det nasjonale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Videre legges det frem et viktig poeng om at samfunnet må opprettholdes uansett påkjenning, og kommunen må beskytte befolkningen og ivareta viktige tjenester, også under kriser. Seniorrådgiver legger til *«under pandemien så vi at helsetjenesten, sykehjem og andre viktige tjenester ble opprettholdt».* Et viktig poeng som kommer frem her er at kommunen må kunne opprettholde viktige samfunnskritiske funksjoner og ha en viss kapasitet i sine tjenester, selv under påkjenninger.

Samtlige av informantene i Stavanger kommune nevner at beredskapsplanen bygger på kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Det er denne analysen som ligger i bunn, også jobbes det videre fra den. Direktøren sier. *«Startpunkter er ofte den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen, og den gjentar vi hver gang vi skal rullere kommuneplanen. Det er ca. hvert fjerde år. Og som utgangspunkt i den, så utarbeider vi en oppdatert overordnet beredskapsplan».* Fra kommunikasjonsrådgiver for bymiljø og utbygging sin side, blir det nevnt at kommunen arbeider med to planer i samfunnssikkerhet arbeidet sitt. Den ene planen er kommunens beredskapsplan for kommunikasjon, som er koblet opp mot kommunens overordnede beredskapsplan. I arbeidet med kommunikasjonsplanen fokuseres det på om språket er forståelig for folk flest og om språket er godt nok. Med dette ser vi ulikheter på hvordan informantene jobber med planen. Noen jobber målrettet med risiko, beredskap og forebygging og noen arbeider med språket og hvordan dette blir formidlet i planen.

5.1.2 Mål og strategier for beredskap i kommunen

På spørsmål om hvilke mål og strategier kommunen har i arbeidet med beredskap og samfunnssikkerhet kommer det tydelig frem en enighet blant samtlige av informantene. Målet

er å opprettholde liv, helse og ulike samfunnsfunksjoner. En slik forklaring henger også sammen med den kommunale beredskapsplikten, som handler om å ivareta innbyggerne i forhold til trygghet, sikkerhet, liv og helse. Ifølge direktøren i Stavanger kommune har man overordnede strategier som følger den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen. På en overordnet plan, går målene ut på å fjerne eller redusere risiko, og strategien handler om å redusere sannsynlighet og begrense konsekvenser i størst mulig grad når noe først har inntrådt. En annen strategi for kommunen er en helhetlig tiltaksliste, som skal bidra til forebygging og mer konkrete tiltak når en uønsket hendelse først har inntrådt. Direktøren viser til eksempel om klimaendringer. *«Klimaendringer er noe samfunnet må forberede seg på, og da er målet å være klar til å håndtere de klimaendringene som er på vei, for de er på vei. Og strategiene for å håndtere et villere og våtere klima, kan typisk være å sørge for at samfunnet er mer robust når de inntre, ved f.eks overflatevannhåndtering eller naturbaserte løsninger»*. Det fremkommer gjennom samtlige av informantene at målene handler om å fjerne risiko, og dermed kommer strategien på når noe har inntrådt og hvordan man kan begrense konsekvensene av det i størst mulig grad.

5.2 Beredskapsplanlegging

5.2.1 Viktigste kriterier for planlegging og beredskap

På spørsmål om hvilke kriterier som er viktigst for planlegging og beredskap, sier beredskapsrådgiver i kommunen at man er nødt til å være innforstått med hva risikoen er, og at man er enige om den. Har man ikke et felles utgangspunkt, har man heller ikke mulighet til å planlegge noe sammen. Kommunikasjon vil derfor være et grunnlag for god planlegging og at man har felles situasjonsforståelse.

Kommunikasjonsrådgiveren for ordførerens ord sier at man jobber tett opp til virkeligheten og hva som er utenfor vår kontroll, det viktigste er derfor beredskapsplaner og forberedelser. Direktøren i Stavanger kommer med en annen innvendig til viktigheten med planer. *«Jeg mener vi må fortsatt ha planer, men min erkjennelse etter pandemien er at vi har lagt for mye vekt på veldig konkrete planverk med mye detaljerte tiltakskort»*. Videre legges det til at de underliggende planverkene være mer generiske ettersom vi ikke kommer utenom å lage en konkret plan for når situasjonen har oppstått uansett, og at man på denne måten kan raskt komme i sporet igjen.

En annen dimensjon i forståelsen av viktige kriterier for beredskapsplanlegging og beredskap handler om riktig ressurser. Ifølge beredskapsrådgiveren må man ha de rette folkene med

riktig fagkompetanse, samt riktig prosess og metode for god flyt i arbeidet. En slik forståelse kan også sammenlignes med direktørens forståelse av at man trenger riktig kompetanse, men at legger i tillegg til et viktig poeng. *«Planer er en form for kompetanse, men det er en veldig stivnet form for kompetanse. Det er en kompetanse som er brukt der og da til å nedskrive en eller annen plan. Så planen er jo et uttrykk, det er jo en kompetanseressurs, men hvis du ikke har den kompetansen på toppen til å utnytte den kompetanseressursen som en plan er, konkretisere, endre og tilpasse den så vil du ikke være istandsatt til å håndtere situasjonen når den oppstår på samme måte som noen som har den levende kompetansen».*

Beredskapsrådgiver innen bymiljø og utbygging kommer med et viktig poeng. *«Planen er det fundamentet vi har, men planen må være levende. Våre evner og hvordan vi er anlagt for å håndtere disse kriteriene er også veldig levende, og det må spille på lag med planen».* Et likhetstrekk i denne forståelsen finner man igjen i direktørens forklaring. *«Det viktigste kriteriet for beredskap er at organisasjonen er istandsatt på best mulig måte til å forutse hvor det kan skje ting, istandsatt til å best mulig forebygge de mest åpenbare hendelsene som kan skje, og istandsatt til å håndtere de hvis de oppstår. Denne istandsettelsen handler selvfølgelig om planverk, og om en levende kompetanse i organisasjonen».*

5.2.2 Informantenes forståelse av beredskapsplanlegging

Felles for informantene, er enigheten om at beredskapsplanlegging handler om det beredskapsarbeidet som gjøres i forkant av en uønsket hendelse. Kommunikasjonsrådgiver for bymiljø og utbygging sier at beredskapsplanlegging handler om å forebygge på et strategisk nivå før en ulykke skjer. Planleggingen skal også bidra til å gi oss de verktøyene vi trenger. Ifølge beredskapsrådgiver handler beredskapsplanlegging om *«Nødvendige forberedelser man gjør for å kunne takle og håndtere det som måtte komme».* Direktør i Stavanger sier at *«Beredskapsplanlegging handler om på det overordnet nivået å gjøre en kartlegging og vurdering av risiko og sårbarhet, og ha utarbeidet planer med tiltak for bestemte type hendelser på et overordna plan».* Han legger imidlertid til at vi også har en planleggingsfase som inntreffer når noe har skjedd. Han forteller videre at man ofte bli sendt tilbake til starten av planleggingen når en uønsket hendelse oppstår, siden man ikke klarer å forutse alle detaljene i en hendelse.

