



Universitetet
i Stavanger

DET TEKNISK-NATURVITENSKAPELIGE FAKULTET

MASTEROPPGAVE

Studieprogram/spesialisering:

MSAMAS
Master i Samfunnsikkerhet

Vårsemesteret, 2018

Åpen / ~~Konfidensiell~~

Forfattere:

Jørgen Raste
Joachim Simen Sneen

(signatur forfattere)

Fagansvarlig:

Ole Andreas Hegland Engen

Veileder(e):

Eivind L. Rake

Tittel på masteroppgaven:

«Samordning av beredskap er fremdeles problematisk»

En kvalitativ studie av suksesskriterier og utfordringer for samordning av beredskap i norske kommuner.

Engelsk tittel:

“Contingency collaboration is still problematic”

A qualitative study of success criteria and challenges for contingency collaboration in Norwegian municipalities.

Studiepoeng: 30

Emneord: Samfunnsikkerhet, Beredskap, Samordning, Kultur, Sikkerhetskultur, Kommune, Risikoforståelse, Risiko, Beredskapsplan, Læring, Beredskapsøvelse, Beredskapsplanlegging, Planlegging, Kommunikativ planlegging, Nødetat, Collective Mindfulness,

Sidetall: 87

+ vedlegg/annet: 96

Stavanger, 15.06.2018

Førord

Denne oppgaven markerer avslutningen på to lærerike, spennende og utfordrende år på masterstudiet i samfunnsikkerhet. Oppgaven retter seg mot aktører som er involvert i kommunal beredskapsplanlegging og andre interesserte.

Vi ønsker først og fremst å takke vår veileder Eivind L. Rake for solide tilbakemeldinger og innspill underveis i arbeidet. Uten denne støtten ville ikke oppgaven vært mulig å gjennomføre.

Samtidig ønsker vi å rette en stor takk til alle venner, kjæreste, familie og nære som har gitt oss støtte og muligheten til å tenke på andre ting i arbeidsprosessen.

Sist, men absolutt ikke minst vil vi takke våre informanter. Dere har ikke bare gjort oppgaven mulig ved at dere satte av tid til å la oss intervju dere, men dere har også gitt oss verdifull innsikt og erfaring innen feltet vi studerer.

Denne oppgaven har mottatt finansiell støtte fra Skadeforebyggende Forum (skafor.org). Deres støtte har vært svært hjelpelig i en krevende tid og gjort det enklere for oss å fokusere på denne masteroppgaven.



**Skadeforebyggende
forum**

«For sannheten er den at det er varige grunnleggende verdier som i første rekke bærer lagpresentasjoner fremover. Verdier nedfelt i en samlende filosofi, som over tid skaper en kultur av og for mennesker som er villige til å utføre prestasjonshandlinger gjennom et samarbeid som kommer innenfra – samhandling»

Nils Arne Eggen, fra boken: “Godfoten” (2010, s. 21-22)

Jørgen Raste og Joachim Sneen
Stavanger, 15. juni 2018

Sammendrag

Hensikten med denne oppgaven er å undersøke suksesskriterier og utfordringer for samordning mellom kommunale beredskapsaktører i Norge. Suksesskriterier vil i vår sammenheng forstås som hvordan man kan fremme en samordning mellom ulike beredskapsaktører i en forberedende beredskapsfase.

Et av hovedfunnene til 22.juli-kommisjonen (NOU, 2012: 14) var at det i Norge er en problematikk knyttet til samordning av beredskap. Kommisjonen pekte på kulturelle utfordringer knyttet til samhandling på tvers av organisatoriske grenser. I ettertid har SINTEF gitt ut sluttrapporten NEXUS av forskningsprosjektet *The next disaster – Collaboration, risk communication and action capacity after the 22/7 terror*. Forskningsprosjektet tok for seg endring og læringsprosesser etter terroren i 2011. De finner få tegn til at samordningsproblemet er løst. I denne oppgaven er det gjennom dybdeintervjuer med åtte beredskapsaktører blitt identifisere hvilke utfordringer som bidrar til samordningsproblemet, og hvilke kriterier som skal til for å løse disse utfordringene. Vi har begrenset vårt fokusområde til samordningen som skjer i den forberedende fasen. Dette innebærer den samordningen som skjer i forbindelse med planleggingen og de forberedende tiltakene på tvers av organisasjonene som ivaretar beredskapen i norske kommuner.

For å studere dette er det blitt undersøkt tre temaer som kan bidra til å belyse problemstillingen: planlegging, organisasjonskultur og felles læring etter øvelser. For å kunne håndtere hendelser som krever samordning på tvers av etater vil planlegging være sentralt å ta i betraktning for å forstå hvilke forberedelsene aktørene gjør sammen. For det andre anses beredskapsaktørens organisasjonskultur som tett knyttet opp til hvordan de ulike aktørene forstår og vurderer risiko forskjellig. En felles risikoforståelse vil være en sentral del av hvordan aktørene samarbeider i en krisesituasjon og dermed et viktig kriterium for samordning i den forberedende fasen. Det er blitt undersøkt hva som skal til for å komme nærmere en felles risikoforståelse. For det tredje er det blitt undersøkt hvordan felles læring etter øvelser kan påvirke samordningen mellom beredskapsaktørene. Funnene i intervjuene er videre blitt diskutert i lys av teoretiske perspektiver på de nevnte temaene.

Basert på våre funn anser vi følgende punkter som mulige tilnærminger for å kunne forbedre samordning av beredskap i norske kommuner:

- Kommunen bør designe gode kommunikative planleggingsprosesser som tar sikte på en dialogisk tilnærming med tilstrekkelig involvering av relevante aktører.
- Kommunen bør arrangere jevnlig møter og fora for beredskap i norske kommuner for å bygge en kultur for samordning og utveksle meninger.
- Et mer instrumentelt virkemiddel for dette kan være formelle avtaler om samordning for å skape kontinuitet i deltakelse fra relevante kommunale beredskapsaktører.
- Gjennom å arrangere flere skrivebordsøvelser blant beredskapsaktørene i kommunen, og supplere dette med smågruppeevalueringer i etterkant, kan dette øke muligheten for å oppnå felles læring fra øvelser.

1.0 INNLEDNING	1
1.1 PROBLEMSTILLING	2
1.2 AVGRENSNINGER	3
1.3 BEGREPSAVKLARINGER OG FORKORTELSER	4
2.0 KONTEKST	6
2.1 BEREDSKAP	6
2.2 PRINSIPPER FOR NASJONAL SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP	8
2.3 KOMMUNAL BEREDSKAP	9
2.4 SAMORDNING AV KOMMUNAL BEREDSKAP	13
3.0 TEORETISK TILNÆRMING	16
3.1 SAMORDNING	16
3.2 PLANLEGGINGSTEORI	20
3.3 ORGANISASJONSKULTUR OG BEREDSKAP	27
3.4 LÆRING ETTER ØVELSER	34
3.5 OPPSUMMERING AV TEORI	37
4.0 METODE	39
4.1 VALG AV METODE	39
4.2 DATAKILDER	42
4.3 FORSKNINGSSTRATEGI	46
4.4 ANALYSE	47
4.5 VALIDITET OG RELIABILITET	49
4.6 ETISKE HENSYN	51
4.7 STYRKER OG SVAKHETER VED METODEVALG	52
5.0 EMPIRI	55
5.1 PLANLEGGING	56

5.2 ORGANISASJONSKULTUR	65
5.3 FELLES LÆRING ETTER ØVELSER	70
6.0 DISKUSJON	73
6.1 HVILKEN INNVIRKNING HAR PLANLEGGING PÅ SAMORDNING AV BEREDSKAP?	73
6.2 HVORDAN KAN ORGANISASJONSKULTUREN HOS DE ULIKE BEREDSKAPSAKTØRENE PÅVIRKE SAMORDNING AV BEREDSKAP?	78
6.3 HVORDAN KAN FELLES LÆRING ETTER ØVELSER VÆRE ET VERKTØY FOR SAMORDNING AV BEREDSKAP?	80
6.4 OPPSUMMERING	83
7.0 KONKLUSJON	86
LITTERATURLISTE	88
KILDER FRA INTERNETT:	93
LOVER OG FORSKRIFTER:	94
VEDLEGG 1:	95

Oversikt over tabeller, bilder og figurer

TABELL 1: TYPOLOGI FOR SAMORDNING PÅ OG MELLOM ULIKE NIVÅ (CHRISTENSEN OG LÆGREID, 2008)	15
TABELL 2: UTFORMING AV PLANPROSESSER BØR TILPASSES GRADEN AV INTERESSEKONFLIKT OG VERDISPØRSMÅL SOM ER INVOLVERT (ENGEN ET AL., 2016, S. 213)	24
TABELL 3: INFORMANTOVERSIKT MED TILHØRENDE ANSVARSOMRÅDE	45
TABELL 4: AKTØRKATEGORIER SLIK DE ER PRESENTERT I EMPIRIEN, MED TILHØRENDE INFORMANTER	55
TABELL 5: SUKSESSKRITERIER TILKNYTTET PLANLEGGING	65
TABELL 6: SUKSESSKRITERIER TILKNYTTET ORGANISASJONSKULTUR	69
TABELL 7: SUKSESSKRITERIER TILKNYTTET FELLES LÆRING ETTER ØVELSER	72
BILDE 1: BILDET ER BRUKT MED TILLATELSE FRA EIER AV BILDET: STAVANGER KOMMUNE, BEREDSKAP OG SAMFUNNSSIKKERHET	1
BILDE 2: TEGNESERIEILLUSTRASJON HVORDAN AKTØRER KAN HA FORSKJELLIG FOKUS (BLIND MEN AND THE ELEPHANT, 2014)	33
FIGUR 1: SINGLE-LOOP OG DOUBLE-LOOP LEARNING (KJELLÉN, 2000, S. 129), HENHOLDSVIS ENKELTKRETSLÆRING OG DOBBELTKRETSLÆRING I PRAKSIS.	36
FIGUR 2: VÅR TEORETISKE TILNÆRMING TIL SUKSESSKRITERIER FOR SAMORDNING AV BEREDSKAP GJENNOM PLANLEGGING, ORGANISASJONSKULTUR OG FELLES LÆRING ETTER ØVELSER	37

1.0 Innledning

I etterkant av terrorangrepet 22. juli ble det avdekket store mangler knyttet til beredskapsarbeidet i Norge. Gjørsv-rapporten (NOU 2012, s. 14) pekte på en rekke utfordringer og problemer knyttet til samfunnssikkerheten i Norge. Kommisjonen la særlig vekt på grunnleggende utfordringer knyttet til manglende erkjennning og forståelse av risiko, samt sikkerhetskultur hos myndigheter som hadde ansvar for beredskap- og samfunnssikkerhetsarbeid i Norge. En av de mest fremtredende hovedfunnene som ble identifisert som problematiske knyttet til håndtering av hendelsen 22. juli var samordning av beredskap.

I forbindelse med dette har SINTEF gjennomført forskningsprosjektet *The next disaster – Collaboration, risk communication and action capacity after the 22/7 terror*. De har studert endringer og læringsprosesser som har skjedd i samfunnssikkerhetsarbeidet i etterkant av 22. juli. I sluttrapporten, NEXUS, konkluderes det med at risikoerkjennelsen i samfunnet og blant aktører som arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap har økt. Prosjektet hevder likevel at de har funnet få tegn til at samordningsproblemet i sammenheng med beredskap er løst (Albrechtsen et al., 2017).

Terrorangrepet i Oslo og på Utøya 22. juli 2011 medførte at store ressurser ble brukt på samfunnssikkerhet, men Albrechtsen et al. (2017) hevder at det kommunale og regionale beredskapsnivået ikke har blitt styrket i like stor grad. Som følge av den økte risikoerkjennelsen knyttet til terrorangrep i Norge, har den norske befolkningen fått forventninger til å være beskyttet fra alvorlige hendelser, både i form av naturlige katastrofer og terrorangrep. I den forbindelse har altså forventningene og kravene til de norske kommunene som forvaltere av beredskap og sikkerhet fått en stadig større rolle.

Det blir hevdet at det er store problemer knyttet til den kommunale samordningen av beredskap (Albrechtsen et al., 2017). Dette kommer blant annet fram hos Trondheim kommune (2018), som skriver på sine nettsider:

«Trondheim kommune har i perioder hatt høy aktivitet på det ulykkesforebyggende området. Det har imidlertid ikke lyktes å få en samordnet planlegging og sikkerhetskultur for hele kommunen som organisasjon»

Man ser altså en økning i oppgaver og forventninger til beredskapsarbeid for norske kommuner, samtidig som flere forskningsprosjekt og kommunene selv identifiserer utfordringer knyttet til samordning av den kommunale beredskapen. Samfunnet vårt blir mer og mer komplekst samtidig synes det som om vi blir mer og mer sårbare. Kommunene har, og vil få, store utfordringer for å ivareta innbyggerne når det uønskede skjer. Kommunene utsettes for store prøvelser når infrastrukturen bryter sammen. Ekstremvær, datasammenbrudd, tilsiktede handlinger og store ulykker og branner krever mye av kommunene. Det vil derfor være nødvendig med samordning for å kunne håndtere de store uønskede hendelsene rimelig tilfredsstillende. Som bildet på forsiden illustrerer er norske byer og kommuner satt sammen på en slik måte at risikoer og trusler berører alle samfunnssektorer. Dette krever en systematisk samordning blant aktørene som representerer disse samfunnssektorene. I denne sammenhengen er det ønskelig å undersøke hvordan den norske kommunale samordningen av beredskap kan forbedres. For å gjøre dette vil vi forsøke å kartlegge både utfordringer og suksesskriterier for en vellykket samordning av beredskap i norske kommuner.

1.1 Problemstilling

En god samordning kan medføre betydelige reduksjoner i konsekvensene av alvorlige hendelser. Hvis både utfordringer og suksesskriterier for samordning av forebyggende beredskapsarbeid kan kartlegges og beskrives, kan dette ha en stor samfunnsmessig nytteverdi i form av både ulykkesforebygging og håndtering. I tillegg kan det medføre bedre ressursutnyttelse for beredskap for norske kommuner. I den sammenheng ønsker denne oppgaven å forsøke å kartlegge hva som kan både hemme og fremme det som oppfattes som god samordning av beredskap i norske kommuner.

I forbindelse med dette har vi utarbeidet følgende problemstilling:

Hva er suksesskriterier og utfordringer ved samordning av beredskap mellom ulike aktører i norske kommuner?

For å svare på problemstillingen har vi valgt følgende forskningsspørsmål:

- 1. Hvilken innvirkning har planlegging på samordning av beredskap?**
- 2. Hvordan kan organisasjonskulturen hos de ulike beredskapsaktørene påvirke samordning av beredskap?**

3. Hvordan kan felles læring etter øvelser være et verktøy for samordning av beredskap?

1.2 Avgrensninger

For å kunne svare på problemstillingen innenfor de rammene som er satt for denne masteroppgaven har vi måttet gjøre noen avgrensninger. Dette innebærer at vi har måttet se vekk fra flere områder innenfor oppgavens tematikk. Vi føler imidlertid at måten vi har avgrenset oppgaven har vært hensiktsmessig for å besvare vår problemstilling.

Fokusområdet til oppgaven begrenser seg til den samordningen som foregår i den forberedende fasen av beredskapsarbeidet, mellom ulike kommunale beredskapsaktører. For det første har denne avgrensningen gjort at vi undersøker den *forberedende* fasen av beredskapsarbeidet. Dette vil si den samordningen som gjøres for å hindre eller skape motstandsdyktighet mot uønskede hendelser (Hammervoll, 2014). På denne måten utelater vi samvirket som skjer på operativt nivå på skadested under en akutt hendelse og de mekanismene som skaper utfordringer og suksesskriterier der. En annen avgrensning er knyttet til hvilke aktører vi har inkludert i studien. Vi ønsket å fokusere suksesskriteriene og utfordringene til de som på en eller annen måte er involvert i beredskapsplanleggingen i norske kommuner.

Teoretisk har vi avgrenset oss til hvordan de tre overordnede temaene planlegging, organisasjonskultur og felles læring etter øvelser påvirker samordningen av beredskap. Dette har vi valgt da vi for det første anser planlegging som en veldig sentral faktor innen samordningen i det forberedende beredskapsarbeidet. At vi har valgt organisasjonskultur som et tema er fordi vi ønsker å se på hvordan de ulike aktørenes organisasjonskultur og risikoerkjennelse kan legge betingelser for samordningen. I tillegg har vi funnet det relevant hvordan felles læring etter øvelser legger føringer på samordningen mellom aktørene.

Samtidig vil det være en rekke andre temaer som kunne bidratt til å belyse vår problemstilling. Vi har ikke gjort en studie på hvordan regulering påvirker samordningen, selv om relevante lover og forskrifter samt de statlige beredskapsprinsippene er redegjort for i kapittel 2.0. Det er blitt tatt i betraktning at dette kan ha en innvirkning, men vi har ikke holdt vårt fokus på dette.

1.3 Begrepsavklaringer og forkortelser

Beredskapsaktør: Forstås i vår sammenheng som de organisasjoner, etater, virksomheter, administrasjoner osv. som på en eller flere måter er involvert i planleggingen av beredskapen i kommunen.

Kritisk infrastruktur: Anlegg og systemer som er nødvendige for å opprettholde samfunnets grunnleggende behov og funksjoner.

Linjeansvar: I forbindelse med beredskapsarbeid vil linjeansvar forstås som at det ikke er enkeltpersoner som er dedikert til beredskapsarbeidet, men at alle har et beredskapsansvar innenfor sine ansvarsområder.

Organisasjonskultur: Delte verdier om hva som er viktig og oppfatninger om hvordan ting fungerer, som samhandler med organisasjonsstrukturen og produserer atferdsnormer (Reason, 1997).

Uønskede hendelser: Hendelser som avviker fra det normale, og som har medført eller kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier (Furevik, 2012).

Sikkerhetskultur: «Sikkerhetskulturen i en organisasjon er produktet av individets og gruppens verdier og holdninger, av kompetanse og atferdsmønstre som viser forpliktelse og dyktighet i forhold til organisasjonens helse- og sikkerhetsprogrammer. Organisasjoner som har en positiv sikkerhetskultur er kjennetegnet ved en kommunikasjon bygget på gjensidig tillit, felles oppfatning om betydning av sikkerhet, og med tiltro til at organisasjonens sikkerhetsmål fungerer effektivt» (Reason, 1997, s. 194).

Samordning: Hvordan de ulike aktørene organiserer seg og arbeider sammen mot et felles mål (Lango, 2010).

Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) i kommunen: Kartlegging, systematisering og vurdering av sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen. Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal forankres i kommunestyret (Engen et al., 2016).

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. no 17 (2001-2002) 2002).

DSB: Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap

Sikkerhet: Begrepet brukes ofte om forebyggende tiltak som har til hensikt å redusere sannsynligheten for at en uønsket hendelse skal skje, eller å redusere konsekvensene etter en uønsket hendelse har skjedd (Aven et al., 2004).

Strategisk nivå: Strategisk ledelse fastsetter overordnede mål, rammeverdier og strategier innen den etablerte beredskapsorganiseringen (Hovden, 2012).

Operativt nivå: Operativ ledelse er å planlegge og koordinere tiltak og ressursdisponering for det taktiske nivå innenfor de rammeverdier som er fastsatt av strategisk nivå, samt å være bindeledd mellom strategisk og taktisk ledelse (Hovden, 2012).

Taktisk nivå: Taktisk ledelse innebærer den direkte ledelse og samordning av tildelte ressurser på skadested i tråd med aktuelle aksjonsplaner (Hovden, 2012).

Skrivebordsøvelse: «Diskusjonsbasert øvelse hvor deltakerne er samlet i et rom og arbeider med problemstillinger etter innspill fra øvingsleder og eventuelt en spillstab. Denne type øvelser vil i første rekke bli gjennomført for stab/ ledelse, eventuelt supplert med personell som har lederoppgaver i nødsentralene og på skadestedet. Bordøvelser (tabletop) skal dekke sentrale problemstillinger for øvelsen og bidra til at de deltakende etater/organisasjoner/ virksomheter kan lykkes med sine oppgaver» (Øvingsutvalget ved Rogaland LRS, 2014, s. 7)

Fullskalaøvelse: «Involverer flere etater i samvirke for å løse større og mer komplekse oppgaver. Denne type øvelse skal være så realistisk som mulig og gjennomføres i reell tid. Denne type øvelser er verdifulle for å forberede seg på de store hendelsene, men er svært kostbare og krever mye kompetanse, tid og personell» (Øvingsutvalget ved Rogaland LRS, 2014, s. 7).

2.0 Kontekst

For å kunne gi en nærmere beskrivelse av hvilken del av beredskapsarbeidet i kommunen vi har fokus på vil det være hensiktsmessig å gjøre rede for hva beredskap betyr samt hvilke aktører som samordnes. Det vil også gis en beskrivelse av prinsippene for nasjonal samfunnssikkerhet og beredskap, og ansvarsforholdene innen kommunal beredskap som er relevant for denne oppgaven.

2.1 Beredskap

Det finnes flere tilnæringer til begrepet beredskap. Det er gjerne ulike forklaringer og oppfatninger rundt begrepet. Mye avhenger blant annet av hvilket ståsted man har, hvilken virksomhet man tilhører samt hvilke oppfatninger man har (Hovden, 2012). Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2015, s.10) definerer beredskap som *planlegging og forberedelser av tiltak for å begrense eller håndtere kriser eller andre uønskede hendelser på best mulig måte*. En krise forstås i denne sammenheng som en hendelse som har potensial til å true viktige verdier og svekke kommunens evne til å utføre viktige funksjoner. De viktige funksjonene kan eksempelvis være kritiske samfunnsfunksjoner som vann og avløp, vegnett og helsetjenester. Om en kommune skal forberede seg på hendelser som truer disse funksjonene vil de være avhengig av et godt beredskapsarbeid for å enten unngå at det skjer eller begrense konsekvensene. Videre definerer DSB beredskapsarbeid som en betegnelse for det samlede arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap (DSB, 2015). Dette forstås som hele prosessen fra identifisering av risiko til etablering av beredskapen, samt øving av beredskapen og den kontinuerlige forbedringen av tiltakene.

En annen definisjon på beredskap er at det er arbeidet for å håndtere uønskede hendelser, etter at de har oppstått, for å begrense skadeomfanget (Hammervoll 2014). Hammervoll (2014) forklarer at dette også inkluderer det arbeidet som må gjøres i forkant for å forebygge at hendelsene skal skje. Beredskap omhandler også arbeidet med å forberede hvordan man skal håndtere de uønskede hendelsene. Denne definisjonen forstås å ta for seg et bredt spekter av ulike aktiviteter som inngår i beredskapsarbeid. I denne forståelsen blir begrepet videre delt inn i fire forskjellige faser: forebygging, forberedelse, skadebegrensning og etterarbeid. Dette er faser i beredskapsarbeidet for alle typer uønskede hendelser, fra mindre branntilløp til større naturkatastrofer.

For det første tar den *forebyggende fasen* for seg arbeidet for å hindre eller skape motstandsdyktighet mot uønskede hendelser (Hammervoll, 2014). I den sammenheng mener Tatham et al. (2009) at en viktig faktor innen forebygging er helhetstenking. Eksempelvis vil kommunenes arbeid for å hindre at veier legges på steder som er utsatt for flom eller ras kreve at man tar hensyn til hva som kan skje i forbindelse med flom eller ras på veier. Ved å involvere aktører som for eksempel Norges vassdrags- og energidirektorat og Vegvesenet kan man få en helhetsforståelse av hvilke risikoer man står overfor innen flom og ras, samt hvordan man på best måte kan skape motstandsdyktighet mot den type hendelser. *Forberedelsesfasen* består av planleggingen for hvordan uønskede hendelser skal håndteres dersom de skulle oppstå (Littlejohn, 1983). Uønskede hendelser kan for eksempel være en ulykke på en oljeplattform eller en tilsiktet handling i form av et terroranslag. På det tidspunktet hendelsen inntreffer, vil en dra nytte av planleggingen og erfaringene som er høstet i tidligere øvelser eller arbeid med tilsvarende hendelser. Godt forberedte beredskapsaktører kan for eksempel kjennetegnes ved hvordan nødetatene har avklart kommunikasjonskanaler og organiseringen på skadested i forbindelse med en brannstiftelse. Hensikten ved å ha avklart dette vil være å ha en så god respons som mulig. Dette kan legges til rette for at aktørene kan utføre jobben sin på best mulig måte, og på denne måte begrense skadene. Den neste fasen tar for seg *skadebegrensningen*; arbeidet som gjøres etter hendelsen har oppstått. Dersom det oppstår planer for skadebegrensning for hendelsen man står overfor, brukes disse i den grad en rår over de nødvendige ressursene. Dette omfatter all respons, all operativ innsats for å takle eller motvirke negative konsekvenser av uønskede hendelser (Hammervoll, 2014). Til slutt tar *etterarbeidsfasen* for seg tiltak for å gjenopprette normalsituasjonen, som vil si tilstanden før den uønskede hendelsen inntraff, i den grad det er mulig.

Hammervoll (2014) sin tilnærming tar i hovedsak for seg arbeidet som gjøres etter at den uønskede hendelsen har skjedd og kan med dette sies å ha et mer operativt fokus. Når det gjelder arbeidet som gjøres før hendelsen har skjedd, forklares den forebyggende fasens innvirkning på den akutte håndteringen. Dette kan sees i sammenheng med DSB (2015) sin tilnærming, som fokuserer på planlegging av forberedende tiltakene. Samtidig forstås DSB å fokusere mer på det strategiske nivået, da de legger mer vekt på planleggingen og forberedelsene av tiltakene, og da også opp mot hvilke samfunnsfunksjoner som er kritiske for kommunen beredskapen utarbeides i.

Vår tilnærming til beredskap vil ta utgangspunkt i det strategiske perspektivet som DSB har i sin definisjon, hvor vi avgrenser oss til den forberedende fasen som Hammervoll (2014) beskriver. Ved å innta en slik tilnærming får vi holdt fokuset på den samordningen som skjer blant aktørene som lager planene for det forberedende arbeidet. På denne måten legger vi fokuset vekk fra det samvirket som skjer på operativt nivå på skadested når hendelsen har skjedd, uten å se vekk fra at samordningen på strategisk nivå legger forutsetningene for samvirket operativt.

2.2 Prinsipper for nasjonal samfunnssikkerhet og beredskap

Om norske kommuner skal få til en så hensiktsmessig beredskapsplanlegging som mulig vil de være avhengige av et omfattende samarbeid mellom aktører på tvers av sektorer som har ulike ansvarsforhold. I tillegg vil det være viktig for beredskapsplanleggingen at ansvars- og rollefordelingen blant aktørene er så avklart som overhodet mulig. I sammenheng med dette er det fire sentrale prinsipper som ligger til grunn for alt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i Norge: ansvar-, likhets-, nærhets-, og samvirkeprinsippet (St.meld. nr. 29, 2011-2012). Prinsippene skal legge til rette for en entydig ansvars- og rollefordeling i beredskapsarbeidet i Norge. De skal ligge til grunn for alt beredskapsarbeid i Norge, uavhengig av hvilket myndighetsnivå planleggingen foregår på. De tre første prinsippene ble først presentert i St.meld.nr. 17 (2001-2002), mens samvirkeprinsippet ble lansert i etterkant av terrorhandlingene 22.juli 2011 i St.meld.nr. 29 (2011-2012).

Ansvarsprinsippet går ut på at den myndighet, virksomhet eller etat som har det daglige ansvaret for et område, også har ansvaret for de nødvendige beredskapsforberedelsene på dette området. For eksempel vil vann- og avløpsetaten sitt ansvar, i tillegg til å levere vann- og avløpstjenester til kommunen, også omfatte planlegging av hvordan deres funksjoner skal opprettholdes og videreføres dersom det inntreffer en ekstraordinær hendelse. Man kan også se at dette prinsippet gjenspeiles i enkelte lover og forskrifter, eksempelvis i forskrift for organisering og dimensjonering av brannsjefen. Forskriften sier at brannsjefens ansvarsområde er det samme under gjennomføring av beredskapsoppgaver og forebyggende arbeid som under innsatssituasjoner.

Likhetsprinsippet forklarer at om for eksempel en kommune skal håndtere en uønsket hendelse, så skal organiseringen de operer med være mest mulig lik den organiseringen man operer med til daglig. Det vil si at rådmann eller ordfører ikke skal ta over det koordinerende ansvaret for

beredskapen dersom en hendelse har skjedd, da dette under daglig organisering er beredskapskoordinator sitt ansvar. Stortingsmeldingen forklarer videre at likhetsprinsippet må sees i sammenheng med ansvarsprinsippet, ved at likhetsprinsippet understreker at ansvarsforholdene i og mellom organisasjoner ikke skal endres under håndteringen av en krise.

Nærhetsprinsippet innebærer at krisehåndteringen skal foregå på organisatorisk lavest mulig nivå. Dette prinsippet bygger på tanken om at eksempelvis brannvesenet vil ha størst nærhet til et branntilløp, og vil da vanligvis vil være den som har best forutsetninger for å forstå situasjonen, og dermed best egnet til å håndtere den. Dette prinsippet må også sees i sammenheng med ansvarsprinsippet, da brannvesenet i denne situasjonen også vil være den aktøren som har størst nærhet til en hendelse, da det er innenfor deres ansvarsområde. Samtidig understreker St.meld.nr. 29 (2011-2012) at samvirkeprinsippet ikke skal gå på bekostning av de ansvarsforholdene som ligger til grunn for prinsippene om ansvar og likhet.

Samvirkeprinsippet stiller krav til at myndigheter, virksomheter og etater samordnes har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med de aktørene som er relevante i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering. Dette ansvaret innebærer for eksempel at NVE, Vegvesenet og kommunen må samordnes for å på best mulig måte forebygge mot ras og flom på veiene. På samme måte vil nødetatene ha et ansvar for å sikre samvirket på skadested. Stortingsmelding nr.29 (2011-2012) 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.

