

# Regionale risiko- og sårbarhetsanalyser

En kvalitativ studie av fylkesROS som verktøy for å ivareta fylkesmannens roller og funksjoner innen samfunnssikkerhetsarbeidet i fylket.



Universitetet  
i Stavanger



Universitetet  
i Stavanger

DET TEKNISK-NATURVITENSKAPELIGE FAKULTET

## MASTEROPPGAVE

**Studieprogram/spesialisering:**

Vårsemesteret, 2020

Samfunnssikkerhet

Åpen

**Forfatter:** Paul Anders Næss & Vetle Nilsen Salte

**Fagansvarlig:** Ole Andreas Hegland Engen

**Veileder:** Henrik Bjelland

**Tittel på masteroppgaven:** Regionale risiko- og sårbarhetsanalyser - En kvalitativ studie av fylkesROS som verktøy for å ivareta fylkesmannens roller og funksjoner innen samfunnssikkerhetsarbeidet i fylket.

**Engelsk Tittel:** Regional risk and vulnerability analyses - A qualitative study of county risk and vulnerability analyses (CRAVAs) as a tool to maintain the county governor's roles and functions within the societal safety work in the county.

**Studiepoeng:** 30

**Emneord:** Samfunnssikkerhet, FylkesROS, Risikostyring, Risikokommunikasjon, Risiko- og sårbarhetsanalyse, Risikoperspektiver

Sidetall: 124  
+ vedlegg/annet: 157

Kristiansand, 15. august 2020

## Forord

Gjennom denne masteroppgaven har vi fått muligheten til å belyse hvordan fylkesROS kan benyttes til å ivareta fylkesmannens roller og funksjoner innen samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid i fylket. Den kunnskap vi har tilegnet oss gjennom masterstudiet i samfunnssikkerhet ved Universitetet i Stavanger har vært en høyst lærerik prosess, både faglig og personlig.

Vi ønsker å rette stor oppmerksomhet og takk til alle som har hjulpet oss, og bidratt i gjennomføringen av denne masteroppgaven. Tusen takk til alle informanter som i perioden preget av pandemi, sosial distansering og krisehåndtering har tatt seg tid til å gjennomføre intervjuer og bidratt til at oppgaven ble mulig å gjennomføre.

Tusen takk til veileder Henrik Bjelland for faglig veiledning, støtte og oppmuntring gjennom hele forskningsprosessen.

Hjertelig takk til familie og venner for kjærkommen oppmuntring og støtte. Deres engasjement og interesse har vært svært motiverende. Spesielt takk til foreldre, kone, barn og øvrig familie som har utvist stor tålmodighet i en prøvende periode.

Paul Anders Næss og Vetle N. Salte, 15 august. 2020.

## Sammendrag

Denne oppgaven ønsker å sette søkelys på fylkesmannens regionale samfunnssikkerhetsarbeid gjennom bruken av regionale risiko- og sårbarhetsanalyser (fylkesROS). Fylkesmannen har ulike roller og funksjoner i det norske samfunn, også innen samfunnssikkerhetsarbeidet. En nærmere studie av hvordan fylkesmannen forstår og kommuniserer risiko til aktører i tilknytning fylkenes samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid har vært hensikten med denne masteroppgaven. Dette har utledet følgende problemstilling:

*På hvilken måte bidrar fylkesROS til at fylkesmannen dekker de krav og funksjoner embetene har i kraft av sine roller med tanke på samfunnssikkerhetsarbeidet i de norske fylker?*

For å besvare problemstillingen har det blant annet blitt benyttet teori omhandlende ulike måter å forstå og oppfatte risiko, risikostyring, risikokommunikasjon og retorikk. Teorien har bidratt til å belyse hvordan fylkesROS kommuniserer risiko til aktører på sentralt-, regionalt- og lokalt forvaltningsnivå.

Undersøkelsen er gjennomført som en kvalitativ studie bestående av vitenskapelig dokumentanalyse, supplert med intervjuer. Analyse av embetenes fylkesROS fra 2010 til og med 2020, rapporter og andre relevante offentlige dokumenter har vært bidragsgivende mot å besvare problemstillingen. Informanter fra fylkesmannsembeter og andre relevante aktører med tilknytning til fylkesROS, har blitt intervjuet for å fremme ytterligere kunnskap og innsikt.

Studien har identifisert en rekke funn, der noen av de mest sentrale er:

- Risiko blir ikke forstått som objektivt, men fremstår som en sosial konstruksjon tett knyttet opp mot tolkningene til analysegruppene. Fylkesmannsembetenes risikoforståelse ser ut til å være plassert et sted mellom svak- og sterkt konstruktivistisk.
- Flere embeter samarbeider nært med fylkeskommunen i gjennomføring og eierskap av fylkesROS. Noen embeter har også integrert sin fylkesROS som en del av fylkeskommunale delplaner, og derigjennom sikret at fylkesROS benyttes som et beslutningsgrunnlag.
- FylkesROS har flere mål, og skal være det styrende grunnlagsdokumentet for samfunnssikkerhet og beredskap i fylket. Dokumentet skal bidra til å ivareta

fylkesmannens samordningsansvar, og engasjere aktører ved etableringen av et felles risikobilde. FylkesROS er videre et inspirerende og motiverende dokument for kommunenes arbeid med helhetlig kommunal ROS.

- I stor grad er fylkesROS et åpent, tilgjengelig dokument. Funn peker også på at enkelte deler av analysene kan unntas offentligheten, og dermed vil grad av tilgjengelighet overfor interessenter reduseres.
- Det foreligger en kobling mellom ROS-analyser innen de ulike offentlige forvaltningsnivåene i Norge.
- FylkesROS kommuniserer i hovedsak risiko gjennom en kontinuerlig prosess i samspillet mellom aktører. Dette foregår gjennom skriftlig materiale, diskurs og handling.

## Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Problemstilling	3
1.3 Tidligere forskning	4
1.4 Oppgavens Struktur	5
2. Kontekst	6
2.1 Kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner	6
2.2. De Norske beredskapsprinsippene	8
2.3 Fylkesmannen	10
2.2.1 Sektormyndighet og veiledning	14
2.2.2 Regional samordningsmyndighet	15
2.2.3 Rettsikkerhetsmyndighet	18
2.2.4 Initiativrolle	19
2.2.5 Informasjonsknutepunkt	19
2.3 FylkesROS - En oppsummering av mulige behov analysen skal ivareta	20
3. Teori	24
3.1 Risikostyring	24
3.2 Risiko	25
3.2.1 Usikkerhet	26
3.2.2 Sårbarhet	28
3.3 Ulike tilnærminger til risiko	29
3.3.1 Risikopersepsjon	33
3.4 Risiko- og sårbarhetsanalyse	34
3.5 Risikokommunikasjon	36
3.5.1 Retorikkens betydning i risikokommunikasjon	40
4. Forskningsmetode	42
4.1 Metodisk tilnærming	42
4.1.1 Forskningsdesign	43
4.1.2 forskningsstrategi	45
4.2 utfordringer knyttet til COVID-19	45
4.3 Datainnsamling	46
4.3.1 Dokumentanalyse	47
4.3 Datagenerering	51

4.3.1 Logisk definering av utvalg	53
4.4 Datareduksjon og analyse	54
4.5 Etske vurderinger	56
4.5.1 Validitet	57
4.5.2 Reliabilitet	58
4.5.3 Overførbarhet	59
4.6 Metodiske styrker og svakheter	59
5. Empiri / Resultat og sammenstilling	61
5.1 Kartlegging av risiko og sårbarhet i fylket	61
5.1.1 Informasjon om fylket og tilhørende særegenheter presenteres	61
5.1.2 Inkludering av informasjon og kunnskap fra kommunal helhetlig ROS-analyse	64
5.1.3 Metodisk fremgangsmåte for å kartlegge risikoen i fylkene	66
5.1.4 Usikkerhet i forbindelse med hendelser og utvikling	69
5.1.4.1 Historie og fremtid representeres i analysene	70
5.1.5 Oppsummering	71
5.2 FylkesROS og samordning av regionale beredskapsaktører	72
5.2.1 Inkludering av eksterne aktører i fylkesROS-prosessen.	72
5.2.1.1 Risikoperspektiv og begreper	76
5.2.2 Beskrivelse av samfunnssikkerhets- og beredskapsaktører i fylket	80
5.2.4 Oppsummering	81
5.3 FylkesROS som grunnleggende dokument for samfunnssikkerhet og beredskap i fylket	82
5.3.1 FylkesROS som beslutningsgrunnlag	82
5.3.2 Tilgjengelighet og relevans	88
5.3.3 Oppsummering	90
5.4 Vertikal og horisontal risikokommunikasjon	90
5.4.1 Målgruppe for FylkesROS	90
5.4.2 Distribusjon og utveksling av informasjon tilknyttet fylkesROS	92
5.4.3 Oppsummering	95
6. Drøfting	97
6.1 Fylkets risiko- og sårbarheter skal kartlegges i en ROS-analyse	97
6.1.1 Delkonklusjon	104
6.2 FylkesROS bidrar til styrket samordning og samhandling av beredskapsaktører i fylket	105
6.2.1 Delkonklusjon	109
6.3 FylkesROS blir et grunnleggende dokument for samfunnssikkerhet og beredskap i fylket	110

6.3.1 Delkonklusjon	115
6.4 Vertikal og horisontal risikokommunikasjon	116
6.4.1 Delkonklusjon	119
7. Konklusjon	121
7.1 Forslag til videre forskning	123
Bibliografi/litteraturliste	125
FylkesROS	131
Vedlegg	133
Vedlegg 1: FylkesROS	133
Vedlegg 2: Informanter	134
Vedlegg 3: Intervjuguide fylkesmannen	135
Vedlegg 4: Intervjuguide DSB1	137
Vedlegg 5: Intervjuguide DSB2	139
Vedlegg 6: Intervjuguide informant UiS	141
Vedlegg 7: Intervjuguide regionale aktører	143
Vedlegg 8:	144
Vedlegg 9: Samtykkeerklæring	145
Hva innebærer det for deg å delta?	146



## Figur- og tabelloversikt

Figur:		Side:
nr.1	Kategorier av samfunnsfunksjoner	7
nr.2	Fylkesmannens plassering i offentlig forvaltning	12
nr.3	Horisontal inndeling av samordningstrapp	17
nr.4	Nivåinndeling av ROS i offentlig forvaltning	21
nr.5	Risikoperspektiver	30
nr.6	Forholdet mellom risikokommunikasjon og fasene i risikostyring	37
nr.7	Forskningsdesign for oppgaven	44
Tabell:		Side:
nr.1	Oversikt over fylkesmannsembeter i Norge etter 01.01.2020.	10
nr.2	Kvalitetskrav til fylkesROS	18
nr.3	Behov som skal dekkes av fylkesROS	22
nr.4	Formålet med risiko- og sårbarhetsanalyser	36
nr.5	Oversikt over datainnsamling	49
nr.6	Fire kildekritiske vurderinger	51
nr.7	Behov fylkesROS skal dekke	55
nr.8	Helhetlig risikostyringsprosess etter DSBs veiledere	68
nr.9	Mål for fylkesROS	84

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

En viktig aktør innen arbeidet med samfunnssikkerhet er fylkesmannen. Som statens representant i fylkene fungerer embetene som bindeleddet mellom staten og kommunene, og representerer her en viktig funksjon ved deres særskilte ansvar for å samordne aktører innen *“det sivile arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap og kontakten innen totalforsvaret i fylket”* (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, kap IV, 2015; Justis og beredskapsdepartementet, 2016). En del av samordningsansvaret innebærer også en koordinerende rolle under håndtering av kriser (Justis og beredskapsdepartementet, 2016).

Samfunnssikkerhet ble i St.meld. nr. 17 definert som «den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger» (2002, s. 4). Begrepet samfunnssikkerhet brukes i vid forstand, og dekker sikkerhet i hele spekteret av utfordringer, fra begrensede, naturskapt hendelser, mindre ulykker og større krisesituasjoner i fredstid, til situasjoner som truer rikets sikkerhet og selvstendighet (Justis- og politidepartementet, 2002, s. 4; Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 19).

Samfunnssikkerhetsarbeidet tar utgangspunkt i at samfunnet har en del iboende sårbarheter, og sårbarhet utgjør dermed en gjennomgripende problemstilling for samfunnet. Denne sårbarheten forsterkes av en gjensidig avhengighet mellom forskjellige sektorer (Justis- og politidepartementet, 2002, s. 2). Arbeidet med samfunnssikkerhet er derfor sammensatt, og fordelt på en rekke aktører som løser ulike oppgaver (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 19).

Staten ivaretar oppgaven med å beskytte samfunnet mot de alvorligste truslene det kan stå overfor, både når det gjelder forebygging og i krisehåndteringsfasen (Justis- og politidepartementet, 2002, s. 2). Dette ivaretas blant annet gjennom direktoratene og departementenes arbeid med å utvikle overordnede planer, strategier og regelverk som bidrar til at vi utnytter samfunnets helhetlige ressurser på en best mulig måte. Videre må kommunene drive god arealplanlegging for å påse at samfunnssikkerhetsmessige hensyn blir ivaretatt i planleggingen for å unngå at boliger bygges for nær industriell virksomhet, eller der de kan bli

rammet av flom og skred. Nødetater må kunne være forberedt på å håndtere en rekke ulike type hendelser, fra skoleskyting og terror, til redningsaksjoner og større uønskede hendelser. Fylkesmannen skal sikre at statlige interesser på samfunnssikkerhetsområde ivaretas, og gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser på fylkesnivå (fylkesROS) forebygge uønskede hendelser og styrke samordningen innen krisehåndtering og beredskapsarbeid i sine fylker (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017, s. 19; DSB, 2016c, s. 6). I hvert av Norges elleve fylker har fylkesmannen ansvar for å holde oversikt, informere om-, og samordne det fylkesinterne arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) viser i sin veileder for fylkesmannens arbeid med fylkesROS til fylkesmannens samordningsansvar, herunder ansvaret for å holde oversikt over sårbarheter og risiko i hvert fylke. For å oppnå det formål skal hvert embete utarbeide en fylkesROS. utfordringer knyttet til samfunnssikkerhet kjenner ingen grenser, og er derfor å forstå som et sektorovergripende problem i samfunnet som krever innsats fra mange aktører på ulike nivåer. Trusler og sårbarheter som kan lede til uønskede hendelser skal forebygges, og de som likevel oppstår skal håndteres. En forutsetning for dette arbeidet hviler på koordinering og samordning på tvers av myndigheter lokalt, regionalt og sentralt, samt horisontalt på disse nivåene (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016).

I utgangspunktet ble vi gjort oppmerksomme på temaet i masteroppgaven gjennom Fylkesmannen i Agder, som oppgaven skulle utarbeides i samarbeid med. I forbindelse med revisjon av sin regionale risiko- og sårbarhetsanalyse (fylkesROS), ønsket embetet at vi undersøkte nærmere en problemstilling de ønsket besvart. Da det ble erklært pandemi og Norge stengte ned 12. mars 2020, måtte dermed Fylkesmannen prioritere krisehåndteringsarbeidet i fylket, herunder samordning av, og koordinering mellom samfunnssikkerhetsaktører. Dermed ble kontakten inn mot Fylkesmannen umulig å opprettholde, og samarbeidet ble avsluttet. Videre meldte informanter avbud på løpende bånd, da også de måtte prioritere håndtering av pandemisituasjonen. På bakgrunn av dette ble vi nødt til å gjøre større endringer hva gjelder fokusområde for oppgaven, herunder problemstilling og informasjonsgrunnlag til det som fremgår i denne masteroppgaven.

I lys av det pandemiske utbruddet av COVID-19 (Coronavirus), og medfølgende konsekvenser for det norske samfunnet, er det derfor et relevant tema å se nærmere på hvilke funksjoner og roller fylkesmannen som en samfunnssikkerhetsaktør skal dekke gjennom fylkesROS i det

norske samfunnet, hvordan risiko kommuniseres, og hvem som ansees som målgruppen for fylkesROS.

## 1.2 Problemstilling

Denne masteroppgaven er en studie av fylkesROS og hvordan fylkesROS bidrar i samfunnssikkerhetsarbeidet i fylkene. Gjennom oppgaven sees det også nærmere på hvilken tilnærming til risiko som ligger til grunn i fylkenes analyser. Det foretas en gjennomgang av fylkesROS fra det siste tiåret. Som følge av den pandemiske situasjonen Norge befinner seg i, er det derfor relevant å se nærmere på fylkesmannens regionale samfunnssikkerhetsrolle, og herunder fylkesROS som et verktøy for å imøtekomme krav og forventninger relatert til risiko- og sårbarhetsutfordringer i fylkene. Følgende problemstilling ligger til grunn:

*På hvilken måte bidrar fylkesROS til at fylkesmannen dekker de krav og funksjoner embetene har i kraft av sine roller med tanke på samfunnssikkerhetsarbeidet i de norske fylker?*

Videre for å besvare problemstillingen har vi utarbeidet to forskningsspørsmål:

- Forskningsspørsmål 1: Har fylkesmannen et etablert uniformt risikoperspektiv i sine risiko- og sårbarhetsanalyser for fylkene?
- Forskningsspørsmål 2: Hvordan kommuniserer fylkesROS risiko?