5.2.3 Hvem er med i beredskapsplanleggingen

Samtlige informanter svarer at de bruker de aktørene som er relevante å bruke. Direktøren i Stavanger sier at uønskede hendelser ikke har respekt for kommunegrensene, og at de derfor

bruker andre aktører som har ansvar for beredskapsarbeid. *«Det kan være sivilforsvaret, politi, statsforvalteren som tilsynsmyndighet og nabokommuner. Kommunikasjonsrådgiver for ordførerens ord påpeker samme utfordring. «Det er stor sjanse for at en større hendelse kan skje utenfor Stavanger og at vi må samarbeide med en annen eller flere kommuner. Det er kanskje en utfordring. Det handler om at folk er i flyt over kommunegrenser».* Samarbeid er et viktig element i beredskapsplanleggingen. Beredskapsrådgiver i Stavanger sier at man er helt avhengig av samarbeid for å lykkes, og at samarbeid avhenger av type hendelse. *«Man har nødetatene, Lnett, Sivilforsvaret, Universitetet, Statsforvalteren, DSB, forskjellige direktorater og fylkeskommunen».*

5.3 Kommunal beredskapsplikt

5.3.1 Kravene og etterlevelsen av den kommunale beredskapsplikten

På spørsmål om kravene i den kommunale beredskapsplikten sier samtlige av informantene at kravene er greie. Uklare grensdragninger og ansvarsforhold blir nevnt som forbedringspunkter for kommunen i arbeidet med samfunnssikkerhet. Beredskapsrådgiver i Stavanger sier at lovverk hjelper kommunen i å arbeide systematisk og helhetlig med beredskapsarbeid, men at kravene kunne vært mer tydelige på hvem som har ansvar for risikovurderinger for sitt tjenesteområde. *«Det er noen utfordringer med at alle virksomheter er forskjellige, har sin egen art med særegenhet og risikoer og det er en vurdering så ligger her, hvor risikofyllt er tjenestene og hvordan skal vi ivareta dette på en god måte».* Direktøren opplever kravene som greie, men at det er noen grensdragninger i kravene. Videre kommer det frem at kommunen har en slags mellomrolle mellom å være koordinator og pådriver, uten at Stavanger kommune har myndighet. Videre kommer det frem at direktøren ikke forstår hvilket ansvar kommunen har, bortsett fra helt elementære ting.

Når jeg spør hvilke utfordringer som ligger i å etterleve beredskapsplikten, kommer det frem ulike synspunkter fra informantene. Beredskapsrådgiver i Stavanger sier at det å kommunisere risiko på en lettfattelig og forståelig måte kan være en utfordring. *«Å kommunisere risiko er veldig vanskelig og utfordrende, spesielt når det blir komplisert, det er mange ansvarsområder som glir inn i hverandre og man blir påvirket internt og eksternt med farer og trusler».* Kommunikasjonsrådgiver for ordførerens kontor trekker frem viktigheten med å ha beredskapsplaner og forberedelser. *«Vi jobber tett opp mot virkeligheten, men også med risiko og hva som ligger utenfor vår kontroll».* Det fremkommer gjennom intervju med begge kommunikasjonsrådgiverne, at de ikke er direkte involvert i den overordnede beredskapsplanen, men heller en beredskapsplan for kommunikasjon.

5.4 Risiko

5.4.1 Informantenes forståelse av risiko

Felles for alle informantene er at de refererer begrepet risiko til enten noe som kan skje, fremtiden eller muligheter. Kommunikasjonsrådgiver for bymiljø og utbygging sier *«Risiko er noe vi må leve med, og vi må håndtere risiko, uavhengig av hvor mye planer vi har»*. En slik forklaring kan ses i sammenheng med hva direktøren sier om risiko, men legger imidlertid til at man også må gjøre et utvalg av hva man anser som viktig å fokusere på. Direktøren sier at *«Ingenting er jo sikkert i verden, og det er jo risiko knyttet til absolutt alt. Men så må man gjøre utvalg av område hvor du har risiko, og i kommunal sammenheng har vi jo liv og helse, opprettholdelse av samfunnets kritiske funksjoner*. Denne forklaringen kan ses i sammenheng med hva beredskapsrådgiveren sier *«Risiko er dynamisk, i stadig endring og noe man må håndtere på ulike måter og gjerne ha ulike perspektiver på risiko for å kunne håndtere»*. Beredskapsrådgiver og kommunikasjonsrådgiver for ordføreres ord er begge enige om at risiko handler om fremtiden eller noe man skal ha kontroll på. Ut ifra dette ligger det en viss usikkerhet til begrepet risiko, og seniorrådgiver sier at vi ikke kan vite om en hendelse vil inntreffe, men vi kan angi en sannsynlighet for at det kan skje samtidig som vi vurderer konsekvensene av hendelsene.

5.4.2 Identifisering av risiko

Seniorrådgiver i beredskapsstaben nevner at sivilbeskyttelsesloven beskriver krav til at kommunene skal ha en beredskapsplan som tar utgangspunkt i kommunens ROS analyse. *«Det skal lages en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, og de må kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i den aktuelle kommunen. Det nytter ikke å bare kopiere en hvilken som helst ROS analyse, den skal og må være tilpasset den enkelte kommune. Det må vurderes hvor sårbar den enkelte kommune er for svikt i samfunnsviktige funksjoner»*. Både Direktøren i Stavanger og beredskapsrådgiveren nevner at måten kommunen identifiserer risiko er gjennom en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse som oppdateres hvert fjerde år. Et viktig funn er at i kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse er 48 uønskede hendelser vurdert, og sammen utgjør disse risikobildet for Stavanger kommune. Analysen er basert på tidligere års risiko og sårbarhetsanalyser og erfaringer. Videre kommer det frem at kommunen arbeider med eksterne aktører som nasjonal sikkerhetsmyndighet, DSB, Kartverket. Slike informasjonskilder bidrar i arbeidet med å lage kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse, før den blir sendt videre til grundig høring sånn at andre aktører kan plukke opp å påpeke om det er hull, og bidra til å fylle dette hullet. Direktøren sier også at

«Verden er ikke statisk og stabil. Vår oppfatning av hva som er en risiko, og vår oppfattelse av hvor overhengende den er, hvor stor sannsynlighet den har for at hendelsen skal oppstå, og hva konsekvensene er, det endres jo kontinuerlig, det er ikke et statisk materiale». Dette viser viktigheten med kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse som er et verktøy man bruker for å identifisere risiko. Ifølge beredskapsrådgiver må alle involverte aktører som er med å lage analysen være innforstått med hva som er risikoen og at alle er enige om den. Dette for å skape en felles situasjonsforståelse over risikoer.

5.5 Analysetabell

I tabellen under vil de viktigste temaene som kom frem gjennom intervjuene presenteres. Her skal jeg ta for meg de viktigste sitatene, budskapet med sitatene og til slutt min tolkning av sitatet og budskapet. Til sammen vil dette danne grunnlag for den videre diskusjonen i kapittel 6.

A = Direktøren i Stavanger kommune

B = Beredskapsrådgiver i Stavanger kommune

C = Kommunikasjonsrådgiver for ordførerens ord

D = Kommunikasjonsrådgiver for bymiljø og utbygging

E = Seniorrådgiver i beredskapsstaben for Statsforvalteren i Stavanger

Tabell 3: Analysetabell

Tema	Sitat	Budskap	Tolkning
Beredskapsplan 1. Forståelse av planen 2. Mål og strategier	A1: «For Stavanger kommune er det en plan for hvordan vi skal være best mulig forberedt på å kunne håndtere uønskede hendelser». «Planen er en form for kompetanse, men det er en veldig stivnet form for kompetanse». A2: «Det handler om å opprettholde liv og helse, og ulike samfunnsfunksjoner, også har vi overordnet strategier	A1: Forberedelse av det uventede A2: Viktigste mål er å opprettholde liv, helse og ulike samfunnsfunksjoner. B1: Planen refereres til som en kokebok C1: Plan for kommunikasjon ved kriser.	Beredskapsplanen kan ses på som en stivnet form for kompetanse. Kommunen er derfor avhengig av systematisk arbeid og at man kontinuerlig gjør nye vurderinger for å tilføye ny kunnskap til hva man allerede har.