2.3 Kommunal beredskap

I henhold til St.meld. nr. 17 (2001-2002) skal sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn inn som en sentral del av all samfunnsplanlegging i norske fylkeskommuner og kommuner. Dette begrunnes med at det kreves en bevisst planlegging dersom man skal redusere sårbarhetene man står overfor. «*Norske kommuner er både avgrensede geografiske områder og institusjoner som gjennom politiske og administrative prosesser skal ivareta samfunnets interesser*» (Aven et al., 2004, s. 84-85). De skal iverksette statlig politikk, ivareta innbyggernes interesser lokalt og samordne sin aktivitet med lokalt næringsliv. Når hendelser oppstår, enten det skulle være i det offentlige rom eller hos virksomheter, har de til felles at de skjer i en kommune.

For å være forberedt på å håndtere uønskede hendelser setter dette krav til beredskapen i kommunene. Landets kommuner og deres beredskapsplanlegging er styrt av forskrift om kommunal beredskapsplikt (2014, § 1), som har som formål å:

«... sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier».

Når det gjelder arbeidet med identifisering av risiko er kommunene lovpålagt i forskrift om kommunal beredskapsplikt (2014, § 2) å utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for kommunen:

«Kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse, herunder kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen. Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal forankres i kommunestyret».

Beredskapsetablering i kommunen forstås som den systematiske prosessen som går ut på å planlegge og implementere de egnede tiltakene for kommunen, på basis av gjennomført risiko og beredskapsanalyse (Lunde, 2014). Gjennom kommunal beredskapsplikt (2014, § 4) blir det stilt konkrete krav til at kommuner skal ha en overordnet beredskapsplan, og at relevante planer fra andre relevante aktører i kommunen skal inkluderes i denne for å dokumentere den beredskapen som etableres på bakgrunn av risiko- og sårbarhetsanalysene:

«Kommunene skal med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen utarbeide en overordnet beredskapsplan. Kommunens overordnede beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen. Den skal også være samordnet med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner».

Når beredskapsdokumentasjonen er etablert, skal kommunen gjennomføre nødvendig opplæring, trening og øvelser av de beredskapsressursene beredskapsdokumentasjonen beskriver at de skal benytte (Lunde, 2014). Dette er også lovfestet i kommunal beredskapsplikt (2014, §7):

«Kommunens beredskapsplan skal øves hvert år. Scenarioene for øvelser bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Kommunen skal øve sammen

med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør dette hensiktsmessig».

Øvingen vil gi grunnlag for evaluering av den beredskapen som er etablert i kommunen. Lærdommen fra evalueringen skal videre gi grunnlag for oppdatering av analyser, dokumentasjon og nye øvelser (Engen et al., 2016).

2.3.1 Aktører i den kommunale beredskapen

Utenom kommuneadministrasjonen er det flere aktører som er involvert i det kommunale beredskapsarbeidet. Hvilke aktører som er aktuelle i den kommunale beredskapsplanleggingen varierer fra kommune til kommune. Det vil derfor gjøres rede for noen av de mest sentrale her.

For det første legger staten føringer på hvordan arbeidet skal utføres ved hjelp av lover, forskrifter og instruksjoner. Fylkesmannen er statens fremste representant i fylkene og skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere statlig beredskapsvirksomhet i fylket (Hovden, 2012). De skal føre tilsyn med alt beredskapsarbeid ved å påse og aktivt påvirke kommunene til å gjennomføre de nødvendige sikkerhets- og beredskapsforberedelsene. Innenfor samordning har Fylkesmannen ansvar for å hindre overlapp og sørge for god sammenheng i de styringstiltak og virkemidler som tas i bruk av både kommunene og andre regionale aktører med kommunalt relaterte oppgaver (Rykkja, 2014).

Nødetatene i Norge består av helse, brann og politi. De har det operative ansvaret for håndtering av hendelser (Hovden, 2012). Helse- og sosialsektoren i Norge er for det første en omfattende beredskapsorganisasjon. Helsetjenestens beredskap blir i hovedsak dekket av den kommunale legevakten på en side, og helseforetakene med spesialisthelsetjenesten og sykehusene på den andre siden (Hovden, 2012). Kommunen skal gjennom legevakten yte primærhelsetjenester til de som bor og oppholder seg i kommunen. I tillegg skal kommunen sørge for å yte et koordinert tilbud av kommunale tjenester og psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer. Dette vil omfatte både kommunale helse- og omsorgstjenester og andre tjenester, avhengig av den enkeltes situasjon og hjelpebehov (Helsedirektoratet, 2016).

Spesialisthelsetjenestens ansvar omfatter i henhold til spesialisthelsetjenesteloven sykehus tjenester, laboratorietjenester, transport av pasienter og personell, rusmedisinsk behandling akuttmedisinsk beredskap, ambulansetjeneste samt luftambulansetjeneste (Spesialisthelsetjenesteloven, 2001, § 2-1 a.). I Norge er spesialisthelsetjenesten delt inn i fire

regionale helseforetak, som er underlagt Helse- og omsorgsdepartementet: Helse Nord, Helse Midt-Norge, Helse Vest og Helse Sør-Øst. De regionale helseforetakene har ansvar for spesialisthelsetilbudet for befolkningen i sin region. Sykehusene er igjen organisert i helseforetak som er styrt av de regionale helseforetakene. Disse lokale helseforetakene går ofte på tvers av kommunegrenser, da flere kommuner som regel vil være avhengige av et felles sykehus. Dette kan eksempelvis være Helse Stavanger, som har sitt hovedsete på Stavanger Universitetssykehus (SUS). Helseforetaket betjener en befolkning på 369 000 i Sør-Rogaland (Helse Stavanger, 2018).

Kommunen skal i henhold til Brann og eksplosjonsvernloven av 2002 sørge for etablering og drift av brann- og redningsvesen som kan ivareta forebyggende og beredskapsmessige oppgaver. Oppgavene er å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann og eksplosjon, mot ulykker med farlig stoff og farlig gods og andre akutte ulykker. Det er mange tilfeller hvor det er to eller flere kommuner som samarbeider om gjennomføring av brannvesenets oppgaver i regionen. I henhold til Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen (2013, § 1-4.) vil da lovens krav gjøres gjeldende for regionen med de samarbeidende kommunene.

Politiets virksomhet har på sin side som mål å opprettholde den offentlige orden og sikkerhet, forfølge lovbrudd og utføre andre oppgaver fastsatt etter lov eller instruks. Organiseringen av politiet er bestemt av politiloven (1995, § 16.), som sier at landet er inndelt i politidistrikter, med en politimester som sjef for hvert distrikt. Politidistriktene inndeles videre inn i lensmanns- og politistasjonsdistrikter. Det er Justis- og beredskapsdepartementet som er overordnet for politiet på sentralt nivå (Hovden, 2012).

I tillegg må virksomheter i kommunen som er utsatt for risiko for uønskede hendelser kontakte kommunen for å informere om dette (Hovden, 2012). Kommunen bør ha kjennskap til dette når de skal utarbeide den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen. I tillegg kan det være verdt å nevne at fylkeskommunen som eier av alle skolene i kommunene vil ha en sentral rolle i beredskapsplanleggingen, da skolene kan være utsatt for flere uønskede hendelser. Skolene kan for eksempel brukes som samlingspunkt og evakuert- og pårørendesenter under hendelser. Samtidig vil det ofte være hensiktsmessig å involvere de som eier infrastrukturen i kommunen. Infrastrukturene i norske kommuner er i dag styrt gjennom et nettverk av offentlige og private enheter. Dette medfører at et mangfold av organisasjoner må være involvert for å kartlegge, analysere og styre risiko (Hokstad et al., 2012). I noen tilfeller er det interkommunale selskaper (IKS) som leverer dette, eksempelvis Vegvesenet for veier eller diverse vann-, avløps og

renovasjonsselskaper. For at kommunen og beredskapsaktørene i kommunen skal ha fullstendig kunnskap om sårbarhetene og risikoene forbundet med infrastrukturen vil denne typen eksterne aktører ha en viktig rolle i beredskapsplanleggingen. I noen kommuner er disse levert av enhet for kommunalteknikk. Ansvarsforholdet til denne enheten kan variere fra kommune til kommune. I Trondheim kommune har kommunalteknikk ansvar for å forvalte og videreutvikle de kommunale parkene, byrom, de bynære grøntområdene og kommunale vann- og avløpsanlegg (Trondheim kommune, 2018). Enheten skal også videreutvikle de kommunale veiene.

Hovedredningssentralen (HRS) og lokale redningssentraler (LRS) er også verdt å nevne. De har det overordnede koordineringsansvaret for all sjø-, luft og landredningstjeneste. Sjø- og luftredningstjeneste ledes og koordineres alltid direkte fra en av hovedredningssentralene, som er plassert i Bodø for Nord-Norge og i Stavanger for Sør-Norge (Hovedredningssentralen, 2016). De lokale redningssentralene er fordelt på politidistriktene i landet. De er det ledelses- og koordineringsapparatet som iverksettes av politidistriktet under søk- og redningsaksjoner og vil ikke være en del av beredskapsplanleggingen i den forstand (Hovden, 2012). Ledelsen i LRS består normalt av blant annet nødetatene, havnevesen og frivillige organisasjoner. Dette er sentrale aktører som kan være aktuelle for kommunen å involvere i beredskapsplanleggingen. De frivillige redningsorganisasjonene er også et viktig element i den norske redningstjeneste. På kort varsel kan de stille med lokalkjent og trent mannskap til rådighet ved redningsoppdrag og leteaksjoner. Den frivillige innsatsen består av en rekke forskjellige organisasjoner, som Røde Kors hjelpekorps, Norsk Folkehjelp Sanitet, Norsk Redningshunder og lignende. I forbindelse med søk- og redningsberedskapen kan også Sivilforsvaret være verdt å nevne. De er direkte underlagt DSB, og er organisert i 20 distrikter som sørger for den lokale driften. I Sivilforsvaret er det en distriktssjef som har det operative og administrative ansvaret i hvert distrikt. De er en statlig forsterkningsressurs som bistår redningstjenesten ved større ulykker og hendelser (Hovden 2012). Deres aktiviteter er særlig rettet inn mot større branner, flom, ras, oljeutslipp og søk etter savnede personer. I tillegg har de oppgaver knyttet til tilfluktsrom og evakuering, samt varslingssystem.

2.4 Samordning av kommunal beredskap

Samordning forstås som hvordan de ulike aktørene organiserer seg og arbeider sammen mot et felles mål (Lango 2010). I vår sammenheng vil målet være at kommunen skal jobbe systematisk

og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2014, § 1.). Samordning kan for mange bety det samme som samarbeid. En definisjon på samarbeid er i hvilken grad aktører tar hensyn til hverandres aktiviteter (Hall et al., 1977). Dette forstås som at det gjøres forsøk på at beredskapsaktørens planer og aktiviteter passer inn med andre beredskapsaktørers planer. Samordning forstås med dette som en samarbeidsprosess eller som utfallet av en slik prosess.

Kommunen har et spesielt ansvar når det kommer til samordning blant de involverte beredskapsaktørene. I henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt (2014, § 2.) har kommunene et ansvar for å påse at relevante offentlige og private aktører inkluderes i arbeidet med utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalysen. Ved manglende involvering av relevante aktører i denne fasen kan kommunen risikere å få en utilstrekkelig oversikt over hva som er nødvendig å gjøre i forskjellige situasjoner. Videre skal den overordnede beredskapsplanen i kommunen blant annet inkludere kommunens organisering av utstyr og ressurser. Samtidig skal de øvrige beredskapsplanene inkluderes i kommunenes overordnede beredskapsplan. Dette vil si at man vil være avhengig av at aktørene bør samordnes for at de relevante aktørene er godt forberedt på å håndtere hendelsen når det skjer. Planen blir aktivert i det en slik hendelse inntreffer, og det skal være beskrevet hvem som gjør hva, når og hvordan under en uønsket hendelse. Beredskapsplanleggingen vil med dette ha en innvirkning på den akutte håndteringen.

I situasjoner hvor man er avhengig av en håndtering fra flere aktører vil man derfor være tilsvarende avhengig av at aktørene er samordnet i fasen ved etablering av beredskapen. Dette medfører at ulike organisasjoner og aktører må jobbe sammen når det kommer til planlegging og etablering av beredskapen. Ved en større alvorlig hendelse vil flere organisasjoner være involvert i beredskapsarbeidet. Det vil videre være viktig at alle involverte organisasjoner samordner sin beredskap, og at det har blitt lagt til rette for dette gjennom det forebyggende beredskapsarbeidet. I tillegg må mangfoldet av aktører kjenne hverandres oppgaver, organisering og arbeidsmåter. Evnen til å utnytte de tilgjengelige beredskapsressursene er en medvirkende faktor i arbeidet med forebygging og håndtering av uønskede hendelser (Engen et al. 2016).

2.3.1 Samordning på og mellom ulike nivå i Norge

For å kunne gi et mer konkret skille på ansvarsforholdene for samordning av beredskap i og rundt norske kommuner vil det vises til Christensen og Læg Reid (2008) sin typologi som skiller mellom horisontal og vertikal samt intern og ekstern samordning. Denne gir et bilde av hvordan aktører kan samordnes på ulike nivå, samt mellom forskjellige organisasjoner på samme nivå. Intern horisontal samordning vil si den samordningen som er mellom etater i ulike sektorer innenfor staten eller forvaltningen, eksempelvis mellom nødetatene. Når kommunen samordner med nødetatene tilknyttet egen kommune vil dette anses som intern vertikal samordning.

Ekstern horisontal samordning vil på sin side forstås som samordningen mellom kommuneadministrasjonen og forskjellige eksterne aktører som private eller frivillige virksomheter. Dette er eksempelvis leverandører av kritisk infrastruktur utenfor kommuneadministrasjonen eller frivillige redningsorganisasjoner. Samtidig vil ekstern vertikal samordning være fra nasjonalt nivå ved departement og ned til underliggende etater innenfor en sektor kan beskrives som intern vertikal samordning.

	Horisontal	Vertikal
Intern	Mellom forskjellige departement, etater eller sektorer: for eksempel mellom Politietaten og Brann- og redningsetaten.	Ulike nivå innen samme sektor: eksempelvis Helsedepartementet og Helse Sør-Øst.
Ekstern	Mellom forskjellige organisasjoner, f.eks. mellom offentlige og private aktører som en kommune og Røde Kors.	Internasjonalt nivå: for eksempel fra EU til norske myndigheter.

Tabell 1: Typologi for samordning på og mellom ulike nivå (Christensen og Læg Reid, 2008)

3.0 Teoretisk tilnærming

Vår teoretiske tilnærming vil presentere et helhetlig bilde av suksesskriterier i forbindelse med samordning i etablering av beredskap i norske kommuner. Både NEXUS-rapporten (2017) og Gjørsv-kommisjonen (2012) pekte på kulturelle utfordringer knyttet til samordning mellom aktørene i beredskapsarbeidet. Vi vil forsøke å gi et klart bilde på hvordan planlegging, involvering, kultur og risikoforståelse er viktige redskap for å sikre en god samordning mellom aktører når man skal etablere beredskap. Det vil først bli presentert perspektiver på samordning, og hvordan samordning av beredskap i norske kommuner kan være såkalte gjenstridige problemer eller «wicked problems» (Rittel og Webber, 1973). Videre vil teorier knyttet til planlegging forklares. For å kunne håndtere store hendelser som krever samordning på tvers av etater anser vi planlegging som en sentral del av det forberedende beredskapsarbeidet. Deretter vil det bli presentert teorier om risikoforståelse og organisasjonskultur. En felles risikoforståelse vil ifølge Reason (1997) være en sentral del av hvordan man samhandler i en krisesituasjon og dermed et viktig kriterium for samordning i den forberedende fasen. Det vil derfor bli presentert teori som omhandler organisasjonskultur, risikoforståelse og høypålitelige organisasjoner. Det vil også bli presentert perspektiver knyttet til læring etter øvelser og hvordan dette kan benyttes i samordning av beredskapen.

3.1 Samordning

I det daglige er aktørene som arbeider med beredskap i kommunene organisert etter deres formål, og det er lite interaksjon mellom dem (Lango, 2014). På denne måten kan man si at de er spesialisert med en faglig kompetanse på hvert sitt område. En slik økt spesialisering fører til et større behov for samordning mellom aktørene (Verhoest, Bouckaert og Peters, 2007). Dette kommer til syne i en fragmentert og komplekst organisert offentlig forvaltning, hvor det arbeides hver for seg i spesialiserte enheter som er organisert etter aktørenes ulike formål. Dersom man ser på kommunene i Norge som en helhetlig organisasjon innebærer dette at man deler opp arbeidsoppgavene for de forskjellige beredskapsaktørene. I den forbindelse vil beredskapsaktører som for eksempel brannvesen, politi, helse og Sivilforsvaret ha arbeidsoppgaver innen sine arbeidsområder. Samtidig vil leverandører innen kritisk infrastruktur som for eksempel vann og avløp være spesialisert innen sine områder, og kjenne best til risikoene og sårbarheter innen sine felt. I en forberedende fase i beredskapsarbeidet vil dette være for eksempel at det i den overordnede beredskapsplanen er avklart hvilke roller de

ulike aktørene skal spille for å unngå at hendelser skjer, samt konsekvenser av en akutt hendelse.

Legger man til grunn at oppgaver innen samfunnssikkerhet er sektorovergripende og krever en planlegging og respons på tvers av organisatoriske grenser, vil en organisering i arbeidet med samfunnssikkerhet kreve mer samordning mellom beredskapsaktørene. En studie som fremhever behovet for planlegging på tvers av organisasjoner er *Samordning i krise eller krise i samordning* (Lango 2010). Her forklares det hvordan manglende samordning mellom aktører førte til at de var lite forberedt på Hatlestadraset i Bergen. Studien viser at nødetatene i forkant av hendelsen framsto som autonome i forhold til hverandre, og samarbeidet kun ved behov (Lango 2014). Det var en liten grad av samordning i det daglige da deres oppdrag var forskjellig, og Lango (2010) mener at organiseringen mellom aktørene i Bergen kommune er fragmentert. Dette gjorde at utgangspunktet for håndteringen av en rasulykke og samordningen totalt sett ble svak.

I den forbindelse vil det være hensiktsmessig å gjøre rede for negativ og positiv samordning (Mayntz og Scharph 1975, Scharph 1994, Fimreite et al. 2014). Negativ samordning innebærer at de involverte aktørene er for samordning, så lenge det ikke berører egen organisasjon. I Norge vil for eksempel fagetater og statlige organer som Helsetilsynet, Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og Vegvesenet være organisert under forskjellige departement med ulike spesialiseringsprinsipper (Rykkja 2014). Dette kommer blant annet frem i studien *Organizing for Homeland Security: The Case of Norway* av Lægreid og Serigstad (2004). I studien finner de hvordan denne organiseringen kan føre til at de aktørene har et større ønske om å samordne enn viljen til å faktisk samordne. Dette kan bidra til å hemme den horisontale samordningen blant aktørene. I praksis kan dette medvirke til å bevare fragmenteringen blant aktørene i kommunal sektor. Fragmenteringen vil gjøre samordningen enda mer utfordrende ved at aktørene i mindre grad har en felles forståelse for de risikoene og truslene man står overfor. Dette skiller fra positiv samordning, som kjennetegnes ved at aktørene er mer opptatt av å bygge opp sammenhengende og integrerte tiltak og virkemidler mellom aktørene (Fimreite et al. 2014, s. 24). I en slik sammenheng vil aktørene være mer villige til å utvikle roller og tiltak som utfyller hverandre.

3.1.1 Institusjonelt og instrumentelt perspektiv

I denne oppgaven vil vi benytte oss av institusjonelle og instrumentelle perspektiver på samordning. Dette gjør vi for å forstå hvordan hendelser på kommunalt nivå forebygges gjennom et organisatorisk perspektiv. Det instrumentelle perspektivet retter hovedsakelig oppmerksomheten mot formelle strukturer, mens det institusjonelle perspektivet legger større fokus på de uskrevne og formelle normene, verdiene og praksisene som har vokst frem over tid (Fimreite et al., 2014). Selznick (1957) hevder videre at et institusjonelt perspektiv legger vekt på at organisasjoner har utviklet en egenidentitet og integrerte verdier. På den andre siden ser det instrumentelle perspektivet på organisasjoner som et redskap som kan brukes av ledere for å gjennomføre bestemte mål.

Den grunnleggende logikken i et instrumentelt perspektiv er altså basert på en handlingslogikk der man prøver å forutsi konsekvenser av handlinger som utføres (Fimreite et al., 2014). Aven et al. (2004) mener at den formelle strukturen gir føringer for atferd og at regler, verdier og normer samsvarer med organisasjonens overordnede mål. Ved å anlegge et slikt perspektiv på samordning i det forebyggende beredskapsarbeidet i norske kommuner vil vi forsøke å kartlegge hvilke effekter de forskjellige tiltakene kan ha på selve samordningen.

På den andre siden mener March og Olsen (1989) at det institusjonelle perspektivet er basert på logikken om det passende. Med dette menes det at man handler på den måten som har fungert tidligere eller som blir oppfattet som det riktige i organisasjonen. Aven et al (2004) mener videre at det kan ha foregått en fortolknings- og meningsdanningsprosess over tid som har etablert stabile tanke- og handlingsmønstre i organisasjonen. De hevder videre at det kan ha oppstått uformelle regler, rutiner og normer som avviker sterkt fra det formelle (Aven et al., 2004). Et slikt perspektiv ser på organisasjoner som robuste og lite mottakelige for endring, bortsett fra hvis det skjer i samsvar med organisasjonens tradisjon og etablerte kultur (Brunsson og Olsen, 1990). På denne måten kan man for eksempel se at en beredskapsaktør som i større grad har lik tradisjon og kultur som andre aktører kan ha lettere for å samordne. Ved å anlegge et slikt perspektiv vil vi forsøke å fange inn suksesskriterier ved den kulturelle delen av beredskapsplanleggingen i de respektive kommunene.

I et institusjonelt perspektiv vil fokuset ligge på at organisasjonen over tid har utviklet oppfatninger om både problemer og løsninger, samt dannet seg egne regler, rutiner, normer og verdier som avviker fra det formelle. Fimreite et al. (2014, s. 31) mener «*Samordningen vil*

være preget av de tradisjoner og kulturer som har utviklet seg over tid internt i organisasjonen og i organisasjonens samhandling med andre organisasjoner». I enkelte kommuner, nødetater og organisasjoner kan det være mye taus kunnskap, som er den kunnskapen som er personlig, subjektiv og mentalt knyttet til egen erfaring (Engen et al., 2016). Denne kunnskapen kan legge føringer på samordningen av beredskap, men kommer ikke nødvendigvis til uttrykk i det formaliserte. Det kan være at disse institusjonaliserte handlingsmønstrene er det som legger grunnlag for en god samordning mellom enheter i f.eks. mindre kommuner. Dette kan også medføre utfordringer vedrørende ansvarsforhold og felles forståelse av risiko og beredskap. Brunsson og Olsen (1990) mener dette kan skape ulike kulturer innad i organisasjonen. Dersom man anser en kommune som en organisasjon vil et institusjonelt perspektiv på samordning legge vekt på at de forskjellige beredskapsenheter innad i kommunen har egne oppfattelser om hva som er viktige og mindre viktige problemer og løsninger. I forbindelse med samordning av beredskap kan dette skape utfordringer dersom aktørene har ulike fortolknings- og meningsdanningsprosesser.

I forkant av håndteringen av Hatlestadrasen i Bergen var aktørene i henhold til Lango (2010) preget av lite tradisjon for samordning utenom ved behov. I tillegg hadde de liten erfaring med håndtering av ras i bebygde områder i samarbeid med andre aktører (Lango, 2014). Lango (2010) mener at utgangspunktet for samordning i forbindelse med en rasulykke var svakt, da håndteringen viste at det var i liten grad formalisert samordning. Likevel kan man med en institusjonell tilnærming til håndteringen se at det forekom samordning. En institusjonell tilnærming vil hjelpe oss å identifisere hvilke uformelle normer og verdier som har vokst frem i forbindelse med samordning av beredskapsplanleggingen hos våre informanter. Vi ønsker å benytte både et institusjonelt og instrumentelt perspektiv for at de skal utfylle hverandre, og forklare ulike aspekter ved samordningen.

3.1.2 Gjenstridige problemer

Fimreite et al. (2014) skriver at den norske forvaltningspolitikken lenge har vært preget av ideer hentet fra New Public management-bevegelsen. Denne utviklingen har bidratt til en økt autonomi hos offentlige organisasjoner, samt en viss grad av oppsplitting av organisasjoner. Innen kommunesektorer har man fått en organisasjon for hver oppgave, som gir en økt fragmentering og oppsplitting i statsapparatet, også innenfor samfunnsikkerhet. I henhold til ansvarsprinsippet skal den aktøren som til daglig har ansvaret for et område, også har ansvaret

for de nødvendige beredskapsforberedelsene og for den utøvende tjenesten ved kriser og katastrofer. Fimreite et al. (2014, s.22) sier at problemene man står overfor i samfunnssikkerhet og beredskap er organisasjons-, sektor- og nivåoverskridende. Denne formen for forvaltningspolitikk kan fungere godt dersom problemene følger organisasjonsgrensene, men dette er sjeldent tilfellet innen samfunnssikkerhet og beredskap. Dette bidrar til at offentlige og private aktører med ulike mål og oppgaver må samordnes for å løse problemene.

«*Collaborating toward the elusive goals of societal safety and emergency preparedness across institutional boundaries in a silo-based public sector is notoriously difficult*» (Almklov et al. 2017, s. 2). Problemer som går på tvers av institusjonelle grenser kan utvikle seg til såkalte wicked problems, som i denne oppgaven vil betegnes som gjenstridige problemer (Rittel og Webber 1973). Varierende organisasjonskultur og risikoerkjennelse, samt kompleksiteten knyttet til beredskapsplanlegging kan bidra til å skape grobunn for gjenstridige problemer. Rittel og Webber (1973) karakteriserer slike problemer som unike, og derfor vanskelige å formulere og kategorisere. Dette kan forklares ved at infrastrukturene i norske kommuner i dag er styrt gjennom et nettverk av offentlige og private enheter, som medfører at en økende større mengde organisasjoner må være involvert for å kartlegge, analysere og styre risiko (Hokstad et al., 2012). Problemene knyttet til samordning vil ifølge Albrechtsen et al. (2017) bestå av mange forskjellige problemer som knytter seg til forskjellige situasjoner og aktører. På denne måten vil problemene være unike i den forstand at hvert problem er forskjellige situasjoner med varierende kombinasjoner av beredskapsaktører. Dette kan understreke behovet for å skape en helhetlig samordning mellom beredskapsorganisasjoner i norske kommuner.

3.2 Planleggingsteori

Samordning av beredskap i den forberedende fasen handler i stor grad om planlegging. Aven et al. (2004, s. 46) forklarer at planlegging er den systematiske og faglige kunnskapsinnhenting og bearbeidelsen som foregår før beslutningstakerne i kommunen fatter beredskapstiltakene. Når helseforetaket og kommunen finner fram til løsninger for å løse en eventuell kapasitetsutfordring på sykehjem planlegger de for hva de skal gjøre når hendelsen har skjedd. I henhold til St.meld. nr. 17 (2001-2002) skal sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn inn som en sentral del av all samfunnsplanlegging. Det kreves en bevisst planlegging fra kommunens side for å redusere sårbarheten man står overfor i samfunnet. Dette kan være et sentralt virkemiddel for å samordne beredskapsaktørene i en kommune.

Dette delkapitlet vil først redegjøre for det kommunikative idealet for planlegging til Innes (1998). Deretter vil dette idealet brukes for å kunne vise hvordan gode kommunikasjon- og involveringsprosesser kan skape gode kulturelle og instrumentelle rammebetingelser for samordning av beredskap. Vi vil i sammenheng med dette også presentere teorien om planlegging i møte med maktens rasjonalitet. Avslutningsvis vil teorier om generell beredskapsplanlegging bli presentert.

3.2.1 Kommunikativ planlegging

Planlegging betraktes som brobyggeren mellom kunnskap på den ene siden og kollektiv handling på den andre siden (Friedmann og Hudson, 1974). Det kommunikative idealet for planlegging legger vekt på at læringen skjer i selve planleggingsprosessen (Aven et al., 2004). Det er ønskelig at alle parter med interesser skal være representert og involvert allerede fra begynnelsen av planleggingsprosessen (Engen et al, 2016). Kommunene har sentralt ansvar for beredskapsarbeidet i de lokale samfunnene. Det overordnede og helhetlige ansvaret til kommunen skal ivaretas gjennom planlegging for lokalisering av aktiviteter, infrastruktur og tilbud av tjenester til innbyggerne. Aven et al. (2004, s. 45) sier at: «*Planleggingen kan bare bidra til et sikrere samfunn dersom de ulike beredskapsaktørene involveres til forpliktende deltakelse*». Dersom den beredskapsmessige planleggingsprosessen i kommunen ikke involverer relevante aktører som har et selvstendig ansvar for beredskap knyttet til deres aktiviteter, kan det være at planleggingen mister sin reelle betydning.

Et av problemene ved beredskapsarbeidet i kommunene er at de gjerne har mangel på planfaglig og sikkerhetsfaglig kompetanse (Aven et al. 2004). En måte å løse dette på kan være gjennom hensiktsmessig planlegging av beredskapen sammen med aktører som innehar denne kompetansen. Et kommunikativt ideal for planlegging vil i sammenheng med dette legge stor vekt på at alle de berørte aktørene med sine spesialiserte arbeidsoppgaver involveres i planleggingsprosessen. Målet til en slik prosess er at man sammen kan komme fram til de gode tiltakene. For eksempel vil det ved planlegging av nytt sykehus i en kommune innebære en involvering av leverandøren av veiene i tillegg til helseforetaket. Disse aktørene kan sies å inneha den faglige kunnskapen om hvordan man kan planlegge for å legge til rette for en robust infrastruktur ved det nye sykehuset. Der veileverandøren vil ha kunnskap om hvordan veiene mest hensiktsmessig kan bygges ut, vil helseforetaket ha kunnskapen om hva som er mest hensiktsmessig tilkomst for ambulansetjenesten. Ifølge Engen et al., (2016, s. 205) vil

kommunen i en overordnet planlegging av beredskap være en tilrettelegger for dette: «.. i den kommunikative planleggingen er planleggeren mer å betrakte som en fasilitator av kunnskaps- og meningsutveksling mellom aktører med ulike interesser».