Forskingsspørsmål 1 vil fortelle oss om fylkesmannen har en felles forståelse av risiko, og eventuelt hvilke forståelser som ligger til grunn. Dette er interessant fordi det kan sies at det ikke eksisterer en allment akseptert definisjon av risiko. Hvordan risiko oppfattes kobles opp mot ens forståelse av verden, og utgangspunktet kan være at risiko er en objektiv størrelse eller en sosial konstruksjon (Lupton, 2013). Ulik oppfattelse kan ha en betydning for hva de ulike embetene anser som en dekkende og god risiko- og sårbarhetsanalyse. Hvilke praktiske betydninger kan det ha for samfunnet om fylkesmannsembetene har ulike “meninger”?

Forsknings spørsmål 2 vil kunne vise til prosess omkring hvem som inkluderes i arbeidet, tiltenkt målgruppe for fylkesROS, samt dets hensikt og formål. I tillegg kan det fortelle noe om fremtidsvyene i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i fylket.

### 1.3 Tidligere forskning

En rapport lagt frem av Njå, Braut & Vastveit (2012) om fylkesmennenes risiko- og sårbarhetsanalyser viste til at det ikke forelå noen sentrale styringer for hvordan fylkesROS skulle gjennomføres. Det resulterte i at fylker hadde ulike måter å gjennomføre og presentere sine funn i fylkesROS. FylkesROS ble videre ikke innlemmet i regionale planprosesser, og ble dermed ikke tatt med i samfunnsplanleggingen på regionalt nivå, og fremstod dermed som mer ufokusert enn nødvendig. Ved å implementere fylkesROS i den regionale samfunnsplanleggingen (fylkeskommunen) ville det kunne fungere som inspirasjon og veiledning for kommunale ROS-analyser og bedre samfunnssikkerhetskoordinering mellom nivåene i offentlig forvaltning. Det ble også vist til at usikkerhet og risikobegrepet ikke ble redegjort for i fylkesROS, og at risiko ble oppfattet ulikt fra embete til embete. Rapporten påpekte at det i fylkesROS burde komme klart frem hvordan usikkerhet forstås og håndteres. Videre ble det benyttet både kvalitative og kvantitative metodikker i gjennomføringen av fylkesROS. Ytterligere ble det av rapportens forfattere etterspurt klare signaler fra sentrale aktører som DSB for hvordan usikkerhet burde diskuteres i ROS-analysene. Den brede representasjonen av aktører og datamateriale i gjennomføringen av fylkesROS-prosessen genererer mye kunnskap og læring. Forfatterne fremhevet at denne kunnskapen burde tas med som et grunnlag for videre arbeid med ROS-analysene med det formål å formidle et gyldig risikobilde til ulike aktører innen planleggingsprosesser i samfunnet.

Njå & Vastveit (2016) viste gjennom prosjektet “Helhetlige ROS-analyse i norske kommuner” til hvordan kommunene i Norge utvikler, bruker og oppdaterer ROS-analyser og risikoforestillinger i eget samfunnssikkerhetsarbeid. I forbindelse med fylkesmannen viser funn fra deres studie til at fylkesmannens roller som rådgiver, pådriver og tilsynsmyndighet ble oppfattet som positivt i de fleste kommunene. Enkelte av kommunene benyttet også fylkesROS som inspirasjon i eget arbeid med ROS-analyser.

## 1.4 Oppgavens Struktur

Denne masteroppgaven er strukturert ved at bakgrunnen for oppgaven og dens problemstilling presenteres i kapittel 1.

Kapittel 2 tar for seg hvilke rammer som foreligger, og viser til den kontekst studiet er foretatt innen. Her presenteres fylkesmannen som aktør, og hvilke føringer og myndighetskrav som foreligger for fylkesmannen i arbeidet med samfunnssikkerhet, herunder fylkesROS. Til slutt gis det en avgrensning.

Kapittel 3 presenterer det teoretiske rammeverket for studien, og den teorien som oppgavens funn vil bli drøftet opp mot i kapittel 6 (Drøfting).

Kapittel 4 redegjør for de metodiske valg og fremgangsmåte som er foretatt og benyttet i sammenheng med gjennomføring av masteroppgaven. Hvor data ble innsamlet fra og påfølgende drøfting av dens kvalitet.

Kapittel 5 presenterer data og funn som er innsamlet.

Dernest vil empirien redegjort for i kapittel 5, bli analysert i lys av og diskutert opp mot teori i kapittel 6, som er oppgavens drøftingsdel. I kjølvannet av drøftingen vil det i kapittel 7 bli oppsummert hovedfunn, og masteroppgavens problemstilling besvares. Avslutningsvis i kapittel 7 presenteres forslag til videre forskning.

## 2. Kontekst

### 2.1 Kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner

I sårbarhetsutvalgets utredning ble det påpekt at sårbarhetsutfordringene innen kritiske infrastrukturer har blitt forsterket (Justis- og Politidepartementet, 2008, s. 8). Et fellestrekk for infrastrukturene er at de i større eller mindre grad er gjensidig avhengig av hverandre, og virkningen av svikt kan dermed forårsake forstyrrelser i samfunnet. I tillegg vil svikt medføre sektorovergrepene konsekvenser, og utgjør dermed et sårbarhetspotensial for samfunnet som helhet (Justis- og Politidepartementet, 2008, s. 31). Utvalget utarbeidet følgende definisjon av begrepet kritisk infrastruktur: *“Kritisk infrastruktur er de anlegg og systemer som er helt nødvendige for å opprettholde samfunnets kritiske funksjoner som igjen dekker samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse”* (NOU 2006:6, s. 32). For å begrepsmessig konkretisere kritisk infrastruktur, skiller utvalget mellom kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner (NOU 2006:6, s. 32; Justis- og Politidepartementet, 2008, s. 31). Sårbarhetsutvalget vurderer infrastrukturenes kritikalitet ut fra deres betydning for de kritiske samfunnsfunksjonenes evne til å ivareta samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse (DSB, 2012, s. 9). Samfunnsfunksjoner betegner samfunnets grunnleggende eller omfattende ordninger, som den økonomiske, politiske og juridiske med mer. Slike institusjoner ivaretar grunnleggende oppgaver i et samfunn som må løses for at det skal kunne eksistere (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, Olsen & Pettersen, 2016, s. 46). Videre legger utredningen til grunn at en samfunnsfunksjon skal defineres som kritisk dersom bortfall av den truer samfunnets og befolkningens grunnleggende behov, og at kritiske samfunnsfunksjoner skal forbeholdes funksjoner som samfunnet ikke kan klare seg uten i sju døgn eller lenger uten at dette truer grunnleggende behov. Samfunnets grunnleggende behov kan være trygghet og sikkerhet for den enkelte, og basale fysiske behov som vann, mat, varme og lignende (NOU 2006:6, s. 32; DSB, 2012, s. 15).

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet kartla og grupperte DSB de kritiske samfunnsfunksjonene inn etter på hvilken måte de bidrar til å ivareta befolkningens trygghet (DSB, 2016a, s. 8). Nedenfor følger en grov oversikt over DSBs kategorisering av tre overordnede samfunnsfunksjonene som til enhver tid er nødvendige å opprettholde av hensyn

til samfunnssikkerheten (oversikten er ikke uttømmende). Disse samfunnsfunksjonene - som igjen består av totalt 14 underkategorier av samfunnskritiske funksjoner - ivaretar samfunnets grunnleggende behov. Fylkesmannen inngår her under funksjonen “*styringsevne og funksjonalitet*”.



Figur 1: Kategorier av samfunnsfunksjoner (DSB, 2016b, s. 28)

I stortingsmelding nr. 22 (2007-2008) tilskrives ansvaret for sikkerhet i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner på følgende måte: “*Ansvar for beskyttelse av kritisk infrastruktur ligger til eier eller operatør av infrastrukturen og følger sektoransvaret (ansvars- og nærhetsprinsippet)*” (Justis- og Politidepartementet, 2008, s. 40; DSB, 2012, s. 9).

Identifisering av sårbarheter tilknyttet kritiske samfunnsfunksjoner og underliggende samfunnskritisk infrastruktur inngår i mandatet tillagt fylkesmannen. Denne oppgaven er forankret i Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks av 2015. Samfunnssikkerhetsinstruksen (2015) pålegger fylkesmannen å utarbeide fylkesROS for å skaffe oversikt over risiko og sårbarheter i nært samarbeid med regionale aktører: [...] “*Svikt i kritiske samfunnsfunksjoner og kunnskap fra kommunenes helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser skal inngå i analysen. FylkesROS skal danne en felles plattform for å forebygge uønskede hendelser og styrke samordningen av det regionale arbeidet med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering*” (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015, kapittel IV). Som regional samordningsmyndighet overfor andre infrastruktureiere og operatører, har fylkesmannen her en viktig funksjon i arbeidet med



å styrke dette arbeidet tverrsektorielt, lokalt og regionalt i fylket. Dette for å sikre en tilstrekkelig kontinuitet og beredskap i kritisk infrastruktur og samfunnskritiske funksjoner.

## 2.2. De Norske beredskapsprinsippene

I Norge baseres arbeidet med samfunnssikkerhet på fire grunnleggende prinsipper: ansvar, nærhet, likhet og samvirke. Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i det norske samfunnet strekker seg over en rekke sektorer og forvaltningsnivåer. Dermed vil det være flere ansvarlige etater og aktører involvert i en krisesituasjon (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 19-20).

Klare ansvarsforhold er derfor en forutsetning for samfunnets evne til å håndtere en krise eller katastrofe på en best mulig måte. Disse fire prinsippene danner grunnlaget i den norske forvaltningens arbeid med nasjonalt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid (Furevik, 2012, s. 36). Av de fire ble ansvar-, nærhet-, og likhetsprinsippet sentrale innen den norske redningstjenesten allerede på 1970-tallet (Lunde, 2019, s. 85). De omtales også som de prinsipper norsk beredskapsarbeid bygges på (NOU 2000:24, s. 24). Samordning og samvirke, og deres betydning for norsk beredskap og krisehåndtering ble allerede nevnt i St.meld. nr. 22 (2007-2008), men ikke innført som et fjerde prinsipp før i 2012 (Justis- og politidepartementet, 2008; Justis- og beredskapsdepartementet, 2012).

### *Ansvarsprinsippet*

Ansvarsprinsippet sier at organisasjoner som til daglig har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for de nødvendige beredskapsforberedelser på området, og i håndteringen av ekstraordinære hendelser. Prinsippet tilsier at myndighet, virksomhet eller etat må være forberedt på at en beredskapssituasjon kan oppstå, og må ut ifra dette utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser, forebygge hendelser og iverksette tilstrekkelige sikkerhets- og beredskapstiltak. Ansvaret legger også til grunn en avveining av hva som anses som akseptabel risiko. Ansvarsprinsippet gjelder for alle statlige etater innenfor sin egen sektor, herunder departementer, direktorater, kommuner og fylkeskommuner (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016; Furevik, 2012; Engen et al., 2016, s. 282).

### *Nærhetsprinsippet*

Nærhetsprinsippet innebærer at kriser skal organisatorisk håndteres på et lavest mulig nivå. Hva som anses som et lavest mulig nivå avhenger av alvorlighetsgraden av hendelsen, eller hvilken type krise det gjelder. Prinsippetets mål er å sikre rask og effektiv håndtering av krisen av den aktøren som innehar nødvendig kunnskap, ressurser, materiell og kompetanse på området. Dette vil som oftest være beredskapsaktører som er geografisk nærmest hendelsen. Dog kan krisens omfang og karakter gjøre at lokale ressurser ikke alltid strekker til, eller at behovene gjør det nødvendig å løfte krisehåndteringen til et høyere forvaltningsnivå (Furevik, 2012, s.36; Justis- og beredskapsdepartementet, 2017).

#### *Likhetsprinsippet*

Likhetsprinsippet sier at organiseringen man opererer med under kriser, skal være mest mulig lik den organiseringen man har til daglig i en normalsituasjon. Erfaring og kunnskap om ansvar, roller og ressurser opparbeides gjennom det daglige arbeidet, der mennesker best mestrer sine oppgaver når de har trent på disse under like omstendigheter. Prinsippet understreker at en slik tilnærming danner et godt utgangspunkt for effektiv krisehåndtering. Derimot skal ikke likhetsprinsippet være et hinder for organisasjoner som ønsker å etablere og øve en forsterket kriseorganisasjon (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016).

#### *Samvirkeprinsippet*

Samvirkeprinsippet er en presisering av at ansvarlig myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke og samarbeid med relevante aktører i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering. Dets hensikt er å sørge for at offentlige og frivillige aktører utnytter sine ressurser og kompetanse på en best mulig måte sammen i form av blant annet felles planverk og beredskapsøvelser. (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017).

For fylkesmannen vil det, gjennom pålagt oppgave som samordningsansvarlig innen beredskap- og samfunnssikkerhetsarbeidet i fylkene, ikke medføre endring i de allerede fastsatte ansvarsområder definert ut ifra ovennevnte prinsipper. Fylkesmannens oppgave er å legge til rette for at aktører innen ulike sektorer, som muligens ikke har etablert kommunikasjonslinjer og samarbeidsavtaler, kan samarbeide ved håndtering av uønskede

hendelser, kriser og i det daglige samfunnssikkerhetsarbeidet (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015).

## 2.3 Fylkesmannen

Fylkesmannen kan refereres til på flere måter, og trenger dermed en liten oppklaring. Det skilles mellom fylkesmannen (person) og fylkesmannen (forvaltningsorganet). Det skilles også mellom fylkesmannen med liten og stor forbokstav. Fylkesmannen med liten “f” refererer til personen utnevnt av Kongen i statsråd, eller forvaltningsorganet på generell basis (ikke et konkret embete). Fylkesmannen med stor “F” henviser til et enkelt bestemt embete (Språkrådet, u.å.).

Fra 01.01.2020 ble antall fylkesmannsembeter redusert i sammenheng med fylkessammenslåing. Norge gikk fra 19 til elleve fylker, og fra 16 til ti Fylkesmannsembeter.

Fylkesmannsembeter		
Agder	Nordland	Trøndelag
Innlandet	Oslo og Viken	Vestland
Møre og Romsdal	Rogaland	

Tabell 1: Oversikt over fylkesmannsembeter i Norge etter 01.01.2020

I Norge er den offentlige forvaltningen inndelt i tre nivåer (Fimreite & Grindheim, 2007). Øverst finner vi Storting, regjering, departementer og direktorater. Disse utgjør det statlige, sentrale eller nasjonale nivået. Som statens øverste representant i fylkene er også fylkesmannen plassert på dette nivået, men geografisk og i lys av oppgaver som samordning, informere om fylkets behov til sentrale myndigheter og handle til fylkets beste, (videre omtalt i underliggende delkapitler) har fylkesmannen også tilhørighet i fylkene, på det regionale nivå.

Fylkesmannen og fylkeskommunen er to ulike organer innen offentlig forvaltning, med tilhørende ulike oppgaver. Fylkesmannen er nærmeste representant i fylkene for Kongen og regjering (Hansen, 2019), og har også oppgaver som uavhengig aktør ved å føre tilsyn med at

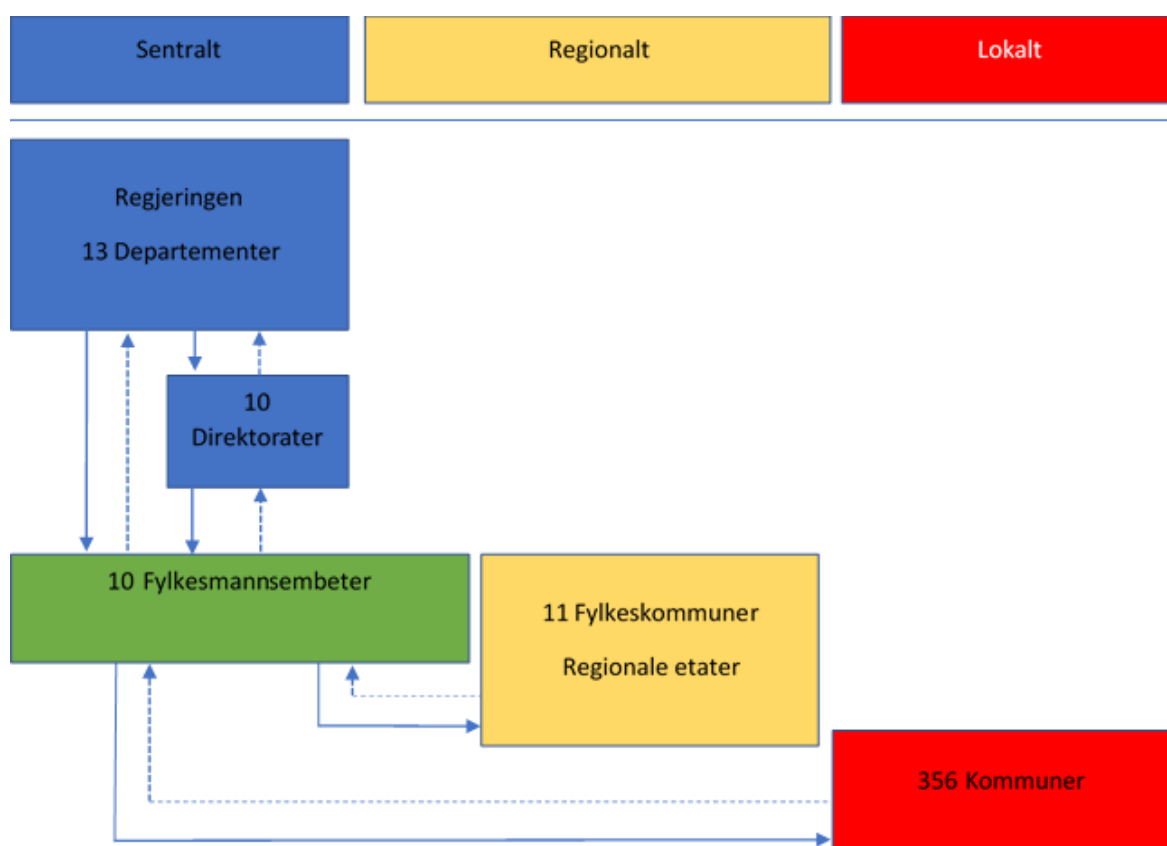
lover og regler overholdes. Personen med tittelen fylkesmann utnevnes av Kongen i statsråd og blir dermed en prefekt (Fimreite & Grindheim, 2007).