	<p><i>som også følger den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen inngår i og gir grunnlag for».</i></p> <p><i>«Det viser på en måte planens ubrukelighet, mens planleggingens fortrefelighet».</i></p> <p><i>B1: «Det er en slags kokebok om du vil, for hvordan man skal håndtere det man har på forhånd sett for seg er mulig å inntreffe».</i></p> <p><i>««Noe er generisk generelt, mens noe er spesifikt ut av risikovurderingene som man har gjort for hva man skal håndtere».</i></p> <p><i>C1: «Den har jeg ikke så mye forhold til sånn egentlig, men vi har en egen plan for kommunikasjon ved kriser som på en måte er et verktøy for å håndtere uønskede hendelser. Planen er laget i samarbeid med de som lager beredskapsplanen».</i></p> <p><i>D1: «Den viktigste tiden den er et verktøy, er i fredstiden. Planen er en fastformet grunnmur for det strategiske, operative og taktiske nivået som skjer i kommunen. Planen må være levende, men det er det fundamentet vi har. Våre</i></p>	<p><i>D1: Planen refereres til som et verktøy og må være levende.</i></p> <p><i>D2: Gjøre språket forståelig.</i></p> <p><i>E2: Opprettholde samfunnet, uansett påkjenning.</i></p>	<p><i>Planen refereres til både som en kokebok og et verktøy. Felles for disse metaforene er at man snakker om enten en oppskrift, anvisning eller et hjelpemiddel for hvordan noe skal utføres, eller for hva man trenger for å løse en oppgave. Det kommer også frem at kommunen bruker både generiske og hendelsesspesifikke planer i sitt planverk. Dette kan grunne i at man har varierende kunnskap om hendelser og trenger variasjon i detaljgraden av hva vi gjerne ikke</i></p>
--	---	---	--

	<p><i>evner og hvordan vi er anlagt for å håndtere disse krisene er også veldig levende, og det må spille på lag med planen».</i></p> <p><i>D2: «Vi i kommunikasjonsavdelingen jobber med språket, og om dette bidrar i beredskapsplanen. Er den forståelig for folk flest, og er språket godt nok».</i></p> <p><i>E2: «Kommunen må kunne opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ha en viss kapasitet i sine tjenester, f.eks. så vi under pandemien at helsetjenester, sykehjem og andre viktige tjenester ble opprettholdt».</i></p>		<p>har like god kjennskap til.</p>
<p>Beredskapsplanlegging</p> <p>1. Forståelse av beredskapsplanlegging</p> <p>2. Viktige kriterier for god planlegging</p>	<p><i>A1: «Beredskapsplanlegging handler om på det overordnede nivået å gjøre en kartlegging og vurdering av risiko og sårbarhet og ha utarbeidet planer med tiltak for bestemte type hendelser på et overordnet plan».</i></p> <p><i>«Beredskapsplanlegging følger et fire årlig løp på en måte, men vi tilpasser det hele tiden til nye situasjoner som oppstår som vi ikke nødvendigvis hadde fanget opp».</i></p>	<p>A1: Kartlegging av risiko</p> <p>A2: Kompetanse</p> <p>B1: Handler om forberedelser</p> <p>B2: Felles situasjonsforståelse er nødvendig for god planlegging.</p> <p>D1: Handler om det vi gjør i forkant av noe uventet.</p>	<p>Riktig kompetanse, god kommunikasjon og felles situasjonsforståelse er viktige kriterier for å kunne lage gode beredskapsplaner.</p> <p>En utfordring med dette kan være å få alle involverte aktørene til å</p>

	<p><i>«Planer er en form for kompetanse, men det er en veldig stivnet form for kompetanse».</i></p> <p><i>«Det viktigste arbeidet vi gjør innenfor beredskap er jo forebyggende arbeid. Det er det aller, aller, aller viktigste og må dekke 90-95% av vårt arbeid er forebygging»</i></p> <p><i>«Pandemien var et godt eksempel på at kommunegrensene var meningsløse».</i></p> <p><i>A2: «Det viktigste kriteriet for beredskap er at organisasjonen er istandsatt på best mulig måte til å forutse hvor det kan skje ting, og den istandsettelsen handler selvfølgelig om planverk, men og om en levende og aktiv kompetanse som er i organisasjonen».</i></p> <p><i>B1: «Handler om nødvendige forberedelser man gjør for å kunne takle og håndtere det som måtte komme».</i></p> <p><i>«Vi er helt avhengig av samarbeid for at vi skal lykkes».</i></p> <p><i>B2: «For at vi skal kunne få en god plan, så er alle nødt til å</i></p>		<p>samarbeide og kommunisere effektivt. En levende og aktiv kompetanse er viktig for at man skal være istandsatt til å håndtere beredskapen på best mulig måte. Har man ikke kompetanse, har man heller ikke mulighet til å skape utvikling eller endring, noe som har stor effekt på beredskapsarbeid et i kommunen.</p>
--	---	--	---

	<p><i>være innforstått med hva er risikoen, og at vi er enige om den. Hvis vi ikke har et felles utgangspunkt, så går det ikke an å planlegge noe sammen heller».</i></p> <p><i>D1: «Beredskapsplanlegging er det som skjer før ting inntreffer, for å gi oss de verktøyene vi trenger».</i></p>		
<p>Kommunal beredskapsplikt</p> <p>1. Opplevelsen av krav</p> <p>2. Etterlevelse av plikten</p>	<p><i>A1: «Kommunen har fått en slags merkverdig mellomrolle mellom å være en koordinator og pådriver, uten at vi har noen form for myndighet». «Det er ingen mennesker eller organisasjoner som har nok kunnskap til å vite alt, vi er begrenset til å vite med den kunnskapen man har». «Ordet helhetlig er et sånn illusorisk begrep, og det er et overordnet ideal som aldri noen noen gang kommer til å nå».</i></p> <p><i>A2: «Jeg tror kanskje den største utfordringen kan være at det ikke alltid er helt tydelig nok hvilken type lov eller forskrift som ligger til grunn og som er nødvendig, og gir kommunen nødvendig hjemmelsgrunnlag, hvis</i></p>	<p><i>A1: Uklar grense for roller.</i></p> <p><i>Krav om helhetlig, betyr ikke «alt», men «alt vesentlige».</i></p> <p><i>A2: Uklart hvilken lov som ligger til grunn i enkelte situasjoner.</i></p> <p><i>Verden er ikke statisk og stabil, men i kontinuerlig forandring.</i></p> <p><i>B1: Lovverket hjelper å jobbe systematisk og helhetlig.</i></p> <p><i>B2: Det er utfordrende å</i></p>	<p>Det eksisterer noen uklare grensedragninger mellom at kommunen er pådriver uten noe form for myndighet. Dette kan oppleves som et gap mellom ambisjon og realitet.</p> <p>Forskriften plikter kommunen å arbeide helhetlig og systematisk, noe som ifølge informant A1 ikke er oppnåelig ettersom man ikke har mulighet til å totalt eliminere all</p>