Judith Innes (1998) skriver at i en kommunikativ planlegging blir informasjonen gradvis integrert i forståelsen hos de involverte aktørene i planleggingen. Dette medfører videre at deltakerne kan endre mening underveis, da aktørene vil få en bedre forståelse for de andre sitt syn på beredskapen underveis i planleggingen. Styrken med kommunikativ planlegging er at det gode argumentet skal være avgjørende. Innes (1998) hevder at man kan løse problemer knyttet til tillit gjennom å designe prosesser der informasjon blir inkorporert mye sterkere i selve planleggingsprosessen. For å få til dette må man ifølge Engen et al. (2016) bygge en dialog som er basert på:

1. Gjensidig respekt, der alle involverte aktører aksepteres de andre partenes synspunkt som meningsfull for dialogen
2. Forpliktelse og gjensidig tillit
3. At man aksepterer konflikt

Engen et al. (2016, s. 81) sier at: «*Risikovurderinger blir påvirket av hvilke verdier, holdninger, erfaringer og egenskaper man har*». I planleggingsprosesser tilknyttet kommunal beredskap vil det være ulike aktører som vurderer risiko forskjellig. Planleggingsprosessen vil få en større betydning dersom informasjonen fra de ulike aktørene går gjennom meningsdanningsprosesser der man søker konsensus rundt hva som er mest hensiktsmessig beredskap. Den grunnleggende tanken er at de involverte aktørene skal være åpen for endring av mål og verdier underveis i planleggingen. Planlegging av beredskap blir gjennom dette en meningsutvekslings- og en meningsdanningsprosess (Aven et al., 2004). Det kan derfor være at man gjennom involvering av beredskapsaktører i en kommune kan oppnå felles forståelse av hverandres roller. I tillegg kan det skape en felles meningsutvekslings- og meningsdanningsprosess om hvilke risikoer man står ovenfor i kommunen. På denne måten bygger det kommunikative idealet for planlegging på en dialogisk tilnærming der man gjennom kunnskapsutveksling kan planlegge beredskapen mest hensiktsmessig (Engen et al., 2016).

Et institusjonelt perspektiv på planlegging legger vekt på at organisasjoner kan utvikle egne kulturer og tradisjoner for hva som er god beredskap over tid. Dersom man utarbeider gode kommunikative planleggingsprosesser med involvering og kommunikasjon kan det derfor skape gode kulturelle rammer for samordning av beredskap gjennom selve planleggingen.

Beredskapen i norske kommuner blir håndtert av flere aktører som kan ha ulike fortolknings- og meningsdanningsprosesser. Ved hjelp av forpliktende deltakelse og involvering for beredskapsaktører i planleggingsfasen av kommunal beredskap kan det være at man utvikler felles meningsdanningsprosesser (Aven et al., 2004). I et kommunikativt planleggingsideal vil dette anses som viktig i samordning av beredskap.

3.2.1.1 Risiko og planleggingsprosessens design

Schrader-Frechette (1991) argumenterer for at løsningen på mange risikoproblemer ligger i en kommunikativ og dialogisk tilnærming der aktørene har respekt for hverandres forståelse av risiko. Det vil også kreve at alle har vilje til og interesse av å komme frem til felles forståelse av risikoproblemet og hva som kreves for å komme fram til en felles løsning (Schrader-Frechette, 1991). Nok en faktor som påvirker muligheten til å lykkes i kommunikative prosesser er hvordan tilliten er eller utvikles gjensidig mellom de ulike aktørene som er involvert.

«Det bør også tilføyes at tillit også må bygge på at mottakeren lytter til avsenderens budskap og lar seg involvere i en kommunikasjon. Tillit er relasjonell og kan bygges gjennom en likeverdig dialog mellom aktører. Det handler om relasjon mellom aktører» (Engen et al., 2016, s. 219).

Renn (2008) gjør kategorisering av risiko der han skiller mellom komplekse, usikre og tvetydige risikoer. Komplekse risikoer omhandler det som kan være kompliserte sammenhenger mellom årsak og virkning. I forbindelse med samordning av beredskapsplanlegging kan det være at forskjellige aktører har ulike perspektiver på årsak-virknings forhold. Usikkerhet og risiko viser til problemene med å forutse hendelser og de tilhørende konsekvenser. Dette kan for det første være grunnet mangel på kunnskap. I kommunal beredskap er det sentralt at man har mest mulig kunnskap om hvilket risikobilde man har i kommunen. En bredere tilnærming til involvering i beredskapsplanleggingen kan gi en bedre kunnskapsmengde. Tvetydige risikoer knyttes til hvordan man tenker, mener og vurderer risikoene man står ovenfor. Det kan være forskjeller i hvordan aktørene i den kommunale beredskapen tenker, mener og vurderer risikoene. Ved å designe gode planleggingsprosesser med en kommunikativ tilnærming kan det være at man bygger en forståelse for hvordan de andre aktørene tenker.

Innslag av verdispørsmål			
Grad av konflikt		LITEN	STOR
	LAV	Type A-problem Mindre behov for kommunikative planprosesser (eksempel: Drikkevannsforsyning)	
	HØY		Type B-problem Stort behov for kommunikative planprosesser (Lokalisering av industrianlegg med høy risiko i nærheten av et boligområde)

Tabell 2: Utforming av planprosesser bør tilpasses graden av interessekonflikt og verdispørsmål som er involvert (Engen et al., 2016, s. 213)

I sammenheng med dette bør planleggingsprosesser i forbindelse med beredskap i norske kommuner designes slik at de ulike aktørenes perspektiver på risiko blir tydeliggjort. Tabell 2 viser at ved høyere grad av konflikt og stort innslag av ulike verdier i risikospørsmålene, vil behovet for kommunikative planprosesser øke (Engen et al., 2016). Som gjort rede for kan verdiene til de involverte beredskapsaktørene variere, samt at de kan være organisert etter ulike formål og ha ulike interesser. Ved risikospørsmål i beredskapsplanleggingen der det er flere verdispørsmål og økt grad av interessekonflikt, vil behovet for risikokommunikasjon være større. Hensikten med risikokommunikasjon er å gjøre alle involverte parter i stand til å fremme sine egne interesser og samtidig få en dypere forståelse for de andre aktørenes synspunkter. Gjennom risikokommunikasjon vil alle deltakende parter få anledning til å skaffe seg mer informasjon om det risikoproblemet som er under debatt. Den grunnleggende rasjonaliteten er at kommunikasjon, det vil si utveksling av mening og meningsdanning, er helt nødvendig dersom man skal komme frem til en beslutning som alle parter kan enes om. På den måten kan man få til løsninger som skaper gjensidig tillit (Engen et al., 2016).

3.2.2 Planlegging for beredskap

Clarke og Perrow (1996) hevder at man i beredskapsplanleggingen ender opp med dokumenter som ikke nødvendigvis reflekterer virkeligheten. Disse dokumentene kan være basert på ressursbruk som ved en hendelse ikke er tilgjengelige. De hevder videre at organisasjonene kan stole så mye på disse dokumentene at de ikke ivaretar praktisk erfaring (Clarke og Perrow 1996). I sammenheng med vår oppgave om samordning av forberedende beredskap i norske kommuner er denne delen av planleggingsfasen sentral. Spørsmålet blir da hvorvidt beredskapsplanen faktisk reflekter beredskapsbevisstheten blant aktørene i en kommune (Engen et al., 2016).

Beredskapsplanen skal beskrive ansvarsforholdet for de involverte aktørene (Engen et al., 2016). For eksempel må kommunen og innsatsleder i politiet ha avklart hvilket ansvar de to aktørene har når det kommer til informasjonshåndteringen ved en hendelse. Videre skal beredskapsplanen være i overensstemmelse med planer hos andre relevante aktører (Engen et al., 2016). Symbolsk beredskap blir av Engen et al. (2016) omtalt som beredskap som ikke reflekterer de operative realitetene. De hevder videre at en effekt av symbolsk beredskap kan være at man danner synergi, samarbeidsrelasjoner og forutsigbarhet som kun eksisterer i planverk. Selv om ansvarsforholdet og planene er i overensstemmelse, behøver det ikke nødvendigvis øke beredskapen. I virkeligheten vil ikke planen reflektere den kapasiteten man har tilgjengelig ved en reell trussel eller hendelse.

Engen et al. (2016) hevder også 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 alle aktører forstår så kan dette medføre misforståelser. Planen må skape et eierforhold til beredskapen og aktørenes rolle i beredskapen (Engen et al. 2016). Dette stiller blant annet krav til risikokommunikasjonen mellom de involverte. Risikokommunikasjon kan defineres som «*exchange or sharing of risk-related data, information and knowledge between stakeholders*» (Aven, 2014, s. 234). Målet til risikokommunikasjonen vil ifølge Renn (2008) være å få alle involverte aktører til å forstå hva som ligger bak de risikovurderingene som er tatt. Dette skal videre hjelpe de til å komme frem til balanserte beslutninger som reflekterer de truslene man står overfor, i forhold til deres egne interesser og verdier (Renn 2008). Under planleggingen skal aktørene i henhold til Renn (2008) involveres slik at de får bidra til prosessen på de områdene der de føler at de er kompetente og kan tilby noe for å forbedre kvaliteten på sluttproduktet. En forutsetning er at deltakerne kan bidra til en bedre

risikoforståelse, gjennom å formidle sin egen forståelse, lytte til og lære av andres forståelse og være villig til å endre egne oppfatninger av hva dette innebærer (Aven et al. 2004). Dette kan samsvare med Schrader-Frechette (1991) sin argumentasjon om at risikoproblemer kan løses med en kommunikativ tilnærming der aktørene har respekt for hverandres forståelse av risiko. Engen et al. (2016) støtter dette synet og mener at gjensidig respekt er en forutsetning for en slik dialogisk tilnærming i samordning av beredskapsplanlegging.

Det er viktig at måten risikoen kommuniseres på gir en så presis kunnskap som mulig om truslene man står overfor (Perry og Lindell, 2003). Samtidig vil det være essensielt at de involverte har en bred kunnskap om de forskjellige organisasjonene og hvordan de er avhengige av hverandre (Engen et al., 2016). Eksempelvis kan en situasjon med skogbrann i hytteområder kreve en håndtering fra brannvesenet, HRS, private aktører som hytteresorter i området samt frivillige organisasjoner. Disse aktørene bør helst kjenne til hverandres mandater, strukturer, kapasiteter og begrensninger for at rollene skal være så avklarte som mulig under den akutte håndteringen (Perry og Lindell, 2003). Shelton og Sifers (1994) understreker at denne kunnskapen henger sammen med planleggingsprosessen: «*All of this knowledge has its roots in the planning process, is conveyed through training, and is tested in joint exercises*» (Perry og Lindell, 2003, s. 343).

Et annet kjennetegn på en effektiv beredskapsplanlegging er at planleggingen fremstår som en kontinuerlig prosess fremfor et ferdig produkt. Quarantelli (1998, s. 2) skriver at: «*A far more useful perspective is to envision planning as a process rather than to perceive of it as the production of a tangible product*». Dette vil si at planen er en fortløpende planleggingsprosess som sørger for at beredskapen reflekterer de faktisk truslene man står overfor i kommunen. Gjennom økt deltakelse fra de aktørene som kjenner truslene best, samt oppdatering som følge av læring etter trening, øvelser og hendelser kan beredskapsplanen være et dynamisk dokument, og på den måten bidra til en effektiv beredskapsorganisering (Quarantelli, 1998).

Det kan på en annen side være utfordrende å få mobilisert en deltakelse fra alle aktørene i det forberedende arbeidet i den kommunale beredskapen. I følge Albrechtsen et al. (2017) vil samordning i en krisesituasjon være påvirket av det finnes et skadested som man kan mobilisere innsatsen rundt. I slike scenarier vil de involverte aktørene ha en høy vilje til å yte innsats. I det forberedende beredskapsarbeidet vil dette være vanskeligere fordi det ikke er et akutt behov for samordning. «*Erfaringene fra kommunene viser at det ikke er like enkelt å mobilisere*

nødvendige aktører i for eksempel ROS-analyser. Det er heller ikke enkelt å vite hvilke aktører som skal involveres i arbeidet» (Albrechtsen et al., 2017, s. 33).

3.3 Organisasjonskultur og beredskap

I dette kapitlet vil vi knytte organisasjonskultur opp mot samordning av forebyggende beredskap i norske kommuner. Dette vil vi gjøre gjennom å først beskrive hva organisasjonskultur innebærer og hvilken tilknytning dette har til kommunale beredskapsaktører. Deretter vil vi redegjøre for perspektiver på organisatoriske ulykker og hvilken innvirkning kultur har på dette. Vi vil videre sammenkoble hvordan organisasjonskultur henger sammen med aktørers risikoforståelse. Dette vil legge et grunnlag for hvordan forskjeller og likheter i risikoforståelse kan påvirke samordningen i den forberedende fasen. I sammenheng med dette vil det også bli presentert teorier om høypålitelige organisasjoner og kollektiv oppmerksomhet for å vise hvordan organisasjonskultur kan påvirke beredskapsnivået både i og på tvers av organisasjoner i den kommunale beredskapen. Det er viktig å understreke at denne oppgaven ikke legger fokus på suksesskriterier for samvirke og samhandling i en krisesituasjon, men heller hvordan man lykkes i å skape en god kultur for samordning av beredskap i den forebyggende fasen i norske kommuner.

3.3.1 Organisasjonskultur

Organisasjonskultur kan defineres som delte verdier om hva som er viktig og oppfatninger om hvordan ting fungerer, som samhandler med organisasjonsstrukturen og produserer atferdsnormer (Reason, 1997). Beredskapsarbeidet i en kommune befatter mange aktører og organisasjoner med sine egne utviklede verdier og oppfatninger om hva som er viktig og hvordan ting fungerer. Almklov et al., (2017) definerer organisasjonskultur, i likhet med Reason (1997), som at medlemmene i en gruppe deler noen grunnleggende antagelser om hva som er riktig og viktig. De hevder også at «*kultur dermed handler per definisjon om integrasjon mellom to eller flere individer - det vil si en prosess der deltakerne blir gjort og gjør seg selv til deler av en helhet*» (Almklov et al., 2017, s. 29). Til tross for at ansatte i norsk offentlig sektor har en rekke felles referanser og overordnede mål så er det vanskelig å betegne det som en helhetlig kultur (Almklov et al., 2017). Dette kan være på grunn av at ulike grupperinger i norske kommuner har ulike oppfatninger og meninger om hvilke risikoer det er viktig å prioritere. Det er også viktig å understreke at organisasjonskultur både kan ha hemmende og

fremmende effekter på samordningen av beredskap i norske kommuner, noe som vil bli gjort rede for.

Reason (1997) peker på Peters og Waterman (1982) sin forestilling om kulturell styrke. Der blir det trukket fram at kulturens dominans og sammenheng viste seg å være en essensiell kvalitet for fremragende organisasjoner. I etterkant av 22. juli ble spesielt kultur trukket frem som en diagnose på samfunnssikkerhetsarbeidet i Norge. Organisasjonskulturer endrer seg langsomt og gjerne som en konsekvens av utvikling av rammebetingelser og formelle strukturer (Antonsen, 2009). Dette er et viktig poeng i forbindelse med samordningen. Dersom man skal bygge en *kultur for samordning* blant organisasjonene i beredskapsarbeidet i norske kommuner så kan instrumentelle tiltak også være nødvendig. Almklov et al., (2017, s. 32) mener også at «*overordnede diagnoser om samordningsproblemer knyttet til organisasjonskulturer ikke er enkle å videreføre til konkrete forbedringstiltak*». Organisasjonskulturer er vanskelig å endre gjennom direkte påvirkning og det er heller ingen oppskrift man kan følge for å få en «korrekt» organisasjonskultur (Almklov et al., 2017). Videreført til samordning av beredskap, kan dette vise viktigheten av å heller identifisere hvordan man kan samordne de mangfoldige organisasjonskulturene både institusjonelt og instrumentelt for å skape et bedre samvirke i beredskapsarbeidet.

Det er viktig å understreke at samordning av organisasjonskulturer blant beredskapsaktører i norske kommuner ikke nødvendigvis kan løses av en kulturell homogenitet (Almklov et al., 2017). Det kan snarere være viktigere å være bevisst på at organisasjoner har forskjellige verdier, normer og kulturer på hvordan man skal håndtere risiko, sikkerhet og beredskap. Det er ikke nødvendigvis slik at disse forskjellene er problemet, men snarere hvordan man anerkjenner de ulike perspektivene og bygger samarbeid basert på en forståelse av dette (Almklov et al., 2017). Vi skal altså ikke foreta en dyptdykkende analyse av hvordan organisasjonskulturen er i de forskjellige organisasjonene involvert i kommunal beredskap. Dette ville krevd en lengre studie innad i organisasjonene (Albrechtsen et al., 2017). Vi velger heller å identifisere hvordan organisasjonskulturer på tvers kan påvirke samordningen. Tinmannsvik (2010) hevder at organisatoriske faktorer handler om å forstå utfordringer knyttet til samordning mellom ulike aktører og organisasjonsenheter. Dersom man får kunnskap om kulturelle styrker og svakheter knyttet til organisatoriske faktorer for samordning, kan det være kilde til gode, effektive og langsiktige tiltak (Tinmannsvik, 2010). På grunn av dette vil vi identifisere trekk ved organisasjonskulturen som kan oppfattes som både utfordringer og

suksesskriterier for samordning av beredskap. Det er også en grunn til at vi har involvert en representant fra Fylkesmannen i denne studien, ettersom Fylkesmannen kan være en viktig mellommann og oversetter mellom perspektivene (Almklov et al., 2017).

3.3.1.1 Sikkerhetskultur

En norsk definisjon av begrepet sikkerhetskultur basert på den engelske definisjonen til Reason (1997) for sikkerhetskultur er:

«Sikkerhetskulturen i en organisasjon er produktet av individets og gruppens verdier og holdninger, av kompetanse og atferdsmønstre som viser forpliktelse og dyktighet i forhold til organisasjonens helse- og sikkerhetsprogrammer. Organisasjoner som har en positiv sikkerhetskultur er kjennetegnet ved en kommunikasjon bygget på gjensidig tillit, felles oppfatning om betydning av sikkerhet, og med tiltro til at organisasjonens sikkerhetsmål fungerer effektivt» (Aven et al., 2004, s. 34).

Ved å innta et institusjonelt perspektiv kan man blant annet se nærmere på hvordan en varierende sikkerhetskultur kan påvirke det forberedende beredskapsarbeidet. Sikkerhetskultur vil i denne sammenheng defineres som beredskapsaktørens verdier og holdninger til sikkerheten i kommunen. Med andre ord kan man si at organisasjonens sikkerhetskultur er den kollektive forståelsen av hva som er farlig, og hvordan en bidrar til å redusere farene (Aven et al. 2004). Almklov et al. (2017, s. 29) trekker fram hvordan man kan se mangfoldet av sikkerhetskulturer i norske kommuner:

«Det lar seg vanskelig gjøre å snakke om norsk offentlig sektor som én organisasjonskultur. Ulike grupperinger har forskjellige oppfatninger av hvilke risikoer det er viktig å prioritere. De har forskjellig fagspråk og kjernekompetanse, og de jobber på forskjellige måter.»

Man kan si at kombinasjonen av de mangfoldige grupperingenes oppfatninger av hvilke risikoer det er viktige å prioritere utgjør sikkerhetskulturen til en kommune. Dersom en norsk kommune skal være kjennetegnet av en positiv sikkerhetskultur så er det viktig at de involverte beredskapsorganisasjonene som inngår i den kommunale beredskap er kjennetegnet av gjensidig tillit og en kollektiv forståelse av risiko og sikkerhet.

I teorier om organisasjonskultur er kultur imidlertid fremhevet som en av faktorene som bidrar til pålitelighet og sikkerhet (Weick 1987; Reason 1997; Weick og Sutcliffe 2007, Roe og

Schulman 2008; Engen et al, 2016, s. 157). Disse perspektivene på kultur viser altså hvordan kultur både kan skape gode kulturelle betingelser for samordning, men også bidra til utfordringer for samhandlingen i den kommunale beredskapen. Kultur omhandler et til tider komplekst system av symboler og meninger, bestående av historier, myter, ritualer og andre verdimeslige uttrykk som gjennomsyrer sikkerhet i en organisasjon (Turner og Pidgeon 1997; Richter og Koch 2004, Antonsen 2009). Dette kan komme til uttrykk ved involveringen i arbeidet med kommunal ROS. Kommunene har i henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt et ansvar for å påse at de relevante aktørene inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalysen. Måten aktørene jobber med og forplikter seg til arbeidet kan si noe om deres sikkerhetskultur alene, samt kommunens sikkerhetskultur som helhet.

3.3.2 Organisatoriske betingelser

Vi ønsker også å gjøre rede for noen teorier om ulykker og katastrofer som fokuserer på hvordan organisatoriske og samfunnsmessige rammebetingelser kan legge føringer på hvordan man håndterer hendelser. Oppgaven legger mest vekt på de kulturelle forutsetningene for samordning av kommunal beredskap i en forberedende fase. På grunn av dette vil det være en naturlig avgrensning å presentere hvordan kulturelle faktorer i organisasjoner kan legge føringer på samordning i både positiv og negativ forstand.

Turner og Pidgeon (1997) mener at ulykker og katastrofer oppstår som følge av organisatoriske og samfunnsmessige forhold. Vaughan (1997) mener at hendelser skjer i rammer av menneskelige, kollektive prosesser der en kombinasjon av sosiale, institusjonelle og organisatoriske forhold forårsaker katastrofer. I forbindelse med håndteringen av terrorangrepet 22. juli så ble det rettet mye fokus på manglende samordning mellom etatene. Boin et al. (2008) mener at kriser ofte har en grunnleggende organisatorisk forankring. Den forberedende beredskapen er tett knyttet opp mot selve krisehåndteringen. I slike forhold vil det dermed være naturlig at man undersøker hvilke kulturelle og organisatoriske forhold som ligger til grunn for den forberedende beredskapen. Turner (1978) hevder at ulykker ikke bare kan forklares gjennom fysiske konsekvenser. Ulykkene må også forstås gjennom sine organisatoriske samt samfunnsmessige forutsetninger og implikasjoner (Engen et al, 2016).

Turner (1978) redegjør videre for at det er kulturelle antagelser og normer som styrer det kollektive fokuset og håndteringen i møte med hendelser. Det kulturelle perspektivet til Turner

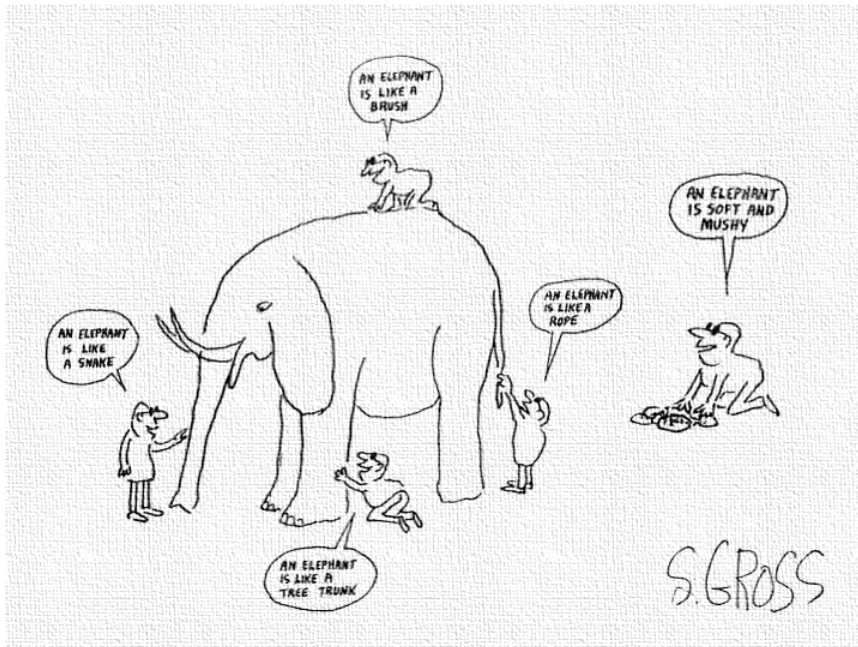
(1978) viser hvordan kollektive forståelse og handlingsmønstre som konstrueres over tid kan overse sårbare faktorer (Engen et al, 2016). Det kan i et slikt perspektiv oppstå et fundamentalt avvik mellom kulturelle antagelser om risiko og det som faktisk foregår. Et slikt perspektiv understreker viktigheten av å samordne den kommunale beredskapen allerede i de forebyggende og forberedende fasene. På denne måten kan man unngå at det oppstår avvik i hvordan kulturelle antagelser om risiko betraktes blant beredskapsaktørene i kommunen. Kulturelle antagelser vil ifølge Turner (1978) styre den kollektive oppmerksomheten rundt risiko i norske kommuner, og dersom disse avviker fra det faktiske risikobildet, så kan det være at samordningen blant beredskapsaktørene svekkes. Et eksempel på dette kan være at politiet, brannvesenet og kommunen har forskjellige kulturelle antagelser om risiko knyttet til flom. Turner (1976) identifiserer utilstrekkelig formidling og kollektiv integrasjon og tolkning av informasjon som latente forhold for fremtidige ulykker. Dette kan føre til at det oppstår et avvik i den kollektive oppmerksomheten for hvordan man skal forberede seg til en slik hendelse.

3.3.3 Risikoerkjennelse

En manglende felles risikoerkjennelse hos myndighetene ble trukket frem i 22. juli-kommisjonens rapport som en viktig årsak til at konsekvensene ble så store: «*Different 'risk acknowledgement [among the authorities] stand out as one important explanation*» (Amundrud og Aven, 2015, s. 42). I kommisjonens hovedkonklusjon og anbefalinger blir dette igjen trukket frem som et viktig forbedringspunkt: «*Kommisjonens viktigste anbefaling er at ledere på alle nivåer i forvaltningen systematisk arbeider med sine egne og organisasjonenes grunnleggende holdninger og kultur knyttet til risikoerkjennelse [...]*» (NOU 2012: 14, s. 458). Risikoerkjennelse i sammenheng med vår oppgave kan forstås som hvilke risikoer kommuner erkjenner at de kan stå overfor og hvordan dette blir behandlet i forberedende beredskap (Damlie og Nilsen, 2015). Vi vil altså se på hvordan forståelser og erkjennelser av risikoene man står ovenfor i en kommune kan variere blant beredskapsaktørene. I sammenheng med dette vil vi videre diskutere hvordan likheter og forskjeller i risikoerkjennelse kan påvirke samordningen av forebyggende beredskap, med spesielt fokus på kulturelle faktorer. Forskjeller i organisasjonskulturer kan medføre sprik i hvordan man oppfatter risiko, og dermed kan det være forskjellige oppfattelser av hvordan man skal forberede seg for håndteringen. Dersom man evner å skape en felles risikoerkjennelse blant beredskapsaktørene i en kommune, for eksempel gjennom planlegging og felles læring, så kan dette videre skape en felles kultur for samordning av beredskap.

Kultur vil berøre risikoerkjennelse siden det sier noe om de delte verdiene om hva som er viktig i organisasjonen (Deal og Kennedy, 1982). I vår sammenheng vil dette si hvordan verdiene og oppfatningene i organisasjonene legger føringer på hvordan menneskene i en organisasjon er i stand til å se risikoen. Dette ses i sammenheng med Turner og Pidgeon (1997, s. 49) uttrykk «*A way of seeing is always a way of not seeing*». Dersom aktører vender blikket mot et problem eller en del ved et problem, vil også fokuset følges dit. Fimreite et al. (2014) skriver at man har fått flere organisasjoner med spesifiserte arbeidsoppgaver innen samfunnssikkerhet innen kommunesektoren. Dette kan føre til at de ulike organisasjonene vil ha fokus på de problemene som er innen sine arbeidsoppgaver. Da vil fokuset samtidig tas vekk fra de andre problemene man ikke ser på (Pidgeon & Turner, 1997). Måten de ulike beredskapsaktørene erkjenner risiko på vil derfor påvirke hvordan risiko videre håndteres i kommunen. Organisasjonskulturen vil være et grunnlag for hvordan beredskapsutfordringer løses (Bolman & Deal, 2009). Kommunal beredskap befatter mange aktører med ulike kulturer og dermed ha innvirkning på hvordan beredskapsutfordringer løses:

«Innen organiseringen av norsk samfunnssikkerhet og beredskap finnes det mange ulike kulturer, da hver enkelt delorganisasjon har sin egen kultur. Dette er en kilde til kompleksitet, ettersom organisasjoner har ulike målkonflikter som berører hva man er i stand til å sette ut i handling» (Damlie og Nilsen, 2015, s. 27).



Bilde 2: Tegneserieillustrasjon hvordan aktører kan ha forskjellig fokus (Blind Men and the Elephant, 2014)

De ulike organisasjonskulturene i en norsk kommune kan legge grunnlag for hvordan risiko erkjennes blant aktørene. Mistolkninger kan føre til latente forhold for fremtidige feil (Reason, 1997). Vi mener dette kan gi et behov for å samordne beredskapsaktørenes risikoforståelse. For at beredskapsaktører skal forstå risikoen er det svært viktig at kommunikasjonen fungerer. Effektiv kommunikasjon er nøkkelen for å skape tillit innen risikostyring (IRGC, 2008). Aktører skal være kjent med utviklingen av hvordan problemet vurderes, derfor må alle ledd kommunisere med hverandre underveis.

3.3.4 Collective mindfulness

I forbindelse med samordning av kommunal beredskap så kan det være sentralt å sørge for at man har samme forståelse og bevissthet om risikoene man står overfor og hvordan man kan håndtere dette. Et eksempel på hvordan man oppnår dette kan være det Weick, Sutcliffe & Obstfeld (1999) i forbindelse med høypålitelige organisasjoner omtaler som «collective mindfulness». Med «collective mindfulness» menes en kollektiv oppmerksomhet innad i organisasjonen som grunnlag for helhetlig beredskapsarbeid (Weick et al., 1999). En helhetlig bevissthet blant beredskapsorganisasjonene rundt hvilke risikoer man står ovenfor i en kommune kan legge et grunnlag for samordning av beredskap.