Fylkeskommunene plasseres på det regionale forvaltningsnivået og består i likhet med primærkommunene av to inndelinger: Administrativ-, og folkevalgt oppbygging. Fylkeskommunene har beskatnings- og selvstyrerett og fungerer som eget rettssubjekt. Ulikt fra primærkommunene er at fylkeskommunen er plassert på regionalt nivå i offentlig forvaltning. Fylkeskommunens administrative del ledes av en fylkeskommunedirektør, og den politiske av en fylkesordfører. Av fylkeskommunens oppgaver inngår videregående utdanning, oppgaver tilknyttet veinettet i fylket (samferdsel), offentlig tannhelsetjeneste, kraftproduksjon, næringsutvikling og drift av kulturinstitusjoner. Listen er ikke uttømmende (Fimreite & Grindheim, 2007; Kommuneloven, 2018, §§ 1-1, 5-1, 6-1, 13-1; Berg & Hansen, 2014; Fylkesmannen, 2014). Videre er også andre statlige organer som politi, mattilsynet, forsvaret og sivilforsvaret representert i fylket. Listen er ikke uttømmende. Vi referer til dem med samlebetegnelsen “regionale etater”.

På det lokale, eller kommunale nivået i den offentlige forvaltningen finner vi kommunene, også omtalt som primærkommuner. Det lokale nivå er det laveste innen offentlig styresett og forvaltning i Norge (Fimreite & Grindheim, 2007). Kommunene inngår som egne rettssubjekter, og har en folkevalgt og administrativ inndeling med selvstyre innenfor nasjonale rammer (Kommuneloven, 2018, §§ 2-1, 5-1, 13-1). Størsteparten av den offentlige tjenesteproduksjon og forvaltning forekommer på det lokale nivået, og kommunene kan sees på som “velferdsstaten i praksis” (Fimreite & Grindheim, 2007, s. 117).

Norsk forvaltning består av mange komplekse politiske og administrative systemer som står overfor stadig mer sammensatte utfordringer. Utfordringer knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap kjennetegnes av å være grenseoverskridende og tverrsektorielle, og krever derfor innsats fra flere sektormyndigheter på ulike nivå for å håndtere dem (Difi, 2014; Fimreite et al., 2014). Fylkesmannen har en spesiell posisjon i dette komplekse systemet som gjør arbeidet med samfunnssikkerhet spesielt utfordrende (Fimreite et al., 2014, s. 123). For å se hvor Fylkesmannen står i forhold til andre aktører i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, finner vi det derfor hensiktsmessig å sette fylkesmannen inn i et systemperspektiv som illustrert nedenfor.

I figuren under har vi laget en forenklet fremstilling av fylkesmannens vertikale plassering innen offentlig forvaltning. De heltrukne pilene representerer oppgaver og føringer nedover i forvaltningsnivåene. De stiplede pilene oppover symboliserer informasjon og tilbakemeldinger fra underliggende nivåer og etater. Figuren setter søkelys på fylkesmannen og tilhørende forhold til andre forvaltningsnivåer og aktører, forholdet de andre aktørene imellom presenteres ikke.



Figur 2: Fylkesmannens plassering i offentlig forvaltning

Fylkesmannsembetene har rundt 2250 ansatte fordelt på 10 Fylkesmannsembeter og utfører arbeid for 13 departementer og 10 direktorater (Regjeringen, u.å.). Det finnes ikke noen alminnelig lov om fylkesmannen, men institusjonen bygger på en lang konstitusjonell praksis fastsatt ved kongelig resolusjon i 1981, der den nåværende instruksen erstattet instruksene fra 1685 (Difi, 2012, s. 9; Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 15).

Instruksens to innledende paragrafer gjenspeiler fylkesmannens todelte oppdrag. Fylkesmannen er et redskap for sentrale myndigheter overfor fylket, og på den andre siden en innovativ drivkraft i fylket. I tillegg er fylkesmannen en formidler av fylkets behov overfor øvrige myndigheter. Fylkesmannsinstruksen (1981) slår fast at fylkesmannen er Kongens og regjeringens nærmeste representant i fylket med ansvar for å følge opp at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer etterfølges. Med utgangspunkt i dette skal fylkesmannen virke til det beste for fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 15).

Embetene er organisert som et forvaltningsorgan direkte underlagt styring fra overordnede departementer, og er videre hovedsakelig organisert ut fra et generalistprinsipp som innebærer at alle fylkesmenn er delegert den samme myndigheten med de samme oppgavene (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 10-13).

Fylkesmannsembetet karakteriseres av at det er en sammensatt organisasjon når det gjelder arbeidsmåter- og oppgaver og tilhørende fagkompetanse. Selv om organiseringen internt i embetene i stor grad er gjennomgående, er det åpnet opp for en viss grad av lokal tilpasning. Fylkesmannens oppgaveløsning vil preges av lokale forhold i hvert enkelt fylke. Slike ulikheter reflekterer gjerne fylkesmannsembetets arbeidsmåter og prioriteringer, der forskjeller i befolkningsstørrelse, -tetthet og -sammensetning, geografi og kommune- og næringsstruktur er betydelige enkelte fylker imellom (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 16).

Embetene kjennetegnes av høy faglig kompetanse innenfor en rekke samfunnsområder. Fylkesmannen er i første rekke et **styringsmessig** bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter. Som øverste myndighet i fylket innenfor blant annet miljøvern, landbruk, utdanning, helse- og omsorg, og samfunnssikkerhet og beredskap, har fylkesmannen et regionalt ansvar for at disse områdene følges opp i tråd med den nasjonal politikk. Slik sett inngår fylkesmannen som utøvende makt i offentlig forvaltning (Fimreite og Grindheim, 2007). Dette innebærer også betydelige tilsynsoppgaver overfor kommunene. Fylkesmannen har på enkelte områder også et direkte ansvar for å gjennomføre statlig politikk på regionalt nivå. Videre skal fylkesmannen se ulike statlige oppgaver og politikkområder i sammenheng, slik at gode samfunnsmessige helhetsløsninger kan fattes på et regionalt og lokalt nivå (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 16).

Med dette som bakteppe kan vi dele inn fylkesmannens hovedfunksjoner i følgende fem områder: **Sektormyndighet og veiledning, Regional samordningsmyndighet, Rettssikkerhetsmyndighet, Initiativrolle, informasjonsknutepunkt** (Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, 2012; Difi 2012).

### 2.2.1 Sektormyndighet og veiledning

Fylkesmannens hovedarbeidsområde er å gjennomføre forvaltningsoppgaver på vegne av fagdepartementer, direktorater og statlige tilsyn, både når det gjelder i omfang og av samfunnsmessig betydning. Som fungerende sektormyndighet innebærer dette blant annet oppgaver knyttet til tilsyn, oppfølging, veiledning og rådgivning, hvor kommunene på mange måter er fylkesmannens viktigste målgruppe (Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet 2012; Difi, 2012; Fimreite, Lango, Læg Reid & Rykkja, 2014). Samfunnssikkerhet med tilhørende oppgaver knytter ikke fylkesmannen til et enkelt sektorområde. Kompleksitet og avhengigheter på tvers av sektorområder medfører at samfunnssikkerhet likeledes må arbeides med tverrsektorielt. Med hensikt å *“styrke arbeidet innen forebygging, beredskap og krisehåndtering lokalt og regionalt”* (Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, 2012, s. 34-35)

De fleste oppgaver knytter seg til iverksetting av regjeringens sektorpolitikk på ulike områder, og overleveres fylkesmannen gjennom årlige tildelingsbrev (Regjeringen, 2020). Kommunene er førsteyter av offentlige tjenester på områder fastsatt innenfor rammer gitt fra departementene, men på noen områder har fylkesmannen også et førstelinjeansvar for gjennomføring av statlig politikk. fylkesmannen forvalter en rekke lover og regler innenfor disse sektorene, og er gjennom lov og instruks pålagt oppgaver som tilsynsmyndighet, mekler og klageinstans for vedtak i kommunene. Videre behandler fylkesmannen enkeltsaker og avgjør søknader, og driver veiledning overfor kommunene på en rekke områder (Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, 2012, s. 17).

Eksempelvis pålegger fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015) fylkesmannen å veilede kommunene i den kommunale beredskapsplikten gitt i sivilbeskyttelsesloven (2010, §§ 14 og 15) og forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011), samt veilede i evaluering etter øvelser og hendelser tilknyttet beredskap og samfunnssikkerhet for å sikre læring og styrke samfunnssikkerhetsarbeidet lokalt og regionalt.

På grunn av sin varierte og høyt faglige kompetanse har fylkesmannen også en viktig rolle som medspiller og premissgiver i kommunenes og fylkeskommunens planlegging etter kommuneplaner og reguleringsplaner, regionale planstrategier og fylkesplaner ved å påse at samfunnssikkerhetsmessige hensyn blir ivaretatt i kommunenes planlegging i henhold til plan- og bygningsloven (2008 §§ 3-1 bokstav h, og 3-2). Veiledning overfor kommunene er derfor en sentral del av fylkesmannens oppgaver med utgangspunkt i fylkesROS (Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, 2012, s. 17; Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015, kapittel V).

I tillegg skal fylkesmannen veilede kommuner og regionale aktører innen metodikk som benyttes i samfunnssikkerhet og beredskap, herunder gjennomføring av ROS-analyser, gjennomføring av øvelser og tiltak for å heve kompetansen innen samfunnssikkerhet og beredskap i fylket - i det henseende å sørge for “målrettet forebygging, styrket beredskap og god krisehåndtering”. (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015, kommentarer til kapittel V).

### 2.2.2 Regional samordningsmyndighet

Fylkesmannen er statens viktigste samordningsorgan på mellomnivå, og utgjør et viktig element i embetets funksjon. Fylkesmennenes samordningsansvar er forankret i Fylkesmanninstruksen (1981), og er det eneste regionale organet med egen fullmakt og forventning om å ta et samordningsinitiativ overfor andre statlige organer på samme nivå.

Instruksen fremhever at Fylkesmenn skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomhet i fylket. Samordningsoppgaven er i hovedsak begrunnet med et ønske om en effektiv statsforvaltning, samordningsbehov overfor kommuner og fylkeskommuner, og forventningen om at fylkesmannen skal virke til gagn og beste for fylket (Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, 2012, s. 17).

Samordning av den sivile beredskapen på regionalt nivå faller inn under samordningsansvaret til fylkesmannen (NOU 2019:13). På samfunnssikkerhetsområdet er denne samordningsfunksjonen tydeliggjort i fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks av 2015, og ivaretas blant annet gjennom fylkesmannens formelle krav om utarbeidelse av fylkesROS som et felles planleggingsgrunnlag på regionalt nivå:



Formålet med instruksen er å legge til rette for samordning og samarbeid for å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet. Dette skal gjøres gjennom å utvikle et felles planleggingsgrunnlag, forebygge, styrke beredskapen og sikre en best mulig samordnet håndtering av uønskede hendelser (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015, kommentarer til kap I).

FylkesROS er betegnelsen for risiko- og sårbarhetsanalyser på fylkesnivå, og Fylkesmannen er gjennom ovennevnte instruks pålagt å ha oversikt over de sårbarheter og risikoer som befinner seg i fylket, og inneha kunnskap om disse. For at fylkesROS skal gi grunnlag for arbeidet med risiko og sårbarheter skal den utarbeides i nært samarbeid med regionale aktører innenfor ulike sektorer og ansvarsområder (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015).

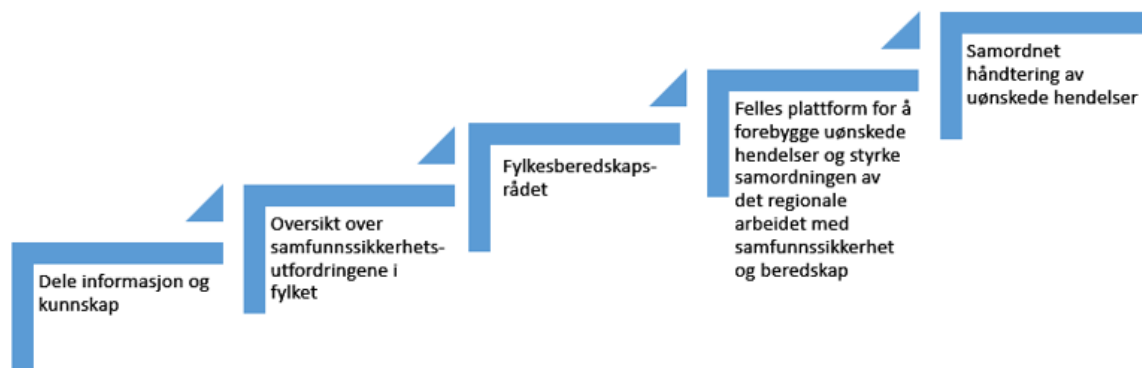
Et slikt samarbeid med regionale aktører skal munne ut i en felles plattform som blant annet belyser fylkets risiko og sårbarheter, og gi kjennskap til de ulike aktørenes ansvarsområder, utfordringer og gjensidige avhengigheter (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015, kommentarer til kapittel IV). Dermed skal fylkesROS gi økt kunnskap og bevissthet om risiko og sårbarheter i fylket ved dannelsen av et felles dokument. Formålet er å forebygge uønskede hendelser, styrke samordningen og arbeidet med samfunnssikkerhet, krisehåndtering og beredskapsarbeid på regionalt nivå (DSB, 2016c, s. 6).

Ved hendelser som brer seg utover fylkets grenser, og påvirker andre fylker skal andre berørte Fylkesmannsembeter kontaktes for å sikre samordnet håndtering (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015, kommentar til kapittel IX).

Innen samfunnssikkerhet skal fylkesmannen ha oversikt over risiko og sårbarheter i fylket, og derigjennom sikre en omforent oppfatning av ulike aktørers ansvarsområder, gjensidige avhengigheter og utfordringer i fylket. Med andre ord etablere fylkesROS. FylkesROS skal revideres minimum hvert fjerde år (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015, kapittel IV, nr.2). I arbeidet med samfunnssikkerhet skal det dannes et forum for ivaretagelse av det samordningsansvar som påligger fylkesmannen. Det forum sikres gjennom fylkesberedskapsrådet. Fylkesberedskapsrådet ledes av fylkesmannen, og samtlige medlemmer

skal innkalles minimum en gang årlig. Utover dette er det opp til fylkesmannen å bestemme hvor ofte fylkesberedskapsrådet skal samles. Gjennom å invitere offentlige og private aktører i gjennomføring av fylkesROS tas det sikte på å oppnå samordning av forståelse, men også oppfølging og gjennomføring av tiltak (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, kommentarer til kapittel IV).

Samfunnssikkerhet og beredskap er som nevnt ikke knyttet til regjeringens sektorpolitikk, men Fylkesmannsembetene representerer her en viktig funksjon i arbeidet med samordning av oppgaver fra sentrale myndigheter for å styrke dette arbeidet tverrsektorielt, lokalt og regionalt i sitt fylke. Denne oppgaven foregår både horisontalt og vertikalt, og formidles gjennom samordningsrollen til Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Horisontalt overfor private og offentlige, regionale samfunnssikkerhetsaktører, og vertikalt i forhold til kommuner, DSB og JD. På samfunnssikkerhetsområdet gjelder samordningsrollen både forebygging og krisehåndtering. Ansvarsprinsippet står for øvrig sterkt, og fylkesmannens samordningsansvar forandrer ikke på andre samfunnssikkerhetsaktørers ansvarsområder (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 17; Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015).



Figur 3: Horisontal inndeling av samordningstrapp. Hentet fra Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015

I samfunnssikkerhetsinstruksen fremkommer det at fylkesmannen skal utarbeide fylkesROS i tråd med DSBs veileder for fylkesROS (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015, kommentarer til kapittel IV). Veileder for fylkesmannens arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser (DSB, 2020) skal være et rådgivende dokument i arbeidet med fylkesROS ved å vise til et felles rammeverk for prosess og metodisk tilnærming. Formålet til veilederen er å bidra til en mer ensartet og helhetlig tilnærming i arbeidet med fylkesROS i fylkene (DSB, 2020, s. 6).

Veilederen påpeker at det er fylkesmannens ansvar å lede arbeidet med fylkesROS, der embetets ulike fagmiljøer bør være representert for å sikre en tverrfaglig tilnærming og forankring av samfunnssikkerhetsarbeidet i utarbeidelsen av analysen. Dette arbeidet skal skje i samarbeid med relevante regionale aktører og bidragsyttere. Videre fremhever veilederen at fylkesberedskapsrådet bør være involvert, men også aktører som til daglig ikke deltar i dette rådet. Eksempler på dette kan være myndigheter på regionalt nivå, frivillige organisasjoner, private bedrifter og kommuner (DSB, 2020, s. 12).