	<p><i>beredskapsplikten krever at vi må utøve myndighet».</i></p> <p><i>«På en måte er en risiko- og sårbarhetsanalyse et ferskvareprodukt».</i></p> <p><i>B1: «Det er en del krav i lovverket som hjelper oss å jobbe mer systematisk og helhetlig for å ivareta beredskapen i kommunen».</i></p> <p><i>B2: «Jeg tror det å kommunisere risiko er veldig vanskelig og utfordrende, spesielt når det blir komplisert, det er komplekst, det er mange ansvarsområder som glir inn i hverandre og man blir påvirket internt og eksternt med farer og trusler».</i></p>	<p>kommunisere risiko.</p>	<p>risiko, vil det av den grunn alltid være risiko til stede, og man har ut ifra dette ikke mulighet til å dekke alle aspekter av risiko, noe forskriften plikter at man gjør.</p>
<p>Risiko</p> <p>1. Risikoforståelse</p> <p>2. Identifisering av risiko</p> <p>3. Håndtering av risiko</p>	<p><i>A1: «Sannsynligheten for at liv, helse eller andre verdier går tapt, eller at vi ikke klarer å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner i en bestemt situasjon».</i></p> <p><i>«Risiko eksisterer uavhengig av beredskap, risiko er en iboende egenskap i et samfunn, og du kan ikke ha et samfunn uten risiko».</i></p> <p><i>A2: «Det er ut ifra helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, og den analysen er basert på</i></p>	<p>A1: Sannsynlighet for at noe uønsket skal skje.</p> <p>A2: HROSen identifiserer 48 uønskede hendelser som til sammen utgjør risikobildet i Stavanger kommune.</p> <p>A3: Forebyggende</p>	<p>Risiko blir referert til som noe uønsket, i stadig endring og utenfor vår kontroll. Vi kan gjennom forebyggende arbeid begrense risiko, og forsøke å være i forkant av det uventede, men risiko handler om det</p>

	<p><i>tidligere års risiko og sårbarhetsanalyser og erfaringer».</i></p> <p><i>A3: «Det viktigste arbeidet vi gjør innenfor beredskap er jo forebyggende arbeid. Det er det aller, aller, aller viktigste og må dekke 90-95% av vårt arbeid, er forebygging».</i></p> <p><i>B1: «Risiko er dynamisk, det er i stadig endring, og det er da behov for å håndtere det på ulike måter og da må man gjerne ha ulike perspektiver på risiko for å kunne håndtere det».</i></p> <p><i>«Risiko handler om det som skjer i fremtiden».</i></p> <p><i>B2: «Vi har jo helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse som tar for seg 48 uønskede hendelser som kan inntreffe her i Stavanger kommune».</i></p> <p><i>B3: «Risiko håndteres med tiltaksplaner basert på de hendelsene vi identifiserer».</i></p> <p><i>C1: «Risiko er på en måte noe som skal være, noe som jeg tenker på at an skal ha, noe man skal ha kontroll på, men som ikke skal være høyere enn nødvendig».</i></p>	<p>arbeid er det viktigste.</p> <p>D1: Risiko er noe som må håndteres, uavhengig av planer.</p> <p>E1: Risiko handler om negative utfall.</p> <p>E2: HROSen må tilpasses kommunen. Ikke kopieres fra andre.</p>	<p>som skjer i fremtiden, og ettersom man ikke har mulighet til å kunne forutse alle fremtidige hendelser, vil noen derfor kategoriseres som uønsket.</p> <p>Tid, ressurser og prioriteringer er viktige elementer i håndteringen av risiko. Selve identifiseringen av risiko må tilpasses kommunen, og dette gjøres gjennom HROSen.</p>
--	--	---	--

	<p>D1: <i>«Risiko handler om mulighet. Det er en risiko for en fare, og en risiko for en uønsket hendelse, og det er en sjanse for noe skjer. Noe av den risikoen kan begrenses og noe kan ikke begrenses. Risiko er noe vi må leve med, og vi må håndtere risiko, uavhengig av hvor mye planer vi har».</i></p> <p><i>«Hvor mye ressurser skal man bruke på å begrense risiko, og hvor mye skal vi tåle å leve med risiko?».</i></p> <p>E1: <i>«Risiko er et abstrakt begrep, men jeg tenker umiddelbart på hendelser eller avvik som kan inntreffe i fremtiden, og som gir negative konsekvenser for liv og helse, miljø, materiell, omdømme m.m.</i></p> <p>E2: <i>«Det nytter ikke å bare kopiere en hvilken som helst ROS analyse, den skal og må være tilpasset den enkelte kommune. HROSen må bl.a. vurderes i henhold til lokale forhold, topografi, infrastruktur, aktuell næringsvirksomhet og klimaendringer».</i></p>		
--	---	--	--

5.6 Oppsummering av empiri og funn

Jeg skal i dette punktet liste opp en oppsummering med de 5 viktigste funnene fra informantintervjuene. Videre skal disse punktene danne grunnlaget for den videre diskusjonen i kapittel 6.

- Kommunens overordnede beredskapsplan er et hjelpemiddel og et operativt verktøy som viser hva man skal gjøre og hvordan når en uønsket hendelse inntreffer. Det fremkommer også at god kompetanse og erfaring er essensielt for å lage beredskapsplaner.
- Enkel og tydelig kommunikasjon i beredskapsplanen er viktig for at man skal kunne forstå hva man skal gjøre, og hvordan i ulike krisesituasjoner.
- Informantene ser på beredskapsplanlegging som en kontinuerlig prosess, og at dette er nødvendig ettersom risikobildet og samfunnet er i forandring og under utvikling. En kombinasjon av å bruke generisk og hendelsesspesifikke planer skal bidra til å dimensjonere hvilke utfordringer de uønskede hendelsene har for kommunen.
- Kommunen er helt avhengig av samarbeid med relevante beredskapsaktører for å lykkes, ettersom uønskede hendelser ikke kjenner kommunegrenser. Samarbeid kan være en utfordring, men felles risikoforståelse er grunnleggende i planleggingsprosessen.
- Kommunen identifiserer risiko ut ifra en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Formålet med analysen er å etablere en felles forståelse av risikobildet og behovet for beredskap.

6.0 Diskusjon

I dette kapittelet trekker jeg linjer mellom teori, funn fra intervjuene og dokumentene som jeg har benyttet meg av for videre å kunne svare på problemstillingen i konklusjonen. Kapittelet deles inn i etter hovedfunn i empirikapittelet, og oppgavens 3 forskningsspørsmål vil besvares underveis.

6.1 Beredskapsplan

I denne delen vil jeg diskutere beredskapsplan som er et av hovedfunnene for hvordan kommunen arbeider med risiko i sitt beredskapsarbeid. I den sammenheng vil jeg også ta for meg første forskningsspørsmål som er; *Hvordan arbeider Stavanger kommune mot uønskede hendelser?*

6.1.1 Kommunens overordnede beredskapsplan

Ifølge teorien er alle norske kommuner pålagt en generell beredskapsplikt gjennom sivilbeskyttelsesloven. Beredskapsplikten pålegger alle kommuner å drive ett systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig godt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (Engen et al., 2021, s. 323). I beredskapsplikten inngår det også at man skal gjennomføre en kartlegging av potensielle uønskede hendelser som kan forekomme, sammenstille resultatene i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og med utgangspunkt i denne utarbeide en egen beredskapsplan. Informantintervjuene gjenspeiler at kommunen følger beredskapsplikten og har et godt beredskapsarbeid sett i lys av hva sivilbeskyttelsesloven plikter kommunen å gjøre. Hva som menes med et godt beredskapsarbeid, kan ses i sammenheng med at kommunen har en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse hvor det er identifisert 48 uønskede hendelser som potensielt kan inntreffe kommunen, og på bakgrunn av dette har utarbeidet en overordnet beredskapsplan. Det fremkommer at det viktigste målet til kommunen er å beskytte liv, helse og opprettholde viktige samfunnsfunksjoner. Den overordnede beredskapsplanen skal beskrive hvem som gjør hva i ulike hendelser, og hvordan det skal gjøres. På denne måten skal planen sikre at hvis en uønsket hendelse oppstår, så har kommunen tiltakskort som et verktøy for å håndtere risiko når uønskede hendelser har inntruffet. Bruk av tiltakskort et eksempel på at kommunen følger de nasjonale beredskapsprinsippene i sin beredskapsopplæring og etterlever de proaktive prinsippene i sin beredskapsledelse. Kommunens tiltakskort som er laget på bakgrunn av risiko- og sårbarhetsanalyse, kan linkes til ansvarsprinsippet og nærhetsprinsippet som handler om at kommunen tar ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, gjør nødvendige beredskapsforberedelser samt at kommunen forsøker å håndtere uønskede hendelser på lavest mulig nivå.