Weick (1993) mener at medlemmene i en gruppe gjennom respektfull samhandling kan skifte oppmerksomhet fra et individuelt til et kollektivt nivå. Dette betyr at medlemmene klarer å se

verdien av den sosiale interaksjonen seg imellom (Engen et al., 2016). På denne måten kan beredskapsaktørene se hverandres verdier og oppfatninger, og komme nærmere en forståelse for hverandres perspektiv. Gjennom å skifte oppmerksomhet til et kollektivt nivå vil man kunne se verdien av samordningen for å kunne forbedre beredskapen i kommunen. Den respektfulle samhandlingen avhenger av intersubjektivitet og den har to avgjørende egenskaper. For det første mener Weick (1993) at intersubjektiviteten vokser ut av en samhandling av meningsdanning mellom to eller flere medlemmer. For det andre blir medlemmene i denne gruppen påvirket av den sosiale interaksjon med resten av gruppen. Slik kan det dermed vokse frem en felles bevissthet om saken (Weick 1993).

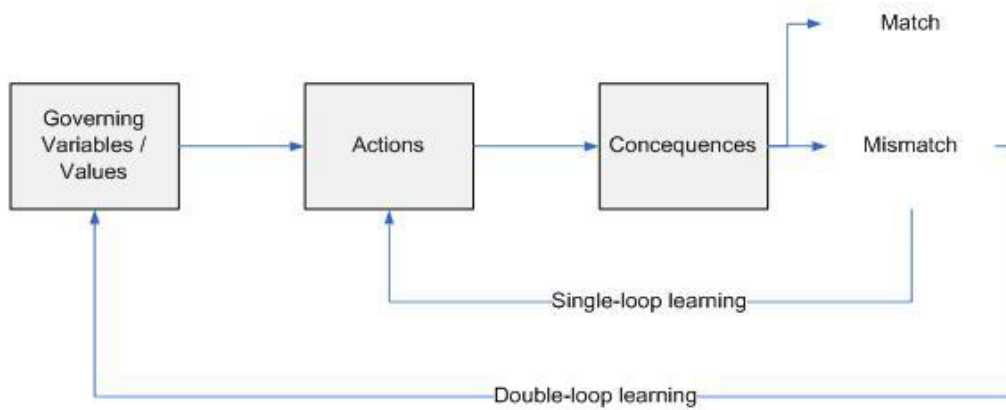
Gjennom å samordnes i en forberedende beredskapsfase kan aktørene danne en felles mening rundt risikoene man står overfor. Videre vil de få en felles bevissthet rundt hvordan man sammen kan håndtere disse risikoene. Dersom aktørene utfører en respektfull samhandling kan man oppnå det en kollektiv bevissthet mellom organisasjonene i en norsk kommune (Weick et al., 1999). Metoder for hvordan man kan få til en respektfull samhandling mellom aktørene i en norsk kommune kan være gjennom hyppige møter mellom sektorer, felles informasjonskanaler og felles beredskapsøvelser. Dette kan medføre at man klarer å løfte en sektorbasert oppmerksomhet til et kollektivt, kommunalt nivå.

3.4 Læring etter øvelser

Målet ved øvelser vil i et instrumentelt perspektiv forstås som et virkemiddel som kan bidra til økt forståelse for og kunnskap om kritiske sikkerhetsmessige utfordringer kommunen og de relevante aktørene kan ventes å stå overfor (Rykkja 2014). Dersom en øvelse resulterer i oppfølgingstiltak, som revisjon av eksisterende planverk, oppgradering av utstyr og endringer i organiseringen, vil øvelsen i et slikt perspektiv anses som suksessfullt. Man vil derimot ikke fange inn hvorvidt disse endringene påvirker eller endrer de uformelle normene og verdiene knyttet til samarbeidet mellom aktørene. Et institusjonelt perspektiv vil på sin side ha fokus på hvordan samordnede øvelser har en påvirkning på de uformelle normene og verdiene knyttet til samordning av kommunal beredskap. Dette kan for eksempel være oppbygging av tillit og relasjoner mellom beredskapsaktørene i en kommune. Her vil ikke instrumentelle tiltak være tilstrekkelig for å si at øvelsen var vellykket. Fokuset i et slikt perspektiv vil være på hvilken innvirkning øvelsen og tiltakene vil ha på normene og verdiene til organisasjonen som ble øvet.

Samtidig kan samordnede øvelser gjøre aktørene mer kjent med beredskapsplanen, hva som forventes av dem og hvilke utfordringer som kan komme i gitte situasjoner (Engen et al. 2016). På denne måten kan de få en kollektiv oppmerksomhet rundt hvordan de sammen kan håndtere risikoene de står overfor. Samarbeid mellom aktører under øvelser kan gi aktørene en mulighet til å tilegne seg læring om hvordan man best kan løse en reell hendelse sammen (Engen et al. 2016). Den læringen som skjer i relasjoner kan ifølge Selnes og Sallis (2003) være en karakteristika ved selve forholdet mellom organisasjonene. Roe (2013, s. 19) forklarer hvordan læring kan påvirke samordningen: *«Dette betyr at interorganisatoriske relasjoner kan ha varierende grad av læringsevne, noe som fører til at enkelte organisasjoner yter bedre på bakgrunn av at de har utviklet gode læringsmekanismer»*. Dersom kommunale beredskapsaktører har ulike læringsmekanismer så kan dette medføre at man tilegner seg forskjellig læring etter øvelser. Dette kan blant annet komme til uttrykk gjennom at standardene for måloppnåelse i øvelser og metodene for vurdering av kvaliteten på øvelser kan være mangelfulle eller ulike (Alexander, 2003; Sinclair et al., 2012; Engen et al., 2016). I slike tilfeller kan man få manglende informasjonsdeling og ulike forståelser av situasjonen, som vil skape flaskehals for samordnet læring (Kruke og Olsen, 2011). I tillegg vil det ikke nødvendigvis være en sammenheng mellom god planlegging og gode øvingsresultater, for eksempel kan noen aktører blande gode øvingsresultater og med god læring (Engen et al., 2016). Selv om øvelsesmålene som ble satt før øvelsen er bestått, betyr ikke dette nødvendigvis at øvingsdeltakernes potensial er testet fullt.

Hvordan organisasjonene lærer av øvelsene, og iverksetter denne læringen i organisatoriske tiltak etter en hendelse kan være forskjellig. Argyris (1990) skiller mellom to ulike former for læring for å forbedre organisasjoner, enkelkretslæring og dobbelkretslæring. Enkelkretslæring tar for seg de handlingene som ble gjort feil eller avviket ved en øvelse. Dette kan eksempelvis være et brudd på rutine hos ambulanspersonell på skadested i en fullskalaøvelse. På den andre siden vil dobbelkretslæring ta for seg den læringen man kan ta ut av å endre verdiene som er styrende for handlingen som førte til feilen i utgangspunktet (se figur 1). I eksempelet om ambulanspersonellet vil man derfor evaluere hvilke verdier som var i organisasjonen som tillot vedkommende å bryte rutinen hun var pålagt til å følge.



Figur 1: Single-loop og Double-loop learning (Kjellén, 2000, s. 129), henholdsvis enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring i praksis.

Forpliktende samarbeid kan defineres som en felles forståelse av at samordningen er viktig nok til å legitimere felles anstrengelser for å styrke og opprettholde den (Selnes og Sallis, 2003). Et slikt forpliktende samarbeid kan medføre at beredskapsaktørene i en kommune lettere utvikler like mål og integrerer like læringstiltak etter øvelser. I en slik interorganisatorisk samordning kan tillit ha en svært sentralt rolle (Morgan og Hunt, 1994).

Det kan på en annen side dukke opp forhold hvor godt planlagte og gjennomførte øvelser ikke nødvendigvis resulterer i en god samordnet læring (Peterson og Perry, 1999; Alexander, 2003; Sommer og Njå, 2011; Sinclair et al., 2012; Engen et al., 2016). For det første øves det sjelden med alle aktørene som faktisk vil være til stede i en reell hendelse. Det vil være mange ulike aktører med ulike ansvarsforhold til stede under en krisesituasjon. Kettl (2003) argumenter for at man ofte kan stå overfor situasjoner som ikke er like de man har øvd på når det kommer til samvirket mellom aktørene som skal håndtere hendelsen. I situasjoner som krever en respons fra flere aktører, vil man derfor være avhengige av gode, tillitsfulle relasjoner mellom de som skal håndtere hendelsen (Kettl, 2003). Dersom læringen som skjer i evalueringen etter øvelser med flere aktører er i form av dobbeltkretslæring, vil aktørene sammen ta den læringen ut av øvelsen som kan bidra til å styrke de styrende verdiene på tvers av organisasjonene. Tinmannsvik (2010) mener derfor at en bør utvikle gode arenaer som for eksempel møteplasser og fora internt i kommunene.

3.5 Oppsummering av teori

For å oppsummere teorikapittelet vil det vises til Figur 2. Denne figuren viser sammenhengen mellom hvordan planlegging, læring og organisasjonskultur påvirker samordning av kommunal beredskap, og hvordan de påvirker hverandre. Samordning forstås som hvordan ulike aktører arbeider mot et felles mål, i vår sammenheng vil dette målet være beredskap i kommunen. Det er videre blitt gjort en forklaring om hvordan samordning for beredskap på tvers av institusjonelle grenser kan utvikle seg til gjenstridige problemer (Rittel og Webber, 1973). Som det fremkommer i figuren vil slike problemer prege sammenhengene mellom temaene.



Figur 2: Vår teoretiske tilnærming til suksesskriterier for samordning av beredskap gjennom planlegging, organisasjonskultur og felles læring etter øvelser.

I planleggingsprosesser tilknyttet kommunal beredskap vil det være ulike aktører som vurderer risiko forskjellig. Beredskapsarbeidet i kommunen består av et mangfold av aktører og organisasjoner med ulike organisasjonskulturer. Som Turner (1978) påpeker vil kulturelle antakelser styre den kollektive oppmerksomheten rundt risiko. Gjennom et kommunikativt planleggingsideal vil det være mulig å forklare hvordan aktørene, med sine ulike kulturer, involveres i beredskapsplanleggingen. Judith Innes (1998) forklarer at i kommunikativ planlegging blir informasjonen gradvis integrert i forståelsen hos de involverte aktørene i planleggingen. I Figur 2 kommer dette til uttrykk ved at kommunikative planleggingsprosesser med sterk grad av involvering og integrering av informasjon kan styre

den kollektive oppmerksomheten rundt risiko. Gjennom teori om kollektiv oppmerksomhet har vi gitt en beskrivelse av hvordan beredskapsaktørene i ulik grad kan se hverandres verdier og oppfatninger. Dette kan bidra til at aktørene utvikler en organisasjonskultur hvor de får lettere for å forstå hverandres perspektiv. Videre viser figuren hvordan organisasjonskulturen påvirker samordning av beredskap gjennom planlegging og læring etter øvelser. Det er blitt presentert teori om hvordan verdiene og oppfatningene i organisasjon legger føringer på hvordan menneskene i en organisasjon forstår risiko. Ved å skifte oppmerksomhet til et kollektivt nivå vil man kunne se verdien av samordningen for å kunne forbedre beredskapen i kommunen. I hvilken grad man lærer etter øvelser og hendelser vil også ha en innvirkning på hvordan samordningen foregår i samspill med organisasjonskulturen. Samarbeid mellom aktører under øvelser kan gi aktørene en mulighet til å tilegne seg læring om hvordan man best kan løse en reell hendelse sammen (Engen et al. 2016) I henhold til Figur 2 kan dette bidra til en kollektiv oppmerksomhet knyttet til risikoene man står ovenfor i en kommune samt skape kjennskap og bevissthet til beredskapsplanverket. Videre vil evnen til å oppnå kollektiv oppmerksomhet med aktørene man må samordnes med kjennetegnes av verdier og oppfatninger knyttet til beredskapsaktørens organisasjonskultur.

4.0 Metode

4.1 Valg av metode

Visjonen for oppgaven er å fange inn essensen av det beredskapsaktørene selv oppfatter som en god samordning av kommunal beredskap og hvilke utfordringer de ulike aktørene står overfor i deres arbeid. For å fange inn dette er det blitt tatt i bruk en kvalitativ metode, som helt generelt beskrives med at man går i dybden på det man undersøker (Aase og Fossåskaret, 2014). Vi ønsket å gå i dybden på hvilke suksesskriterier ulike beredskapsaktører tilknyttet norske kommuner identifiserer i forbindelse med samordning av beredskap i en forberedende fase. Det kvalitative intervjuet kan hjelpe oss til å komme nærmere aktørenes oppfatninger og tolkninger gjennom deres fortelling om den sosiale interaksjonen de har vært involvert i (Blaikie, 2010). Ved å benytte oss av dybdeintervjuer med beredskapsaktører i norske kommuner ønsket vi å komme nærmere hva de oppfattet som viktig og utfordrende i forbindelse med samordning av beredskap. I dybdeintervjuene kunne informantene fortelle om sine opplevelser om samordning med andre aktører. Dette kunne gi oss muligheten til å fange inn essensen av hva som utgjør god samordning.

Det kvalitative intervjuet er i motsetning til kvantitative metoder, som ønsker å sammenligne enhetene i målbare kategorier (Aase og Fossåskaret, 2014). Vi vurderte det til at dersom vi hadde brukt en kvantitativ metode ville vi ikke klart å fange inn den tause kunnskapen som kommer fram utenom det formaliserte beredskapsarbeidet. Dersom vi på en annen side hadde hatt en problemstilling som tok for seg å sammenligne hvordan aktørene stiller seg til ulike metoder for samordning, kunne en kvantitativ studie vært mer hensiktsmessig. En slik tilnærming kunne også blitt benyttet for å sammenligne på et mer overordnet nivå om det er forskjeller i oppfatninger om hva som er god samordning blant for eksempel nødetater, kommuner og infrastruktureiere. På denne måten kunne vi ha tegnet et klarere bilde av hvordan de ulike etatene som helhet oppfatter samordningen, men ikke nødvendigvis fanget inn hva de mener er årsaken til suksesskriteriene.

En annen mulighet ville være en form for metodetriangulering, som betyr at vi hadde kombinert de to metodene (Aase og Fossåskaret, 2014). Ved å kombinere de to metodene kunne vi tallfestet den ulike styrken av innvirkning de forskjellige faktorene for samordning har. I tillegg ville det gitt oss muligheten til å differensiere hva de ulike aktørene oppfatter som nødvendig.

Dette kunne blitt gjort gjennom å utarbeide spørreundersøkelser der spørsmålene vil være knyttet til grad av nødvendighet for å oppnå en god samordning. En slik kombinasjon kunne for eksempel vært å kartlagt hvilke kriterier som veier tyngst blant de ulike beredskapsaktørene for å sikre en god samordning gjennom bruk av et spørreskjema med et representativt utvalg. Dette kunne blitt kombinert med å gjennomføre dybdeintervjuer for å identifisere hvilke oppfatninger og meninger beredskapsaktører involvert i samordning av beredskap har om fenomenet, slik at vi som forskere kunne ha forsøkt å analysert de bakenforliggende årsakene. Et eksempel på dette kunne vært hvis en spørreundersøkelse hadde vist at felles planleggingen var et viktig kriterium for god samordning, så kunne kvalitative intervjuer gått i dybden på hvordan planleggingen påvirker samordningen.

4.1.1 Gjennomføring av intervjuene

Vi vurderte det som hensiktsmessig å benytte oss av kvalitative dybdeintervjuer for å få en forståelse av hva de ulike informantene mener gir en god samordning. Totalt gjennomførte vi syv intervju med åtte informanter. Et av disse intervjuene var med to informanter som delte på beredskapsansvaret i kommunen. I intervjuene ønsket vi å ha fokus på at det hele skulle foregå som et samtalebasert intervju, ved at de ikke ble styrt av en streng plan for selve gjennomføringen av intervjuet (Andersen, 2006). De ble derimot ikke helt ustrukturerte, da vi tok i bruk en intervjuguide bestående av ni spørsmål som skulle belyse forskjellige sider av temaet som ble diskutert under intervjuene. Alle informantene ble tilsendt intervjuguiden i forkant. Spørsmålene ble tatt i bruk for å legge rammer for hvilke aspekt ved samordningen av beredskapsplanleggingen vi ønsket å undersøke. Disse aspektene var generelle suksesskriterier og utfordringer, planlegging, risikoforståelse og øvelser. En ulempe vi opplevde ved en slik samtalebasert intervjuform og de tematiske rammene var at spørsmålene ofte gled over i hverandre. Det kan ha ført til at vi ikke fanget opp de egentlige oppfatningene tilknyttet hvert tema. På en annen side kan det ha vært en fordel ved at informantene selv knyttet tema opp mot hverandre og dermed viste oss hvordan planlegging, risikoforståelse og øvelser hang sammen som en helhet i samordning av beredskap. Intervjuguiden ble dermed nyttig da den fungerte mer ble en rettesnor for å holde samtalen til det vi ønsker å undersøke, framfor et verktøy som skulle følges for å holde en streng struktur på intervjuet.

Metoden vi brukte under intervjuene vil dermed vurderes mer i retning av et samtalebasert intervju framfor et strukturert eller standardisert intervju, da vi ønsket å være fleksible i henhold

til oppfølgingsspørsmål. Dette ga et rom for at informantene kunne forklare hva som utgjør god samordning uten at vi ledet de i sine svar. Underveis i intervjuene var det i hovedsak en av oss som styrte samtalen, mens den andre skrev notater og supplerte med spørsmål om det var behov. Fordelen ved å ha en som noterte var at vi fikk muligheten til å gjøre dypere refleksjoner underveis knyttet opp mot den teoretiske tilnærmingen. Vi opplevde at disse refleksjonene la et grunnlag for egne resonnementer for hvordan planlegging, organisasjonskultur, risikoforståelse og læring etter øvelser hang sammen som en helhet for samordning av forberedende beredskap. Denne sammenknyttingen av teori og empiri underveis i intervjusituasjonen gjorde at vi kunne diskutere disse resonnementene med våre informanter som hadde god erfaring med samordning. Dette kan videre ha gitt oss som forskere enda dypere forståelse av deres oppfatninger og meninger.

Vi valgte å ha en fast intervjuer for å skape en kontinuitet i intervjusituasjonen slik at intervjuene ble gjennomført på likest mulig måte. En fordel vi opplevde med dette var at intervjueren fikk mer erfaring i intervjusituasjonen, noe som gjorde at intervjuene fikk gradvis mer flyt og gjorde at vi fikk stilt bedre oppfølgingsspørsmål. Andersen (2006) sier at evne til aktiv oppfølging vil være avgjørende for hva slags og hvor detaljert kunnskap som genereres i intervjusituasjonen. Dette gjaldt spesielt i situasjoner der informantens budskap kunne forsvinne i eksempler og metaforer. Vi opplevde dette som en ulempe i de første intervjuene når informantene forsøkte å forklare suksesskriterier og utfordringer ved samordning av beredskap gjennom håndtering av spesifikke hendelser. Etterhvert som vi fikk mer erfaring i intervjusituasjon og kunnskap om samordning av beredskap så fant vi det hensiktsmessig å gjøre noen korte oppsummeringer rundt informantens betraktninger underveis. Dette ga ikke bare klargjøring av hva informanten ville fram til, men også rom for refleksjon i intervjusituasjonen (Becker, 1954).

Det korteste intervjuet varte rett i underkant av en time, og det lengste varte i en time og tre kvarter. En årsak til så stor forskjell i lengden er blant annet at det var to informanter i et intervju. Vi fikk gjennomgått alle spørsmålene i samtlige intervju. Det var her viktig at vi klarte å holde oss innenfor de spørsmålene og temaene vi hadde forberedt, men også at samtalen skulle gå sin naturlige gang. Dette bidro til å virke inn på hvor lenge intervjuene varte. Samtlige av intervjuene ble gjennomført i informantens egne arbeidslokaler, da dette viste seg å være mest praktisk for alle partene. Vi ønsket at alle intervjuene var ansikt til ansikt, og unngå

intervju over nettet eller telefon, for at alle intervjuene skulle avholdes innen så like rammer som mulig.

4.2 Datakilder

I denne studien har vi kun benyttet oss av kvalitative dybdeintervju med strategisk utvalgte informanter for å samle inn data. Ved å gjøre dette henter man inn primærdata. Primærdata kan forklares ved at vi som forskere selv innhenter, analyserer og formidler data, til det formål å besvare denne oppgaven (Blaikie, 2010). Vårt datamateriale består utelukkende av data som vi selv har hentet inn gjennom dybdeintervjuer med beredskapsaktører i norske kommuner. Formålet med intervjuene var å fange inn oppfatninger om suksesskriterier for samordning av kommunal beredskap med fokus på den forberedende fasen. Dette gjorde vi for å kunne analysere de bakenforliggende årsakene til suksesskriteriene som ble identifisert av informantene. På denne måten ønsket vi å benytte oss av vår primærdata, i form av kunnskapen og oppfatningene til erfarne beredskapsarbeidere. Dette for å kunne formidle et helhetlig bilde av både utfordringer og suksesskriterier for samordning av kommunal beredskap gjennom fokus på planlegging, organisasjonskultur, risikoforståelse og læring etter øvelser. Dette skilles fra sekundær- og tertiærdata ved at sekundærdata er innsamlet av andre personer til andre forhold, mens tertiærdata er data som i tillegg til å være samlet inn av andre også er analysert (Blaikie, 2010). Vårt analysegrunnlag er utelukkende bestående av data innhentet av oss selv gjennom intervjuer med beredskapsaktører. Ved å hente inn datagrunnlaget selv så ga det oss muligheten til å komme nærmere oppfatningene til intervjuobjektene og gjøre refleksjoner underveis i intervjuprosessen (Becker, 1954). Dersom vi hadde benyttet oss av sekundær- og/eller tertiærdata kan det være at vi hadde mistet muligheten til å stille gode oppfølgingsspørsmål knyttet til vår tilnærming til samordning av beredskap i norske kommuner (Andersen 2006).

Ved å anvende primærdata får vi en nærhet og et større eierskap til dataene i forskningsprosjektet enn hva vi ville hatt dersom vi hadde benyttet oss av sekundær- eller tertiærdata (Blaikie, 2010). Vi tror at dette bidrar til å redusere sjansen for at vi mistolker dataene, da vi selv satt i intervju med informantene og fikk mulighet til å få de til å bekrefte våre forståelser av det som ble sagt. Samtidig holdt vi det åpent for å kunne ta kontakt med informantene i ettertid for å bekrefte synspunkt eller supplere med informasjon, noe som hadde vært vanskelig dersom dataen hadde vært innhentet av andre. På den andre siden kan det være

ulempen ved å ikke ta i bruk sekundær- og tertiærdata. Innen vårt tema kunne vi alternativt benyttet oss av kommuneundersøkelsen til DSB. Denne undersøkelsen tar for seg i hvilken grad de helhetlige beredskapsplanene i kommunen har samordnet de øvrige beredskapsplanene til andre offentlige og private virksomheter (DSB, 2017). Her har også DSB lagt ut rådataene fra undersøkelsen noen enkelte år. I undersøkelsen ble kommunene spurt om hvilke aktører de samarbeider med i forbindelse med helhetlig ROS, beredskapsplanlegging, øvelser og krisehåndtering. Denne dataen kunne vi eksempelvis brukt til å sammenligne svarene fra undersøkelsen med svarene fra våre intervjuer. På denne måten kunne vi bekrefte eller avkrefte om for eksempel graden av involvering av ulike aktører har en effekt på hvordan aktørene oppfatter samordning av beredskap. Disse kildene ble derimot ikke vurdert til å være relevant for vår problemstilling og oppgavens avgrensning. Vi ønsket å gå i dybden på *hva* som skal til for å få til en god samordning av kommunal beredskap og ikke hvilken effekt de ulike aspektene har. Dersom vi på en annen side skulle undersøkt tendenser i samordning av beredskapsplaner over en lengre periode, ville dette vært mer aktuelt.

4.2.1 Valg av informanter

Vår utvelgelse av informanter var i form av et strategisk utvalg. Dette baserer seg på våre systematiske vurderinger av hvilke personer som virker mest relevante i sammenheng med formålene i oppgaven (Grønmo 2004). Når man gjør et utvalg basert på slike vurderinger er det med det mål om å gjøre en teoretisk generalisering av det vi undersøker. En teoretisk generalisering betyr at vi tar sikte på å utvikle en helhetlig forståelse av konteksten som informantene oppholder seg i (Grønmo 2004). Dette gjøres ved å velge ut de personene som var mest interessante basert på den teoretiske tilnærmingen i oppgaven. For at vi skulle fange inn suksesskriterier og utfordringer ved samordningen vurderte vi derfor til at vi skulle intervju mennesker som på en eller flere måter er involvert i beredskap i norske kommuner. Grunnen til dette er at de kan besitte kunnskap om samordning som ikke er allment tilgjengelig (Andersen, 2006). For å få et bredt spekter av oppfatninger blant kommunale beredskapsaktører ønsket vi oss en variasjon av informanter. Her vektla vi å få inn en variasjon av arbeidsoppgaver knyttet til den kommunale beredskapen, ulik størrelse på kommunen de jobbet i, erfaring og forskjellige geografiske steder. En slik variasjon hos informantene kan bidra til å belyse saken fra ulike sider. Eksempelvis kan en representant fra en legevakt i en mindre kommune ha en annen tilnærming til hvordan planlegging, organisasjonskultur og felles læring etter øvelser kan påvirke samordningen enn hva beredskapsansvarlig hos fylkesmannen har. Det kan for

eksempel også være slik at beredskapsansvarlig i små kommuner har et annet annet syn på suksesskriterier og utfordringer enn beredskapsansvarlig i store kommuner. Vi vil ikke gå nærmere inn på årsaken til hvorfor de kan ha forskjellige syn, men heller hva de identifiserer som viktig for god samordning mellom beredskapsaktører i norske kommuner. Ved å få et variert utvalg informanter ga vi oss selv en mulighet til å fange inn et bredt syn på samordningen.

Vi undersøkte først hvilke kommuner som har utmerket seg innen samordning av beredskap, eksempelvis gjennom større hendelser eller arrangementer som krever samordning mellom flere organisasjoner. I følge Andersen (2006) er nøkkelinformanter personer som har god kjennskap til temaene som man ønsker å forske på. Ettersom vi har hatt et fokus på hvordan planlegging, organisasjonskultur og felles læring kan påvirke samordning av beredskap, så var det naturlig å velge beredskapsaktører som hadde erfaring med nettopp dette. På grunn av dette kontaktet vi personer som har vært involvert i overnevnte tema i den forberedende beredskapen, enten gjennom hendelser eller arrangementer med behov for samordning.

Vi ønsket å unngå såkalt snøballutvelging, som baserer seg på at vi ber den første informanten vi avtaler med om å anbefale andre aktører vi kunne intervjuer (Grønmo 2004). Ved å gjøre dette slipper vi at informantenes svar blir påvirket av relasjonen de har til de andre enhetene i studien, eksempelvis gjennom at de svarer litt mer reservert. Derfor kontaktet vi personene uavhengig av hverandre slik at vi unngikk at svarene kunne bli påvirket av personlige relasjoner.

Vi endte til slutt opp med et utvalg på åtte informanter. Disse innehar ulike posisjoner. To av de har ansvaret for beredskap i kommuneadministrasjoner i kommuner av ulik størrelse, to representanter fra nødetater i kommuner/regioner av forskjellig størrelse, en fra legevakten, fylkesmann samt ansvarlig for beredskapen hos en regional infrastruktureier. Alle informantene er tilknyttet kommuner og områder på Vestlandet og Sørvestlandet. Vi så på det som viktig å få nødetatens og legevaktens syn på involveringen da det er disse som står for den operative og taktiske håndteringen av uønskede hendelser. Samtidig ønsket vi å høre med en infrastruktureier om deres synspunkter. Informanten er involvert i beredskapsarbeidet i flere kommuner i en større region, samt representerer andre interesser enn de andre beredskapsaktørene. I forbindelse med påstanden til Albrechtsen et al. (2017) om at mye av beredskapsarbeidet har blitt styrket på nasjonalt nivå, men ikke like mye lokalt og regionalt, ønsket vi i tillegg å høre med en informant tilknyttet Fylkesmannen. Fylkesmannens ansvar

innebærer blant annet til å bidra til å samordne, forenkle og effektivisere statlig virksomhet i fylket innen beredskap.

Vi har valgt å anonymisere informantene på bakgrunn av kravene for personvern fra Norsk Senter for forskningsdata (NSD). Årsaken til anonymiseringen kommer av kravet om konfidensialitet i forskningsprosessen (Thagaard, 2013). Det er blitt anonymisert for navn fødsels-/ personnummer eller andre personentydige kjennetegn, samt bostedskommune, alder, kjønn og lignende. For å kunne forklare hva de ulike informantene har sagt har vi kategorisert de etter hvilken aktør de tilhører. Samtidig ønsker vi å få muligheten til å se en dynamikk i svarene fra de ulike aktørene når vi presenterer empirien, og diskutere opp mot teorien. De vil derfor refereres til som følgende: Småkommune 1, Småkommune 2, Storkommune, Helseforetak, Brannvesen, Legevakt, Fylkesmann og Infrastruktureier. Informantene Småkommune 1 og Småkommune 2 representerer samme kommune og ble intervjuet sammen. Ansvarer til informantene presenteres i tabell 3:

Informant	Ansvarsområde
Småkommune 1	Beredskapssjef i en kommune med mindre enn 20 000 innbyggere.
Småkommune 2	Informasjonssjef i en kommune med mindre enn 20 000 innbyggere.
Storkommune	Beredskapssjef i en kommune med mer enn 100 000 innbyggere.
Helseforetak	Leder for pre-hospitale tjenester i helseforetak. Ansvar for planlegging ved ambulanse, nødmeldetjenesten, luftambulanse samt samarbeide med kommunene. Dette er i et område med mer enn 100 000 innbyggere fordelt på over 20 kommuner.
Brannvesen	Avdelingsleder i brannvesen med overordnet ansvar for planlegging av beredskap i en kommune med mer enn 100 000 innbyggere.
Legevakt	Daglig leder på legevakt i en kommune med mindre enn 20 000 innbyggere.
Fylkesmann	Fylkesberedskapssjef i fylke med mer enn 25 kommuner med over 300 000 innbyggere
Infrastruktureier	Beredskapsansvarlig for regional infrastruktureier for flere kommuner med mer enn 100 000 innbyggere.