Forventninger til kvaliteten på fylkesROS understrekes gjennom en rekke krav i veilederen for at den skal ha ønsket nytteverdi:

- ROS-analysen gir en dekkende oversikt over risikobildet i fylket. Dette betyr at ingen hendelser med høy samlet risiko skal være utelatt.
- Analysen inneholder en vurdering av sårbarhet for kritiske samfunnsfunksjoner
- Risiko og sårbarhet beskrives på en ensartet måte, slik at ulike uønskede hendelser kan ses i sammenheng. Analysen bør gi grunnlag for evaluering og rangering av risiko (og dermed av sårbarhet)
- Arbeidet er en analyse og ikke bare en beskrivelse av fakta. Analysen skal peke på hvilke forhold som bidrar til risikoen og munne ut i anbefalinger om oppfølging.
- Vurderingene som gjøres bør være transparente. Det vil si at kunnskapsgrunnlaget og premissene for vurderingene, bør være eksplisitte

Tabell 2: Kvalitetskrav til fylkesROS (DSB, 2020, s. 13)

### 2.2.3 Rettsikkerhetsmyndighet

Fylkesmannen fungerer som en rettsikkerhetsinstans i fylket. Et hovedelement innenfor denne funksjonen er oppgaven som klagemyndighet for kommunale enkeltvedtak og oppgaven som

tilsynsmyndighet etter særlovgivning. Rollen som klagemyndighet innebærer også at fylkesmannen kan gå i kommunale enkeltsaker og med myndighet oppheve fattede vedtak og selv treffe nytt vedtak. Innsigelsesmyndigheten til fylkesmannen når kommunale arealplaner og reguleringsplaner ikke ivaretar samfunnssikkerhetshensyn er eksempel på dette (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015). Dette så langt de enkelte lovbestemmelser angir, og med rett og plikt til å prøve alle sider ved saken. Fylkesmannen kan i enkelte saker også omgjøre vedtak av eget tiltak uten at det foreligger klage. (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 18).

#### 2.2.4 Initiativrolle

Fylkesmannsinstruksen (1981) og Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015) presiserer at fylkesmannen med utgangspunkt i sin rolle som Stortingets og regjeringens representant skal virke til gagn og beste for fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd, herunder organisere øvelser for fylkesberedskapsrådet, kommuner og eget embete for å sikre effektiv samordning ved uønskede hendelser. Videre skal de løpende holde Regjering og statsadministrasjonen orientert om viktige spørsmål i fylket tilknyttet samfunnssikkerhet og fremme forslag til løsninger av oppgaver i den utstrekning som fylkesmannen finner det nødvendig eller formålstjenlig. Slike spørsmål kan identifiseres gjennom arbeidet med fylkesROS. Ordlyden i Fylkesmannsinstruksen (1981) forstås slik at rollen som pådriver av nasjonal politikk og lojaliteten til statsadministrasjonen har førsteprioritet. Regionale og lokale interesser må følgelig ikke komme i konflikt med rollen som Stortingets og regjeringens representant. Instruksene sier at initiativ skal tas når de «finnes påkrevd» overlater fylkesmannen til å utøve skjønn, og kan dermed gjøre det vanskelig å regulere hvordan initiativrollen i praksis skal utøves (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 18).

#### 2.2.5 Informasjonsknutepunkt

Fylkesmannsinstruksen (1981) sier at fylkesmannen skal holde sentrale myndigheter orientert om viktige spørsmål i fylket, og formidle informasjon til kommunale, fylkeskommunale og regionale statlige virksomheter om forhold som antas å berøre deres virksomhet. Jmf. Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015) skal fylkesmannen formidle kunnskap fra fylkesROS til regionale aktører og kommuner, og på bakgrunn av fylkesROS gi sentrale

myndigheter årlige oppdateringer angående fylket- og regionale aktørers status på oppfølging av plan, og oppfølging og samordning av beredskapsplanlegging i fylket. Fylkesmannen fungerer i praksis som et viktig informasjonsknutepunkt mellom den sentrale statsforvaltningen og kommunene, og er et viktig ledd i oppgaven som formidler og oppfølger av nasjonal politikk overfor kommunene. For departementene og direktoratene er dette avgjørende for deres arbeid i å videreutvikle innhold og virkemidler i deres sektorpolitikk (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012, s. 19; Difi, 2012, s. 10).

## 2.3 FylkesROS - En oppsummering av mulige behov analysen skal ivareta

I likhet med den tredelte inndelingen av det offentlige forvaltningsnivået, utarbeides det ROS-analyser for hvert av disse nivåene. På sentralt nivå utarbeides det analyser av en rekke ulike aktører som blant annet DSB (Analyser av krisescenarioer), politiets sikkerhetstjeneste (PST), Etterretningstjenesten. På lokalt nivå vil kommuner være aktuelle systemer for ROS-analyser. FylkesROS er i denne sammenheng en risiko- og sårbarhetsanalyse på regionalt nivå i den offentlige forvaltningen. Nedenfor følger en tredelt nivåinndeling av ROS-er som beskrives i dette studiet, og fylkesROS sin plassering i dette systemet.



Figur 4: Nivåinndeling av ROS i offentlig forvaltning (Utarbeidet etter: DSB, u.å; 2014a; 2019a; 2020; Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015); Sivilbeskyttelsesloven (2010); Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011)).

På bakgrunn av foregående delkapitler er det identifisert flere roller og funksjoner som skal dekkes av fylkesmannen. Disse legger grunnlaget for de behov som **videre** må dekkes inn av en fylkesROS. Fylkesmannen er plassert mellom det kommunale (lokalt og regionalt) nivå og det sentrale (statlige) nivå. Det betyr at fylkesmannen sine roller og funksjoner har oppgaver

både horisontalt og vertikalt i den offentlige forvaltning. Veiledning og tilsyn hos kommunale aktører, informasjonsspredning nedover og vertikalt til kommuner, og horisontalt til regionale private og offentlige aktører, samt rapportering av status oppover til sentralt nivå innen samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i fylkene. I og med at risiko ikke nødvendigvis forholder seg innenfor et fylkets geografiske område, og fylkesmannen har ansvar for å sikre samordning mellom fylkesmannsembeter ved krisehåndtering, ansees det naturlig at fylkesmannsembetene ser til hverandre, og de respektive fylkesROS-analyser for også her å ha en omforent forståelse av risiko som kan påvirke flere embeter. Slik sett kan også andre fylkesmannsembeter inngå i betegnelsen “regionale samfunnssikkerhetsaktører”. Dette er slik vi avgrenser og forstår systemet, hva systemet betyr for fylkesROS og hva vi kan forvente å finne dersom vår fortolkning er riktig.

Behov som skal dekkes av fylkesROS	Formelt krav/behov til fylkesROS
Fylkets risiko- og sårbarheter skal kartlegges i en ROS-analyse	Ja, jmf fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015) kap. IV, nr. 1 og i tråd med funksjon som informasjonsknutepunkt.
FylkesROS bidrar til styrket samordning og samhandling av beredskapsaktører i fylket	Ja, jmf fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015) kap. IV, nr 3. og i tråd med rolle som regional samordningsmyndighet.
FylkesROS blir et grunnleggende dokument for samfunnssikkerhet og beredskap i fylket	Ja, jmf fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015) kap. IV, nr. 2, 3, 5 og i tråd med rolle og funksjon som sektormyndighet og veiledning.
FylkesROS skal kommunisere risiko og sårbarhet i fylket horisontalt til andre regionale aktører, etater samt eget embete, og vertikalt til lokalt og sentralt styringsnivå. Herunder også viderefremidling av krav fra sentrale myndigheter	Ja, Jmf Fylkesmannsinstruks (1981) §§2 og 7; fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015) kap. IV og V.
Videre bidra til at befolkningen kan få kjennskap til fylkets risiko- og sårbarhetsbilde	Nei, men utledet gjennom rollen som informasjonsknutepunkt, sektormyndighet og ved at fylkesmannen skal virke til det

	beste for fylket. Eksempelvis hvor fylkesROS kan bli benyttet som informasjonsgrunnlag for kommunale og regionale planverk etter plan- og bygningsloven (2008).
--	---

*Tabell 3: Behov som skal dekkes av fylkesROS*



## 3. Teori

I dette kapitlet presenteres oppgavens teoretiske rammeverk. Innledningsvis blir det redegjort for risikostyring, etterfulgt av begrep som risiko, usikkerhet og sårbarhet, og ulike måter disse begrepene kan forstås. Derne st presenteres ulike tilnæringer til risiko, etterfulgt av risikopersepsjon og teori omhandlende risiko- og sårbarhetsanalyse. I kjølvannet fremlegges risikokommunikasjon som sees i sammenheng med retorikkens betydning i risikokommunikasjon.

### 3.1 Risikostyring

Risikostyring er en viktig del av norske myndigheters oppgave i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Som en følge av samfunnets utvikling og de gjensidige avhengighetene mellom ulike sektorer, har det blitt et økende fokus på behovet for å håndtere risiko, sårbarheter og usikkerheter (Aven, 2006b, s. 13). Ved å tenke på, og ha fokus på risiko kan alternativer som fremstår som bedre enn alle andre identifiserte muligheter velges (Renn, 2008, s.1). For å forsøke å håndtere dette benytter man seg av risikostyring, som av Aven et al. (2004, s. 64) blir definert som «alle tiltak som iverksettes for å oppnå, opprettholde og videreutvikle et sikkerhetsnivå i overensstemmelse med definerte mål». Risikostyring handler om å skaffe innsikt i risikoforhold, effekt av tiltak og i hvilken grad vi kan styre risiko, og på den andre siden hvilke metoder, prosesser og strategier som kan anvendes for å kartlegge og styre risikoene (Aven, 2006b, s. 13). Hensikten er å oppnå og opprettholde et sikkerhetsnivå som er i overensstemmelse med fastsatte mål og krav (Aven, 2006a, s.13).

En risiko- sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) utføres ved å identifisere og kategorisere risiko og sårbarheter. En nærmere gjennomgang av ROS-analyser vil bli redegjort for i delkapittel 3.4. En slik analyse kan brukes som et grunnlag i en risikostyringsprosess i det øyemed å kartlegge muligheter for iverksettelse av tiltak og styring av risiko.

En viktig forutsetning for å kunne styre risiko er at man har en felles forståelse av risiko (Dahl, 2000). Imidlertid er risikovurderinger av en iboende subjektiv karakter som representerer en blanding av vitenskapelige, psykologiske, sosiale, og kulturelle faktorer (Slovic, 1999, s. 689; Renn, 2008). Som Aven og Krohn (2013) poengterer finnes det derfor en rekke ulike

tilnærminger til hvordan man forstår, vurderer og styrer risiko på. Videre hevder Slovic (1999) at ulike definisjoner på risiko resulterer i forskjellige valg av alternativer på hvilke tiltak og strategier som kan brukes for å styre risiko. Risikostyring kan således ansees som en form for maktutøvelse, der den som kontrollerer definisjonen på risiko, kontrollerer den rasjonelle løsningen på et risikoproblem.

## 3.2 Risiko

Risiko er et begrep som benyttes i sammenheng med utallige fagretninger, valg og handlinger. Begrepet har ofte ulikt innhold ut ifra perspektivet som benyttes. Videre kan betydningen av begrepet fremstå både uklart, så vel som ulikt (Aven, Boyesen, Njå, Olsen & Sandve, 2004, s.37). Opphavet til selve ordet kan spores tilbake flere århundrer. Lupton (2013) viser til at ordet og konseptet risiko kan spores tilbake til sjøfart, men at det i nåtiden benyttes som dagligtale og en rekke situasjoner.

Gjennom tiden har risiko gjennomgått flere paradigmeskifter, utvikling og endring. Fra å være ansett som noe skjebnebestemt og krefter utenfor menneskelig kontroll, “act of God”, har begrepet gjennom 1600- og 1700 tallet, i kjølvannet av den moderne verdens fremspring absorbert det menneskelige. Nærmere bestemt menneskets mulighet til å utøve feilhandlinger, og påvirke våre omgivelser med tilhørende ansvar, “acts of man”. I dagens moderne samfunn, med våre (komplekse) systemer, oppdagelser, utvikling av teknologi m.m., vil risiko være et produkt av nettopp samfunnets strukturer, reguleringer, muligheter osv. Risiko er ikke bundet opp til et geografisk område, industri, organisasjon, land eller befolkning. Risiko er grenseoverskridende. Dette resulterer i at risiko kan sees på som “acts of society” (Lupton, 2013; Engen et al. 2016, kapittel 4).

Pandemi eller flom er eksempler på grenseoverskridende risiko. En flom forårsaket av rask og massiv snøsmelting i Norges fjelltrakter vil kunne påvirke flere kommuner, fylker, enkeltindivider, grupper, bedrifter og organisasjoner. En pandemi vil på sin side kunne spre seg, ikke bare over landegrenser, men kontinenter. Helseystem, økonomiske systemer, styringssystemer vil kunne bli påvirket. Listen er ikke uttømmende.

Risiko har ikke en allmenngyldig definisjon. Dette vil bli redegjort for i delkapittel 3.3. Imidlertid viser Renn (2008) til at fellesnevnerne for definisjonene av risiko er samfunnets

interesse i begrepet, og distinksjonen mellom mulige og valgte handlingsalternativer. Alle aktører, fra samfunnet som helhet og ned til individnivå tar kontinuerlig valg. Valgene følger av oppfatningen tilknyttet den aktuelle risiko, og med valgene medfølger det positive eller negative konsekvenser (Adams, 1995). I denne sammenheng vil også det å avstå fra å handle, altså å ikke gjøre noe, inkluderes i å foreta valg (Renn, 2008, s.1).

Risikobegrepet innehar ifølge Renn (2008, s.12) tre elementer:

- Resultatet av valg og handlinger innehar konsekvenser for det mennesket verdsetter (altså verdier),
- mulighetene (usikkerheten) for at utfallene inntreffer,
- En formel som tilstreber å kombinere de to førstnevnte elementene.

Hvordan vi mennesker forstår verden omkring oss vil også påvirke hvordan vi forstår risiko. Herunder våre ontologiske og epistemologiske utgangspunkt. Ontologien tar utgangspunkt i noe som eksisterer uavhengig av menneskets oppfattelse, kunnskap og tolkning av et fenomen, eksempelvis tyngdekraften. Epistemologi er på sin side menneskets innsikt og fortolkninger av disse fenomenene, som igjen danner grunnlaget for vår kunnskap, eksempelvis tyngdeloven (Blaikie & Priest, 2019).

### 3.2.1 Usikkerhet

Risiko omhandler fremtiden, noe som muligens kan inntreffe. Ordet muligens refererer her til at vi ikke kan være helt sikre på at et gitt utfall kommer til å skje, når det kommer til å skje og hvilke følger som manifesteres i kjølvannet av en inntruffet hendelse (om det etterlater noen merkbare følger i det hele tatt) (Aven, Renn & Rosa, 2011). Som vist i delkapittel 3.2 inngår usikkerhet som en sentral del av risikoelementene til Renn (2008).

Njå, Solberg & Braut (2015) viser til at usikkerhetsbegrepet endrer mening ut ifra om det plasseres i kontekst av fortid, nåtid eller fremtid. I fortid relaterer usikkerhet seg til hva som har blitt observert, videre tolket og forstått og deretter gitt en underliggende mening. På denne måten knyttes usikkerhet i fortiden til i hvilken grad fylkesmannen har forstått historiske hendelser riktig, og dermed er usikkerhet i fortiden forbundet med metodene fylkesmannen har tilgjengelig. I nåtiden omhandler usikkerhet den faktiske kunnskapen fylkesmannen har om

fylket (systemet), aktører, kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner og sammenhengen mellom dem. I fortid og nåtid er altså usikkerhet tilknyttet fylkesmannens epistemologi (kunnskap og viten). Som nevnt innledningsvis er også usikkerhet fremtidsrettet, og knyttet til hva som kan komme til å inntreffe. Fylkesmannen kan prinsipielt ikke være sikker på hva fremtiden vil bringe, og usikkerhet tilknyttet fremtiden kan ikke reduseres. En karakteristikk ved fremtiden er altså usikkerhet. Det tilfører usikkerhet et objektivt og ontologisk element, og fremtidsrettet usikkerhet kan ikke reduseres. “[...] *the uncertainty of the future cannot be handled. What can be handled is uncertainty in methods and measuring (epistemological). But that only contributes to narrowing the quantification; it has nothing to do with the possible future of the world per se*” (Njå, Solberg & Braut 2015, s. 21). Altså kan fylkesmannen gjennom å øke sin kunnskap og kalibrere metodiske verktøy redusere usikkerhet tilknyttet fortid og nåtid, og dermed spisse sine prediksjoner og forventninger av hva fremtiden kan bringe. Slik sett har risikoanalyser en verdi, men absolutt sikkerhet tilknyttet hva, hvor, hvordan, og når en potensiell uønsket hendelse inntreffer, kan ikke vites (Njå, Solberg & Braut 2015).