6.1.2 Enkel og tydelig kommunikasjon i planverket

Samtlige av informantene bruker metaforer som verktøy og kokebok for å beskrive hva en beredskapsplan er. Felles for et verktøy eller en kokebok kan være at man snakker om en oppskrift, anvisning eller et hjelpemiddel for hvordan noe skal utføres, eller for hva man trenger for å løse en oppgave. Dette kan også ses i relasjon til teorien som sier at den overordnede beredskapsplanen skal være en praktisk håndbok og et operativt verktøy (Overordnet beredskapsplan, 2022). Dette viser at hensikten med beredskapsplanen også samsvarer med hva informantene tolker at hensikten med planen skal være. Beredskapsplanen utarbeides ved å ta utgangspunkt i en risiko- og sårbarhetsanalyse. Analysen sier noe om

hvilke farer og trusler man anser er relevante som kan inntreffe, mens beredskapsplanen sier noe om hvordan vi skal håndtere disse hendelsene. På samme måte brukes en kokebok til å si noe om hvilke ingredienser man trenger, og på bakgrunn av dette følge oppskriften. Hvis oppskriften i en kokebok er utformet på en slik måte at det ikke er forståelig, vil dette gå mot hensikten med kokeboken ved at det oppstår misforståelser. Et likhetstrekk mellom en kokebok og en beredskapsplan, er at beredskapsplanen skal være forståelig og kortfattet for at man skal kunne bruke den, på samme måte som en kokebok. Dette bygger også på teorien om at beredskapsplanen skal være utformet og skrevet på en slik måte at den blir forståelig for alle involverte aktører (Engen et al., 2021, s. 334). Tydelig kommunikasjon og språk anses derfor som viktige kriterier og er essensielt for en god beredskapsplan.

6.1.3 En kontinuerlig prosess

Teorien sier at den overordnede beredskapsplanen er et av de viktigste virkemidlene i kommunens oppfølging av kommunal beredskapsplikt (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2018, s. 24). Direktøren i Stavanger viktiggjør planleggingens prosess fremfor selve beredskapsplanen, da beredskapsplanen refereres til en stivnet form for kompetanse. *«Planen er en form for kompetanse, men det er en veldig stivnet form for kompetanse»*. Her kan man også trekke en link til teorien. Quarantelli (1998) beskriver viktigheten med at beredskapsplanlegging foregår som en kontinuerlig prosess, fremfor et håndfast produkt (Quarantelli, 1998). I denne sammenheng kan vi se på beredskapsplanen i kommunen som et håndfast produkt, og et dokument som er laget med den kompetansen man har tilgjengelig. Ut ifra en slik tolkning, vil beredskapsplanen regredere som følge av en verden i utvikling og endringene i samfunnet. Dette vil på samme tid fremheve viktigheten med kontinuerlig beredskapsarbeid for å kunne avdekke nye potensielle risikoer. Ifølge Gangdal & Angeltveit (2014) er det avgjørende å vektlegge selve planleggingsprosessen fremfor det ferdige dokumentet, fordi det er som følge av prosessen at en kan bygge et godt utgangspunkt når en hendelse oppstår. Samtlige av informantene hevder at beredskapsplanlegging er en pågående kontinuerlig prosess som pågår hele tiden, og at dette er nødvendig ettersom risikobildet i samfunnet alltid er i endring. Direktøren i Stavanger sier. *«Det viser på en måte planens ubrukelighet, mens planleggingens fortreffelighet»*. Ut ifra en slik tolkning kan det virke som at svakheten med beredskapsplaner er det faktum at de jevnlig må oppdateres for å være gjeldende for et samfunn i utvikling.

6.2 Beredskapsplanlegging

I neste del vil jeg diskutere beredskapsplanlegging, som er en viktig del av kommunens beredskapsarbeid. Jeg vil også ta for meg det andre forskningsspørsmålet som er; *Hva er viktige kriterier for god planlegging av beredskap?*

6.2.1 Samarbeid med relevante beredskapsaktører

Ifølge Engen et al. (2021) skal kunnskap og kompetanse om beredskapsplanlegging, trusler og mulige løsninger medfører at beredskapsplanlegging bør inkludere alle tilgjengelige ressurser og kompetanser både offentlig, privat og frivillig (Engen et al., 2021, s. 329). Mitt inntrykk etter informantintervjuene er at Stavanger kommune er flinke til å inkludere viktige aktører fra forskjellige fagfelt og bruke de personene som er relevante for beredskapsarbeidet med i planleggingsprosessen. Beredskapsrådgiver i kommunen sier blant annet «*Vi er helt avhengig av samarbeid for at vi skal lykkes*». Et slik sitat kan bygge på teorien om kommunikativ planlegging, som sier at alle deltakerne som representerer viktige interesser i saken skal være med (Innes, 1998). Dette er også et eksempel på kommunens etterlevelse beredskapsplikten som sier at kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv, skade på helse, miljø eller materielle verdier (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011). At Stavanger kommune samarbeider med andre aktører som har et ansvar for beredskapsarbeid tenker jeg er positivt. Dette er også viktig fordi samfunnssikkerhetsutfordringene følger ikke nødvendigvis kommunegrensene. Direktøren sier blant annet at «*Pandemien var et godt eksempel på at kommunegrensene var meningsløse*». Noe som viser viktigheten med samarbeid på tvers av kommunegrensene. Det fremkommer gjennom intervju at et av de viktigste kriteriene i beredskapsplanlegging er samarbeid med relevante beredskapsaktører. Stavanger kommune samarbeider med blant annet DSB, ulike direktorater, Statsforvalteren, nødetatene, Sivilforsvaret og Lnett. Samarbeidspartnerne blir nevnt av flere informanter, noe som øker troverdigheten i at dette er sant. Fra en annen side kan det at samarbeidspartnerne blir nevnt av flere informanter tyde på at man ikke har mulighet til å arbeide med risiko i form av uønskede hendelser alene. Man kan argumentere for at styrken med å inkludere relevante beredskapsaktører, er at istedenfor at avgjørelser kun baserer seg på beredskapsledelsen i kommunen, skaper samarbeid en større bredde og tyngde i avgjørelsene. Flere hoder som tenker sammen, bidrar også til læring samtidig som at man kan utnytte kompetansen til hverandre, og på denne måten danne en felles risikoforståelse. Et slik samarbeid kan ses i lys av teori om samvirkeprinsippet som sier at kommunen skal sikre best mulig samarbeid med

relevante aktører og virksomheter, både når det gjelder forebygging, beredskap og krisehåndtering (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 21). Vi ser også at arbeidet kan ses i sammenheng med plan- og bygningsloven §3-1 som vektlegger at planleggingsarbeidet skal fremme helhet ved ulike sektorer, og at oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samarbeid om oppgaveløsning mellom ulike sektormyndigheter (Plan- og bygningsloven, 2008, §3-1).

Mesteparten av samfunnssikkerhetsarbeid handler om planlegging for å forhindre at uønskede hendelser skjer (Engen et al., 2021, s. 320). Etter hva jeg forstår ut ifra intervju og teorien, så handler forebygging i denne sammenheng om det arbeidet som gjøres på et strategisk nivå, før en ulykke skjer. Man kan argumentere for at behovet for å forebygge henger sammen med at Stavanger er en stor kommune med mange innbyggere, og man har et stort ansvar for å ivareta sikkerheten til innbyggerne. Direktøren sier. *«Det viktigste arbeidet vi gjør innenfor beredskap er jo forebyggende arbeid. Det er det aller, aller, aller viktigste og må dekke 90-95% av vårt arbeid er forebygging»*. Med det kan man si at forebyggende arbeid er noe av det viktigste Stavanger kommune gjør i arbeidet med å identifisere risiko.