Tabell 3: Informantoversikt med tilhørende ansvarsområde.

I forbindelse med strategiske utvalg og teoretisk generalisering finnes det ifølge Grønmo (2004) ingen metoder for å beregne hvor stort utvalget bør være med tanke på de slutningene som trekkes i studien. Man kan imidlertid ta en vurdering for at utvelgingen skal avsluttes når

det Glaser og Strauss (1967) når et *teoretisk metningspunkt*. Dette betyr at man avslutter utvelgingen når nye informanter ikke tilfører vesentlig informasjon som både er relevant til problemstillingen og ny i forhold til den informasjonen man allerede har samlet inn (Grønmo, 2004). I vår sammenheng nådde vi aldri et slikt metningspunkt da oppgavens omfang ga oss begrensinger på hvor mange informanter vi kunne inkludere. Ifølge Grønmo (2004) vil studier av komplekse forhold kreve et større utvalg før man når det teoretiske metningspunktet. Dette gjør vurderingen rundt hvor mange informanter som ville vært ideelt vanskelig. Siden vi ikke nådde et slikt metningspunkt kan vi imidlertid fastslå at vi har gått glipp av flere synspunkter.

Som gjort rede for i kapittel 2.3.1 er det flere aktører enn de vi har snakket med som bidrar til planleggingen av den kommunale beredskapen og med dette kunne vært interessant for denne studien. Av de andre potensielle informantene vi kontaktet var det en beredskapsansvarlig i en mindre kommune, et helseforetak til, to infrastruktureiere til, en representant fra politiet og en representant fra Sivilforsvaret. At vi ikke fikk inkludert disse personene, og at vi brukte akkurat de vi inkluderte kan ha gitt føringer på oppgavens konklusjon. Hvis vi hadde hatt med flere representanter fra kommuner, helseforetak og infrastruktureiere ville vi fått muligheten til å spille mer på dynamikken mellom flere av de samme aktørene. Vi kunne også fått bekreftet om informantenes inntrykk er noe som kun en enkelt informant hos beredskapsaktøren står inne for, eller om det er delt av flere fra samme beredskapsaktør. Samtidig har vi mistet vi synet fra representanter fra politi og Sivilforsvaret. Politiets perspektiv, spesielt med tanke deres rolle som skadestedsleder for de andre nødetatene, ville gitt oss et annet perspektiv rundt hvordan det planlegges mellom nødetatene som vi ikke fikk med i oppgaven. Samtidig har Sivilforsvaret en slik rolle at de gir bistand til en rekke forskjellige situasjoner, eksempelvis oljesøl og redningsaksjoner. Å inkludere Sivilforsvaret ville gitt oss et bedre innblikk i hvordan de involveres av de ulike kommunene i deres distrikt, og hva det er som fungerer best. De ulike aktørenes arbeidsmetoder, ansvarsforhold og omgivelser vil ha en innvirkning på hvordan de identifiserer suksesskriteriene og utfordringene knyttet til samordning. Hvilke informanter som endte i vår studie vil på denne måten bidra til å påvirke hvordan vi besvarer forskningsspørsmålene, og deretter hvordan vi konkluderer.

4.3 Forskningsstrategi

Hvilke forskningsstrategier som benyttes i et forskningsprosjekt sier noe om hvilken logikk som anvendes for å svare på problemstillingen. Blaikie (2010) skiller mellom fire forskjellige

forskningsstrategier: induktiv, deduktiv, retroduktiv og abduktiv. Måten vi gikk fram på har spesielt trekk fra abduktiv og deduktiv forskningsstrategi. Målet til en deduktiv forskningsstrategi er i henhold til Blaikie (2010) å undersøke logisk gyldighet. Dette gjøres gjennom å utvikle en hypotese ut i fra teori, og videre teste denne gjennom forskning. Abduktiv forskningsstrategi har på sin side som mål å forstå sosiale prosesser gjennom å utforske våre informanternes meninger, fortolkninger og forklaringer (Blaikie 2010).

Studien startet med at vi la et teoretisk grunnlag, som senere ledet til intervjuguiden vi skulle benytte for å gjennomføre intervjuene. Dette var teori som omhandlet planlegging, beredskapsarbeid, samordning og felles risikoforståelse. Teorien så med dette på ulike aspekter ved samarbeid i beredskapsplanleggingen. Å utlede intervju spørsmål fra teori er i tråd med det Blaikie (2010) omtaler som en deduktiv forskningsstrategi. Dette ga oss muligheten til å legge rammene for inngangen til oppgaven basert på vår forforståelse innen feltet vi undersøker. Samtidig var det vanskelig for oss å legge et teoretisk grunnlag for hva som utgjør en god samordning, da det er dette vi ønsket å undersøke i intervjuene. Etter gjennomførte intervju så vi derfor et behov for å gjøre endringer på teorien i oppgaven. I intervjuene fikk vi et nytt bilde av informantenes kontekst og det de identifiserte som suksesskriterier for samordning av beredskap. Dette gjorde at vi så et behov for å gjøre endringer i teorien, samt formuleringen på forskningsspørsmålene, basert på svarene vi fikk i intervjuene. Dette er likhetstrekk fra en abduktiv forskningsstrategi (Blaikie, 2010). Vi gjorde dette for å kunne gi oss selv en bedre forståelse av konteksten vi undersøker. Dette vurderer vi som viktig når vi skal sette oss inn i hva det er som fungerer og ikke fungerer i forbindelse med samordning av beredskap.

Ved å lage et teoretisk utgangspunkt for å innhente data, for så å endre på teorien etter datainnsamling, kan sies å være en kombinasjon av deduktiv og abduktiv forskningsstrategi. Denne kombinasjonen ga oss først muligheten til å sette våre rammer for forskningsprosjektet, samt til å forklare funnene ved bruk av aktørenes egne betraktninger innen feltet.

4.4 Analyse

Ved å bryte ned data til ulike kategorier og sub-kategorier vi la i teorien før intervjuene, gjør vi det Blaikie (2010) kaller *åpen koding*. Aase og Fossåskaret (2014) sier at dataen først får mening når de begrepsfestes og fortolkes. Etter at intervjuene var gjennomført, ble de transkribert etter opptakene vi tok opp under intervjuene. Allerede før vi startet intervjuene

hadde vi laget en inndeling i temaene i teorien som omhandlet planlegging, beredskapsarbeid, samordning og felles risikoforståelse. Dette var et grunnlag for hva vi ønsket å undersøke. Etter intervjuene var ferdig transkribert delte vi inn dataene inn i disse kategoriene i vår empiri. Ved å gjennomgå den kategoriserte dataen ga det oss muligheten til å tenke på mulige årsaksforklaringer og konteksten dataen inngår i. Dette kan samsvare med det Blaikie (2010) omtaler som *aksial koding*.

Etter at vi hadde kategorisert dataen vår etter temaene i teorien kunne vi sammenkoble beskrivelsen av samordning og deretter klassifisere svarene til informantene. Dette er en form for koding som Dey (1993) omtaler som en sirkulær prosess bestående av forklaring, klassifisering og sammenkobling. Det første steget i denne sirkulære prosessen er ifølge Denzin (1978) å forklare fenomenet som blir studert. Dette har vi gjort gjennom å forsøke å danne et teoretisk bilde av hvordan planlegging, organisasjonskultur og felles læring kan påvirke samordning. Den andre delen av prosessen er klassifisering, som betyr at man danner kategorier, kategoriserer dataen og deretter deler opp kategoriene. Dette har vi gjort gjennom å danne empiriske kategorier basert på det overnevnte teoretiske bildet i form av planlegging, organisasjonskultur og felles læring. I tillegg ble disse kategoriene delt i underkategorier som for eksempel involvering i planlegging og risikoforståelse i organisasjonskultur. Blaikie (2010, s. 211) argumenterer for at «*classifying data is an integral part of the analysis and without this there is no way of knowing what is being analysed*». Den siste delen av prosessen er å sammenkoble kategoriene (Blaikie, 2010), noe vi har forsøkt å gjøre i diskusjonskapitlet. Her har vi forsøkt å sammenfatte teoretiske tilnærminger til de nevnte temaene til informantenes oppfatninger av samordning for å kunne forklare, diskutere og konkludere om hva de bakenforliggende årsakene til god samordning er.

Det kan være verdt å nevne at det er en forskjell på å tolke intervjuer på en side som vi gjør, fra dokumenter på en annen side. Under intervjuer kan det hende at informantene i større grad bruker metaforer eller eksempler for å komme fram til sitt synspunkt. Fra hvordan informanten bruker metaforer og/eller eksempler kan vi som forskere lese hvilke erfaringer informanten knytter sammen for å få fram sin forståelse av samordningen av beredskap i kommunen (Aase og Fossåskaret 2014). Eksempelvis brukte ofte informantene eksempler fra hendelser eller arrangementer for å forklare hva som fungerer og ikke fungerer i samordningen. Dette førte til at vi måtte fortolke svarene vi fikk i intervjuene, som kan gå under det Aase og Fossåskaret (2014, s.74) omtaler som dobbel hermeneutikk: «*Forskeren tolker informantenes tolkninger av*

deres egen virkelighet». Dersom vi skal vi tak i den underliggende meningen i det informantene sier må vi forstå de metaforene og eksemplene som informantene bruker til å formidle budskapet sitt (Aase og Fossåskaret 2014). Da informantene trakk fram hvilke forberedelser de hadde gjort i forbindelse med arrangementer eller hendelser så måtte vi identifisere meningen de hadde vedrørende samordning av beredskap.

4.5 Validitet og reliabilitet

Validitet tar for seg spørsmål rundt dataens overførbarhet opp mot til konkrete situasjonsbetingelser eller teoretiske forutsetninger (Miles og Huberman 1994, Andersen 2006). Guldvik (2002) sier at validitet handler om tilliten til det informantene sier, kvaliteten på selve intervjuet, samt at fortolkning ikke skjer i samarbeid mellom forsker og informant. Når det kommer til reliabilitet sier Andersen (2006) at det dreier seg om den innsamlede dataens troverdighet. Helland et al. (2002) har en litt annen tilnærming, og skriver at *«reliabilitet betyr pålitelighet og gjelder kvaliteten i innsamlingen, bearbeidningen og analysen av data»* (Helland et al., 2002, s. 40).

Vi følte en samtalebasert intervjuform ga oss muligheten til å ta en mer aktiv samtalerolle dersom vi følte at samtalen ble irrelevant i forhold til oppgavens tema. Dette kan ha styrket vår datas validitet og reliabilitet ifølge Andersen (2006, s. 279):

«I litteraturen om samtalepregede intervjuer er idealet som oftest en passiv lyttende rolle, preget av åpne spørsmål der informantenes respons i stor grad styrer samtalen. Det kan være klokt i noen sammenhenger, men i samtaler med ressurssterke informanter vil en mer bevisst og aktiv forskerrolle kunne gi større uttelling i form av analytisk kontroll – og dermed økt validitet og reliabilitet».

Andersen (2006) sier at det kan dukke opp en utfordring ved å etablere en referanseramme og å styre samtalen på en måte som er akseptabel for informantene, blant annet ved å unngå ledende spørsmål. For eksempel opplevde vi at enkelte informanter forstod samordning som samarbeidet som gjøres på skadested i den akutte fasen. At vi hadde muligheten til å vri på samtalen på denne måten kan først ha vært med på å øke både dataens reliabilitet ved at vi kunne be om utdypelser på enkelte temaer knyttet til vår problemstilling. Samtidig kunne det bidratt til å øke validiteten ved at vi kunne holde oss til de temaene vi ønsket å holde oss til, noe som samsvarer med Andersen (2006, s. 281): *«Det betyr også at intervjueren aktivt utnytter*

situasjonen for å utvikle og få svar på sine forskningsspørsmål». Vi var her bevisst på at dette også kunne gi oss utfordringer slik Andersen (2006) påpeker. At vi var to intervjuere kan bidra til å styrke reliabiliteten ved at man har flere mennesker til stede som kan bekrefte eller avkrefte de oppfatningene som dukker opp underveis i intervjuene (Andersen 2006). Samtidig har våre to forskjellige tankeprosesser gitt oss muligheten til å reflektere ytterligere over det som har kommet fram i intervjuene opp mot teorien. Dette har også hjulpet oss til oppnå en forståelse av konteksten informantene jobber under, og videre bidratt til å styrke validiteten på oppgaven.

En annen utfordring ved oppgavens validitet er sammenligningen mellom de ulike informantene og intervjusituasjonene i analysen (Fontana & Frey 2003, Andersen 2006). Selv om alle har fått spørsmål som i ordlyden er identiske er det ikke nødvendigvis slik at de er blitt oppfattet på samme måte som de teoretiske forutsetningene vi la i forkant av datainnsamlingen. Blant annet oppfattet vi at de ulike informantene kunne ha ulike begrepsapparat og for eksempel forholdt seg til beredskapsplanleggingen på forskjellige måter. Av og til førte dette til at vi måtte omformulere spørsmålene for å få tak i svaret på det vi spurte om, noe som ifølge Andersen (2006, s. 279) kan øke validitet og reliabilitet: *«I samtaler med ressurssterke informanter vil en mer bevisst og aktiv forskerrolle kunne gi større uttelling i form av analytisk kontroll – og dermed økt validitet og reliabilitet»*. Vi løste dette ved å være åpne for å endre på det teoretiske fundamentet etter gjennomførte intervju, slik det er forklart i delkapitlet om forskningsstrategi.

En samtalebasert intervjuform forutsetter at både informantene og forskerne deler et sett med grunnleggende oppfatninger rundt temaet, slik at de vet at de snakker om det samme (Andersen, 2006). Dette kunne både skape utfordringer samt hjelpe oss å ivareta reliabilitet for dataen. Eksempelvis identifiserte vi i forkant av intervjuene en mulig fallgrube vedrørende hvilken fase av beredskapsarbeidet det snakkes om. Andersen (2006, s. 284) sier:

«Slike forhold kan også være en ressurs i noen typer av aktiv og pågående interaksjon med ressurssterke nøkkelinformanter. Det er muligheter for å rekonstruere motiver, tolkning av hva informantene mener, vurdering av 'sannhet' og helhetsforståelse der alle aktørstrategier er 'forståelig'».

Vedrørende hvilken fase vi fokuserte på ønsket vi derfor å være klare overfor informantene at temaet for oppgaven omhandler samordningen i den forberedende fasen, og ikke en akutte krisehåndteringen.

Andersen (2006) sier at evnen vår til aktiv oppfølging i intervjusituasjonen vil være avgjørende for hva slags og hvor detaljert kunnskap som genereres. Intervjuene har blitt preget av at vi lærte mer jo flere intervjuer vi hadde gjennomført. Det kan være en mulighet for at validiteten er noe svekket ved de første gjennomførte intervjuene, siden vi ikke var like kjent med rammene informantene arbeider under på det tidspunktet. Vi ville som nevnt at en av oss styrte intervjusituasjonen, slik at man fikk mer erfaring og kunne stille bedre oppfølgingsspørsmål. Dette kan føre til en svekket validitet i de første intervjuene i motsetning til de senere intervjuene, da vår evne til å bekrefte gyldigheten i intervjusituasjonen ble styrket med mer erfaring. Som nevnt bestemte vi oss også for å unngå en såkalt snøballeffekt i forbindelse med utvalg av informantene. Det vil si at vi tok kontakt med alle informantene individuelt, uten at de visste om hverandre. Vi tror dette kan styrke oppgavens reliabilitet, da dette kan hindre informantene fra å reservere seg fra å svare på enkelte spørsmål og vi kan få åpnere svar.

Hvis informantenes utsagn er påvirket av situasjonen de er ytret i vurderes av Aase og Fossåskaret (2014) til å ha en innvirkning på reliabiliteten. At de to informantene fra Småkommune ble intervjuet sammen kan på en side ha vært en ulempe da de kan ha oppført seg litt mer reservert overfor hverandre, men dette er vanskelig å bekrefte. Det kan på den andre siden ha vært med på å styrke oppgavens reliabilitet da de to kunne stå inne for det den andre sa.

4.6 Etske hensyn

Vi har bevisst valgt å ta hensyn til kravene om informert samtykke, konfidensialitet og om å bli korrekt gjengitt (Thagaard, 2013). Kravet om informert samtykke går ut på at informantene informeres om hva deltakelse innebærer, uten et ytre press. Helt fra første kontakt har vi vært åpne overfor alle våre informanter 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 i tillegg informert om i den på forhånd tilsendte intervjuguiden. Vi spurte alle om det gikk greit om vi brukte båndopptaker, noe ingen av informantene hadde noe imot. En informant ga derimot beskjed om at vedkommende ikke skulle siteres på enkelte eksempler som involverte enkeltpersoner. Vi har etterkommet dette ønsket i det videre arbeidet med dataene.

Når det kommer til kravet om konfidensialitet innebærer dette at vi som forskere må anonymisere informantene når resultatene presenteres (Thagaard 2013). Som forklart i 4.2.1

har vi valgt å anonymisere for både det Norsk Senter for forskningsdata (NSD) kaller direkte og indirekte personidentifiserende opplysninger (NSD, 2018). Førstnevnte inkluderer navn, fødsels-/personnummer eller andre personentydige kjennetegn. Sistnevnte er opplysninger som f.eks. bostedskommune eller institusjonstilknytning kombinert med opplysninger om alder, kjønn og lignende. Vi føler at problemstillingen er lagt opp på en slik måte at vi ikke vurderer det til å nødvendig å opplyse mer om bakgrunnen til informantene.

Et tredje grunnprinsipp Thagaard (2013) presenterer er knyttet til konsekvensene forskningen kan ha for de som deltar. Dette innebærer at vi som forskere skal utvise respekt for deltakernes integritet, frihet og medbestemmelse fra start til slutt i forskningsprosjektet. Vi har vurdert det i denne sammenheng å være viktig å ikke sitere informantene på temaer som kan virke konfliktfylte for de som deltar. Samtidig har vi vært nøye på at informantenes utsagn ikke blir tatt ut av konteksten de ble forklart i utarbeidelsen av empirikapittelet.

4.7 Styrker og svakheter ved metodevalg

Vi har tatt i bruk samtalebaserte intervju for datainnsamlingen i denne oppgaven. Intervjuene har tatt utgangspunkt i en intervjuguide som ble utsendt på forhånd. Dette metodevalget har ført med seg noen styrker og svakheter for vår konklusjon. En aktiv utnyttelse av nøkkelinformanter i intervju må ses i sammenheng med en overordnet forskningsstrategi (Andersen, 2006). Kombinasjonen av abduktive og deduktive forskningsstrategier ga oss muligheten til å endre teori og forskningsspørsmålene underveis. En fordel med dette er at det ga oss en fleksibilitet i intervjusituasjonen vi anså som nødvendig da vi undersøkte et område vi ikke hadde inngående kunnskap om fra før av (Andersen, 2006). Styrken ved dette ligger i at validiteten kan øke ettersom vi har muligheten til å bekrefte våre syn underveis i samtalen.

En manglende standardisering av intervjusituasjonen kan på en annen side true reliabiliteten (Andersen 2006). Dette støttes av Grønmo (2004), som skriver at reliabiliteten vil påvirkes av i hvilken grad framgangsmåten i de ulike datainnsamlingene samsvarer. I denne sammenheng opplevde vi at de samtalebaserte intervjuene ikke ble særlig konsekvente. De ulike aktørene hadde forskjellig bakgrunn og tilnærming til samordning av beredskap. Dette var noe vi selv erfarte ettersom spørsmålene i intervjuguiden omhandlet et stort område med mange forskjellige svar. For eksempel omfatter temaet suksesskriterier og utfordringer ved samordning av beredskap mange forskjellige elementer. Vi opplevde til tider at informantene

hadde svært ulike tilnæringer til spørsmålene som ble stilt. Dette kan ha skyldtes både at samordning av beredskap er et omfattende tema og at vi ikke hadde utarbeidet konkrete spørsmål. På den ene siden kan denne åpenheten ved spørsmålene ha vært en styrke ved at det bidro til at vi fikk belyst problemstillingen fra ulike synsvinkler, og fått undersøkt områder som kanskje ikke hadde kommet fram i en mer strukturert form (Halvorsen, 2008). Dette kan antas å ha styrket våre funn ettersom informantene ble valgt ut nettopp fordi de er velinformerte om samordning av beredskap og kan antas å ha inngående kunnskap om sammenhengene som intervjuene skulle belyse (Andersen, 2006). På en annen side kan det ha dukket opp svakheter ved datainnsamlingen knyttet til trekk ved informantene. I henhold til Grønmo (2004) kan informantene gi feilaktig informasjon faktiske forhold, blant annet fordi de ikke husker godt. For at informantene våre skulle svare på det vi spurte om måtte de ofte ta i bruk eksempler fra hendelser eller situasjoner hvor suksesskriterier eller utfordringer ved samordningen kom til uttrykk. Andersen (2006) skriver at validitet dreier seg om tolkning og forklaring, om å være tydelig og overbevisende med henhold til operasjonalisering. Dersom disse situasjonene ikke er korrekt gjengitt av informanten, og erfaringene ikke stemmer overens med hvordan vi kategoriserte de i analysen, kan dette være en svakhet i form av at det kan true oppgavens validitet.

Andersen (2006, s. 279) hevder at i «*samtaler med ressurssterke informanter vil en mer bevisst og aktiv forskerrolle kunne gi større uttelling i form av analytisk kontroll – og dermed økt validitet og reliabilitet*». Ettersom informantene våre hadde svært ulike tilnæringer til samordning av beredskap så krevde det at vi som forskere tok en mer aktiv rolle og dreide samtalen i retning mot det vi ønsket å undersøke. Vi fikk på denne måten rettet samtalen mot vår forhåndsdefinerte tematikk gjennom planlegging, organisasjonskultur og felles læring. Dette kan ifølge Andersen (2006) ha gitt oss mer analytisk kontroll og dermed ha økt både vår validitet og reliabilitet.

På den andre siden hevder Grønmo (2004) at et vanlig problem ved samtalebaserte intervjuer er at forskeren kan påvirke svarene som informanten gir. Dette betyr at det er en mulighet for at vi kunne fremstå eller opptre på en måte som stimulerer informantene til å uttale seg på bestemte måter. Dette kan ha vært en svakhet ettersom våre oppfølgingsspørsmålene tidvis kan ha blitt ledende. Ifølge Andersen (2006) kan dette være en svakhet ettersom informantene ikke fikk gjøre seg forstått gjennom deres egne premisser og ut fra deres egen referanseramme, noe som kan ha påvirket validiteten ved våre funn.

Grønmo (2004) skriver at en typisk utfordring ved datainnsamlingen er at forskeren har et snevert perspektiv på hvem som passer til utvalget. Dette kan bidra til at utvalget av informanter kan bli skjevt. Ved at vi benyttet oss av et strategisk utvalg gjør vi en utvelgelse basert på våre egne systematiske vurderinger av hvilke personer som er mest relevant. Informantene ble valgt ut basert på hvilke kommuner vi anså at hadde en vellykket samordning og hadde erfaring på området, samt informanter som var tilgjengelige. Dette kan sies å ha snevret inn vårt perspektiv på hvilke personer som virket aktuelle å intervju, og videre ført til en svakhet ved vårt utvalg fordi utvalget kan ha vært basert på tilfeldigheter.

Når det kommer til antallet informanter nådde vi aldri det Glaser og Strauss (1967) kaller et *teoretisk metningspunkt*. Dette gjør det vanskelig å vurdere hvor mange informanter som ville vært ideelt for å kunne foreta en teoretisk generalisering fra vårt utvalg. Siden vi ikke nådde et slikt metningspunkt kan vi imidlertid fastslå at vi har gått glipp av flere synspunkter og informasjon om suksesskriterier innen samordning av beredskap. Hvor stort utvalget må være innen strategiske utvalg, avhenger ifølge Grønmo (2004) av hva slags forhold som studeres. Jo mer omfattende og komplekse forhold som studeres, desto større må utvalget være før man når det teoretiske metningspunktet (Grønmo, 2004). Vi vurderer beredskapsplanleggingen i norske kommuner til å være så omfattende og komplekse forhold at det ville krevd et langt større utvalg enn hva som er mulig innenfor de rammene vi har ved denne masteroppgaven. Resultatene fra studien kan dermed ikke generaliseres for alle som er involvert i beredskapsplanlegging i norske kommuner, da vil være basert på våre informanternes oppfatninger og erfaringer. Dette mener vi utgjør en svakhet ved vår utvalgsmetode, da utvalget vi endte med ga føringer på vår konklusjon siden de kun representerer en liten del av de forholdene vi studerer.

5.0 Empiri

I dette kapitlet vil vi presentere den innsamlede empirien for denne oppgaven. Det vil presenteres tematisk i tråd med våre forskningsspørsmål. Innen hvert tema vil perspektivene til de ulike aktørene presenteres hver for seg. Vi vil først presentere suksesskriterier og utfordringer knyttet til planlegging for beredskap (5.1). I dette kapitlet vil vi presentere funnene etter involvering i planleggingsprosesser og mer konkret beredskapsplanlegging. Deretter vil vi presentere aktørenes syn på organisasjonskultur og risikoforståelse gjennom å vise hvilken innvirkning dette kan ha på samordningen (5.2). Til slutt vil vi redegjøre for data som omhandler samordnet læring etter øvelser (5.3). Innenfor disse temaene vil oppfatningene til aktørene bli presentert etter hvilken organisasjon de tilhører. Dette innebærer at oppfatninger av suksesskriterier og utfordringer vil bli presentert etter følgende grupperinger; (1) Kommunal sektor, (2) Helse, brann og legevakt, (3) Infrastruktureier, (4) Fylkesmann. Hvert tema følger den samme strukturelle oppbyggingen av aktørgrupper.

Aktørkategorier presentert i empiri	Tilhørende informanter
Kommunal sektor	Småkommune 1 Småkommune 2 Storkommune
Helse, brann og legevakt	Helseforetak Brannvesen Legevakt
Leverandør av kritisk infrastruktur	Infrastruktureier
Fylkesmann	Fylkesmann

Tabell 4: Aktørkategorier slik de er presentert i empirien, med tilhørende informanter.

5.1 Planlegging

I dette kapitlet vil vi presentere hva våre informanter identifiserer som suksesskriterier for samordning av beredskap tilknyttet planlegging. Først vil vi gjøre rede for hvordan de opplever involvering og kommunikasjon i planleggingsprosessen i forbindelse med samordning. Dette vil vi gjøre for kunne legge et grunnlag for diskusjon om hvilken innvirkning planlegging av beredskap kan ha på samordning gjennom involvering og kommunikasjon. Deretter vil vi presentere hva informantene mener er viktig og utfordrende i forbindelse med en generell beredskapsplanlegging i norske kommuner. Kapitlet vil følge den skisserte strukturen ovenfor gjennom å presentere oppfatningene etter aktørkategorier med tilhørende informanter. Til slutt vil kapitlet presentere en tabelloversikt over informantenes oppfatninger av suksesskriterier for samordning av beredskap tilknyttet planlegging.

5.1.1 Kommunal sektor

5.1.1.1 Involvering og kommunikasjon i planleggingsprosessen

Det overordnede inntrykket til de kommunale informantene er at involveringen er god, men at det på noen områder kan bli bedre. Oppfatningene av hvordan man kan involvere andre aktører i beredskapsplanleggingen er varierende. Småkommune 2 utdyper med at det ikke er lenge siden ROS stort sett var noe de beredskapsansvarlige holdt på med. Inntrykket nå er at de som jobber i kommunen føler at ROS er noe som angår de forskjellige delene både horisontalt og vertikalt i kommuneadministrasjonen, som personal, HMS, helse og omsorg. Småkommune 1 supplerer med at innføringen av et fungerende linjeansvar innen beredskap har bidratt til å gjøre det enklere å involvere interne kommunale aktører i arbeidet med ROS. Et linjeansvar vil si at det ikke er enkeltpersoner som er dedikert til beredskapsarbeidet, men at alle har et beredskapsansvar innenfor sine ansvarsområder. Dersom de ikke hadde gjort det på denne måten legger Småkommune 2 til at det ville bli vanskeligere å få de forskjellige enhetene til å prioritere beredskap i den travle hverdagen hvor de har andre ting å gjøre. Samtidig trekker Småkommune 1 fram at det er vanskeligere å involvere eksterne enn interne aktører i den helhetlige beredskapsplanleggingen, og at de fremdeles har en vei å gå for å få involvert hele spekteret av eksterne aktører.

Storkommune deler inntrykket av at involveringen av interne aktører går fint og at det fortsatt er utfordringer knyttet til involvering av eksterne aktører, spesielt av regionale og nasjonale

aktører. De relevante kommunale aktørene beskrives som å være med i hele prosessen, fra ROS, beredskapsanalyse og til etablering av beredskapen. Deretter presenteres planene på høring og i møter hos de regionale og nasjonale aktørene.

«Man får nok innspill og får tilgang til mye av beredskapsplanene til eksterne aktører, men de er ikke så mye med i utformingen av det. Generelt sett burde man hatt en mye bredere involvering i den generelle beredskapsplanleggingen for å få til et helt annet samvirke knyttet til den generelle beredskapen i bysamfunnet» (Storkommune).

Storkommune sier at en årsak til at de regionale og nasjonale aktørene ikke er med hele veien, er at det er vanskelig å få de til å bruke ressurser på hele prosessen.