Vurdering og estimering av sannsynligheter er historisk sett den vanligste måten å vurdere usikkerhet i risikovurderinger. Det er i den klassiske naturvitenskapelige definisjon et av to elementer som sammen utgjør risiko (sannsynlighet og konsekvens). Det er ved å bruke sannsynlighet at vi vanligvis kvantifiserer usikkerhet (Aven, 2006b; Njå, Sommer, Rake & Braut, 2020). Sannsynlighet kan uttrykkes gjennom ulike fortolkninger, og kan ansees objektivt som en reell egenskap og størrelse i verden. Eksempelvis kan relative frekvensestimater representere et slikt syn. Ved å benytte relative frekvenser simulerer analytiker systemet (fylke) et uendelig antall år fremover i tiden, og ser hvor mange ganger en uønsket hendelse som storulykke, skogbrann, ekstremvær osv. vil forekomme. Sannsynlighet kan også vurderes subjektivt, da som uttrykk for risikoanalytikerens grad av overbevisning eller tro basert på kunnskap og vurdering (Aven, Renn & Rosa, 2011; Njå et al., 2020, s. 50-51). Å benytte relative frekvenser for vurdering av sannsynlighet i et så komplekst system som et fylke vil være problematisk. Det er ikke mulig å gjennomføre et uendelig antall forsøk med helt like forutsetninger i et komplekst system, hverken i praksis eller teori (Njå et al., 2020, s. 50). Eksempelvis vil det være vanskelig for fylkesmannen å si noe om hvordan samfunnet ser ut om 500-1000 år, og da videre hvordan samferdselssektoren, infrastruktur ser ut i forbindelse

med å utarbeide et scenario angående storulykke i trafikken. Det finnes også andre måter å vurdere sannsynlighet, men de vil ikke bli presentert i dette studiet. Skillet mellom objektive og subjektive utgangspunkt for risiko, og herunder sannsynlighet presenteres i kapittel 3.2.2.

I likhet med risikobegrepet finnes det ikke en universell definisjon av usikkerhet, forståelsen som ligger til grunn for begrepet varierer. Usikkerhet kan knyttes til informasjons- og beslutningsgrunnlaget for analyser. Eksempelvis hva skal tas med i analysen, og hva skal ikke? Njå et al., (2020) viser til DSBs veileder for risikoanalyse fra 2014. I denne veilederen fremkommer det ingen klar definisjon av usikkerhet, men det foreligger noen parametre for hvordan usikkerhet kan måles:

- Har risikoanalysegruppen tilgang til relevant, pålitelig og tilstrekkelig data og erfaringer?
- Hvor god er forståelsen av hendelsen/fenomenet som analyseres?
- Er det konsensus eller mindre grad av enighet mellom ekspertene som deltar i risikovurderingen?

Denne tilnærmingen til usikkerhet kan få betydning for fylkesROS-analysene og bruk av dem ved at fylkesmannen og analysegruppen benytter en praksis som anerkjennes. Det kan imidlertid også resultere i økende tilfeldigheter i vurderingene, og dermed blir resultater og budskap i analysene vanskeligere å forholde seg til for sluttbruker argumenterer Njå et al. (2020, s.48).

### 3.2.2 Sårbarhet

Begrepet sårbarhet står i dag som et sentralt konsept i forståelsen av hvilke kondisjoner som gjør at farer kan utvikle seg til ulykker og katastrofer (Tapsell, McCharty, Faulkner & Alexander, 2010). I dagligtale brukes ofte begrepet i betydningen av å beskrive hvor utsatt eller mottakelig noe er for skade eller tap (Wisner, Blaike, Cannon & Davis, 2003, s. 11; Aven, Røed & Wiencke, 2008). Sårbarhet kan også ansees som motsetningen til robusthet. Ved at et system er sårbart, desto mindre robust er det og vice versa (Furevik, 2012, s.55).

Imidlertid finnes det ingen universell definisjon av begrepet på tvers av ulike fagdomener, og sårbarhetskonseptualiseringen er stadig gjenstand for debatt blant ulike akademiske fagmiljøer (Tapsell et al. 2010, s. 4; Havkoa, Titko & Kováčová, 2017). Weichselgartner (2001) bemerker at mange av disse uoverensstemmelsene i betydningen av sårbarhet stammer fra ulike

epistemologiske orienteringer og påfølgende metodiske fremgangsmåter (s. 87). På bakgrunn av dette vil følgende seksjon forsøke å gi et kort overblikk over to ulike tilnærminger og tolkninger av begrepet.

Wisner et al. (2003) ser på sårbarhet innenfor et sosioøkonomisk perspektiv, hvor sårbarhet kan beskrives som karakteristikkene til et individ eller en gruppe og deres situasjon som påvirker deres evne til å forutse, takle, motstå og komme seg etter en påkjenning (s. 11). Fokuset ligger her på hvordan underliggende sosiale, økonomiske og politiske prosesser gjør noen individer eller grupper i et samfunn mer eksponert mot farer og trusler (Weichselgartner, 2001, s. 89). Disse underliggende årsakene er dypt forankret i et sett med faktorer som i et samfunn danner og opprettholder sårbarheter, blant annet gjennom mangel på grunnleggende tjenester og forsyninger (Wisner et al., 2003).

Aven (2006) anvender en systemorientert tilnærming til sårbarhet, og han definerer sårbarhet på følgende måte: «Sårbarhet oppfattes som en kombinasjon av mulige konsekvenser og usikkerhet, gitt at systemet utsettes for en initierende hendelse» (s. 43). Denne definisjonen på sårbarhet følger samme tankegang som for risiko, påpeker Aven (2006). En lignende tilnærming finner vi i FLOODsite-prosjektet (2005). Her blir sårbarhet beskrevet som en underfunksjon av risiko. Sårbarhet blir i denne sammenheng en beskrivelse av hvilke karakteristikk og egenskaper ved et system som gjør det mottakelig for skade eller tap (FLOODsite, 2005), og derigjennom systemets evne til å fungere og oppnå sine mål når det utsettes for påkjenninger (Aven, 2006, s. 44). Hvorvidt et system klarer å fungere og oppnå sine mål etter en påkjenning kan også relateres til vår usikkerhet om fremtiden (Njå et al., 2020, s. 52).

### 3.3 Ulike tilnærminger til risiko

Som nevnt innledningsvis foreligger det ulike sammenhenger og tilnærminger begrepet risiko kan sees i. Det realistiske og det konstruktivistiske. For å illustrere dette kan vi se for oss en akse, hvor risiko på den ene side representeres av et realistisk perspektiv, og på motsatt side det konstruktivistiske.



Figur 5: Risikoperspektiver. Etter Lupton (2013, s. 49-51; Gilje & Grimen, 1993)

Figuren over er ment som en illustrasjon for å vise til at risikoperspektiver kan plasseres på en akse fra positivisme til relativisme. Plasseringen av svak konstruktivisme er ikke ment bokstavelig, men for å vise til at den eksisterer et sted imellom ytterpunktene.

Innen det realistiske utgangspunkt befinner den teknisk-naturvitenskapelige risikotilnærmingen eller det teknisk-økonomiske perspektivet seg (Aven et al., 2004; Engen et al., 2016). Videre i denne oppgaven vil dette perspektivet refereres til som det teknisk-naturvitenskapelige perspektiv.

Det er her den muligens mest allmenn kjente definisjonen på risiko har sin tilhørighet. Risiko forstås som et produkt av sannsynlighet og konsekvens (Engen et al., 2016, s.78; Lupton, 2013, s. 27). Denne tilnærmingen til risiko har sitt opphav fra statistikk, psykologi, ingeniørfag, økonomi og epidemiologi (Lupton, 2013, s. 26). For å anslå risiko fokuseres det på statistikk, matematiske beregninger og modeller. Eksempelvis vil risiko for naturhendelser (som ekstremvær, flom, skogbranner og snøskred), trafikkulykker eller husbranner kunne baseres på tradisjonell statistisk metodikk i fylkesROS for å forsøke å estimere risikoen for at de uønskede hendelsene inntreffer innen et gitt tidsintervall (Aven et al, 2004, s.38).

Det foreligger en oppfatning om at sannsynlighet og risiko er objektive størrelser. Altså vil det være mulig å regne seg frem til reell risiko, gitt at grunnlaget for data og målemetodene er tilstrekkelig gode. Utfordringen til den teknisk-naturvitenskapelige risikotilnærmingen er dermed å gjennomføre nok målinger med gode nok modeller og tilstrekkelig informasjon til å estimere sannsynlighet og konsekvens. (Aven et al., 2004; Engen et al., 2016; Lupton, 2013).

Aven et al. (2004) viser til at risiko tidligere i stor grad (1970-80-tallet) ble kommunisert som “nøyaktige” beregninger av eksperter. Et resultat av dette er adskillelsen mellom reell og opplevd risiko, hvor ekspertene satt med “fasit” for hva virkelig risiko er. Uinnvidde individer (lekfolk) er styrt av irrasjonalitet og følelsesmessige forhold. For å kunne oppfatte den reelle risikoen må lekfolket tilegne seg tilstrekkelig kunnskap.

Risikoanalytikerens forhold til verden rundt, og dermed også erfaring, omgivelser og kulturell innflytelse på oppfattelsen av hva som er risiko, leder oss til den andre siden av aksene. Det sosialkonstruktivistiske, sosiokulturelle eller samfunnsvitenskapelige perspektivet på risiko, hvor også sosiale og kulturelle tilnæringer innlemmes (Aven et al., 2004; Renn, 2008; Lupton, 2013; Engen et al., 2016). I politiske prosesser omhandlende risikostyring og implementering av tiltak i samfunnet, bør derfor publikums subjektive oppfattelse av risikoer være førende.

*“[...] Myndighetene bør se på flere sider ved aktivitetene og tilpasse innholdet i risikostyringsprosessene - noe som blant annet betyr at analyser og vurderinger fra enkelt eksperter om hendelser og konsekvenser ikke bør bli enerådende, men at flere sider ved en enkelt risiko bør bli gjenstand for vurdering”* (Engen et al., 2016, s. 98).

Konstruktivismen kan ifølge Lupton (2013) inndeles i tre hovedkategorier: perspektivet om risikosamfunnet, det kulturelle/symbolske perspektivet og Governmentality. Felles for de tre retningene, forteller Lupton, er fire punkter:

- Risiko har i den vestlige verden blitt et stadig mer gjennomgripende konsept.
- Risiko er et sentralt aspekt ved menneskelig subjektivitet.
- Risiko kan håndteres gjennom menneskelig inngripen.
- Risiko assosieres med oppfatninger om valg, ansvar og skyld.

Lupton (2013) viser til at de konstruktivistiske tilnærmingene til risiko vektlegger de kulturelle og sosiale kontekster som risiko oppleves, forstås og håndteres i. Altså de momenter den teknisk-naturvitenskapelige tilnærmingen til risiko har blitt kritisert for å mangle fokus på. De vurderinger fylkesmannen gjør i henhold til risiko vil også være av betydning for andre aktører



i samfunnet, eksempelvis kommuner. Beregninger av risiko kan dermed vanskelig forstås som totalt uavhengig av risikoanalytikerens, men må sees i betraktning av målgruppene for risikoanalysen. Eksempelvis kommunene, regionale statlige etater, eiere av kritiske samfunnsfunksjoner og -infrastrukturer, eller til og med befolkningens virkelighetsoppfattelse, forståelse og verdier. Risiko kan altså forstås som at utgangspunktet stammer fra objektive fakta omhandlende farer og trusler, og dermed mottakelig for rasjonell utregning og modellering. Videre tolkes og håndteres risikoen gjennom kulturelle, sosiale og politiske filtre. En slik oppfatning av risiko omtaler Lupton som svak konstruktivisme eller kritisk realisme.

Innen svak konstruktivisme ansees fenomenet bak risiko å eksistere, uavhengig av om mennesket oppfatter det eller ikke, på lik linje er det farer i verden vi ikke velger å definere som risiko. Menneskets persepsjon og forståelse eksisterer på siden av den reelle naturlige og sosiale verden. Menneskelig kunnskap om verden er begrenset, feilbarlig og avhengig av sosiale, historiske, politiske og kulturelle betingelser. Altså vil ikke de identifiserte risiko fylkesmannen har analysert være fullstendig objektive og adskilt fra forståelsen til bestiller, risikoanalytiker eller mottaker og målgruppen til analysen. Eksempelvis vil en skogbrann eksistere som en fare for mennesker og dyr. Men i etterkant av en skogbrann dannes det gode vekstvilkår for nye plantevekster. Det er gjennom menneskers forventninger, forståelse og kulturelle prosesser at skogbrannen betegnes som en risiko (her med utgangspunkt i at risiko tilknyttet negative konsekvenser), eller ikke en risiko (Lupton, 2013). Alternativt kan skogbrannen tenkes å medbringe muligheter, eksempelvis til å dyrke ny mark.

Aven, Renn & Rosa (2011) hevder at det går et skille (og kobling) mellom risiko som et konsept, og beskrivelser av risiko. Risiko i seg selv har i dette perspektivet en ontologi. Ontologien er knyttet til fremtiden (usikkerhet). Det er uvisst hva og hvilke konsekvenser som kan manifestere seg dersom en hendelse inntreffer. Eksempelvis kan det forestilles en bygd ved foten av et stort fjell innerst i en fjord. Omkringliggende fjorden er det mange høye fjelltopper og flere steder er det løse steinmasser. Om de løse steinmassene på toppene omkring fjorden eller over bygden løsner, kan ikke fylkesmannen vite. Fylkesmannen kan da heller ikke vite konsekvensene av steinskredet. Vil steinmassene treffe bygden, vil det utløse en flodbølge som treffer bygden, vil det skje noe annet, eller vil ingen av ovennevnte scenario inntreffe? Når fylkesmannen begynner å analysere dette risikoområdet vil analysen være avhengig av

analytiker(e). Slik forflytter risikoen seg fra å være et objektivt konsept (ontologisk), over til subjektive risikobeskrivelser (epistemologisk).

Det sterke konstruktivistiske utgangspunktet er at risiko ikke på noen måte er objektivt. Risiko kan ikke eksistere i seg selv. Derimot kan alt betraktes som en risiko. Risiko eksisterer ikke utenfor vårt trosystem og moral, og kan dermed ikke være fullt ut objektiv. Det fylkesmannen (risikoanalytiker) definerer som risiko avhenger av allerede eksisterende diskurser og kunnskap. Risiko er altså betinget av sosiokulturell kontekst. Det er innenfor slik kontekst at kunnskap oppstår, som relasjon til eksperter og forskere, eller lekmenn. All kunnskap, herunder vitenskap, er ikke fri for verdier. Dermed er risiko et fenomen under stadig endring. Gjennom sosiale interaksjoner konstrueres, dekonstrueres og endres det kontinuerlig, og dermed også dens mening. Eksperters kunnskap og meninger er like mye konstruert som lekpersoners, og kan dermed ikke ansees som objektive og nøytrale. Risiko kan forsvinne eller miste fokus for senere å dukke opp igjen. (Lupton, 2013).

Videre hevder Lupton (2013, s.46) at å konstruere risiko i bunn og grunn er en retorisk prosess, gjennomført via spesielle tekster (som fylkesROS) eller i offentlige arenaer. Det foregår ofte ved å bygge nettverk av ulike risikoobjekter, samt en intens kamp over betydningen av risikoene. Det spesielt i tilknytning de aktører som står ansvarlige for risikoobjektet.

### 3.3.1 Risikopersepsjon

Persepsjon viser til en individuell kognitiv prosess der vi tolker våre fysiske og sosiale omgivelser gjennom ens egne erfaringer og kunnskapsbase. Denne persepsjonsprosessen danner et indre mentalt bilde av omgivelsene rundt oss på grunnlag av sanseinntrykk vi mottar her og nå (Eid & Johnsen, 2012; Ostrom & Wilhelmsen, 2012). Risikopersepsjon er i denne sammenheng vår intuitive, subjektive risikoopplevelse, og handler om hvordan mennesker forstår, opplever og håndterer risiko og farer (Eid & Johnsen, 2012; Aven et al., 2004, s.40). Hvordan enkeltpersoner oppfatter risiko kan være forankret i kunnskapen til den enkelte, og personlige filosofier i henhold til ens egne erfaringer og bakgrunn. Oppfatning av risiko er derfor et sammensatt resultat av sosiale og kulturelle konstruksjoner som gjenspeiler verdier, symboler, historie og ideologi i et samfunn. (Sjöberg, Moen & Rundmo, 2004; Rohrman, 2008; Slovic, 1999).

Denne subjektive oppfatningen av risiko påvirker og former våre vurderinger og evalueringer av sannsynlighetsestimater knyttet til en hendelse - hvorvidt en hendelse kan betraktes som akseptabel eller ikke - og usikkerheten knyttet til konsekvensene av den. (Engen et al., 2016, s. 94; Sjöberg, Moen & Rundmo, 2004; Rohrmann, 2008). Ulikheter knyttet til risikooppfatninger og derigjennom ens sannsynlighetsvurderinger har også en sammenheng med divergerende tilnærminger til risiko blant akademikere og eksperter, ettersom ulike fagdisipliner vil være eksponenter for forskjellige risikoperspektiver. På samme måte vil allmennheten og lekfolk reagere på risiko i henhold til sine egne risikokonstruksjoner og mentale modeller (Renn, 2008).