6.2.2 Generisk og hendelsesspesifikk planer

Ifølge direktøren klarer man ikke å forutse alle detaljene av en hendelse. Man kan da spørre seg, hvor detaljert skal beredskapsplanen være når man ikke har kapasitet til å vite alle detaljene rundt en risiko? Ifølge Engen et al. (2021) bør en plan være generisk heller enn hendelsesspesifikk, og med det bør planleggingen basere seg på noen generelle prinsipper og ikke resultere i veldig detaljerte planer (Engen et al., 2021, s. 331). Beredskapsrådgiver sier at Stavanger kommune bruker både generiske og detaljerte planer. *«Noe er generisk generelt, mens noe er spesifikt ut av risikovurderingene som man har gjort for hva man skal håndtere»*. En slik forklaring tyder på at kommunen fokuserer på begge deler, noe jeg tenker kan være en god ide. Ingen mennesker eller organisasjoner har nok kunnskap til å vite alt, og at vi er begrenset med den kunnskapen man har. Uønskede hendelser kan fort føre til at man blir sendt tilbake til starten av planleggingsfasen, ettersom man ikke hadde nok kunnskap rundt omfanget. Selv om man ikke har mulighet til å forutse alt, kan man redusere konsekvensene av de uønskede hendelse ved at man på forhånd har generiske eller hendelsesspesifikke planer som setter fart på beredskapen, enten det er planer med uønskede hendelser man er godt kjent med eller mindre kjent med.

6.3 Kommunal beredskapsplikt

Forskrift om kommunal beredskapsplikt omfatter kommunene som myndighet for sitt geografiske område, som virksomhet og som pådriver ovenfor øvrige aktører (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, §1). Som det fremkommer i kapittel 5, opplever samtlige av informantene kravene i beredskapsplikten som greie, men samtlige legger til at det eksisterer uklare grensdragninger og utydelige ansvarsforhold i beredskapsplikten. At flere av informantene ikke har kjennskap til hvilket ansvar de har, bortsett fra helt elementære ting synes jeg var merkelig. Forskriften sier at kommunen skal være myndighet for sitt geografiske område. Gjennom informantintervjuene kommer det frem at kommunen skal være pådriver, men at de ikke har noe form for myndighet. Min tolkning er at det foreligger forvirringer i ansvarsforhold, som kan henge sammen med at det eksisterer et gap mellom ambisjon fra forskriftens side, og realitet fra kommunens side.

6.3.1 Helhetlig og systematisk

Forskrift om kommunal beredskapsplikt stiller krav til helhetlig og systematisk i eget samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Gjennom intervjuene opplever jeg ikke at det systematiske arbeidet i Stavanger kommune utgjør særlige utfordringer. Det kommer frem at lovverket hjelper kommunen å jobbe mer systematisk ved at det settes krav til at kommunen skal oppdatere beredskapsplanen årlig, samarbeide med relevante aktører, og med utgangspunkt i helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen som oppdateres hvert fjerde år, utarbeide en overordnet beredskapsplan. Med det kan man argumentere for at kravene i den kommunale beredskapsplikten hjelper kommunen å arbeide systematisk, ved at man har et eget system i kommunen for det arbeidet som skal gjøres. Dette kan ses i tråd med hva Aven et al (2004) sier om sikkerhetsmål som uttrykker en tilstand eller et sikkerhetsnivå som kommunen ønsker å oppnå på kort eller lang sikt, og kommunens mål som går på å opprettholde liv, helse og samfunnsviktige funksjoner (Aven et al., 2004, s. 71). Med det har Stavanger kommune et sett med mål, og kravene i beredskapsplikten hjelper kommunen å arbeide systematisk for å nå disse målene.

Ifølge beredskapsplikten skal kommunen også arbeide helhetlig. Vi kan da spørre oss, skal kommunen ta hensyn til alle risikoer som potensielt kan oppstå innenfor kommunens geografiske område? Det fremkommer gjennom intervjuene at helhetlig refereres til noe uoppnåelig. Direktøren sier «*Ordet helhetlig er et sånn illusorisk begrep, og det er et overordnet ideal som aldri noen noen gang kommer til å nå*». Ser vi en slik tolkningen i sammenheng med teori, sier Aven (2022) at det alltid vil være usikkerhet knyttet til fremtiden,

om hendelsene, ulykken eller angrepet vil inntreffe eller ikke, og hva vil konsekvensene av disse hendelsene bli (Aven, 2022, s. 58-59). Et likhetstrekk mellom begrepet helhetlig og risiko, er at det ligger en usikkerhet knyttet til fremtiden når det gjelder hva vi enda ikke har erfart. Stavanger er en stor kommune, med et komplekst risikobilde grunnet størrelse og innbyggertall. Etersom man ikke oppnår et risikofritt samfunn, kan helhetlig i denne sammenheng betyr at kommunen skal dekke alt vesentlig og at det ikke skal være store områder som skal være utelatt når det gjelder potensielle risikoer for uønskede hendelser som kan oppstå i kommunen.

6.4 Risiko

I siste del av diskusjonen skal jeg se på hvordan informantene opplever begrepet risiko, og med det, trekke inn tredje forskningsspørsmålet som er; *Hvordan er relasjonen mellom risiko og beredskap?*

6.4.1 Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse

Man kan se likhetstrekk mellom samtlige av informantene når det gjelder deres forståelse av hva som er risiko. Risiko blir referert til noe man bare må leve med, og noe som er en iboende egenskap i samfunnet vårt. Samtidig kommer det også frem at vår oppfattelse av risiko er i kontinuerlig forandring som følge av at verden ikke er statisk og stabil. En slik forklaring kan ses i sammenheng med hva Njå et al. (2020) sier om risiko. «*Vår forestilling om risiko er i kontinuerlig endring*». (Njå et al., 2020, s. 34). Man kan argumentere for at risiko alltid vil eksistere uavhengig av hvor mye beredskap og planer man har laget, hvor mye kompetanse og ressurser som er i kommunen, og hvor mange ROS-analyser vi har. På bakgrunn av hva informantintervjuene sier, kan man uansett si at beredskapsplanene og risikoanalysene er viktige verktøy som kommunen bruker for å redusere både sannsynlighet og konsekvensene av uønskede hendelser.

Teorien sier at risiko er et produkt av sannsynlighet for en hendelse inntreffer og konsekvensene dersom den inntreffer (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 28). Sett i lys av teori og informantintervju, kommer det frem at Stavanger kommune arbeider med risikoidentifisering gjennom en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse som er basert på tidligere analyser og erfaringer. Analysen vurderer 48 uønskede hendelser som sammen utgjør risikobildet for kommunen, og som danner grunnlag for kommunens målrettede arbeid for å redusere risiko. Jeg tror at ved å kartlegge risiko på en systematisk måte slik det kommer frem at kommunen gjør, har man også mulighet til å iverksette nødvendige tiltak i forkant. Dette kan også bidra

til å redusere sannsynligheten for at den uønskede hendelsen oppstår. Sett fra et strategisk nivå kan man også se på kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse som et verktøy som bidrar til å forebygge at hendelser ikke skal skje. At Stavanger kommune bruker helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse som verktøy for å identifisere risiko, støtter opp til hva Plan- og bygningsloven §3-1 «oppgaver og hensyn i planlegging etter loven» sier at kommunen skal gjøre. På denne måten kan kommunen redusere sannsynligheten for uønskede hendelser gjennom forebyggende arbeidet med fokus på risikoidentifisering slik vi også kan se i risikoanalyseprosessens første trinn (Aven et al., 2007, s. 23).