Småkommune 1 forklarer hvordan de involverer gjennom et eksempel der de skulle revidere planene deres for flom. Da hadde de først et møte med teknisk etat, der de snakker om de problemer som er gjeldende for det området. Deretter har de møte med vannverket. Informanten sier at de ikke ønsker å blande de to, da de ikke ønsker konflikt mellom disse aktørene. Etter de har hatt individuelle møter med aktørene blir planene samordnet. Småkommune 2 legger til at det er viktig å involvere disse aktørene da det er de som sitter med løsningene: *«Kommuneadministrasjonen kan ha en formening om hvordan man skal prioritere og fordele ressursene, men de kan ikke fortelle aktørene hva som er det beste. I tilfellet med flom vil det være teknisk etat og vannverket som sitter med løsningene».*

Storkommune mener på sin side at involveringen skjer i form av at aktørene i større grad tar stilling til det kommunen har gjort, framfor at de er med og utformer planverket: *«Vi involverer jo infrastruktureierne og nødetatene, og de stiller på møter og er veldig ivrige i å komme med innspill synes vi. Men det blir mer at de tar stilling til jobben vi har gjort enn at de er med og utformer».* Informanten mener det er viktig å involvere alle relevante aktører så tidlig som mulig for å avklare hva man skal ha en god beredskap for og hvor god beredskapen skal være. For å få til dette vil det være viktig å kunne fange inn bredden i et bysamfunn. Her trekker Storkommune fram alt mellom nødetater, infrastruktureiere, kommunen og i noen sammenhenger også private aktører:

«Hvis man ikke ser bredden og helheten i det man står overfor kan man risikere at de ulike aktørene får en litt tilfeldig oppbygd beredskap. Dette kan skape utfordringer i form av at man ikke klarer å fange inn de unike utfordringene som er knyttet til enkeltsituasjoner».

Når planverket er implementert fremhever Småkommune 1 viktigheten av at eksterne aktører må få med seg tiltakene som er iverksatt: *«Jeg tenker at hvis ikke de utenfor organisasjonen får input på tiltakene vi iverksetter, da har vi sovet i timen»*. Småkommune 1 mener at det kan være vanskelig for eksterne aktører som for eksempel Røde Kors dersom de ikke blir involvert etter at tiltakene er iverksatt. Dette skyldes at det er ulike planer for opprettelse av evakueringsenter og annet planverk ute hos de ulike kommunene. Dette kan føre til at det kan være vanskelig for alle aktørene å vite hvor man finner ressursene når krisen er i gang.

Småkommune 2 trekker frem gode relasjoner som viktig i forbindelse med involvering i planlegging av beredskap: *«Det er klart at man ikke bare kan bygge gode relasjoner under en hendelse bare»*. I forbindelse med dette trekker også informanten fram tillit som en viktig forutsetning: *«Hvis du har tillit, så kan du ha en veldig god og åpen dialog»*.

5.1.1.2 Beredskapsplanlegging

Informantene som tilhører kommunene har litt ulike perspektiver på hva som er de viktigste kriteriene for beredskapsplanlegging. På en side ønsker Storkommune i større grad se bort ifra kommunegrensene når beredskapsplanlegges, mens de to informantene fra Småkommune har et større fokus på hvordan man best kan få til en planlegging internt i kommunen.

Storkommune mener at dersom man lettere skal kunne ta hensyn til de relevante aktørene under beredskapsplanleggingen bør man se regionen som en helhet når man planlegger. Informanten begrunner dette med at risikoen og de uønskede hendelsene ikke tar hensyn til kommunegrensene, og at man må planlegge deretter: *«Vi ønsker å se på regionen som en helhet og bygge en beredskap for hele regionen, der vi utnytter hverandres styrker og hjelper hverandre med hverandres utfordringer og bygger en felles beredskap for regionen»*. Helt generelt oppfatter Storkommune at det er en god samordning når beredskapsplanlegges i regionen, men savner derimot et bedre samarbeid med enkelte nasjonale og statlige aktører.

Småkommune 2 trekker fram at en suksessfull planlegging krever en konsekvent evaluering av hvordan beredskapsplanlegging fungerer i kommunen:

«For å få til en konsekvent evaluering av beredskapsplanlegging er det viktig at det er en systematikk i det som gjøres. I tillegg skal alle de involverte og eventuelt de som burde vært involvert, er med på hvilke tiltak som skjer som følge av evalueringen».

Samtidig mener Småkommune 2 at det vil det være viktig å planlegge for hvor de ulike ressursene i kommunen befinner seg, og involvere i planleggingen deretter. Ved å inngå formelle avtaler kan dette bidra til å avklare ressursfordeling og ansvaret til de enkelte aktørene, og gi alle et eierskap til beredskapen.

Småkommune 1 påpeker at det er viktig at de som er involvert vet hva de skal gjøre i neste omgang i en hendelse. En måte å oppnå dette på er gjennom å organisere likt under krise så vel som fred. Dette vil si at man bruker de daglige mekanismene som i er i organisasjonen også under krise. Småkommune 1 mener at hendelser som har trigget involvering av andre aktører har gjort det mye lettere å planlegge. Dette har gjort at de har blitt mer opptatt av å forhåndsdefinere oppgaver i beredskapsplanleggingen. Dersom de som er involvert i håndteringen av en hendelse har avklart deres roller i forkant vil dette være en fordel når hendelsen først har skjedd. Grunnen til dette er ifølge Småkommune 1 at man får koordinert raskere og på denne måten respondere raskere på hendelsen.

Storkommune ser at enkelte aktører ofte er litt for preget av at man ikke ønsker å åpne opp eller endre på egen organisering for å samordne seg med andre aktører i planleggingsfasen. Disse utfordringene er delvis kulturelt betinget, knyttet til ulik risikoforståelse og modenhet ved bruk av systematisk risikostyring. Informanten mener at formelle strukturer som planer og avtaler kan «tvinge» aktørene inn i en bedre samordning. Dette kan gjøres ved at man får på plass en nasjonal standard samt et lovverk som er tydelig på ansvarsforhold og at det må samordnes. Det kan være utfordrende å planlegge og etablere en generell samordnet beredskap for hele bysamfunnet, i motsetning til å eksempelvis planlegge for et større arrangement, ifølge Storkommune:

«Jeg tror det er lettere å identifisere spesifikke ressurser som skal settes av for å etablere en beredskap knyttet til et arrangement, enn å få inn en forståelse hos alle at dette er noe man burde gjort i den daglige beredskapen. Det er et generelt nasjonalt problem at f.eks. nødetatene ikke har definert hva de skal ha beredskap for da de har en slags generell beredskap og det kan gjøre det vanskelig for andre aktører å forholde seg til»

5.1.2 Helse, brann og legevakt

5.1.2.1 Involvering og kommunikasjon i planleggingsprosessen

Aktørene Helse, Brannvesen og Legevakt oppfatter involveringen til kommunene som varierende. Helseforetak sier på sin side at noen kommuner har skjønt viktigheten av å involvere et bredt spekter av aktører som kan spille en rolle under en hendelse, mens andre har mindre vilje til å gjennomføre involveringen. Legevakt har inntrykket av at involveringen fra kommunens beredskapsledelse er basert på kommunens egne vurderinger, og at de kun blir involvert i beredskapsplanleggingen i kommunen til de møtene som angår de. Samtidig føler Brannvesen at nødetatene står for seg selv i den overordnede beredskapsplanleggingen. Til tross for dette har informanten et inntrykk av at kommunen er velinformert om brannvesenets beredskap og beredskapsplaner, da brannsjefen er involvert og invitert til alle møtene til kommunens kriseledelse. Legevakt trekker frem et eksempel på hvorfor tidlig involvering i planleggingsfasen er viktig:

«Vi hadde en hendelse for tre år siden rundt juletider, der det hadde vært veldig mye snøfall. Motorveien ble stengt. Og da var for eksempel Røde Kors tidlig inne på banen med snøscootere for å hente folk fra bilene og få de ut og evakuert vekk fra snøområdene. Det har nok ikke hadde skjedd så tidlig dersom ikke samarbeidet og involveringen i planleggingsfasen hadde vært så godt».

I henhold til Helseforetak sitt syn er det først og fremst kommunene som kjenner sine lokale forhold og ressurser, og deretter må mobilisere og involvere under planleggingen. For å få til dette er det viktig å møtes og sammenligne planene til de forskjellige aktørene. Det er viktig å få en oversikt over alle de aktuelle aktørene som vil bli berørt av det man planlegger. Dette inkluderer også eksterne aktører. *«Prosessen tilknyttet å møtes og diskutere hva man står overfor er minst like viktig for samordningen som den ferdige planen»* (Helseforetak). Brannvesen mener også at det er kommunens ansvar å etablere og opprettholde en hyppig kommunikasjon med de aktørene de ønsker å samordne med. Dette er derimot vanskelig å få til, da det er et inntrykk av at kommunen sjeldent har kapasitet til det. Samtidig opplever ikke Legevakt noen særlige utfordringer knyttet til planlegging med andre aktører, da de som er involvert i planleggingen er innstilt på å få til det til. Informanten mener at en så tidlig involvering som mulig legger gode forutsetninger for en god beredskap:

«Tilliten mellom beredskapsaktørene i kommunen bidrar mye til en god håndtering når hendelsen først har skjedd. Jeg tror litt av gevinsten går på at de må involveres på et tidlig tidspunkt i planleggingen og de må være med hele veien. Ikke bare trekkes inn når hendelsen er der. Hvordan skal de kunne løse sine oppgaver uten å være kjent med hvordan kommunen jobber? Man må på en måte ha en beredskapsplan som er bygget opp gjennom samarbeid hele veien».

5.1.2.2 Beredskapsplanlegging

De tre informantene mener alle at det er viktig å planlegge på en slik måte at aktørene får kunnskap om og kjennskap til hverandre, samt en oversikt over tilgjengelige ressurser. Legevakt mener at å utarbeide skikkelige varslingsystemer mellom aktørene kan bidra til dette. På denne måten får man raskere tilbakemelding om hvem og hvilke ressurser som er tilgjengelig og ikke tilgjengelig. Krisestøtteverktøy som CIM kan brukes til dette. Informanten mener samtidig at jevnlig foraer med de relevante aktørene kan legge til rette for å diskutere og dele erfaringer med både interne og eksterne aktører i kommunen, og på denne måten øke kunnskapen om hverandre. Helseforetak mener at man enklere kan få kunnskap og kjennskap til hverandre gjennom å kontinuerlig revidere planene, samt bruke tid og ressurser på å få planene til å passe med de forskjellige aktørene. Brannvesen mener på sin side at dersom man skal få inn kunnskapen om de forskjellige aktørene vil man være avhengig av engasjerte ledere: *«Du skal ikke kimse av at planene ofte legges på ledelsesnivå. Og for å få til de gode planene er det ingen tvil om at vi er avhengige av engasjerte ledere».* For å kunne vite hva man trenger av ressurser, samt hvem man skal snakke med i de ulike situasjonene og hvordan man skal fordele rollene i planverket, mener Legevakt at det er viktig å risikovurdere de ulike situasjonene i kommunen.

Det virker til å være enighet blant de tre informantene om at de fire beredskapsprinsippene om ansvar, likhet, nærhet og samvirke bidrar til en god og robust beredskapsplanlegging. Brannvesen mener at dersom man skal være i stand til å håndtere hendelser vil det være viktig å kjenne igjen mekanismene som man bruker i det daglige. Legevakt mener at likhetsprinsippet er viktig for samordningen ved at dersom kommunen skulle tatt styringen ved en akutt hendelse: *«Det verste er vel hvis en del kommunale instanser skulle prøvd å tatt over ledelsen, de som ikke er vant til å drifte denne typen beredskapsledelse».* Helseforetak mener at en bakside ved ansvarsprinsippet er at det kan gi en økt kompleksitet ved at en del aktører kan få

utfordringer i forbindelse med hvem som skal kontakte hvem, samt hvordan man skal samle alle aktørene.

Brannvesen mener at hovedutfordringen ved samordning av beredskap ligger i et manglende oversiktsbilde over hvilke ressurser og planer som eksisterer. En årsak til et manglende oversiktsbilde er at aktørene er så fragmentert. Samme informant mener at det er tilnærmet umulig å få til at alle aktørene kjenner til og har kunnskap om hverandres planer og planverk. Dette begrunnes med at bare i fylket hvor informanten opererer er det over 35 aktører som har egne planverk.

Brannvesen trekker fram et eksempel om hvordan aktørenes særinteresser, enten det skulle være relatert til økonomi eller posisjonen de er i, kan påvirke beredskapsplanleggingen på forskjellige måter. Eksempelet var i forbindelse med planleggingen av beredskapen til et større arrangement, hvor flere som representerte forskjellige nødetater kjente hverandre godt fra før av. Brannvesen sier at når det i tillegg ble involvert andre aktører og kom med sitt syn ble dette oppfattet som både berikende og ødeleggende. Det vil være berikende i den forstand at man kan få avdekket forhold man ikke har tenkt på tidligere, og ødeleggende i den forstand at det kan medføre unødvendige prosesser og konflikter om hva man skal prioritere mellom aktørene.

5.1.3 Leverandør av kritisk infrastruktur

5.1.3.1 Involvering og kommunikasjon i planleggingsprosessen

Infrastruktureier har et inntrykk av at dialogen mellom de og kommunene er god, ved at de får gode tilbakemeldinger på deres innspill i planprosessene. Informanten føler også at involveringen fra kommunen varierer ut ifra hvor stor kommunen er: *«Jo større kommunen er, desto mer involverer de. Jo mindre kommunen er, desto mindre involverer de»*. Infrastruktureier sier at de større kommunene involverer de i planprosessene der de er en aktuell aktør, og disse prosessene opplever informanten at de blir hørt av kommunen. På en annen side er det en oppfatning om at det er vanskeligere å samordnes med de mindre kommunene, da disse har mindre kapasitet til dette. Infrastruktureier hevder også: *«De forskjellige aktørene jobber litt for seg selv og snakker kanskje et litt forskjellig språk, men jeg synes ikke dette er noe som hemmer kommunikasjonen mellom aktørene»*.

5.1.3.2 Beredskapsplanlegging

I likhet med informantene fra kommunene mener Infrastruktureier at det er viktig å planlegge på en slik måte at man kan få økt kunnskap om de andre aktørene. Jo oftere aktørene møtes jo lettere vil det være for å samordnes i en krise fordi man kjenner hverandre og hverandres roller. Infrastruktureier sier blant annet at formelle avtaler mellom aktørene kan gi en forutsigbarhet mellom aktørene under planleggingen. På den andre siden trekkes det fram eksempler på avtaler som ikke er tydelige på hvem som har ansvaret i forskjellige situasjoner: *«Men så har vi også avtaler som rett og slett er en risiko i seg selv, hvor det ikke er helt tydelig hvem som er eieren og hvem som har ansvaret»*. Infrastruktureier sier at dette kan skape en falsk forutsigbarhet ettersom de involverte kan ha en oppfatning av hvem som har ansvaret, men at denne oppfatningen ikke reflekterer virkeligheten. Videre sier Infrastruktureier at de ikke har et formalisert samarbeid med nødetatene. På en annen side samarbeides det om bruken av krisestøtteverktøy. Informanten mener dette gir en mulighet for en kontinuitet i samarbeidet mellom aktørene under planleggingen. Dette er en kontinuitet som man ikke nødvendigvis får gjennom deltakelse i de formaliserte foraene.

5.1.4 Fylkesmann

5.1.4.1 Involvering og kommunikasjon i planleggingsprosessen

Fylkesmann mener også at det er viktig at kommunene involverer et bredt mangfold av aktører i beredskapsplanleggingen. Det er på den andre siden ikke inntrykket av at dette alltid er tilfellet ute i kommunene: *«Jeg tror ikke kommunene i veldig stor grad har kontakt med det mangfoldet av etater, kanskje bortsett fra arbeidet med kommune-ROS som gjøres hvert fjerde år»*. Fylkesmann mener at en økt bevissthet om hverandre og hverandres ansvarsområder kan gjøre det lettere å samordnes om beredskapsplanleggingen. Dersom kommunene skal lykkes med dette må det settes av et minimum med ressurser. Informanten utdyper med at det vil variere mellom de forskjellige kommunene på grunn av ulikhet i kommunenes størrelse og organisering. Fylkesmann sier at en måte å få til dette på er gjennom at man har et nettverk innad i kommunene som jobber med beredskap, ikke bare en person. På denne måten vil det være lettere å få gjennomført planleggingen på tvers av etatene. Fylkesmann mener også opprettelsen av ulike fora, som beredskapsrådet i kommunen, i tillegg til avtaler mellom nabokommuner kan bidra til å gi en god dialog mellom aktørene. Dette har vist seg å være

nyttig for å få til samhandling mot de eksterne aktørene, som har vært et problem for kommunene.

Fylkesmann føler at det i større kommuner er en utfordring knyttet til at det kan bli for mange henvendelser fra de ulike aktørene i kommunen. Dette fører til at arbeidet med samordning blir for mye i tillegg til det daglige arbeidet, og skaper utfordringer for å få samordnet planleggingen. Fylkesmann er opptatt av at ROS-analyser må forankres hos eksterne aktører og involvere et minimum av eksterne aktører: *«En kommune vil få avvik på sin ROS dersom de ikke har involvert eksterne aktører, du kan nesten ikke lage en risiko- og sårbarhetsanalyse uten å involvere en leverandør av kraft for eksempel»*. Fylkesmannen trekker inn et eksempel om en av de minste kommunene i fylket og mener de har utarbeidet en risiko- og sårbarhetsanalyse som er på høyde med de beste på grunn av involvering av relevante aktører. Dette har de klart til tross for at de er en liten kommune med begrensede ressurser.

5,1,4,2 Beredskapsplanlegging

Fylkesmann oppfatter at ikke alle etatene har kapasitet til å bidra med tilbakemelding på arbeidet som gjøres med fylkesROS. Dette kan bidra til at ROSen blir laget på feil grunnlag, og det videre beredskapsarbeidet i fylket blir deretter. Informanten mener også at formelle avtaler mellom aktørene er hensiktsmessig for å få en så godt planlagt beredskap som mulig. Slike avtaler er nyttige for å avklare hvem som skal bruke hvilke ressurser. I tillegg kan de bidra til at eksterne aktører kan komme sammen med kommunen for å styrke dialogen og kunnskapen om hverandre. På en annen side mener informanten at det nok er ulikt hva avtalen faktisk er verdt når den akutte hendelsen er i gang. Samtidig trekkes det frem at bakgrunnen til de beredskapsansvarlige i mindre kommuner ofte består av forskjellige fagretninger som vann og avløp, brann og helse. Dette kan bidra til skjevheter i prioriteringer i beredskapsplanleggingen og involvering i de kommunene som har lite ressurser: *«Noen har så marginalt med ressurser at de bare kan ta der det brenner»*.

5.1.5 Oppsummering av funn

Identifiserte suksesskriterier for samordning av beredskap tilknyttet planlegging

Tidlig involvering av relevante fagkunnskaper

Respekt for hverandres risikoforståelse

Kommunikasjon og tillit

Forpliktende deltagelse

Tabell 5: Suksesskriterier tilknyttet planlegging

Disse suksesskriteriene vil legge et fundament for diskusjon for hvordan involvering og kommunikasjon i planleggingsprosessen, samt generell beredskapsplanlegging, kan ha en innvirkning på samordning av beredskap.

5.2 Organisasjonskultur

5.2.1 Kommunal sektor

Informantene mener at det er en ulik risikoforståelse hos de forskjellige aktørene i beredskapsplanleggingen. Det går igjen hos alle aktørene at for å forhindre dette vil det være viktig at aktørene organiserer seg slik at de kan bygge relasjoner sammen, og får følelsen av at det er naturlig å samarbeide. Viktigheten ved dette begrunnes av Storkommune med at dersom det er en manglende effektivitet i den akutte håndteringen så tyder dette på manglende samordning i arbeidet med etablering av beredskap. Storkommune understreker viktigheten av relasjonsbygging i forbindelse med kultur:

«Det er viktig at man allerede i planleggingsfasen organiserer seg slik at man kan bygge relasjoner sammen og man får følelsen av at det er naturlig å samarbeide, og på denne måten bygge en felles kultur. Akkurat her er tillit mellom partene sentralt».

Det er ulike syn på hvordan man kan få til en økt felles risikoforståelse hos aktørene. Storkommune og Småkommune 2 trekker begge frem at tillit mellom partene er en viktig forutsetning for at man skal bygge en felles kultur. Småkommune 2 sier at kulturen innad i

organisasjonene kan påvirke i hvilken grad man har en felles forståelse av risiko. Informanten fortsetter med å si at det virker til at de operative enhetene, fortrinnsvis i nødetatene, har bedre sikkerhetskultur og lettere for å oppnå en felles risikoforståelse. En grunn til dette er at de jobber tett på risikoen til de daglige. Storkommune savner på sin side en helhetlig samordning mellom kommune, politi og infrastruktureiere på et overordnet nivå: «*Dersom en aktør ikke har den nødvendige risikoforståelsen knyttet til egen aktivitets påvirkning på resten av samfunnet, eller samfunnets påvirkning på egen aktivitet, så kan det gå galt*». Småkommune 2 mener det er viktig å bygge gode relasjoner mellom personene som arbeider i de forskjellige enhetene. Informanten trekker spesielt frem tillit i forbindelse med dette og mener dette kan skapes gjennom åpne og gode dialoger mellom aktører, for eksempel gjennom evalueringer. Småkommune 2 mener likevel at selv om relasjoner mellom aktører er viktig så er formaliserte planer og avtaler vel så viktig: «*Vi må aldri komme dit at relasjonen og samarbeidskulturen erstatter formalitetene. Da er vi ute å kjøre*».

Storkommune mener at samordningen må forankres som et ledelsesansvar hos de ulike aktørene, men at det generelt er lite bevissthet rundt samordning. Den manglende bevisstheten kan skape utfordringer for å få en felles risikoforståelse blant aktørene. Informanten fortsetter med å si at en måte å få en felles risikoforståelse på er å samle alle lederne og snakke om utfordringer, risikoer samt hvordan man skal jobbe med planer og hvordan man etablerer beredskapen. Dette kan bidra til at aktørene får en bedre forståelse for risikoene man står overfor, og man kan denne måten få forankret en sikkerhetskultur fra ledelsesnivå som spres seg nedover i de enkelte virksomhetene. Småkommune 1 mener at noe av det som bidrar fortest til en felles risikoforståelse er å håndtere større hendelser sammen. Storkommune mener det kan være vanskelig å bygge en felles kultur med alle aktørene: «*Det kan være vanskelig å kommunisere bra når begrepsapparatet og arbeidsverktøyene er forskjellige hos de ulike aktørene*».

Ifølge Storkommune er det en manglende tradisjon for felles regional samordning, som gjør det vanskeligere å få en felles risikoforståelse. Informanten savner en regional aktør som kan ta ansvar for den operasjonelle håndteringen. Til tross for dette mener Storkommune at det ikke er vanskelig for aktørene og kommunen å forstå hverandres perspektiver. «*Dersom en aktør ikke har den nødvendige risikoforståelsen knyttet til egen aktivitets påvirkning på resten av samfunnet, eller samfunnets påvirkning på egen aktivitet, har ikke samordningen fungert*». Storkommune mener at man ved å involvere de relevante fagmiljøene så tidlig som mulig kan

gjøre det lettere å oppnå en felles risikoforståelse. Småkommune 2 understreker at dette krever tillit og forståelse:

«Alle de forskjellige aktørene, både internt og eksternt, har egne definisjoner og dette er med på å hemme en felles risikoforståelse. En løsning på dette kan være å bygge opp tillit mellom de ulike aktørene og ha respekt for hverandres risikoforståelse»

5.2.2 Helse, brann og legevakt

Det er enighet blant Helseforetak, Brannvesen og Legevakt at aktørene har ulik risikoforståelse som en følge av hva slags fokus de ulike etatene har. Hvilket fokus de har er i hovedsak styrt av økonomiske og posisjonsmessige årsaker. Samtlige er enige om at dette kan by på utfordringer knyttet til samordningen. Brannvesen sier at en slik utfordring er at de ulike nødetatene nødvendigvis ikke vet så mye om hverandre, og at dette kan fungere som en hemmer for felles risikoforståelse: *«Vi er veldig beskyttende overfor vårt eget, og vi deler ikke villig vekk. Vi ser ikke alltid behovet for å dele det vekk. Og det kan være litt farlig»*. På en annen side trekker Brannvesen fram at det for noen år siden ble opprettet et samarbeid mellom de operative nivåene i nødetatene. Dette har gjort at utfordringen har blitt mindre:

«Samarbeidet består av et fora der de bygger relasjoner, snakker fag og diskuterer planene deres på tvers av etatene. Dette blir igjen delt opp til de ulike lederne i etatene, som tar med seg innspillene videre i deres arbeid. På denne måten kan bygge en felles kultur».

Legevakt mener at det i en fungerende felles samordnings- og beredskapskultur kan hende at enkeltpersoner som akkurat har begynt i jobben hemmer samhandlingsevnen ut mot andre aktører. Det blir vanskeligere å fungere i team.

Helseforetak sier at det de siste 20 årene har skjedd en holdningsendring hos alle aktørene, som har gitt grobunn for en økt samordning og bedre forutsetninger for en felles risikoforståelse. Årsaken til denne holdningsendringen er at man sammen har måtte håndtere hendelser, og på denne måten lære at man er avhengig av å planlegge sammen for å få en god krisehåndtering. Dette har også ført til at informasjonsutvekslingen mellom aktørene har blitt bedre etter at de begynte å møtes oftere, og det er mindre forskjeller i aktørenes begrepsapparat nå enn før: *«Kommunikasjon har bedret seg. Det er ikke sånn de snakker fransk og i kommunen og engelsk i helse»*.

Dette er i likhet med Legevakt sitt syn: *«Gjennom jevnlig kontakt og kjennskap til hverandre kan man fremme en felles risikoforståelse mellom aktørene. Dette kan være med på å bygge en felles kultur»*. Legevakt mener på den andre siden at dette kan være vanskeligere å oppnå i en storby eller større kommune da det er flere aktører å ha kjennskap til. Informanten opplever også at det tidvis kan være vanskelig å nå fram til kommuneadministrasjonen, på grunn av at man ikke ønsker å forstyrre: *«Man banker ikke på døra dersom det ikke er noe spesielt»*. Dette begrunnes med at det kan være vanskelig for kommuneadministrasjonen å se det operative behovet ute hos nødetatene. Legevakt mener at vanskeligheten for å se dette behovet kan bidra til en redusert felles risikoforståelse hos alle involverte.

5.2.3 Leverandør av kritisk infrastruktur

Infrastruktureier trekker frem flere kriterier for god samordning:

«Viktige kriterier for god samordning er at alle har et ønske om å få til et godt samvirke, felles risikoforståelse og forståelse for hverandres roller. Dette kan oppnås gjennom deltakelse i forskjellige fora, som for eksempel i vurderingen av helhetlig ROS i kommunen».

Informanten har en oppfatning om at det ikke er en felles risikoforståelse i de foraene som de arbeider i. Det er på en annen side forståelse for hverandres ståsted, og at man jobber godt sammen. Eksempelvis vil Vegvesenet på en side være opptatt av å bygge ut og utforme en sikker og god infrastruktur. På den andre siden vil brannvesenet ha en risikoforståelse som er preget av et fokus på det konsekvensreducerende, og hva de kan gjøre i den akutte fasen av en hendelse. Infrastruktureier mener at et slikt ulikt fokus på risikoen kan føre til interessekonflikter mellom aktørene. En felles tankegang rundt risiko kan bidra til å fremme en felles risikoforståelse, men informanten ser derimot vanskeligheter med hvordan man skal kunne sette kriteriene for en felles tankegang. Infrastruktureier mener at forståelse for andre aktørers syn kan være viktig for samordning: *«Alle aktørene ønsker det samme for regionens innbyggere. Man kan skape en felles kultur gjennom gjentatte møter og på denne måten få en lettere forståelse for andre aktørers syn»*.

Infrastruktureier mener at de uformelle nettverkene er viktige for samordningen: *«Når du har gått på skolen sammen og skrevet oppgaver sammen med andre så er det jo mye lettere å ta opp telefonen og ringe vedkommende ved senere anledninger»*. Informanten mener at

kjennskap til hverandre i den kommunale beredskapen kan være viktig for samordning. Gjennom disse uformelle nettverkene vil det eksempelvis være lettere å øve sammen, som igjen kan gi en felles risikoforståelse.

5.2.4 Fylkesmann

Fylkesmann mener også at et viktig kriterium for fremme en felles risikoforståelse er gjennom å delta på felles arenaer for erfaringsutveksling. Dette forutsetter derimot en vilje fra de beredskapsansvarlige i kommunene til å samordne på tvers av organisatoriske grenser, som ikke nødvendigvis er tilfellet. Fylkesmann fortsetter med at noen kommuner ikke har ressursene til å samordnes på tvers av sektorene, og dette har en innvirkning på i hvilken grad aktørene har en felles risikoforståelse. Informanten utdyper at det er viktig at kulturen for samordning ligger i organisasjonen, og ikke er personbettinget hos den enkelte personen eller personene som har beredskapsansvar. En slik problematikk kan unngås ved hensiktsmessig organisering i kommunen: *«Hvis det er flere grupper rundt den som jobber med beredskap så kan vedkommende spilles god veldig raskt i den nye jobben sin, gitt at folkene rundt har vært med en stund. Det tror jeg er nøkkelen».*

5.2.5 Oppsummering av funn

Identifiserte suksesskriterier for samordning av beredskap tilknyttet organisasjonskultur

Fora, møter og evalueringer

Felles risikoerkjennelse og respekt for hverandres risikoforståelse

Kjennskap til hverandre

Tabell 6: Suksesskriterier tilknyttet organisasjonskultur

Disse kulturelle suksesskriteriene legger grunnlaget for å besvare vårt forskningsspørsmål om hvordan organisasjonskulturen hos de ulike aktørene kan påvirke samordningen i kapittel 6.0.

5.3 Felles læring etter øvelser

5.3.1 Kommunal sektor

Informantene fra kommunene har et inntrykk av at det er nyttig å øve sammen, og ikke minst evaluere sammen etter øvelsene. Det er derimot delte inntrykk av hvordan og hvorvidt man får til dette i praksis. Småkommune 1 mener at å øve sammen kan bidra til å gi en felles kultur blant de operative enhetene. På denne måten får man flere muligheter til å lære av og se hva man kan gjøre bedre sammen, og man kan bygge en tillitsfull kultur mellom partene. For å oppnå dette er det viktig å ha en ærlighet i evalueringa. Sitat: *«Den koordineringen som skjer i forkant av øvelsene gjør at alle går i modus på at alle skal løse oppgavene sammen. Vi blir en større familie når vi møtes. Så løser vi de problemene som måtte oppstå»*. Småkommune 2 supplerer med at man gjennom disse åpne og gode evalueringene kan bygge gode relasjoner og tillit mellom aktørene.