Renn (2008) viser til at menneskelig atferd først og fremst er drevet av følelser og ikke fakta, eller hva som forstås som fakta av risikoanalytikere og eksperter. Publikums generelle oppfatning av risiko er derfor et aspekt ved risikokommunikasjon og risikostyring i samfunnet som samfunnssikkerhetsaktører bør ta med i vurderingen av hvilke risikoreducerende tiltak man implementerer (Renn, 2008, s. 93; Ostrom & Wilhelmsen, 2012).

### 3.4 Risiko- og sårbarhetsanalyse

En risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) utføres for å identifisere, kategorisere, beregne og beskrive risiko og sårbarheter i et system (Aven, Røed & Wiencke, 2008; Jacobsson & Thedéen, 2003). Furevik (2012, s.55) viser til at et system eksempelvis kan være den norske stat, den enkelte kommune, en bedrift, et datasystem osv. Listen er ikke uttømmende. ROS-analysen kan utføres på ulike nivå og for ulike virksomheter og aktiviteter for å gi en oversikt over uønskede hendelser som kan inntre i et system på enhetsnivå, overordnet virksomhetsnivå og prosjektnivå (Lunde 2019, s. 29). Overførbart kan risikoanalyser gjennomføres i fylker på ulike nivå; i private og offentlige virksomheter og etater, kommunalt nivå, og fylkesnivå.

ROS-analysen(e) utføres ved å kartlegge uønskede hendelser hvor man tilstreber å anslå sannsynlighet og konsekvens for gitte hendelser. Gjennomføringen av selve analysen kan ta i bruk ulike metodiske fremgangsmåter. Grovt sett deles det inn i kvalitative og kvantitative risikoanalyser (Aven, Røed & Wiencke, 2008). Ut i fra formålet med ROS-analysen velges metode. Ulike metodikker kan være hensiktsmessige å benytte ut i fra analysens formål (Aven, Røed & Wiencke, 2008; Grimvall, Jacobsson & Thedéen, 2003; Aven, 2006a). En slik analyse

kan bidra som grunnlag for å identifisere behov for risikoreduserende tiltak av sannsynlighets- eller konsekvensreduserende art, som en del av risikostyringsprosessen.

Risikoanalyseprosessen kan inndeles i tre trinn. Planlegging, risikovurdering og risikohåndtering. I planleggingen inngår formål, definisjon av problemstilling, systemdefinisjon og avgrensninger, organisering av arbeidet, innsamling av relevant informasjon og vise identifiserte forutsetninger og egne antagelser. Avslutningsvis i planleggingen velges analysemetode. Innen risikovurdering identifiseres først mulige uønskede hendelser og tilhørende farer, trusler og muligheter. En analyse av mulige årsaker og deretter konsekvensanalyse tilhørende de initierende hendelsene foretas deretter. Dette danner analysens risikobilde. I etterkant følger identifisering av mulige tiltak og vurdering av tiltak. Til slutt avgjør beslutningstaker hvilke tiltak som skal implementeres (Aven, Røed & Wiencke, 2008, s. 21; Njå et al., 2020).

Videre kan ROS-analyser benyttes som bakgrunnsmateriale for forebyggende analyser, beredskapsanalyser og tilhørende beredskapsplaner (Lunde, 2019; Njå et al., 2020). ROS-analyser er forankret i ulike lover, forskrifter og instruks, herunder Sivilbeskyttelsesloven med forskrift om kommunal beredskapsplikt (Helhetlig ROS-analyse for kommuner) og Plan- og bygningsloven hvor ROS-analysen skal brukes som et utgangspunkt i arbeidet med arealplanprosesser og Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (Sivilbeskyttelsesloven, 2010 §§ 14, 15; Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 2; Plan- og bygningsloven, 2008; Furevik, 2012, s.53; DSB, 2014a; Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015).

Risikoanalyser er verktøy for beslutningsgrunnlag. Som nevnt i forrige avsnitt er det flere bruksområder for ROS-analyser. Basert på Aven (2006a, s. 3) listes det opp seks formål med risiko- og sårbarhetsanalyser:

- Underlag for å prioritere mellom alternative løsninger og tiltak
- Underlag for å vurdere om risiko og sårbarhet er akseptabel

- Grunnlag for videre utvikling av forebyggende analyser, beredskapsanalyser og tilhørende beredskapsplaner. Sikre overvåking og oppfølging av tiltak gjennom eksempelvis oppfølgingsplaner
- Systematisk beskrivelse av uønskede hendelser, og de følger slike hendelser kan få
- Økt systemforståelse ved analyse av kopling og interaksjon mellom komponenter i systemet
- Kompetanse og motivasjon for systematisk sikkerhetsoppfølging

*Tabell 4: Formålet med risiko- og sårbarhetsanalyser etter Aven, 2006a, s.3*

Aven, Røed & Wiencke (2008) viser til at risikoanalyser benyttes til å etablere risikobilde, identifisere ulike forhold som kan ha stor betydning sett sammen med risiko, fremstille de effekter ulike alternativer kan ha på risiko og sammenligne hvilke av de identifiserte løsningsalternativer man burde fokusere på.

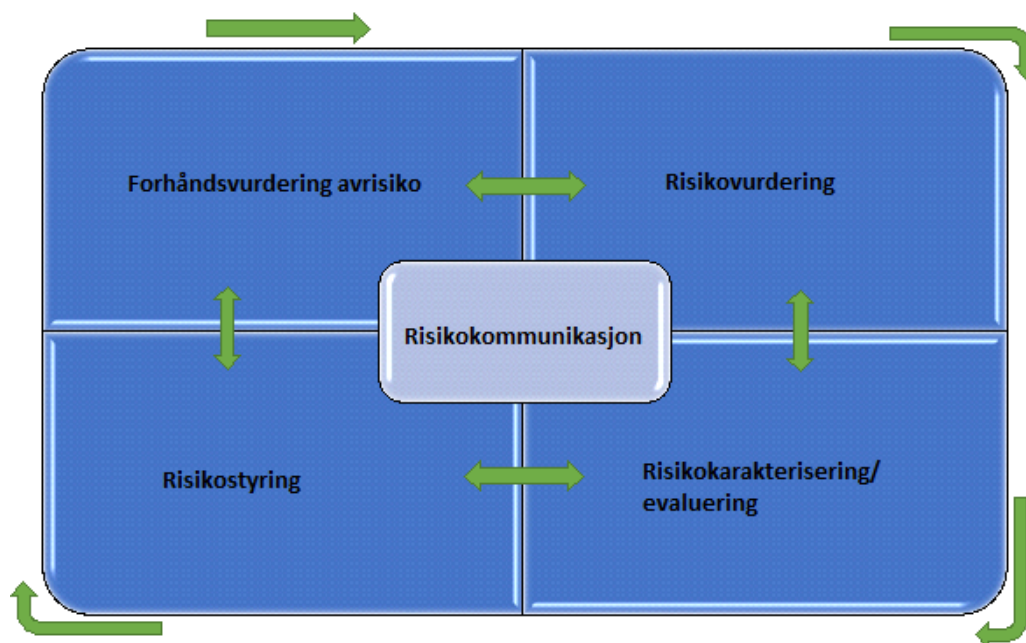
ROS-analyser kan altså brukes i ulike deler, og i ulike faser, av et system. Fra planleggingsfase til bygging-, oppstart-, drift- og avviklingsfase (Aven, 2006a).

### 3.5 Risikokommunikasjon

Risikokommunikasjon er en nødvendighet i dagens samfunn, og det foreligger krav for risikokommunikasjon fra både interessenter, befolkning og myndigheter. Videre er risikokommunikasjon i kjernen av all aktivitet som på en god måte vurderer og håndterer risiko. Risikokommunikasjon oppstod i sin tid som et virkemiddel med formål å utdanne og overtale befolkningen om risiko basert på ekspertvurderinger. Senere ble fokuset endret til å overtale enkeltindivider om å endre sine handlingsmønstre. Eksempelvis slutte å røyke, eller benytte sikkerhetsbelte i bil når man ferdes i trafikken. Imidlertid har risikokommunikasjon endret seg til å omhandle en toveiskommunikasjon. Det foreligger ikke lenger utelukkende et fokus på at utenforstående (befolkningen) deltar i en sosial læringsprosess, men også dem som håndterer risikoen (Renn, 2008, s.201-202). Risiko har blitt presentert i delkapittel 3.3. Før begrepet

risikokommunikasjon presenteres nærmere er det hensiktsmessig å redegjøre for hva kommunikasjon er.

«Communication is the exchange of information, feedback or response, ideas and feelings. It provides knowledge, institutes relationships, establishes predictable behaviour patterns, maintains attention to the task, and is a management tool» (Kanki & Palmer, 1993; referert i Flin, O'Connor & Crichton, 2008, s. 69). Videre kan kommunikasjon brytes ned til hva som skal kommuniseres, altså informasjonen. Hvordan denne informasjonen blir kommunisert, hvorfor denne informasjonen kommuniseres, og til hvilke mottakere informasjonen blir sendt til (ibid). Ved å benytte fylkesROS vil altså tema være risiko i tilknytning til det aktuelle fylket analysen har tilhørighet til. Formålet vil kunne være distribusjon av informasjon tilknyttet identifisert og analysert risiko i fylket, og mottakere kan være offentlige og/eller private organisasjoner (herunder også Fylkesmannsembetet selv), bedrifter, interessenter og befolkningen for øvrig.



Figur 6: Forholdet mellom risikokommunikasjon og fasene i risikostyring. Etter Renn, 2008, s.48

Nødvendigheten for risikokommunikasjon foreligger allerede fra starten av i risikostyringsprosessen og gjennomsyrrer alle deler av risikohåndteringen. Hvordan risiko kommuniseres må nøye vurderes opp mot de aktuelle risikoers natur, kontekst og om de kan

forårsake offentlig bekymring og uro. På bakgrunn av disse punkter viser Renn (2008, s.202) til to momenter risikokommunikasjon må ta for seg: intern og ekstern risikokommunikasjon. Intern risikokommunikasjon sikrer at aktørene med en sentral rolle innenfor risikoanalyse, -vurdering og -styring forstår hva deres rolle er (hvordan de er involvert), hva som skjer i prosessen og hva deres (eventuelle) ansvar er.

Ekstern risikokommunikasjon omhandler hvordan aktører utenfor risikoanalyse-, og styringsprosessen informeres og engasjeres.

Både intern-, og ekstern risikokommunikasjon er krevende oppgaver. For fylkesmannen vil involveringen av ulike aktører med sprikende ekspertise-, fokus-, og ansvarsområder medføre at det på et tidlig stadium er viktig å opprette kommunikasjonslink for å sikre god prestasjon innen risikostyring.

FylkesROS er altså et skriftlig medium for kommunikasjon. Nærmere bestemt enveiskommunikasjon (som ferdig produkt), da mottaker ikke har mulighet til å respondere direkte til dokumentet. Enveiskommunikasjon er mer utsatt for mistolkning og misforståelser enn toveiskommunikasjon. Det på bakgrunn av at mottaker ikke kan gi tilbakemelding og be om oppklaring av uklarheter. Avsender, altså fylkesmannen, må være dette bevisst, og forsikre at teksten er klar, presis og informativ (Flin, O'Connor & Crichton, 2008, s.71-76).

Risikokommunikasjon vil i denne oppgaven omhandle den informasjon, eller det budskap (informasjon om risiko) avsender (fylkesmannen) ønsker å sende til mottakere, samt deres involvering og respons. Renn (2008, s.207-208) viser til fire former for risikokommunikasjon, og at effektiv risikokommunikasjon implementerer alle samtidig:

- Dokumentasjon: Sikrer at befolkningen som ikke deltar i risikoanalyseprosessen kan se hvilke vurderinger og beslutninger som fattes i forbindelse med respektive risiko, uten å ha vært delaktig i prosessen. Et viktig demokratisk prinsipp i vårt samfunn, selv om ikke alle nødvendigvis forstår informasjonen de leser.
- Informasjon: Skiller seg fra dokumentasjon ved antagelsen om at mottaker kan forstå meningen med informasjonen.
- Toveiskommunikasjon: Gjensidig læring. Det er ikke fokus på enveiskommunikasjon, men utveksling av erfaring, meninger, argumenter m.m.

- Gjensidig beslutningstaking og involvering: I vårt mangfoldige samfunn foreligger det forventninger om å være tilstrekkelig delaktige (direkte eller indirekte) i beslutninger angående våre liv. Formålet er å sikre at de som på et senere tidspunkt må leve med de beslutninger som fattes angående risiko i dag har en mulighet til å få deres meninger og verdier hørt, og integrert i risikostyringsprosessen.

Det er altså ikke tilstrekkelig med utelukkende informasjon fra eksperter til befolkningen. Offentligheten og andre interessenter må involveres i prosessen (Aven, et al., 2004, s. 42; Renn, 2008, s.201). Risikokommunikasjon kan sies å ha fire overordnede formål (Renn, 2008, s.203, s.207; Engen et al., 2016, s. 361):

1. Det første målet er å forsikre at alle mottakere av informasjonen forstår innholdet i risikokommunikasjonen, og dermed forårsake en kunnskapsøkning omhandlende aktuell risiko. Målet er opplysning og utdanning av mottaker med informasjon omhandlende aktuell risiko. Dette inkluderer vurdering, nødvendig håndtering og styring.
2. Mottaker av budskapet må overbevises slik at holdninger eller oppførsel endres tilhørende en spesifikk risiko eller opphav til risiko. Altså risikoreduksjon gjennom kommunikasjon. Eksempler på spesifikk risiko kan være spredning av smittsomme virus (epidemi eller pandemi), flom eller skogbrannfare.
3. Etablering av tillitsforhold mellom avsender (fylkesmannen) og mottaker av risikokommunikasjonen er også et formål. Fylkesmannen bør ta stilling til å redegjøre for hva de bygger sine risikovurderinger på, slik at andre kan ta stilling til om det gir mening. Mottaker kan mangle personlig erfaring med presentert risiko, og nødvendigheten for nøytral informasjon er dermed viktig, ettersom risiko kan forstås og oppfattes ulikt. Kritikere av systemer kan rive ned etablerte tillitsforhold raskere enn de etableres. Det er derfor viktig med gjennomsiktighet i prosessen. Dokumentasjon er en måte å sikre slik gjennomsiktighet. Det vil vise relevante aktører hvilke vurderingsgrunnlag



risikoen ble analysert ut fra, og det er viktig at dokumenter er forståelige for alle parter.

4. Det siste formålet er etablering av forhold for effektiv involvering av interessenter. Det gis anledning for representanter av det offentlige og private aktører til deltakelse i prosessen slik at alle involverte parter kan bidra i konfliktløsning. Renn henviser her til beslutningstaking gjennom samarbeid. Fylkesmannen må legge til rette for slik arena, blant annet gjennom fylkesberedskapsrådet.

Den grunnleggende tilnærmingen kommunikatøren har til risiko kan påvirke hvordan risiko kommuniseres. Eksempelvis vil en realist presentere risiko som en objektiv størrelse hvor risiko kan måles uavhengig av eksterne aktørers forståelse og kunnskap om verden. En konstruktivist vil på sin side presentere risiko som ens egen eller en gitt gruppes tolkning tilknyttet sosiale og kulturelle sammenhenger, verdier, og faglige forutsetninger. Hvordan man forstår verden kan dermed være førende for hvordan risiko kommuniseres. *“For effective risk communication, a sound understanding of risk perceptions and attitudes is indispensable”* (Rohrman, 2008, s. 1).

### 3.5.1 Retorikkens betydning i risikokommunikasjon

Retorikk er en aktivitet alle, alltid bedriver. Det forekommer i form av skrift, tale, gestikuleringer, kroppsspråk, bilder m.m. (Olsen, 2012). Risiko- og sårbarhetsanalyser (eksempelvis overordnet risikobilde) kan ses på som et verktøy for kommunikasjon der risikooppfatningen en aktør besitter, vil kunne farge hvordan en kommuniserer risiko og sårbarheter. Hvilke hendelser som utvelges for analyse, hvordan risiko vurderes og presenteres, kan forstås som argumentasjon knyttet opp mot eksempelvis hvor ressurser bør plasseres og hvilke tiltak som bør implementeres. Risiko- og sårbarhetsanalysen må derfor inneha en viss grad av overbevisning slik at kommunikatøren når ut med budskapet sitt. Retorikk er i denne sammenheng den betydningen språket har til å nå ut med det budskapet.

Retorikk er en form for menneskelig praksis hvor det overordnede målet er å overbevise gjennom kommunikasjon. Retorikk er som nevnt ikke bundet til en fast uttrykksform som tale eller tekst. Retorikk og retoriske ytringer må følgelig ikke forstås som utelukkende overføring

av informasjon, de er manifestasjoner som viser til en handling gjennom kommunikasjon ved å utføre en funksjon eller et formål (Kjeldsen, 2014; Kjeldsen, 2004; Olsen, 2012). Kjeldsen (2014, s. 13) definerer retorikk som: «den sosiale funksjonen som påvirker og administrerer betydning», og videre som «den språklige funksjonen som tilpasser forestillinger og tanker til mennesker, og mennesker til tanker og forestillinger».

I arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap utføres en slik funksjon ved utarbeidelse av skriftlige dokumenter og planverk (Engen et al. 2016), blant annet gjennom fylkesmannens oppgave ved utarbeidelse av fylkesROS. Analysens formål som presentert i kapittel 2.4 – eller funksjon - er å forebygge uønskede hendelser ved å ha oversikt over risiko og sårbarheter, styrke den regionale samordningen, og videre sikre at statlige interesser på samfunnssikkerhetsområdet ivaretas.