6.4.2 Beredskap som et forsøk på å begrense risiko

Fra den ene siden ser vi det viktigste målet til Stavanger kommune som er å opprettholde liv, helse og samfunnsfunksjoner. Fra den andre siden ser vi 48 uønskede hendelser som er representert i kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Ut ifra dette har vi en spenning mellom kommunens mål, og 48 risikoer som kommunen representerer. Når en uønsket hendelse oppstår, må kommunen på best mulig måte kunne håndtere denne hendelsen, men da blir fokuset på konsekvensreducerende tiltak ettersom hendelsen har skjedd. Her er vi inne på andre trinn i risikoanalyseprosessen som handler om hvilke barrierer man har for at de initierende hendelsene ikke skal resultere i alvorlige konsekvenser (Aven et al., 2017, s. 65). Samtlige av informantene sier at beredskap er en viktig ressurs i det noe har skjedd. Ifølge teorien er beredskap «*planlagte og forberedte tiltak som gjør oss i stand til å håndtere og redusere konsekvenser av det inntrufne*» (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 22). På bakgrunn av hva informantene sier og teori, kan beredskap være en måte å organisere ressurser og kompetanse på som gjør at man er bedre stilt til å håndtere risiko enn hvis vi ikke hadde beredskap. Med det kan beredskap ses på som et forsøk på å svare ut og begrense risikoer etter at noe har skjedd, og på denne måten redusere konsekvensene. Man kan også argumentere for at beredskap er noe kommunen systematisk har bygget opp som et slags system, mens risiko er noe som eksisterer uavhengig av beredskap og hvor mange system man har laget.

Så selv om man ikke kan eliminere all risiko, kommer det frem gjennom intervjuene at kommunen har et kontinuerlig beredskapsarbeid med fokus på å redusere sannsynligheten for uønskede hendelser gjennom risikoanalyser, og konsekvensreducerende tiltak gjennom beredskapsplaner med hensikt om å minimere konsekvensene hvis en hendelse har oppstått. Ut ifra dette tenker jeg at samfunnssikkerhetsarbeidet i Stavanger kommune er et eksempel på et systematisk og helhetlig beredskapsarbeid sett i lys av sivilbeskyttelsesloven som pålegger

kommunen ansvaret for å drive ett systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, med formål om å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritiske infrastruktur ved uønskede hendelser i samfunnet. Med det kan man si at det strategiske beredskapsarbeidet som skjer i kommunen i forkant av hendelser, legger grunnlag for at man har beredskapsressursene på plass hvis det oppstå uønskede hendelser.

7.0 Konklusjon

Oppgaven har hatt som formål å belyse hvordan Stavanger kommune tar høyde for risiko i beredskapsarbeidet sitt. For å svare på problemstillingen min valgte jeg 3 forskningsspørsmål: Hvordan arbeider Stavanger kommune mot uønskede hendelser? Hva er viktige kriterier for god planlegging av beredskap? Hvordan er relasjonen mellom risiko og beredskap?

Basert på oppgavens semistrukturerte intervju og dokumentanalyser, fremkommer det 5 punkter som tar for seg hvordan Stavanger kommune tar høyde for risiko. Kommunen tar høyde for risiko ved å ta utgangspunkt i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, og basert på denne lager generiske planer som dimensjoneres ut ifra hvilke utfordringer de uønskede hendelsene har for kommunen. Resultatet er en overordnet beredskapsplanen som er et av de viktigste virkemidlene i kommunens oppfølging av den kommunale beredskapsplikten. Et slik arbeid i kommunen reflekterer også hva sivilbeskyttelsesloven §14 og §15 plikter kommunen å gjøre i sitt beredskapsarbeid. En levende kompetanse i kommunen, enkelt og forståelig språk i planverket, et godt samarbeid med beredskapsaktører og en felles risikoforståelse er viktige kriterier som gjenspeiles blant informantene og som påvirker hvordan kommunen arbeider mot risiko. Vi har også sett at beredskapsplanlegging er en kontinuerlig prosess og regnes som et av de viktigste verktøyene i arbeidet mot et tryggere samfunn. Kommunen følger lovkravene i beredskapsplikten, men det blir også sagt at kravene kunne vært mer tydelige når det gjelder ansvarsforhold og kommunens skille mellom rolle som pådriver og myndighet. Min forståelse etter intervjuene, er at informantene er bevist på at risiko i form av uønskede hendelser vil oppstå, men at kommunen skal være forberedt til å håndtere de når de inntreffer. Fra et strategisk nivå vil hovedpunktene jeg har kommet frem til i oppgaven være viktige kriterier for Stavanger kommunes forebyggende arbeid mot risiko, og for å være istandsatt på best mulig måte når det uventede skjer.

7.1 Videre forskning

I denne oppgaven ønsket jeg å fokusere på perspektivene til de som på en eller annen måte er involvert i beredskapsarbeidet i Stavanger kommune, sett i lys fra et strategisk nivå. I sammenheng med dette ville det vært interessant om en fremtidig studie kunne forsket på hvordan ulike kommuner håndterer uønskede hendelser. Det er 356 kommuner i landet som alle varierer med tanke på størrelse, ressurser og kompetanse, og det er nærliggende å tro at det vil være forskjeller i håndteringen av uønskede hendelser om vi skulle sammenlignet Stavanger kommune med en mindre norsk kommune.

Referanseliste

- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H. & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Universitetsforlaget.
- Aven, T. & Renn, O. (2010). *Risk Management and Governance: Concepts, Guidelines and Applications*. Springer.
- Aven, T. (2022). *Risiko og risikovitenskap: Fortellinger og refleksjoner*. Universitetsforlaget.
- Aven, T. (2015). *Risikostyring: grunnleggende prinsipper og ideer* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Aven, T. (2020). *The science of risk analysis: Foundation and practice*. Routledge, Taylor & Francis Group.
- Aven, T., Røed, W. & Wiencke, H. S. (2017). *Risikoanalyse* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Aven, T. & Thekdi, S. (2022, 25. mai). *Risk Science (2): Risk assessment* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=eRVCygdFEQ>
- Bjelland, B. & Nakstad, E. R. (2021). *Beredskap, kriseledelse og praktisk skadestedsarbeid*. (2. utg.). Gyldendal.
- Blaikie, N. (2010). *Designing social research: The logic og anticipation*. (2. utg.). Cambridge
- Blaikie, N & Priest, J. (2019). *Designing social research* (3. Utg.). Polity
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). *Using thematic analysis in psychology*. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2).
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. (4. Utg.). Oxford university press.
- Danermark, B., Ekström, M., Jakobsen, L. & Karlsson, J. C. (2002). *Explaining society: An introduction to critical realism in the social sciences*. Routledge.
- Dalland, O. (2017). *Metode og oppgaveskriving*. (6. utg.). Gyldendal Akademisk.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2018). *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Hentet fra: https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieell/veiledere/veileder_til_forskrift_om_kommunal_beredskapsplikt.pdf