På en annen side opplever Storkommune at det kan oppstå skape utfordringer i evalueringen etter en hendelse eller øvelse, ved at aktørene ønsker å beskytte egen organisasjon for andres innblikk i de utfordringene man står overfor. Dette er noe informanten mener hemmer en læring på tvers av aktørene, da man ikke får kjennskap til aktørene man samarbeider med. Samtidig har Storkommune erfaring med at læring i etterkant av øvelser i veldig liten grad blir samordnet:

«Etter øvelser har man gjerne evaluering i egen virksomhet, der man noen ganger inviterer andre aktører og gjennomgår evalueringen. Det er veldig ufarlig og det er ikke alltid man får inntrykk at man kommuniserer alle funnene som er funnet internt. I liten grad tar man med alle aktørene».

5.3.2 Helse, brann og legevakt

Informantene fra Helse, Brannvesen og Legevakt sitter også med inntrykket om at øvelser, og den læringen man tar fra de er viktig for samordningen av beredskapen. Legevakt sier at en grunn til dette er at det vil hjelpe til med å avdekke rollene til de forskjellige aktørene:

«Ved å gjennomføre øvelser vil du se om de ulike systemene fungerer og om samhandlingen fungerer, om varslingsrutinene er korrekte i forhold til hvem som blir

kontaktet først og ikke minst i forhold til beredskapsledelsen. Klarer man å samhandle og få alle de under seg til å fungere som et team, har man lyktes».

Helseforetak mener at dersom man skal bruke øvelser for å forbedre samordningen vil det beste å være å øve på skrivebordsøvelser, da det kan bidra til økt kunnskap om de ulike aktørene, ansvarsforhold og lignende. Dette er i likhet til Brannvesen sin oppfatning, som mener at jo større øvelsen er, jo vanskeligere er det å få en god effekt ut av øvelsen. Ved større øvelser kan det bli for komplekst og uoversiktlig for aktørene. Dersom man skal dra god erfaring fra øvelser, mener Brannvesen at man må ha øvelser hvor ledelsen får en oversiktlig og kan trekke synergier inn i planverket. Legevakt mener også at dette er en hensiktsmessig vei å gå for å bedre samordningen, da man kan inkludere ledere fra flere aktører enn hva man kan få til ved fullskalaøvelser.

Helseforetak mener at dersom aktørene skal få samordnet læringen etter en øvelse så vil man være avhengig av at de aktuelle aktørene deltar på øvelsen, og at det ikke holder med at de kun er med på evalueringen. Legevakt mener at de større evalueringene etter øvelsene kan bli for store til å fange opp uenighetene og forskjellene i risikoforståelse mellom aktørene. Informanten utdyper videre med at det kan være viktig med en smågruppeevaluering for å få et sammensatt bilde av problemene eller fordelene som finnes i den aktuelle samordningen. Dette settes i kontrast til de store evalueringene der alle skal være med. En årsak til dette er at Legevakt mener at det ofte er få som tør å si noe, og at de mindre aktørene som egentlig har en viktig rolle ikke får frem sine perspektiver. Dersom man skal få en beredskapseffekt av øvelsene så må man gjennomføre mindre evalueringer for å fremme alle punktene. Brannvesen mener at det er en vei å gå på samordnet evaluering etter øvelser. Den metodikken som føres for gjennomgang av øvelser har i informantens syn forbedringspotensial.

5.3.3 Leverandør av kritisk infrastruktur

Infrastruktureier understreker at øvelser kan bidra til en felles situasjonsforståelse av hvordan de forskjellige aktørene jobber, og på denne måten er viktig for samordningen. I likhet med de andre informantene trekkes også her evalueringen frem, som kan også til en felles forståelse av hva man akkurat har øvd. Samtidig blir eventuelle tiltakene som følge av øvelsen trukket fram som spesielt viktig: *«Hvis det ikke er en øvelse hvor det ikke er forslag til tiltak, så synes jeg det nesten er meningsløst. Det er viktig å finne noe som vi har lyst til å finne ut av eller bli bedre på».* Samtidig mener Infrastruktureier at det er forskjellige oppfatninger blant aktørene

om hvordan man forankrer læring fra evalueringen etter øvelser. Det er noen på en side som mener at det holder med å lukke de identifiserte avvikene, mens informanten på sin side mener at evalueringen og den prosessen man går gjennom der sammen som er viktigst.

5.3.4 Fylkesmann

Fylkesmann mener på sin side at det er mulig å øve sammen med mange aktører, men i likhet med mesteparten av de andre informantene bør man først og fremst øve i det små hos de enkelte aktørene før man øver sammen med de andre. På denne måten får man mer ut av øvingen sammen med de andre aktørene, og det kan ha en positiv innvirkning på den totale samordningen. Fra et overordnet nivå mener Fylkesmann at det til syvende og sist er kommunene og aktørene sitt ansvar og følge opp tiltakene etter evaluering etter øvelser. Informanten har inntrykket av at dette ikke alltid er tilfellet. En årsak til at kommunene og de aktørene ofte ikke får lukket avvikene som blir identifisert i øvelsene er mangel på ressurser og kapasitet til å følge opp det man lærer av øvelsene.

5.3.5 Oppsummering av funn

Identifiserte suksesskriterier for samordning av beredskap tilknyttet felles læring etter øvelser

Flere skrivebordsøvelser.

Å øve sammen kan gi skape kultur basert på tillit.

Felles læring kan bidra til å avdekke rollene til de ulike aktørene.

Tabell 7: Suksesskriterier tilknyttet felles læring etter øvelser.

Disse suksesskriteriene vil videre danne grunnlag for diskusjon i kapittel 6.0, for å besvare vårt forskningsspørsmål om hvordan felles læring etter øvelser kan være et verktøy for samordning av beredskap.

6.0 Diskusjon

6.1 Hvilken innvirkning har planlegging på samordning av beredskap?

6.1.1 Involvering og kommunikasjon i planleggingsprosessen

Kommuneinformantene beskriver planleggingsprosessen av beredskap som preget av en kontinuerlig involvering av interne aktører med spesialisert kompetanse gjennom hele prosessen fra start til slutt. Dette kan understrekes med hvordan Småkommune 2 mener at det er de beredskapsaktørene internt i kommunen, eksemplifisert med teknisk etat og vannverket, som sitter på løsningene for hvordan man skal løse risikoproblemer knyttet til deres ansvarsområde. Legevakt kan støtte dette synet og mener at likhetsprinsippet er en årsak til at kommunen bør tilrettelegge for å involvere aktører med spesialisert faglig kunnskap. Dette kan samsvare med hvordan Aven et al. (2004) mener at kommunene gjerne har mangel på sikkerhetsfaglig kompetanse. En løsning på dette kan være at man involverer de relevante beredskapsaktørene med denne kompetansen så tidlig som mulig inn i planleggingsprosessen. Dette kan underbygge påstanden til Engen et al. (2016) at kommunen i en kommunikativ planleggingsprosess i større grad bør betraktes som en fasilitator av kunnskaps- og meningsutveksling mellom beredskapsaktørene i norske kommuner.

Flere av de kommunale informantene er opptatt av at tidlig involvering av relevante beredskapsaktører er viktig i planleggingsprosessen. Blant annet mener Storkommune det er viktig å involvere alle relevante aktører så tidlig som mulig for å avklare hva man skal ha en god beredskap for og hvor god beredskapen skal være. Dette kan samsvare med hvordan Aven et al., (2004) mener at planleggingsprosessen kan få større betydning dersom informasjonen fra beredskapsaktørene i norske kommuner går gjennom meningsdanningsprosesser der man i fellesskap utarbeider hva som er hensiktsmessig beredskap. Helseforetak støtter dette synet og mener at prosessen tilknyttet å møtes er minst like viktig for samordningen som en ferdig beredskapsplan. Dersom man involverer de relevante beredskapsaktørene så tidlig som mulig kan dette gi et bedre bilde av situasjonen i starten av planleggingsprosessen. Storkommune understreker dette veldig godt når vedkommende sier at *«hvis man ikke ser bredden og helheten i det man står ovenfor kan man risikere at de ulike aktørene får en litt tilfeldig oppbygd beredskap»*. Dette kan også understreke nødvendigheten med en kommunikativ planleggingsprosess.

Det er likevel viktig å fremheve at flere av informantene trekker frem at tillit er en svært viktig forutsetning for at kommunikative planleggingsprosesser i kommunal beredskap skal være vellykkede. Storkommune understreker viktigheten av tillit ved å fortelle hvordan man allerede i planleggingsfasen må organiseres slik at man bygger relasjoner sammen og for å få til dette er tillit mellom partene sentralt. Dette kan underbygge påstanden til Engen et al. (2016) om at en kommunikativ planlegging må bygge på en dialog preget av gjensidig tillit mellom de kommunale beredskapsaktørene. En åpen og god dialog blir trukket frem av flere informanter som svært viktig i planleggingsprosessen. Dette samsvarer med hvordan Innes (1998) mener at alle relevante aktører skal delta i planleggingen slik at denne prosessen kan bli en arena for kollektiv meningsutveksling. For å skape en slik arena mener informantene at det er sentralt med gjensidig tillit og respekt for hverandres syn. Dette samsvarer med Engen et al. (2016) sitt syn på at gjensidig tillit, og respekt for hverandres synspunkt som meningsfull for dialogen, som en forutsetning for å få til en kommunikativ planleggingsprosess.

En god involveringsprosess kan som Legevakt trekker fram også skape tillit mellom aktører og dermed skape institusjonelle effekter gjennom felles verdier. Ifølge Innes (1998) skal alle beredskapsaktører med interesser delta i planleggingen for å sørge for at prosessen blir en arena for kollektiv meningsutveksling. Dette kan samsvare med hvordan flere av informantene trekker frem tidlig involvering i planlegging som et suksesskriterium for samordning av beredskap. En god involveringsprosess kan medføre mer kunnskap og informasjon i beredskapsplanleggingen. Involveringsprosessen i planleggingen kan også ha institusjonelle effekter gjennom at man skaper felles verdier gjennom samhandling på tvers av etater. Informantene identifiserer tidlig involvering i beredskapsplanleggingen som et suksesskriterium. Det kan underbygge hvordan Schrader-Frechette (1991) argumenterer for at løsningen på mange risikoproblemer ligger i en kommunikativ og dialogisk tilnærming der aktørene har respekt for hverandres forståelse av risiko. Dette samsvarer med hvordan Småkommune 2 mener at oppbygging av tillit og respekt for hverandres forståelse av risiko er viktig i involveringen. Dette kan vise hvordan risikokommunikasjon kan gi de involverte aktørene en bedre forståelse av hvordan de ulike beredskapsaktørene i kommunen vurderer og forstår risiko (Renn, 2008). Ved å opprette gode dialoger mellom beredskapsaktørene i norske kommuner, basert på tillit og respekt for hverandres risikoforståelse, er det mulig at man kan skape både gode involverings- og kommunikasjonsprosesser i beredskapsplanleggingen. Dette kan videre forbedre samordningen gjennom at dialogene mellom beredskapsaktørene blir en

form for kollektiv meningsutveksling og gode relasjoner, noe som blir trukket frem som svært viktig av våre informanter.

Småkommune 1 fremhever også viktigheten av at eksterne aktører som har vært involvert må få med seg tiltakene som er iverksatt. Å sørge for at eksterne aktører får oppfølging kan også samsvare med det kommunikative idealet. Behovet for kommunikative planprosesser vil øke ved høy grad av interessekonflikter og verdispørsmål (Engen et al. 2016). Dersom man inviterer de eksterne aktørene til dialog for å informere om tiltak som er iverksatt så kan det være en mulighet for kommunikasjon og tilbakemeldinger begge veier. En kommunikativ planleggingsprosess skal åpne for at alle relevante aktører blir inkludert (Innes, 1998) Storkommune understreker behovet for involvering av eksterne aktører også utenfor kommunegrensene, ettersom risikoene og uønskede hendelser ikke tar hensyn til geografiske og organisatoriske grenser. Dette poenget understreker hvordan samordning av beredskap kan betegnes som et gjenstridige problem (Rittel og Webber, 1973). Dette kan bekrefte hvordan Weick et al. (1999) mener at kommunen må være kollektivt bevisst på risikoene man står ovenfor. En forutsetning for dette kan være at man må passe på at det ikke er avvik i kulturelle antagelsene blant beredskapsaktørene i kommunen (Turner, 1978). Dette kan vise behovet for å utforme kommunikative planleggingsprosesser med kontinuerlige involveringsprosesser for å sørge for at risikobilde i kommunen stemmer overens med virkeligheten.

Fylkesmannen mener tidlig involvering er viktig for å skape en økt bevissthet om hverandre og hverandres ansvarsområder, noe som dermed gjør det lettere å samordnes om beredskapsplanleggingen. Dette er noe som underbygger Aven et al. (2004) sitt syn på at man gjennom involvering av beredskapsaktører i en kommune kan få forståelse for hverandres roller. Dette henger sammen Shelton og Sifers (1994) sin oppfatning av at kunnskap om roller og ansvarsforhold har røtter i planleggingsprosessen, noe som samsvarer med hvordan de fleste informantene trekker frem kjennskap til hverandre som svært viktig for samordning i beredskapsplanlegging. Dette kan også samsvare med hvordan Engen et al. (2016) mener kunnskapsutveksling i en kommunikativ planleggingsprosess kan gi gode resultater i samordning av beredskapsplanlegging. Storkommune sier at dersom man ikke får en helhet i involveringen så kan man risikere å få en tilfeldig oppbygd beredskap. Dersom man sørger for en tidlig og god involvering av beredskapsaktører kan dette løses ved at planleggingsprosessen blir en meningsdanningsprosess. Det kan også samsvare med hvordan Innes (1998) mener en kommunikativ tilnærming til planlegging vil medføre at informasjon gradvis bli integrert i

forståelsen hos de relevante beredskapsaktørene i kommunen. Flere av informantene mener at en god involvering i planleggingsprosessen og jevnlig møter legger gode forutsetninger for å håndtere en hendelse når det først skjer. Dette krever likevel en likeverdig dialog som kan bygge tillit mellom aktørene (Engen et al., 2016) og at deltakerne kan bidra til en bedre risikoforståelse gjennom å formidle, lytte og lære av andre aktører (Aven et al., 2004). På denne måten kan beredskapsplanlegging i norske kommuner brukes til å skape en kollektiv meningsutvekslings- og meningsdanningsprosess mellom beredskapsaktørene, noe som kan forbedre samordningen på tvers av organisatoriske grenser.

6.1.2 Beredskapsplanlegging

Småkommune 1 og 2 var opptatt av hvordan et fungerende linjeansvar i kommunen har gjort det enklere å involvere interne kommunale aktører i beredskapsplanleggingen. Dette vil si at beredskapsarbeidet ikke bare består av dedikerte enkeltpersoner, men at alle kommunale enheter har et beredskapsansvar innenfor sine ansvarsområder. Informantene mener et slikt forpliktende linjeansvar har gjort det lettere å få beredskapsarbeid prioritert i en travel hverdag. Storkommune understreker dette ytterligere gjennom at spesielt nasjonale og regionale aktører ikke er med på hele utformingen og planleggingsprosessen. Dette skyldes hovedsakelig det er utfordringer knyttet til å få aktørene utenfor de kommunale beredskapsorganisasjonene til å bruke ressurser på det forberedende arbeidet. Dette kan samsvare med Albrechtsen (2017) mener det kan være vanskelig å mobilisere deltakelse i det forberedende beredskapsarbeidet i kommunen ettersom det behovet for samordning ikke er like presserende. Fylkesmannen støtter også dette synet og mener at formelle avtaler mellom beredskapsaktører i en kommune kan være hensiktsmessig for å få en god samordning i planleggingsprosessen av beredskap. Dette kan underbygge påstanden til Aven et al. (2004) om at beredskapsplanlegging bare får en reell effekt dersom kommunale beredskapsaktører involveres til et forpliktende samarbeid. Småkommune 2 har et lignende syn og mener at formaliserte planer og avtaler aldri bør erstattes av uformelle relasjoner og samarbeidskultur. Et slikt perspektiv kan vise at det kan være nødvendig med formaliserte avtaler for å sørge for at man har en hensiktsmessig og forutsigbar involvering av beredskapsaktører i kommunen.

Storkommune mener at formelle planer og avtaler kan være et verktøy for å forplikte beredskapsaktørene i en kommune til en bedre samordning. Infrastruktureier mener det kan gi større forutsigbarhet mellom beredskapsaktørene under planlegging. Dersom forpliktende

deltagelse er en forutsetning for at beredskapsplanleggingen skal få en reell effekt, kan det være viktig å sørge for en bred tilnærming til involvering i beredskapsplanleggingen. Aktørene må involveres gjennom at de får bidratt i områder der de har kompetanse (Renn, 2008). På denne måten kan man sørge for at man også får et dypere kunnskap om risikobildet man står ovenfor i kommunen. Dette kan også samsvare med hvordan Perry og Lindell (2003) hevder at risikoen som kommuniseres i en norsk kommune må gi en så presis kunnskap om hvilke risikoer man står ovenfor. Helseforetak, Legevakt og Infrastruktureier mener graden av involvering i beredskapsplanleggingen er varierende. Dersom man involverer beredskapsaktørene i kommunen til en forpliktende deltakelse gjennom det Storkommune kaller formelle planer og avtaler, kan det også sørge for en større kontinuitet og forutsigbarhet i beredskapsplanleggingen og dermed skape bedre rammer for samordning.

På en annen side kan formelle avtaler også være en risiko i seg selv. Informantene har trukket frem hvordan uklarhet i avtaler der det ikke er tydelig hvem som har ansvaret for beredskapen og hvem som eier risikoen. Det blir trukket frem at dette skaper en falsk forutsigbarhet ettersom de som er involvert i beredskapsplanleggingen har en oppfatning av eier- og ansvarsforhold som ikke er i overensstemmelse med virkeligheten. Dette er en form for symbolsk beredskap (Engen et al., 2016) og viser hvordan planer ikke alltid reflekterer beredskapsbevisstheten blant kommunale beredskapsorganisasjoner. Dette støttes også av Clarke og Perrow (1996) som hevder at organisasjonen kan stole for mye på disse formelle dokumentene, noe som kan underbygge informantenes oppfatning av at uklare avtaler kan skape en falsk forutsigbarhet.

Et annet suksesskriterium som blir trukket frem i forbindelse med beredskapsplanlegging er at man bør anse selve beredskapsplanen som en prosess. Småkommune 2 mener dette kan gjøres gjennom å kontinuerlige evalueringer for hvordan beredskapen fungerer i kommunen, der alle involverte beredskapsaktører er med på tiltakene som skjer. Dette er i tråd med Quarantelli (1998) sitt prinsipp om at for å oppnå en god beredskapsplanlegging så bør de involverte aktørene i en kommune behandle beredskapsplanen som en prosess istedenfor et ferdig produkt. Dersom man i tillegg klarer å sørge for en tilstrekkelig involvering og deltakelse fra aktørene som kjenner truslene i kommunen best (Quarantelli, 1998), så kan det være at man sikrer en god samordning mellom aktørene i planleggingen basert på gode dialoger og gjensidig tillit (Engen et al., 2016). Dette samsvarer med prinsippet om at beredskapsplanleggingen bør sikre et samvirke mellom aktører som har et beredskapsansvar i kommunen (Perry og Lindell 2003). Helseforetak støtter dette synet og mener en kontinuerlig revisjon av planleggingen kan

gi bedre kunnskap og kjennskap til hverandre, mens Brannvesen mener slike prosesser er avhengig av engasjerte ledere. Dette kan dermed understreke behovet forpliktende deltagelse og formelle avtaler for samordning i beredskapsplanleggingen.

6.2 Hvordan kan organisasjonskulturen hos de ulike beredskapsaktørene påvirke samordning av beredskap?

I den kommunale beredskapen kommer det frem hos våre informanter at det er ulik risikoforståelse blant de forskjellige aktørene. For å forhindre dette trekkes det frem at man må organisere seg slik at man kan bygge relasjoner og kultur sammen. Storkommune og Småkommune 2 trekker frem at tillit mellom partene er en sentral del dersom man skal samordnes på organisasjonskulturer. Spesielt trekker Småkommune 2 frem at kulturen innad i de forskjellige organisasjonene kan påvirke i hvilken grad man har felles risikoforståelse. Storkommune mener at en årsak som bidrar til å hemme en felles risikoforståelse er en manglende tradisjon for samordning. En hemmende faktor for risikoforståelse kan være en manglende kultur for å samarbeide på tvers av organisasjoner. Dette samsvarer med både Turner (1997) og Weick et al. (1999) sitt syn på at manglende kommunikasjon på tvers av aktører kan føre til at man ikke får samme risikoforståelse. Dette kan støttes av Storkommune som hevder at det er vanskelig å ha en god kommunikasjon dersom aktørene i kommunen har forskjellig begrepsapparat. Dette kan både henge sammen med om beredskapsplanen er utformet på en forståelig måte (Engen, 2016) og prinsippet til Perry og Lindell (2003) om at risiko må kommuniseres så korrekt som mulig. I henhold til Renn (2008) kan det derfor være at forskjeller i begrepsapparat og felles risikoforståelse medfører at de involverte aktørene i kommunen ikke forstår vurderingene som ligger bak. Det at felles risikoforståelse blir trukket frem av flere informanter som viktig for samordning, kan tyde på at en felles antakelser knyttet til risikoerkjennelser i kommuner er sentralt for samordning av beredskap. I henhold til både Almklov et al. (2017) og Reason (1997) krever dette derfor en beredskapskultur i kommunen der man deler noen grunnleggende felles antakelser vedrørende risiko og beredskap. Disse felles grunnleggende antakelsene for risikobildet i kommunen kan legge grunnlag for en kultur som kan fremme felles risikoforståelse og samordning av beredskap.

Infrastruktureier trekker på sin side frem forståelse for hverandres risikoforståelse som viktig. Dette er i tråd med Almklov et al. (2017) sitt syn på at løsningene til samordningsproblemer ikke nødvendigvis løses med en kulturell homogenitet, men snarere en bevissthet om

hverandres verdier, normer og kulturer på hvordan man skal håndtere risiko, sikkerhet og beredskap. Ved at aktørene bygger en organisasjonskultur som innebærer en gjensidig forståelse og tillit til de andre aktørenes tanker og arbeidsmetoder, kan det bidra til å forbedre samordning blant aktørene. I sammenheng med dette mener Infrastruktureier at beredskapsaktørene kan skape en felles kultur gjennom gjentatte møter med hverandre, og gjennom dette få en bedre forståelse av hverandres syn på risiko og beredskap i kommunen.

Dersom beredskapsaktørene i norske kommuner har en respektfull samhandling, kan de ulike aktørene skifte deres oppmerksomhet fra deres egen organisasjon, til et kollektivt nivå med alle de involverte aktørene og oppnå det Weick et al. (1999) omtaler som kollektiv oppmerksomhet. En kollektiv oppmerksomhet kan bidra til å skape en felles forståelse av risikoene og truslene man står overfor i kommunen, samt kjennskap til hverandres roller og risikoforståelse. I lys av dette kan kjennskap til hverandres roller i beredskapsarbeidet og respekt for andre aktørers risikoforståelse anses som å bidra til positive effekter for samordning.

Tillit er en av de aller viktigste suksesskriteriene som informantene trekker fram i forbindelse med samordning av beredskap tilknyttet organisasjonskultur. Flere av informantene mener at tillit er en svært sentral forutsetning for å kunne både bygge kultur og samordne mellom aktører. Dette kan ifølge våre informanter skapes gjennom åpne og gode dialoger, som for eksempel gjennom evalueringer, fora og jevnlige møter. Noen av informantene mener at dette kan bidra til å skape en felles kultur og på denne måten få en lettere forståelse for andre aktørers syn. Dette kan samsvare med det Weick (1993) omtaler som respektfull samhandling. Storkommune ser at enkelte aktører ofte er litt for preget av at man ikke ønsker å åpne opp eller endre på egen organisering for å samordne seg med andre aktører i planleggingsfasen. Disse utfordringene er delvis kulturelt betinget og knyttet til ulik risikoforståelse.

Helseforetak mener at prosessen med å møtes og diskutere er svært viktig for samordning av beredskap. Dersom man gjennom jevnlige møter skaper gode og åpne dialoger så man gjennom en slik samhandling skifte oppmerksomheten til overordnet, kommunalt nivå og dermed skape en kollektiv bevissthet blant aktørene (Weick et al., 1999). På denne måten kan beredskapsaktørene i kommunen få en meningsutveksling av oppfatninger og verdier, og slik skape en større forståelse for hverandres syn (Aven, 2004). Et konkret eksempel på dette kan være hvordan Brannvesen mener at nødetatenes manglende kjennskap til hverandre kan være en hemmer for felles risikoforståelse, men etter at det ble opprettet et samarbeid på tvers av etatene så har det vært mindre utfordringer og gjennom dette klart å bygge en felles kultur. Et

slikt eksempel kan vise hvordan man kan unngå avvik mellom kulturelle antagelser og det faktiske risikobilde (Turner, 1978). Dette kan også samsvare med Tinmannsvik (2010) ettersom det kan være at samarbeidet mellom nødetatene kan ha gitt kjennskap til hverandres kulturelle styrker og svakheter, noe som legger et grunnlag for bedre og mer langsiktige tiltak for samordningen.

Dette kan også skape gjensidig tillit (Engen et al., 2016), noe som Legevakt understreker ved at en tidlig involvering i planleggingen skaper tillit mellom beredskapsaktører og bidrar mye til en god håndtering når en hendelse først har skjedd. Dette samsvarer med Turner og Pidgeon (1997) sitt syn på at det er avgjørende å samle inn og analysere ulik informasjon for å kartlegge hva man ikke vet og bygge en plan videre på dette. En institusjonell forklaring på dette kan være at man gjennom involvering i beredskapsplanlegging, møter og dialoger kan bygge felles verdier og oppfatninger om både problemer og løsninger. I følge Brunsson og Olsen (1990) kan det ha blitt utviklet forskjellige kulturer i de ulike organisasjonene, men gjennom jevnlig involvering, dialog og møter i den kommunale beredskapsplanlegging så kan det skapes felles fortolknings- og meningsdanningsprosesser (Aven et al., 2004, s. 53). Disse felles fortolknings- og meningsdanningsprosessene blant beredskapsaktører i en kommune kan videre ha institusjonelle effekter for samordning, da det kan medføre at man utvikler felles oppfatninger om løsninger og problemer på tvers av organisasjonene.

6.3 Hvordan kan felles læring etter øvelser være et verktøy for samordning av beredskap?

Rykkja (2014) hevder at målet til øvelser i et instrumentelt perspektiv vil være å bidra til økt forståelse for kritiske sikkerhetsmessige utfordringer kommunen og de relevante aktørene kan stå overfor, samt komme med oppfølgingstiltak etter øvelsene. Dette samsvarer med oppfatningen til informantene i vår studie, hvor det overordnede inntrykket er at de ideelle øvelsene er de som gir læring som gjør at man kan trekke synergier inn i planverkene. Hvordan man får til dette i praksis er på den andre siden delt. Infrastruktureier hevder at *«hvis det ikke er en øvelse hvor det ikke er forslag til tiltak, så synes jeg det nesten er meningsløst. Det er viktig å finne noe som vi har lyst til å finne ut av eller bli bedre på»*. Dette kan være et eksempel på hvordan man i et instrumentelt perspektiv vurderer nytten av øvelser. I et slikt syn vil en øvelse uten forslag til tiltak være en mislykket øvelse.

Et institusjonelt perspektiv på læring etter øvelser vil se på hvordan dette har en innvirkning på reglene, rutineene og normene i organisasjonen. Våre informanter gir uttrykk for at å øve sammen kan bidra til å skape en felles, tillitsfull kultur mellom partene samt bidra til en felles forståelse av hvordan de forskjellige aktørene jobber. Småkommune 1 sier at *«den koordineringen som skjer i forkant av øvelsene gjør at alle går i modus på at alle skal løse oppgavene sammen. Vi blir en større familie når vi møtes»*. Dette utsagnet kan tyde på at ved å gå inn i et slikt øvings-modus hjelper aktørene til å skifte fokus fra det individuelle til det kollektive nivået (Weick, 1993). Gjennom deltakelse i øvelser kan det på bakgrunn av vår data argumenteres for at aktørene får en kollektiv bevissthet seg imellom, og at de kommer nærmere en forståelse for hverandres perspektiv.

Det kommer imidlertid frem at dersom man skal få til dette, må det legges til rette for gjennom hva slags type øvelse man har. Våre informanter har inntrykket av at små øvelser generelt, og skrivebordsøvelser spesielt, er det beste dersom man skal forankre en felles læring for å forbedre samordningen. En grunn til dette er som Legevakt sier, at det kan gi beredskapsaktørens ledelse økt kunnskap om hverandre, ansvarsforholdene og en oversikt over samarbeidet. Brannvesen trekker på sin side fram at et godt kriterium for læring etter øvelser er at øvelsene er oversiktlige. Hvis øvelsene er oversiktlige, og den felles læringen forankres hos ledelsen, kan man se tegn på at det skjer en dobbelkretslæring fra øvelsene (Argyris, 1990). Ved hjelp av skrivebordsøvelser hvor læringen forankres hos de involverte lederne kan det argumenteres for at organisasjonene gjennom en dobbelkretslæring kan bygge felles verdier for hvordan man kan håndtere hendelser sammen.