I et retorisk perspektiv skal en fylkesROS orientere og opplyse målgruppene om hvilke risiko og sårbarheter som eksisterer i et fylke, hjelpe å identifisere behov for risikoreducerende tiltak, og engasjere ulike samfunnssikkerhetsaktører inn mot dette arbeidet (Kjeldsen, 2014; Kjeldsen, 2004; Kristiansen & Nordhaug, 2012; Jor, 2003). Retorikk er i denne oppgaven derfor den språklige evnen til å påvirke og overbevise menneskers kunnskap om, forståelse av, og opphav til risiko og sårbarheter. Retorikk kan således også forstås som «hvordan mennesker gjennom pragmatisk kommunikasjon tilpasser sine omgivelser» (Kjeldsen, 2014, s. 13).

Dette kapitlet har redegjort for oppgavens teoretiske bakteppe. Oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål settes fokus på ved hjelp av mer enn én teori som sammen vil bidra til besvarelsen i studien.

## 4.Forskningsmetode

I dette kapitlet redegjøres det for hvilke metodiske vurderinger og valg som resulterte i hvordan informasjon ble innsamlet og generert for å besvare masteroppgavens forskningsspørsmål og problemstilling. Innledningsvis redegjøres det for hvilke metode som har blitt benyttet, og hvilket forskningsdesign som ligger til grunn for forskningen. Dernest presenteres en oversikt over våre metodiske valg og strategi, etterfulgt av hvordan data er innsamlet og generert for å skaffe nødvendig informasjon med formål om besvarelse av problemstilling. I kjølvannet presenteres etiske vurderinger, og kvalitetskriterier som validitet, reliabilitet, overførbarhet og metodiske styrker og svakheter.

Innledningsvis redegjøres det for hvilke metode som har blitt benyttet, og hvilket forskningsdesign som ligger til grunn for forskningen.

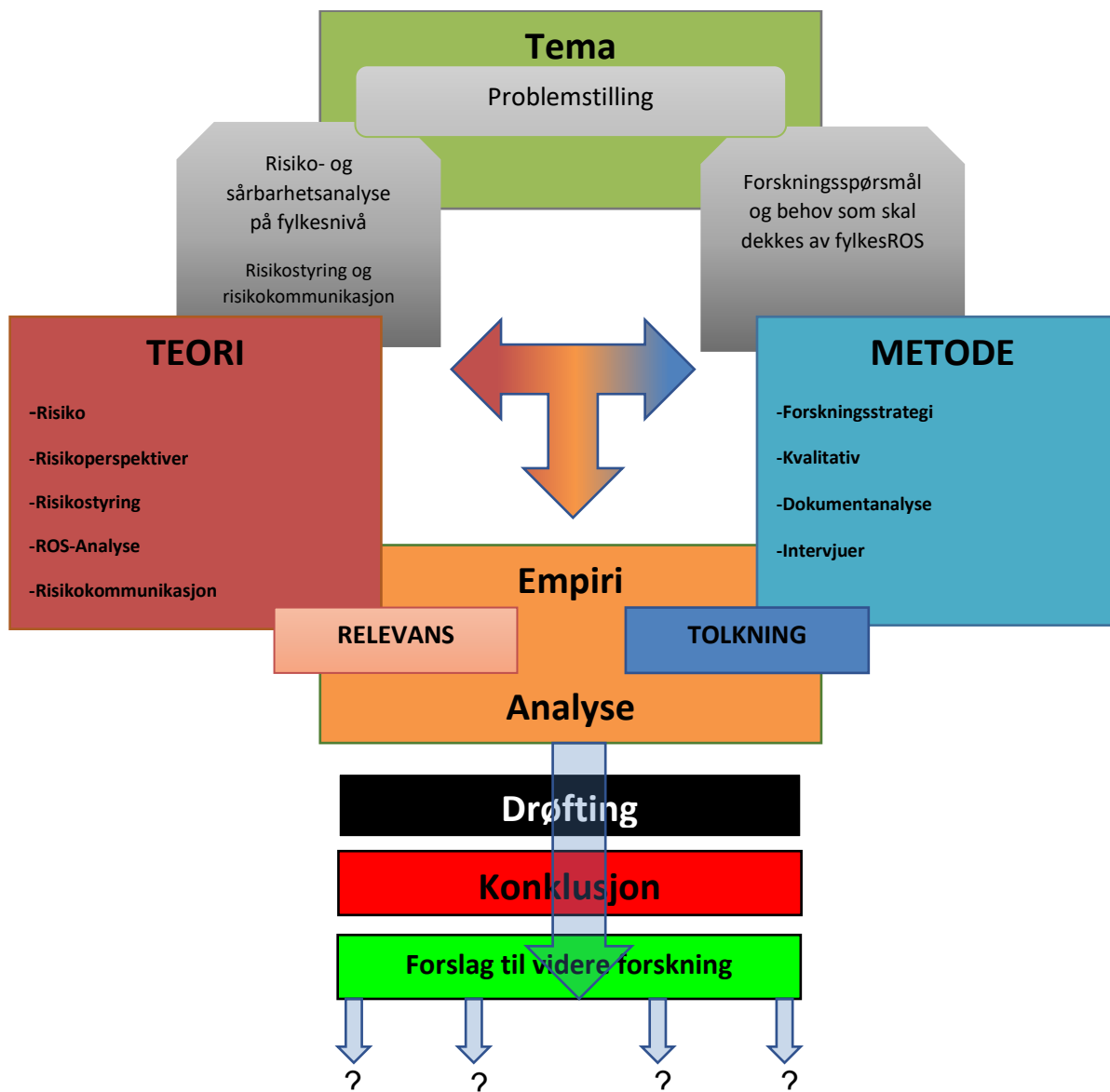
### 4.1 Metodisk tilnærming

For å svare på denne oppgavens spørsmål ble det benyttet kvalitativ metode bestående av hovedsakelig vitenskapelig dokumentanalyse, supplert med kvalitative semi-strukturerte intervjuer. Hvor kvantitativ metode fokuserer på store representative utvalg, antall, vektleggelse og talldata, fokuserer kvalitativ metode derimot på å gå i dybden av tema og dermed skape større dybdeforståelse (Thagaard, 2009; Ringdal, 2007). Ved å benytte en kvalitativ tilnærming er det mulig å gå i dybden på temaet og oppnå forståelse. Det har blitt generert data ved å benytte vitenskapelige dokumentanalyser av allerede foreliggende kilder der data har blitt etablert uavhengig av forskerens medvirkning. I tillegg har det blitt generert data ved gjennomføring av forskningsintervjuer for å innhente ytterligere informasjon og kunnskap om informantens egne meninger og erfaringer (Dalen, 2004). Tilgjengelig dokumentasjon og intervjudata har lagt grunnlaget for forståelsen i denne oppgaven. Formålet med oppgaven er å studere hvordan fylkesROS som et verktøy og en felles plattform bidrar til å dekke krav og funksjoner Fylkesmennene har i samfunnsikkerhetsarbeidet. Slik blir en kvalitativ tilnærming til datainnsamling svært viktig med tanke på å gi en relevant beskrivelse og forståelse av de fenomener vi har undersøkt for å kunne besvare vår problemstilling.

Det vil senere i dette kapitlet redegjøres for hvilke typer dokumenter vi har benyttet oss av, samt hvordan intervjuene foregikk og hvilke utvalgskriterier vi har basert oss på for seleksjon av informanter.

#### 4.1.1 Forskningsdesign

Oppgaven tar utgangspunkt i det Blaikie & Priest (2019) kaller abduktivt forskningsdesign, også kalt abduktiv logikk eller abduksjon. De hevder abduksjon kombinerer det induktive og deduktive, som med andre ord vil si at fremgangsmåten vår ligger et sted mellom deduktiv og induktiv metode. Deduktiv tilnærming er ofte benyttet sammen med kvantitativ metode, og har som mål å bekrefte eller avkrefte teori og hypoteser. Induktiv tilnærming forsøker å tolke empiri, og derfra generere teorier om hvordan verden fungerer. Induktiv metode er tett knyttet til kvalitativ metode. Teori og empiri benyttes i besvarelsen av vår problemstilling, uten at vi låste vår fremgangsmåte til ren induktiv eller deduktiv metode. Blaikie & Priest (2019) viser til at man i abduktiv tilnærming begynner induktivt og deretter bruker teorier for å forstå datagrunnlaget. Ved å avdekke intensjoner, normer og underliggende strukturer som styrer handlinger, skal forskeren forsøke å forstå hvorfor mennesker handler som de gjør. Modellen nedenfor (figur 7) representerer den abduktive tilnærmingen i denne masteroppgaven.



Figur 7: Forskningsdesign for oppgaven. Etter Ingvaldsen, 2017

Det ble benyttet kvalitativ metodikk for innsamling av data til denne masteroppgaven. Utgangspunktet har vært dokumentanalyse, supplert med en semi-strukturell tilnærming ved å benytte hovedsakelig en-til-en intervju, med hensikt om å produsere datamateriale for å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene i denne studien. Valget på intervju med semi-strukturert tilnærming og dokumentanalyse til bruk i samfunnsvitenskapelige studier støttes av Blaikie & Priest (2019, s. 202-203). Riktig valg av informanter vil påvirke kvaliteten på data som produseres, noe som igjen vil ha innvirkning på masteroppgavens reliabilitet og validitet.

### 4.1.2 forskningsstrategi

Forskningsprosessen startet i begynnelsen av januar 2020. Utvalgt tema og potensiell problemstilling ble utvalgt på bakgrunn av innspill fra Fylkesmannen i Agder. Samme måned hadde vi møte med Fylkesmannen med plan for videre løp for gjennomføring av prosjektet. Medio januar begynte vi å samle inn relevant litteratur, og valg av forskningsdesign falt på case-studie. Innsamling av litteratur fortsatte inn i februar, og potensielle informanter fra fylkesberedskapsrådet ble kontaktet med forespørsel om deltakelse i studiet fra Fylkesmannens side. Gjennom dette ble det opprettet kontakt med informanter, og innsamling av litteratur og data fortsatte parallelt med utarbeidelse av intervjuguide. Det ble gjennomført første intervju i primo mars, men som en følge av at Norge stengte ned 12. mars på grunn av COVID-19, ble det bedømt at forskningsprosjektet ikke var gjennomførbart. Ultimo mars, og ut til medio april ble det utarbeidet ny problemstilling, ny forskningsmetode, og vi måtte søke om utsettelse av innleveringsfrist for oppgaven. Det ble i denne perioden bestemt at forskningsprosjektet ble utvidet fra case-studie til å involvere alle fylkesmannsembeter med fylkesROS som tema. Videre startet vi på dokumentanalyse og innhenting av relevant litteratur. Utover mai og juni 2020 fortsatte dokumentanalysen, og informanter ble innhentet. Intervjuer og transkribering ble gjennomført i samme periode. Ferdigstilling av intervjuer og transkribering ble gjennomført i primo juli, og sammenstilling av empiri begynte parallelt med dette. Siste gjennomførte intervju ble avholdt i samme periode. I primo august 2020 ble oppgavens teori og metodekapittel ferdigstilt. Avlutningsvis ble drøftingskapittel og konklusjon med videre forslag til forskning skrevet ut. Justering av problemstilling har foregått parallelt gjennom hele forskningsprosessen.

### 4.2 utfordringer knyttet til COVID-19

Oppgaven du nå har foran deg, er et resultat av en force majeure som indirekte eller direkte, har påvirket alle i det norske samfunnet i ulik grad. I vårt tilfelle skulle utbruddet vise seg å by på en rekke uforutsette utfordringer. Følgende delkapittel er en beskrivelse av hvordan corona-utbruddet påvirket vår masteroppgave, samt de valg som ble tatt i lys av dette.

Initielt hadde oppgaven som utgangspunkt å utforske fylkesmannens rolle som pådriver og samordner innen arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap overfor eksterne aktører med ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner og infrastruktur. Innledende tema for oppgaven ble

utarbeidet i samarbeid med Fylkesmannen i Agder som forberedte seg på revisjon av sin regionale fylkesROS (ROS Agder). Utgangspunktet var å se nærmere på utfordringer ved oppfølging av tiltak forankret i fylkesberedskapsrådet. Forståelse av samhandling, eller mangel på dette, mellom Fylkesmannen og aktørene i fylkesberedskapsrådet sto sentralt. En forutsetning for å gjennomføre studiet lå dermed på å intervju informanter med direkte tilknytning til fylkesberedskapsrådet, eller som hadde et ansvar i tilknytning til oppfølging av tiltak. Gjennom Fylkesmannen i Agder ble det i februar sendt ut en fellesmail til alle aktører i rådet med informasjon om formålet ved studiet, samt forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet. Som en direkte konsekvens av corona-utbruddet i Norge bare et par uker senere, forsvant derimot datagrunnlaget. Informantene vi var avhengige av i tilknytning beredskapsrådet, er i stor grad de samme som håndterer beredskapen og krisehåndtering i forbindelse med COVID-19. Resultatet ble at informanter vi hadde inngått avtale med angående intervju og datainnsamling måtte melde avbud, og resterende aktører vi hadde tatt kontakt med, hørte vi ikke noe mer fra. Det ble forsøkt å utøve fleksibilitet for og tilpasse oss situasjonen ved å tilby kortere intervjuer over telefon eller skype, tilpasset den enkeltes behov i forhold til tidsbruk. Fylkesmannen gav deretter uttrykk for at det ikke lengre var mulig for dem å ta del i oppgaven grunnet utbruddet og den økte arbeidsmengden som oppstod på deres side. Kontakten med Fylkesmannen ble dermed umulig å opprettholde, og de rådet oss til å formulere en ny problemstilling.

Som følge av dette besluttet vi å endre problemstilling og metodisk tilnærming for å kunne være mindre avhengig av informanter. Beslutningen om å endre problemstilling ble tatt 20.03.2020, det vil si 12 uker etter opprinnelig uttak av masteroppgave. Justering av fremgangsmåte og, til slutt, endring av problemstillingen var en tidkrevende og omfattende prosess hvor vi jobbet iherdig med å omdefinere oppgave og datagrunnlag. Helhetsmessig har utbruddet av COVID-19 vært utslagsgivende for flere av forutsetningene og videre våre valg i gjennomføring og utforming av dette forskningsprosjektet.

### 4.3 Datainnsamling

I den hensikt å samle inn data til masteroppgaven har det vært benyttet kvalitativ metode. Data som samles inn kan enten genereres av forskeren selv, eller hentes fra foreliggende kilder (Blaikie og Priest, 2019). Blaikie og Priest viser til at foreliggende data kan inndeles i tre

kategorier: primærdata, sekundærdata og tertiærdata. Primærdata refererer til rådata forskeren selv samler inn og analyserer. Sekundærdata, hvor forskeren selv ikke har samlet inn data, men tolker rådata som andre har samlet inn. Til sist tertiærdata, resultatene fra sekundærdata som i tillegg har blitt analysert av andre. Da dokumentene vi har analysert i stor grad er et resultat av andres analyse og tolkning viser vi til dem som tertiærdata. Vi har supplert med primærdata innsamlet gjennom intervjuer.

### 4.3.1 Dokumentanalyse

Som tidligere nevnt ble det først samlet inn tertiærdata fra allerede foreliggende primærkilder ved bruk av dokumentanalyse som metode der 52 dokumenter har blitt gjennomgått, i tillegg til 5 lover og forskrifter. Denne metoden utgjør en vesentlig del av forskningsprosjektets datainnsamling der det har blitt foretatt en systematisk undersøkelse av innholdet i offentlige dokumenter. Dokumentanalyse som en forskningsmetode har en lang tradisjon innen kvalitativ forskning, og skiller seg fra primærdata ved at dokumentene er skrevet for et annet formål enn det vi som forskere har brukt dem til (Thagaard, 2013). Tertiærdata fra fylkesROS og offentlige dokumenter har i dette studiet blitt supplert med primærdata fra intervjuer. De ulike typer dokumentarisk materiale som har blitt analysert for å innhente informasjon er hovedsakelig offentlige dokumenter innhentet på internett som lovverk, risiko- og sårbarhetsanalyser på fylkesnivå, veiledere, rapporter, meldinger til Stortinget og NOUer. Dette er ulike typer dokumentarisk materiale som omtaler og beskriver fylkesmannen og samfunnssikkerhet. Dokumentene har på bakgrunn av dette blitt analysert med sikte på å få frem relevant informasjon om forholdene vi har studert.

Lover og forskrifter brukt i dette studiet er blant noen som styrer og regulerer samfunnssikkerhetsarbeidet i Norge, samt fylkesmannens oppgaver innen dette arbeidet. De to instruksene *Fylkesmannsinstruksen* (1981) og *Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks* (2015) er regler som ikke angår forholdet til borgerne, men som gjelder forhold innen fylkesmannens eget område i forvaltningen (Fimreite & Grindheim, 2007). Lovverket har vist seg å være særdeles verdifulle i form av en normativ forståelse for hvilke oppgaver embetene skal løse og hvordan de skal utføres, i tillegg til hvilke forventninger sentralt nivå har til embetene. Veilederne til fylkesROS utarbeidet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har også vært betydningsfulle i dette studiet. De har blant annet sagt noe om hva



som kan forventes av fylkesmannen i forhold til metode, prosess og tilnærming til arbeidet med fylkesROS i forhold til hva sentralt nivå oppfatter som god praksis. Imidlertid er ikke en veileder bindende juridisk sett, og dette gir fylkesmannsembetene et skjønnsmessig spillerom. Fra et hypotetisk ståsted kan dette åpne opp for divergerende tilnærminger i embetenes fylkesROS, så vel som likheter.