- Engen, O. A. H., Gould, K. A. P., Kruke, B. I., Lindøe, P. H., Olsen, K. H., & Olsen, O. E. (2021). *Perspektiver på samfunnssikkerhet* (2. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Engen, O. A. H., Kruke, B. I., Lindøe, P. H., Olsen, K. H., Olsen, O. E., Pettersen, K. A. (2016). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Cappelen Damm Akademisk.
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt. (2011). Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret. (FOR-2011-08-22-894). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894>
- Furevik, E. (2012). *Sivilbeskyttelsesloven – En praktisk og juridisk veileder*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gangdal, J. & Angeltveit, G. (2014). *Krise: Forebygging, Beredskap, Håndtering, Kommunikasjon*. Fagbokforlag.
- Gillham, B. (2005). *Research interviewing: The range of techniques*. Maidenhead: Open University Press.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fagbokforlaget.
- Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action. Reason and Rationalization og society*. Cambridge: Polity Press.
- Halvorsen, K. (2008). *Å forske på samfunn: En innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Cappelen Akademiske Forlag.
- Hammervoll, T. (2014). *Beredskapslogikk*. Fagbokforlaget.
- Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. (2019). Stavanger kommune.
<https://www.stavanger.kommune.no/samfunnsutvikling/planer/hros2020/#10704>
- Innes, J. (1998). *Information in communicative planning. American planning association journal*. Winter 1998.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. (3. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Jacobsen, C. I. (2010). *Forståelse, beskrivelse og forklaring*. (2. utg.). Høyskoleforlaget.
- Lindøe, P. H. (2018). *Risiko, tillit og kontroll: Et aktørperspektiv på risikostyring*. Gyldendal.
- Lupton, D. (1999). *Risk: Second edition*. Routledge

- Meld. St. 10 (2016-2017). *Risiko i et trygt samfunn*. Justis- og beredskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20162017/id2523238/?ch=1>
- Meld. St. 5 (2021-2022). *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20202021/id2770928/?ch=1>
- Njå, O., Sommer, M., Rake, E. L. & Braut, G. S. (2020). *Samfunnssikkerhet: Analyse, styring og evaluering*. Universitetsforlaget.
- NOU 2000: 24. (2000). *Et sårbart samfunn - utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Justis- og beredskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-24/id143248/>
- Olsen, O. E., Mathiesen, E. R. & Boyesen, M. (2008). *Media og krisehåndtering: En bok om samspillet mellom journalister og krisehåndterere*. Høyskoleforlaget.
- Overordnet beredskapsplan. (2022). Stavanger kommune.
<https://www.stavanger.kommune.no/siteassets/samfunnsutvikling/beredskap/overordnet-beredskapsplan---administrativ-del.pdf>
- Plan- og bygningsloven. 2008. *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*. (LOV-2008-06-27-71). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>
- Quarantelli, E. L. (1998). *Major criteria for judging disaster planning and managing their applicability in developing countries*. Disaster Research Center.
- Rausand, M & Utne, I. B. (2009). *Risikoanalyse – teori og metoder*. Tapir akademisk forlag.
- Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse – kvalitative metoder i samfunnsfag*. Universitetsforlaget.
- Sivilbeskyttelsesloven. (2010). *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)* (LOV-2010-06-25-45). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45>
- St.meld. nr. 17 (2001-2002). *Samfunnssikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ee63e1dd1a16409fa0bb737bfda9279a/no/pd/fa/stm200120020017000dddpdfa.pdf>

Sverdrup, S. (2020). *Bachelor- og masteroppgaver i sosial- og helsefag: Råd og vink. Skritt for skritt*. Cappelen Damm Akademisk.

Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode*. (4. utg.). Bokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: design and methods* (6. Utg.). SAGE.

VEDLEGG 1 Informasjon og samtykkeskjema

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke hvordan Stavanger kommune arbeider med risiko i beredskapsplanleggingen og beredskapsarbeidet sitt. I dette skrivet ønsker jeg å gi deg informasjon om målet for prosjektet og hva en deltagelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med prosjektet er å bidra til økt forståelse for hvordan Stavanger kommune arbeider med risiko i beredskapsarbeidet sitt. I dag er Stavanger kommune pålagt å arbeide kontinuerlig med sikkerhets- og beredskapsarbeid for å kunne ivareta innbyggernes trygghet og sikkerhet. I min oppgave ønsker jeg å se på hvordan kommunen arbeider med samfunnsikkerhet med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier. I den forbindelse er fokuset i oppgaven rettet mot risiko, og handler utelukkende om de negative uønskede hendelsene som Stavanger kommune må ta høyde for i beredskapsarbeidet sitt.

Hvem er ansvarlige for forskningsprosjektet?

Universitetet i Stavanger (UiS)

Hva innebærer det for deg å delta

Jeg ønsker å intervju deg i kraft av din posisjon i Stavanger kommune. For å belyse min problemstilling samt forskningsspørsmål vil jeg bruke kvalitativt intervju og dokumentanalyse som forskningsmetode. Varigheten på intervjuer vil være ca. 30-60 min, og vil omhandle dine holdninger, tanker, vurdering og erfaringer rundt arbeid med beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid i kommunen. All informasjon jeg får av deg vil bli behandlet konfidensielt. Det er kun jeg som vil ha tilgang og opplysningene vil bli registrert med lydopptak og transkribert, og oppbevart på én datamaskin. Lydopptakene vil bli slettet umiddelbart etter transkribering, slik at informantene ikke vil kunne gjenkjennes i en publikasjon.

Det er frivillig å delta

Det er selvsagt frivillig å delta i studien, og om du ønsker kan du trekke ditt samtykke når du måtte ønske, uten å måtte oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil all informasjon du har gitt bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – oppbevaring og bruk av din informasjon

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene som er presentert i dette skrivet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Opplysninger som kan identifisere deg vil bli anonymisert i masteroppgaven.

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)
- Å sende klage til personvernombudet eller datatilsynet om behandlingen av dine personvernopplysninger

Hva gir meg rett til å behandle personopplysninger om deg?

Behandling av opplysninger er basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Rolf Jegervatn fra Universitetet i Stavanger (UiS) har Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til forskningsprosjektet, ønsker gjennomlesning av sitater fra deg og øvrig databasert på ditt intervju, eller vil trekke deg fra prosjektet:

-Faglig ansvarlig for forskningsprosjektet, Marja Katariina Ylönen:

marja.k.ylonen@uis.no / tlf: 518 31 506

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55582117

Med vennlig hilsen,

Sondre Strømfjord

Marja Katariina Ylönen

Samtykkeerklæring

Jeg har lest informasjonen om studien, og samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet.

.....

(Deltakers navn og dato)

VEDLEGG 2 Intervjuguide

Begrepsforståelse

- Hva er en beredskapsplan?
- Hva betyr risiko for deg?
- Hva er beredskapsplanlegging?
- Hva tenker du når du hører begrepet «samfunnssikkerhet»?

Beredskapsplan

- Hvilke mål og strategier for samfunnssikkerhet og beredskap har kommunen?
- Hvordan arbeider kommunen med beredskapsplanen?
- Hvilke utfordringer har dere med arbeidet med beredskapsplanen?
- Er forskriften tydelig på hva beredskapsplanen skal inneholde?

Beredskapsplanlegging

- Hvordan arbeides det med beredskapsplanlegging i Stavanger kommune?
- Hva er de viktigste kriteriene for god planlegging av beredskap?
- Hvilke aktører er involvert i prosessen? Interne/eksterne aktører
- Hvem er det kommunen samarbeider med i arbeidet med beredskap?
- Blir beredskapsplanleggingen til kommunen basert på erfaringsbaserte hendelser?

Kommunal beredskapsplikt

- Hvordan oppleves kravene i den kommunale beredskapsplikten?
- Hva anser dere som de største utfordringene som Stavanger kommune står overfor i forhold til å etterleve beredskapsplikten?
- Hvordan reflekterer etterlevelsen av den kommunale beredskapsplikten deres oppfattelse av arbeidet med beredskapsarbeid i kommunen?

Risiko

- Hva er relasjonen mellom risiko og beredskap?
- Hvordan forstår du risiko?
- Hvordan identifiserer Stavanger kommune risiko?
- Hva er Stavanger kommunes forståelse av risiko?
- Hvordan håndterer dere risiko?
- Hva er de mest relevante risikoene?
 - Hvilke nye risikoer må kommunen forberede seg på?
- Benytter Stavanger kommune seg av Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) når det gjøres

risikovurderinger?

- Hvis ikke, hvem samarbeider dere med?