For at aktørene skal kunne bygge felles verdier på denne måten forutsettes det imidlertid at aktørene som øver sammen har like læringsmekanismer (Roe, 2013). Fylkesmann påpeker at mangel på ressurser til å følge læringen fra øvelsene ofte preger aktørene. Dette kan tyde på at selv om man legger til rette for en dobbelkretslæring i form av en skrivebordsøvelse, vil man samtidig være avhengig av at aktørene har like læringsmekanismer. Ofte kan dette avhenge av hvilke ressurser som er tilgjengelige. At aktørene har mangel på ressurser, og videre ulike læringsmekanismer kan føre til at aktørene tar til seg ulik læring fra øvelsene. En manglende felles læring etter øvelsene kan ifølge Weick et al. (1999) skape ulik forståelse og bevissthet rundt risikoene og hvordan man håndterer de. Samtidig vil en ulik forståelse i henhold til Kruke og Olsen (2011) skape flaskehals for samordnet læring. Dette er i tråd med Infrastruktureier sitt syn, som mener at det er forskjellige oppfatninger blant aktørene om hvordan man forankrer

læringen etter øvelsenes evaluering. Disse forskjellige oppfatningene kan tyde på at aktørenes standarder og metoder for vurdering og evaluering av øvelsene er ulike (Alexander 2003; Sinclair et al. 2012; Engen et al. 2016). Ulike standarder og metoder kan videre hindre at aktørene tar til seg den nødvendige læringen fra øvelsene, da de ulike metodene kan bidra til at læringen forankres på forskjellige måter.

Brannvesen mener at dersom man skal dra gode erfaringer fra øvelsene er det viktig at man har øvelser hvor ledelsen får oversikt og kan dra synergier inn i planverket. Det kan i sammenheng med felles læring være viktig å involvere bredden av aktører i bysamfunnet, slik Storkommune mener er hensiktsmessig. Viktigheten i dette ligger i at aktørene skal kunne tilegne seg læring om hvordan man best kan løse en reell hendelse sammen (Engen et al. 2016). Dersom man på en annen side ikke får involvert alle aktørene inn i øvelsene, kan man risikere at læringen gir synergi, samarbeidsrelasjoner som kun eksisterer i planverk, og ikke reflekterer de operative realitetene (Engen et al. 2016). Dette kan vise viktigheten av at dersom man skal oppnå en felles læring som kan gi nyttig erfaring til det videre beredskapsarbeidet, må alle relevante aktører involveres i øvelsen.

Kvaliteten på evalueringen med aktørene blir også trukket fram som avgjørende for hvordan man lærer av erfaringene som gjøres. Småkommune 2 sier at om evalueringene er åpne, gode og ærlige kan dette bidra til gode relasjoner og tillit mellom aktørene. En dialog mellom aktørene som er preget av gode relasjoner og tillit kan bidra til å legge til rette for planleggingsprosesser der informasjon er sterkt inkorporert (Engen et al. 2016). Åpne og ærlige evalueringer kan på denne måten bidra til kommunikative planleggingsprosesser, som vi tidligere har argumentert for at er viktig for å få en samordnet planlegging i kommunene.

Legevakt og Storkommune trekker imidlertid fram utfordringer ved evalueringene som kan vise hvordan utfordringer knyttet til samordnet læring kan betegnes som gjenstridige problemer (Rittel og Webber, 1973). For det første sier Legevakt at de større evalueringene, i motsetning til smågruppeevalueringene, kan bidra til man ikke får fanget inn uenighetene og forskjellene i risikoforståelsene blant aktørene. Gjenstridige problemer kjennetegnes blant annet ved at de er unike, og derfor vanskelige å formulere og kategorisere (Rittel og Webber, 1973). Hvis større evalueringer hindrer at de ulike risikoforståelsene kommuniseres, vil det være vanskelig for aktørene å være bevisst på hvor store forskjeller det er de imellom. Det vil videre være tilsvarende vanskelig for de å finne løsningen på hvordan de kan oppnå en lik forståelse. Det kan derfor forstås som et problem det vil være vanskelig for aktørene å formulere. Dette kan

igjen føre til at læringen fra øvelsene gir synergier som kun eksisterer i planverk, og ikke reflekterer realiteten (Engen et al. 2016). Storkommune trekker på sin side frem hvordan aktørene i evalueringene ønsker å beskytte egen organisasjon fra innblikk i de utfordringene man strever med. Ved at informasjon om aktørenes utfordringer ikke blir kommunisert, kan dette bidra til å gjøre det vanskeligere å løse problemene knyttet til tillit (Innes, 1998). Hvis læringen fra evalueringen skal gi grunnlag for oppdatering av beredskapsplanen, kan en slik tilnærming som Storkommune beskriver forårsake at de kommunikative planleggingsprosessene blir svekket.

6.4 Oppsummering

For å kunne gi en oversikt over de mest sentrale punktene i diskusjon av våre funn, vil det i dette kapitlet oppsummeres hvordan planlegging, organisasjonskultur og læring etter øvelser kan innvirke på samordningen. Dette gjøres for å svare på vår problemstilling:

Hva er suksesskriterier og utfordringer ved samordning av beredskap mellom ulike aktører i norske kommuner?

For det første kan våre funn tyde på at tidlig involvering i planleggingsprosessen kan være et suksesskriterium for samordning av beredskap. Dette blir trukket frem av de fleste informantene som viktig ettersom det gir muligheten til å komme med innspill og ha en dialog om risikobildet man står overfor og hvordan man kan møte dette. En mulighet for dette kan være at man designer gode kommunikative planleggingsprosesser med fokus på en bred og tilstrekkelig involvering av beredskapsaktører. Dette kan også bidra til å skape tillit blant beredskapsaktørene i en kommune og dermed skape et grunnlag for gode og åpne dialoger. Slike kommunikative planleggingsprosesser med dialoger basert på gjensidig tillit kan skape arenaer for meningsutveksling og på denne måten bidra til en bedre risikoforståelse på tvers av organisatoriske grenser i kommunen.

Samordning av beredskap kan også kreve at man samordner de ulike organisasjonskulturene hos de kommunale beredskapsaktørene. Det er ikke nødvendigvis den riktige løsningen at man har en felles organisasjonskultur for beredskap, men snarere at man forsøker å skape en bevissthet om forskjeller i grunnleggende antagelser om beredskapsproblemer og -løsninger. På denne måten kan det være at man gjennom jevnlig dialog og involvering skaper gode kulturelle betingelser for samordning blant det brede omfanget av beredskapsaktører i norske

kommuner. Et virkemiddel for dette kan være at man inngår formelle avtaler med relevante beredskapsaktører i kommunen, slik at man kan skape involvering med forutsigbarhet og klare ansvarsforhold gjennom forpliktende deltagelse.

Samordning av kultur kan også henge sammen med risikoforståelsen som eksisterer blant de ulike beredskapsaktørene i norske kommuner. Aktørenes ulike risikoforståelse er styrt av deres organisasjonskulturer, som består deres verdier og oppfatninger om hva som er viktig og riktig. Ved å skape gode kommunikative planleggingsprosesser kan det medføre at man skaper tillit og relasjoner mellom de involverte aktørene og dermed legge et grunnlag for en kultur som fremhever samordning med andre. På denne måten kan det være at man også klarer å skape en felles risikoerkjennelse over hva man står overfor og dermed gjennomgå meningsdanningsprosesser som legger grunnlag for bedre samordning av beredskapsaktører. En respektfull samhandling mellom for eksempel kommune, nødetater og infrastruktureiere kan dermed skifte fokuset fra egen organisasjon til et kollektivt kommunalt nivå. På denne måten kan det være at man får implementert de ulike aktørenes risikoforståelse i en helhetlig kollektiv oppmerksomhet. Dette kan være et sentralt suksesskriterium for å samordne beredskapen.

Læring etter øvelser forstås av informantene å være et godt verktøy som kan styrke samordningen av den kommunale beredskapen ved at læringen kan trekke synergier inn i beredskapsplanverket. For å få til dette vil det være sentralt at samtlige aktører som ville håndtert hendelsen i virkeligheten deltar på øvelsen og den påfølgende evalueringen. Det er videre viktig at denne evalueringen er åpen og ærlig hos alle parter slik at man kan bygge relasjoner og tillit. Dette kan bidra til å skape en kollektiv oppmerksomhet blant aktørene, og tilrettelegge for samordningen mellom aktørene. For at dette skal være lettere å få til er det i henhold til våre funn bedre å gjennomføre mindre, enkle øvelser som skrivebordsøvelser der man får forankret de tverrorganisatoriske relasjonene på ledelsesnivå. Vi fant også flere utfordringer knyttet til læring etter øvelser. Større øvelser og evalueringer kan bidra til at man ikke får med alle aspektene ved de erfaringene som gjøres i øvelsen. I tillegg kan ulike læringsmekanismer i form av metoder og standarder for evaluering etter øvelsene hindre at læringen etter øvelsene blir samordnet. En annen utfordring er at aktørene ønsker å beskytte egen organisasjon fra innblikk i de utfordringene man har.

Utfordringene ved samordning av beredskap er knyttet til fragmenteringen av de ulike kommunale beredskapsaktørene. Dette kan komme til uttrykk ved at det vil være vanskelig å

få aktørene utenfor de kommunale beredskapsorganisasjonene til å bruke ressurser på det forberedende arbeidet. I tillegg er det blitt identifisert en utfordring ved at de forskjellige aktørene ulik risikoforståelse. En effekt av dette er at aktørene opererer med ulik begrepsapparat, som kan føre til at det er vanskelig å opprettholde en god kommunikasjon. Dette kan komme til uttrykk rent formelt ved at manglende klarhet i avtaler der det ikke er tydelige ansvarsforhold. I tillegg kan fragmenteringen blant aktørene bli utfordrende da de kan ha ulike læringsmekanismer i forbindelse med øvelser. Dette kan hindre at læringen etter øvelsene blir samordnet.

7.0 Konklusjon

I denne oppgaven har vi kartlagt suksesskriterier og utfordringer i arbeidet med samordning av beredskap i norske kommuner. Disse suksesskriteriene for samordning av beredskap er tilknyttet henholdsvis beredskapsplanlegging (tabell 5), organisasjonskultur (tabell 6) og felles læring etter øvelser (tabell 7). Dette har lagt et grunnlag for en diskusjon om hvordan man kan benytte disse suksesskriteriene for å skape en bedre samordning av beredskap i norske kommuner. Disse funnene er basert på dybdeintervjuer med åtte forskjellige informanter som på hvert sitt vis er involvert i samordningsprosesser knyttet til beredskapsplanleggingen i norske kommuner. Ettersom vi anser antallet informanter i utvalget som begrenset, ser vi derfor ikke muligheten til å generalisere suksesskriteriene og utfordringene til å gjelde for alle som befinner seg i tilsvarende posisjoner. På en annen side tror vi at en bevissthet rundt disse punktene kan bidra til en forståelse for hvordan man i en forberedende beredskapsfase lettere kan samordnes for beredskapsmessige formål.

Basert på våre funn anser vi følgende punkter som mulige tilnærminger for å kunne forbedre samordning av beredskap i norske kommuner:

- Vi mener at planlegging kan ha en positiv effekt på samordning av beredskap dersom kommunen designer gode kommunikative planleggingsprosesser som tar sikte på en dialogisk tilnærming med tilstrekkelig involvering av relevante aktører. På denne måten kan man både bygge tillit og respekt for hverandres risikoforståelse på tvers av organisatoriske grenser hos beredskapsaktører i norske kommuner. Tidlig involvering i en kommunikativ tilnærming til planlegging kan sikre gode og relevante fagkunnskaper i utformingen av den kommunale beredskapsplanen.
- Vi mener at jevnlig møter og fora for beredskap i norske kommuner kan være et suksesskriterium for å bygge en kultur for samordning. På denne måten kan man få en bedre forståelse for de andre aktørenes risikovurderinger og oppnå en felles erkjennelse av risiko. Samtidig kan man unngå avvik mellom kulturelle antagelser og det faktiske risikobildet i kommunen. Et mer instrumentelt virkemiddel for dette kan være formelle avtaler om samordning for å skape kontinuitet i deltakelse fra relevante kommunale beredskapsaktører.

- Gjennom å arrangere mindre øvelser, som for eksempel skrivebordsøvelser, med smågruppeevalueringer i etterkant kan dette øke muligheten for å oppnå felles læring fra øvelser. Dette forutsetter imidlertid at man har felles læringsmekanismer.

7.1 Videre forskning

Vi ønsket å fokusere på perspektivene til de som på en eller annen måte er involvert i beredskapsplanleggingen i norske kommuner. I sammenheng med dette ville det vært interessant om en fremtidig studie kunne forsket på hvordan ulike etater på nasjonalt nivå samordnes for å ivareta beredskapen. Dette ville vært interessant ettersom rammene for det arbeidet som kommunale beredskapsaktørene gjør legges på departements- og direktoratsnivå. En slik studie kunne identifisert hvilke mekanismer som ligger bak de forholdene de kommunale beredskapsaktørene jobber i. Dette kunne gitt en enda dypere forståelse for de kriteriene vi kom frem til i vår konklusjon.

Samtidig kunne en mer omfattende studie om hvordan man kan oppnå felles læringsmekanismer i forbindelse med øvelser. Dette kunne gitt en dypere forståelse rundt viktigheten for å avklare hvilke metoder og standarder som fungerer best for at man skal få en felles læring etter øvelser. I tillegg kan en slik studie avdekke viktigheten av å involvere de rette aktørene i en slik fase i beredskapsarbeidet.

Litteraturliste

Aase, T. H. & Fossåskaret, E. (2014). *Skapte virkeligheter: om produksjon og tolkning av kvalitative data* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Albrechtsen, Almklov, Antonsen, Nyheim, Nilsen, Bye, Øren, Johnsen, Wasilkiewics, Aalberg (2017): *Har samfunnssikkerheten blitt bedre etter 22. juli 2011?* – Populærvitenskapelig rapport fra forskningsprosjektet: The next disaster (NEXUS). Trondheim: NTNU.

Alexander, D. (2003). Towards the development of a standard in emergency planning and education, *Disaster Prevention and Management. An International Journal* 12 (2): 113-123.

Almklov, Antonsen, Bye, & Øren. (2017). Organizational culture and societal safety: Collaborating across boundaries. *Safety Science*. Elsevier.

Almklov, P.G., Antonsen, S., Bye, R., Øren, A. (2017): *Organizational culture and societal safety: Collaborating across boundaries*. Trondheim: NTNU

Amundrud, Ø. og Aven, T. (2015) *On how to understand and acknowledge risk*. Reliability Engineering & System Safety. Volume 142, October 2015, Pages 42-47.

Andersen, Svein S. (2006). *Aktiv informantintervjuing*. Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift Vol. 22.

Antonsen, S. (2009). Safety culture and the issue of power. *Safety Science*. Elsevier.

Aven, T. (2014). Risk, surprises and black swans: Fundamental ideas and concepts in risk assessment and risk management. London: Routledge.

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

Becker, H. (1954) *Field methods and techniques: A note on interviewing tactics*. *Human organization*, 12(4): 31-32.

Blaikie, N. (2010). *Designing Social Research*. Malden: Polity Press.

Boin, McConnell, Hart, Boin, Arjen, McConnell, Allan, & Hart, Paul 't. (2008). *Governing after crisis : The politics of investigation, accountability and Learning*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bolman, L. G., & Deal, T. E. (2009). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse: strukturer, sosiale relasjoner, politikk og symboler*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Brunsson, Olsen, Brunsson, Nils, & Olsen, Johan P. (1990). *Makten att reformera: Intressen, institutioner och näringspolitik* (Maktutredningens publikationer). Stockholm: Carlssons.

Christensen og Lægreid (2008): *The Challenge of Coordination in Central Government Organization: The Norwegian Case*. *Public Organization Review*, 8.

- Christensen, T. P. Lægneid og L.H. Rykkja (2014): *The Challenges of Coordination in National Security Management - the Case of the Terrorist Attack in Norway*. *International Review of Administrative Sciences*.
- Clarke, L. og Perrow, C. (1996). Prosiac organizational failure, *American Behavioral Scientist* 39 (8): 1040-1056.
- Damlie, M.A., Nilsen, L.F., & Antonsen, S. (2015). *Status I Norsk Samfunnssikkerhet Og Beredskap Etter Terrorangrepene 22. Juli 2011* (Masteroppgave). Trondheim: NTNU.
- Deal, T. E., & Kennedy, A. A. (1982). *Corporate cultures: the rites and rituals of corporate life*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Engen, O.A., Kruke, B.I., Lindøe P.H., Olsen, K.H., Olsen, O.E., Pettersen, K.A. (2016) *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Eggen, N., & Nyrønning, S. (1999). *Godfoten: Samhandling - veien til suksess*. Oslo: Aschehoug.
- Fimreite, A.L., Lægneid, P., og Rykkja, L. I Rykkja, L. (Red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (s. 11-35). Oslo: Universitetsforlaget.
- Fontana, A. & Frey, J.H. (2003) *Collecting and Interpreting Qualitative Materials*. London: Sage.
- Friedmann, J. & Hudson, B. (1974) *Knowledge and Action: A Guide to Planning Theory*, *Journal of the American Institute of Planners*, 40:1, 2-16, DOI.
- Furevik, E. (2012). *Sivilbeskyttelsesloven - En praktisk og juridisk veileder*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Glaser, B.G. og Strauss, A.L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicaco: Aldline.
- Grønmo (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Guldvik, I. (2002). Troverdighet på prøve. Om gruppeintervju som metode for å produsere valide data om politiske diskurser. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, Nr. 1
- Gulick, L. (1937): "Notes on the Theory of Organization" i L. Gulick og L.F. Urwick (red): *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- Hall, R.A., Clark, J.C, Giordano, P.V og Rockel, M.V. (1977). Patterns of interorganizational relationships. *Administrative Science Quarterly*, nr. 22, bind 3, s. 457-474.
- Halvorsen, K. (2008): *Å forske på samfunnet: en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Hammervoll, T. (2014). *Beredskapslogistikk*. Oslo. Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.

- Helland, K., Larsen, L. O., Knapskog, K. & Østbye, H. (2002). *Metodebok for mediefag* (2. utg. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Hokstad, P., Utne, I.B., Vatn, Jørn. (2012) *Risk and Interdependencies in Critical infrastructures*. London: Springer-Verlag
- Hovden, S.T. (2012): *Kriseberedskap*. Stavanger: Bokstav forlag.
- Innes, J.E. (1998). Information in communicative planning, *American Planning Association journal* 64 (1): 52-63.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utg.). Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Kettl, D.F. (2003). "Contingent Coordination. Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security". *American Review of Public Administration*, 33 (3): 253-277.
- Kjellén, U. (2000). *Prevention of accidents through experience feedback*. London: Taylor & Francis.
- Lango (2010): *Samordning i krise eller krise i samordning? – En studie av håndtering av Hatlestad-raset i Bergen kommune* (Masteroppgave). Bergen: UiB.
- Lango, P. (2014) *Hatlestadrasen*. I Rykkja (Red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (s. 194-211). Oslo: Universitetsforlaget.
- Littlejohn, R.F. (1983). *Crisis Management: A team approach*. New York, NY: American Management Association.
- Lunde, I.K. (2014): *Praktisk krise- og beredskapsledelse: etablering av beredskap, potensialbasert, beredskapsledelse, proaktiv stabsmetodikk*.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989), *Rediscovering Institutions The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Mayntz, R. og F. Scharph (1975): *Policymaking in the German Federal Bureaucracy*, Amsterdam: Elsevier.
- Miles, M.B. og Huberman, A.M. (1994) *Qualitative data analysis*. London: Sage
- Morgan, R. M. and D. S. Hunt (1994). *The Commitment-Trust Theory of Relationship Marketing*. *Journal of Marketing* Vol. 58: pp. 20-38.
- NOU 2000:24. *Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeid i samfunnet*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- NOU 2012:14 *Rapport fra 22.juli-kommisjonen*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Perry, R.W. (2004): *Disaster Exercise Outcomes for Professional Emergency Personnel and Citizen Volunteers*. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 12 (2): 64-75.

- Perry, R.W. og Lindell, M. (2003). Preparedness for emergency response. Guidelines for the emergency planning process, *Disasters* 27 (4): 241-254.
- Peters, T. og Waterman, R.H. (1982). *In search of excellence*. Harper & Row, New York.
- Peterson, R.W. og Perry, R.W. (1999). The impacts of disaster exercises on participants, *Disaster Prevention and Management* 8 (4): 241-254.
- Quarantelli, E.L. (1998). *Major criteria for judging disaster planning and managing their applicability in developing countries*. Newark, Delaware: University of Delaware Disaster Research District Research Center.
- Reason, James, (1997): *Managing the Risks of Organizational Accidents*. Ashgate Publishing Limited.
- Renn, O. (2008). *Risk governance. Coping with uncertainty in a complex world*. London: Routledge.
- Richter, A. og Koch, C. (2004). Integration, differentiation and ambiguity in safety cultures, *Safety Science* 42 (8): 703-722.
- Rittel, Webber (1973): *Dilemmas in a general theory of planning*. Amsterdam: Elsevier.
- Roe, Helena, R. (2013). *Læring På Tvers Av Organisasjoner I Den Industrielle Verdikjeden : En Empirisk Studie Av Den Lærende Leverandørkjede Tilknyttet Kongsbergindustrien* (Masteroppgave). Kongsberg: Høgskolen i Buskerud.
- Roe, E., & Schulman, P. (2008). *High reliability management: Operating on the edge*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Rykkja, L.H. (2014) *Fylkesmannen som samordningsinstans*. I Rykkja (Red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (s.123-144). Oslo: Universitetsforlaget.
- Rykkja, Lise Hellebø. (2008): *Flernivåstyring og krisehåndtering*. Notat 12/2008. Bergen: Uni Rokkansenteret.
- Scharph, F.W (1994): *Games real actors play*. Boulder: Westview press.
- Selnes, F. and J. Sallis (2003). *Promoting Relationship Learning*. The Journal of Marketing 67: 80-95.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration*. New York: Harper & Row.
- Shelton, J. and S. Sifers (1994) Standardizing Training Assessment. *Military Review* 74(10): 5– 13.
- Shrader-Frechette, K. (1991). Risk and rationality: Philosophical foundations for populist reforms. Berkeley, Calif: University of California Press.
- Sinclair, H., Doyle, E.E., Johnston, D.M og Paton, D. (2012). Assessing emergency management training and exercises, *Disaster Prevention and Management* 21 (4): 507-521.

- Sommer, M. og Njå, O. (2011). Learning amongst Norwegian fire-fighters, *Journal of Workplace Learning* 23 (7): 435-455.
- St.meld.nr. 17 (2001-2002) *Samfunnssikkerhet - Veien til et mindre sårbart samfunn*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- St.meld.nr. 29 (2011-2012) *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Sutton, R.S. og Staw, B.M. (Red), *Research in Organizational Behaviour*, volume 1 (Stanford: Jai Press, 1999), s. 81-123
- Tatham, P.H. og Hughes, K. (2009). Humanitarian logistics metrics. Where are we and how we might improve. I: Christopher, M og Tatham, P. (red). *Humanitarian Logistics. Meeting the Challenge of Preparing for and Responding to Disasters*, The Chartered Institute of Logistics and Transport (UK), Kogan Page: London, s.65-84.
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. (4.utg). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS
- Turner, B.A. (1976). The Organizational and Interorganizational Development of Disasters. *Administrative Science Quarterly* Vol. 21, No. 3 (s. 378-397)
- Turner, B.A. (1978). *Man-made disasters*. London: Wykeham Science Press.
- Turner, B.A. og Pidgeon, N. (1997). *Man-made disasters. The failure of foresight*. Oxford, Storbritannia: Oxford University Press.
- Vaughan, D. (1997). *The Challenger launch decision. Risky technology, culture and deviance at NASA*. Chicago, Illinois: University of Chicago press.
- Verhoest, K., Bouckaert, G., & Peters, B. (2007). Janus-faced reorganization: Specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980—2005. *International Review of Administrative Sciences*, 73(3), 325-348.
- Weick, K., Sutcliffe, K., & Obstfeld, D. (1999). Organizing for high reliability: Processes of collective mindfulness. *Research In Organizational Behavior*, Vol. 21, 1999, 21, 81-123.
- Weick, K.E. (1993). *Sensemaking in organizations* (3. utgave). London: Sage.
- Yin, R. K. (2014). *Case study research: design and methods* (5.utg). Los Angeles, California: SAGE.
- Øvingsutvalget ved Rogaland LRS (2014). *Håndbok i Øvelsesplanlegging* (versjon 1). Utarbeidet for og av samvirkeaktørene Brann, Helse, Politiet, Sivilforsvaret, Heimevernet, Fylkesmannen og Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum (FORF).

Kilder fra internett:

Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap (2015). *Departementenes systematiske samfunnssikkerhets og beredskapsarbeid*. (Rundskrivnummer). Hentet fra: <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veiledere/departementenes-systematiske-samfunnssikkerhetsarbeid.pdf>

Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap (2017). *Kommuneundersøkelsen*. Hentet fra: <https://www.dsb.no/menyartikler/statistikk/kommuneundersokelsen/>

Helse Stavanger, 2018. *Om oss*. Hentet fra: <https://helse-stavanger.no/om-oss>

Helsedirektoratet 2016: *Mestring, samhörighet og håp: Veileder for psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer*. Hentet fra: <https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/1166/Mestring,-samhorighet-og-hap-veileder-for-psykososiale-tiltak-ved-kriser-ulykker-og-katastrofer-IS-2428.pdf>

Hovedredningssentralen, 2016. *Om hovedredningssentralen*. Hentet fra: <https://www.hovedredningssentralen.no/om-hovedredningssentralen/om-hovedredningssentralen/>

Blind Men and the Elephant (2014) [Bilde] Hentet fra: <https://www.flickr.com/photos/climateinteractive/13944682478/in/photostream/>

IRGC. (2008). *An introduction to the IRGC Risk Governance Framework*. Hentet fra: https://www.irgc.org/IMG/pdf/An_introduction_to_the_IRGC_Risk_Governance_Framework.pdf

Norsk Senter for forskningsdata (NSD). (2018). *Må jeg melde prosjektet mitt?* Hentet fra: http://www.nsd.uib.no/personvernombud/meld_prosjekt/index.html

Tinmannsvik, R. K. (2010). *Organisatoriske faktorer i gransking - et godt utgangspunkt for læring*. Paper presented at the Seminar om organisatoriske faktorer og tiltak i ulykkesgransking, Stavanger. Hentet fra: http://www.ptil.no/getfile.php/1325101/PDF/Seminar%202013/N%C3%A6ring%20for%20%C3%A6ring/3.%20Ranveig%20Tinmannsvik_Ptil%2027%2011%2013.pdf

Trondheim kommune (2018): *Kommunalteknikk*. Hentet fra: <https://www.trondheim.kommune.no/org/byutvikling/kommunalteknikk/>

Trondheim kommune (2018): *Ulykkesforebygging*. Hentet fra: <https://www.trondheim.kommune.no/ulykkesforebygging/>

Lover og forskrifter:

Forskrift om kommunal beredskapsplikt. (2014). Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret. Vedtaksdato: 25.06.2010. Hentet fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45/KAPITTEL_5#§14

Forskrift om organisering av brannvesen. (2013) Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven). Ikrafttredelse: 01.07.2002. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2002-06-26-729?q>

Politi-loven. (1995). Lov om politiet. Ikrafttredelse: 01.10.1995. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53?q=Politi-loven>

Spesialisthelsetjenesteloven. (2007). Lov om spesialisthelsetjenesten. Ikrafttredelse: 01.01.2001. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-61?q=spesialisthelsetjenesteloven>

Vedlegg 1:

Intervjuguide - masteroppgave

Joachim Sneen og Jørgen Raste

Tema: Samordning av beredskapsetablering i norske kommuner

Vi er to studenter som denne våren skriver vår masteroppgave i samfunnssikkerhet ved Universitetet i Stavanger. Formålet med oppgaven er å kartlegge utfordringer i forbindelse med samordning ved etablering av beredskap i norske kommuner, samt identifisere suksesskriterier og undersøke hvorvidt disse er overførbare til andre forhold. Beredskap vil i denne sammenhengen være definert som *planlegging og forberedelser av tiltak for å begrense eller håndtere kriser eller andre uønskede hendelser på best mulig måte*. Etablering av beredskap vil i lys av dette forstås som prosessen som går ut på å planlegge og implementere de egnede tiltakene for kommunen, på basis av gjennomført risiko og beredskapsanalyse. Vi vil med dette se på samordningen av beredskapsaktørene som skjer i den forebyggende fasen, *etter* at risikoer og sårbarheter har blitt identifisert. Beredskapsaktørene i denne oppgaven vil være de som jobber med beredskap i kommunene, nødetater og leverandører av kritisk infrastruktur.

Vi ønsker å kartlegge disse faktorene gjennom å intervju de ansvarlige for beredskapen i kommuneadministrasjonen, samt aktuelle aktører som nødetatene og leverandører av kritisk infrastruktur. I tillegg vil det være nødvendig å gjøre dokumentetsøk av relevante beredskapsplaner, samarbeidsavtaler og lignende. Dette vil gjøres for å kunne fange inn variasjonen av utfordringer i arbeidet med samordning av den forebyggende beredskapen, og hvordan disse håndteres.

Intervjuet vil være anonymt, men vi ønsker likevel å ta opptak av samtalene slik at det blir lettere å behandle materialet i etterkant. Dette er valgfritt for informanten, og skulle det være ønskelig at man unngår opptak, så vil vi selvfølgelig innordne oss dette. Opptakene vil bli lagret på en slik måte at det ikke skal være mulig å identifisere intervjuobjektet. Informanten har også krav og mulighet til å når som helst kunne trekke seg fra prosjektet uten at det vil bli stilt spørsmål ved dette.

Bakgrunn:

Posisjon:

Aktør:

Overordnede spørsmål:

1. Hva er de viktigste kriteriene for god samordning i planlegging av beredskap?
2. Hva er de største utfordringene ved samordning i beredskapsetablering?
3. Hva er din oppfatning av samordningen med andre relevante beredskapsaktører i kommunen?
4. Hvordan oppfatter du involveringsprosessen i planlegging av beredskap?
5. Hvordan oppleves kommunikasjonen i samordning av beredskapsetablering?
6. Hvordan føler du at beredskapsaktørens risikoforståelse blir ivaretatt i etablering av helhetlige beredskapsplaner?
7. Hva kan hemme og fremme felles risikoforståelse blant beredskapsaktører i en kommune?
8. I hvilken grad påvirker øvelser samordningen av forebyggende beredskap?
9. I hvilken grad har formelle avtaler/planer en innvirkning på samordningen?