I tillegg til fagbøker har det blitt benyttet søk i databaser for å finne relevante artikler og informasjon. UiS brage, Google scholar, Base, Elsevier, Scopus og oria har blitt benyttet. Søkeord som “risk”, “risk management”, “risk communication”, “risikokommunikasjon”, “fylkesROS” har blant annet blitt benyttet.

Det har blitt gjennomført dokumentstudie av tilgjengelige fylkesROS på nettet av fylkesROS fra år 2010 (Vedlegg 1) og frem til i dag. Dette omfatter i alt 24 fylkesROS, hvorav seks inneholder vedlegg som også er blitt analysert. Dokumentene er funnet ved åpent søk på internett, henholdsvis ved å benytte fylkesmannen sine nettsider og søkemotoren Google. Videre har vi benyttet informasjon i den enkelte fylkesROS til å se etter referanser til tidligere versjoner, og deretter søkt etter dem. Hedmark i 2013, Sogn og Fjordane fra 2012, Troms i 2010, Vestfold i 2012 og Østfold fra 2014 har vi funnet referanser til, men ikke funnet dokumentene åpent tilgjengelig. De er dermed ikke tatt med i dokumentstudien.

FylkesROS-analysene har vært et særdeles viktig datagrunnlag. I og med at fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks sier at en fylkesROS skal revideres ved endringer i risiko- og sårbarhetsbilde og minimum hvert fjerde år (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015, kap. IV), var utgangspunktet før dokumentet startet at samtlige analyser fra embetene ville være tilgjengelige. Ettersom en rekke embeter i dag ikke lengre eksisterer på bakgrunn av fylkessammenslåingen, og nye har oppstått i kjølvannet av dette - i tillegg til den pågående håndteringen av epidemi-situasjonen fylkesmennene står i - er det tenkelig at en rekke embeter har måtte utsette sin revisjon av fylkesROS. Det kan forklare hvorfor vi ikke har fått tilgang til fylkesROS fra tre av de nye embetene: Oslo & Viken, Vestland og Innlandet.

Sammenlignet med respondenter som kilder har disse dokumentene blant annet gitt oss informasjon om samfunnsforhold over større avstander i tid og rom. Dokumentene inneholdt

opplysninger om eller spor etter handlinger, meninger eller hendelser lengre tilbake i tid. På denne måten har de vært spesielt verdifulle for å se etter utviklingsforløp og endringer i trender relatert til fylkesmannen, fylkesROS og utfordringer knyttet til samfunnssikkerhet over lengre tidsperioder (Grønmo, 2016, s.134-135). I dokument søket i fylkesROS har vi benyttet oss av søkeord som blant annet “risiko”, “risikoperspektiv”, “usikkerhet”, “fylkesmannen” og så videre. Dette er begreper som er sentrale i studiet, og i forståelsen av hvordan fylkesROS benyttes for å kommunisere risiko i fylkene. Fokuset i dokumentgjennomgangen har blant annet vært hvordan risiko forstås, uttrykkes, hvordan risiko kommuniseres og videre hvilke aktører som inkluderes. Dokumentgjennomgang av rapporter, stortingsmeldinger og NOUer har bidratt til å belyse fylkesmannens oppgaver og de utfordringer embetene står overfor i sitt arbeide. Disse har primært blitt benyttet for å danne en oversikt over fylkesmannens roller og funksjoner.

Dokument	Årstall / periode	Antall	Hentet fra
FylkesROS (alle som er benyttet i oppgaven)	2010-2020	24 fylkesROS 6 vedlegg	18 fylkesmannsembeter. Fylkesmannens nettsider og via søkemotoren Google.
FylkesROS hentet fra samme Fylkesmannsembete	2011-2017 2011-2019 2014-2019 2014-2018 2013-2018	2 +1 vedlegg 3 2 +2 vedlegg 2 +1 vedlegg 2 + 1 vedlegg	Fylkesmannens nettsider: Agder Nordland Trøndelag Oppland Rogaland
Veiledere fra DSB	2014-2020	4 veiledere for fylkesROS, 1 veileder for kommunal risikoanalyse, 1 veileder for metode i utarbeidelse av AKS	DSBs nettsider. Versjon 3 av veileder for fylkesROS (ikke publisert) fikk vi tilsendt på e-post ved forespørsel.
Rapporter	2012-2019	7	Difi.no Regjeringens nettsider DSBs nettsider
Lover og forskrifter	1981-2018	7	Lovdata.no

Stortingsmeldinger	2001-2017	4	Regjeringens nettsider
Norsk offentlig utredning (NOU)	2000-2019	3	Regjeringens nettsider

Tabell 5: Oversikt over datainnsamling

Styringsdokument for fylkesmannen:

Vi hentet ut informasjon fra regjeringens nettsider, nærmere bestemt “Styringsportalen for fylkesmannen” (Regjeringen, 2020), herunder styringsdokument for fylkesmannen. I gjennomgangen av dokumentet ble det benyttet flere filtre:

- Tema: “Samfunnssikkerhet og beredskap”.
- Fylkesmannens roller: “Informasjon”, “iverksetter”, “samordner” og “rettssikkerhet”.
- Tillegg: “Vis hjelpetekster” og “vis bakgrunnsinformasjon”.

En utfordring ved at vi som forskere har benyttet oss av tertiærdata har vært muligheten til å vurdere hvilken kvalitet dataen innehar. Ved å være to forskere har vi derimot demmet opp for dette ved å diskutere våre funn og tolkninger, og dermed minimert muligheten for feiltolkning (Blaikie & Priest, 2019, s.25). Videre ble det som et ledd i studiets dokumentanalyse foretatt en kritisk vurdering av dokumentene vi har analysert. Ved hjelp av Grønmos (2016) fire kriterier for god kildekritikk har følgende kildekritiske vurderinger blitt vurdert gjennom prosessen:

1.	Tilgjengelighet	For å kunne besvare studiens problemstilling måtte vi først forsikre oss om at det fantes tilgjengelige kilder som var åpne for allmennhetens innsyn, og som kunne gi oss relevant data. En gjennomgang av tilgjengeligheten til kildemateriale ble følgelig vurdert før vi påbegynte studiet.
2.	Relevans	Kildematerialets relevans i forhold til å kunne besvare vår problemstilling ble vurdert før vi startet med datainnsamlingen. Dokumentene benyttet i dette studiet inneholder den informasjonen vi anser som mest betydningsfull og relevant ut fra oppgavens problemstilling.
3.	Autensitet	Dokumenter har blitt vurdert på bakgrunn av deres kontekst og sitt opprinnelige opphav. Datagrunnlaget er hentet fra offentlige publikasjoner (primærkilder) utgitt av etater i offentlige forvaltning, og vi har derfor ingen grunn til å tvile på autensiteten til dokumentene.

4.	Troverdighet	En av grunnpilarene for statens evne til å drive en velfungerende og effektiv forvaltning hviler på transparens og tillit. Åpenhet om og innsyn i forvaltningsprosesser og tilhørende dokumenter er derfor avgjørende for å medvirke til en slik tillit blant befolkningen (Regjeringen, 2018). Vi anser det dermed som lite sannsynlig at informasjon i disse dokumentene har blitt konsekvent utelatt, at de er utformet for å fremme bestemte interesser, eller at de inneholder feilaktig informasjon.
----	--------------	--

Tabell 6: Fire kildekritiske vurderinger. Etter Grønmo (2016, s. 136-137)

### 4.3 Datagenerering

Data har i denne oppgaven blant annet blitt generert ved å benytte semistrukturerte intervju via kommunikasjonsprogramvaren Skype. Kvale og Brinkmann definerer det som *“en planlagt og fleksibel samtale som har som formål å innhente beskrivelser av intervjupersonens livsverden med henblikk på fortolkning av meningen med de fenomener som blir beskrevet”* (2009, s. 325). Thagaard (2013) viser til at det delvis strukturerte intervju har på forhånd definerte tema, men rekkefølgen på tema forskeren tar opp under intervjuet er ikke fastsatt. Denne metoden skaper åpenhet og fleksibilitet, og dermed kan samtalen med informant tilpasses informantens forutsetninger. I tillegg vil man lettere kunne følge opp det informantene beskriver underveis i samtalen. Som Rapley (2004, s. 25) fremhever, gir denne metoden bedre rom til samhandling med informanten hvor man forsøker å forstå deres idéer, erfaringer og meninger. Således har det vært nyttig for oppgaven, da informantens fortellinger har bidratt til å undergrave eller bygge opp under våre funn gjort i studiet av dokumenter, samt de antakelser vi på forhånd satt med. De fleste intervjuer deltok begge forskerne i sammen med informant. En forsker ledet intervjuet, og medforsker kunne dermed fokusere på generering av oppfølgingsspørsmål dersom et tema trengte ytterligere belysning og redegjørelse. Ved at vi var to forskere under intervjuene samtidig, og at det ble benyttet en semi-strukturell tilnærming, fasiliterte dette lettere for å kunne stille oppfølgingsspørsmål underveis. Slik kunne vi få mer detaljert og nyansert informasjon vedrørende deres erfaringer og meninger ved oppfølgingsspørsmål som *“kan du utdype”,* eller *“kan du fortelle mer om”*. Dette ga oss som forskere bedre mulighet til å fortsette samtalen hvor informanten var inne på et tema vi ønsket å utforske i bredere forstand (Thagaard, 2013).

Det ble på forhånd utformet egne intervjuguider til hver aktør på de ulike nivåene. Utformingen av disse er et resultat av en iterativ prosess hvor informasjon, kunnskap og opplevelser fra informanter hjalp oss å utbedre intervjuguidene underveis i forskningsprosjektet. De innledende hovedspørsmålene vedrørende oppfattelser av sentrale begreper i intervjuguidene var gjennomgående like for alle informanter, mens de resterende ble utformet og tilpasset de ulike aktørnivåene (se vedlegg 3 – 8).

Ved at temaene var forhåndsdefinert fikk informantene mulighet til å uttale seg om de samme tema. I enden av hvert intervju ble informantene forespurt om det var tema de ønsket å utdype eller tilføre. Eksempelvis kom det frem ytterligere informasjon om fylkesROS fra Informant DSB 1 som vi på forhånd ikke hadde tenkt på. Slik åpnet vi opp for at informantene kunne bringe frem tema eller spørsmål som vi på forhånd ikke hadde planlagt. Ved å benytte en semistrukturert tilnærming i intervjusituasjonen med tilhørende mulighet for informant til å underveis kunne ta opp tema, samt spørsmål eller tema som informanten ønsket å tilføye i enden av intervjuet, ble det avdekket nye spørsmål som hjalp oss å forbedre intervjuguide til fremtidige intervjuer.

Ved å bruke Skype ble generering av informasjon mulig selv om informanter og forskere befant seg i ulike geografiske områder av landet, og på tross av restriksjoner om møter som følge av COVID-19 pandemi. Forskerne som også befant seg i ulike byer, herunder Stavanger og Kristiansand, kunne sammen delta i intervjusituasjonen. Tidspunkt kunne også i større grad tilpasses informantens kalender, samt at det presenterte en mulighet til å endre tidspunkt på kort varsel. Flere av informantene informerte om økt arbeidsmengde i forbindelse med pandemien, vår/sommer 2020.

Ved å benytte Skype bortfalt derimot muligheten til å lese informantens reaksjoner, kroppsspråk og også informantens mulighet til å observere forskerne. Det skyldes i stor grad at forskerne og flere informanter ikke hadde web-kamera. Det viste seg imidlertid vanskelig å tyde ansiktsuttrykk og reaksjoner også hos informantene som hadde web-kamera. Dermed bortfalt en dimensjon av interaksjon mellom forsker og informant, og datagenerering ble i større grad orientert omkring ord og stemmeleie. Tilbakemeldinger fra intervjuer ble da mer orientert omkring prober som kort respons som “ja”, “hm” eller “mhm” i motsetning til nikk eller bruk av kroppsspråk. Thagaard (2009, s. 91) poengterer at prober benyttes for å vise ovenfor informant at intervjuer ønsker mer informasjon og har interesse i hva som blir fortalt.

Resultatet ble en mer krevende intervjusituasjon for intervjuer, og det oppstod utfordringer mellom å vite når informanter hadde avsluttet sine svar, og når de foretok korte tenkepauser for deretter å fortsette besvarelsen av spørsmål. Dermed ble det også periodevis utfordrende å holde god flyt i samtalen.

#### 4.3.1 Logisk definering av utvalg

Etter valget ble tatt om å benytte seg av intervju, måtte vi definere et utvalg som var representativt for vårt studie. Innledningsvis ble det gjort et strategisk utvalg, det vil si at vi innrettet oss mot informanter som innehar de kvalifikasjoner og egenskaper som er aktuelle for å besvare problemstillingen (Thagaard, 2013). Utvalget har blitt utledet ut fra hva som er betraktet som ønskelig kunnskap, og hvor disse kildene finnes, herunder fylkesmannsembetene, og aktører med kjennskap til, og/eller i tilknytning ROS-prosessen.

Ideelt sett hadde informanter fra alle fylkesmannsembeter deltatt i studien. Men tatt i betraktning at informantene som deltar fra fylkesmannsembetene er plassert i ulike embeter og ulike deler av landet, vil det kunne belyse ulike oppfatninger, utfordringer og forhold blant de ulike landsdelene.

Variasjon i utvalget utover fylkesmannsembetene har blitt sikret gjennom informanter utenfor embetene, eksempelvis regionale beredskapsaktører, informanter fra DSB, og informant fra UiS med bred og dyp kunnskap omhandlende samfunnssikkerhet og ROS-analyser. Noen informanter utenfor fylkesmannsembetet ble innhentet i kontakt med Fylkesmannen i Agder gjennom fylkesberedskapsrådet. Utvalget har vært bidragsgivende for godheten i datagrunnlaget i dette studiet. Dette er informanter med dybdekunnskap om forholdene som har blitt studert. Disse har bidratt med relevant informasjon og kunnskap for å kunne fremme relevant data i det øyemed å besvare studiens problemstilling. Gjennom intervjuer kom det frem forslag til andre potensielle informanter på bakgrunn av forskningens tema og problemstilling. Informanter fra kommunene ble innhentet direkte på bakgrunn av deres kunnskap om helhetlig kommunal ROS, og koblingen til fylkesROS. Utvalget har blitt formet underveis i forskningsprosessen i takt med tilegnelsen av ny kunnskap. Basert på våre utvalgskriterier, mener vi at informantene danner et relevant og tilstrekkelig utvalg i dette studiet.

## 4.4 Datareduksjon og analyse

Denne tabellen illustrerer de behovene som har blitt identifisert gjennom kapittel 2, og videre kjennetegn som kan vise til ivaretagelse av behovene som skal dekkes av en fylkesROS.

Modellen belyser “nøkkelen” for å plukke ut relevante funn fra datagrunnlaget i oppgaven.

Behov som skal dekkes av fylkesROS	Formelt krav/behov til fylkesROS	Kjennetegn for ivaretagelse av behov	Eksempler på bekræftende funn i dokumentanalyser og/eller intervjuer
Fylkets risiko og sårbarheter skal kartlegges i en ROS-analyse	Ja, jmf fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015) kap. IV, nr. 1 og i tråd med funksjon som informasjonsknutepunkt.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Informasjon om fylket og tilhørende særegenheter presenteres.</li> <li>-informasjon og kunnskap fra kommunal helhetlig ROS-analyse inngår.</li> <li>-Fortid (historie) og fremtid presenteres i analysene.</li> <li>-Usikkerhet i forbindelse med hendelser og utvikling inkluderes.</li> <li>-Informasjon tilknyttet kritiske samfunnsfunksjoners sårbarheter.</li> <li>-Det er hensyntatt at det er ulik forståelse av hva som er relevant kunnskap (epistemologi).</li> <li>-Fremkommer metodiske valg.</li> <li>-Det benyttes felles veiledere for fylkesROS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Avgrensninger i analysen.</li> <li>-Kjente/tidligere hendelser er tatt med.</li> <li>-Kjente hendelser fra andre fylker er tatt med</li> <li>-Aktuelle hendelser fra nasjonale ROS-analyser tas med.</li> <li>-Sannsynlighet kan beskrives kvalitativt for at budskap kan nå ut til en større målgruppe.</li> <li>-DSB har fra 2014 utgitt veiledere for fylkesROS. Flere embeter benytter seg av dem.</li> </ul>
FylkesROS bidrar til styrket samordning og samhandling mellom beredskapsaktører i fylket	Ja, jmf fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015) kap. IV, nr 3. og i tråd med rolle som regional samordningsmyndighet.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Sentrale beredskapsaktører i fylket representeres/inkluderes i fylkesROS-prosessen.</li> <li>-Aktørene i prosessen deler samme forståelse av risikoperspektiv som er lagt til grunn i analysen.</li> <li>-Aktørers ansvar, utfordringer og gjensidige avhengigheter er identifisert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Det fremkommer i analysen hvem som bidrar og inkluderes i prosessen.</li> <li>-Kapittel med begrepsdefinisjon og informasjon om forståelsen som ligger til grunn for risiko i analysen.</li> <li>-Det presenteres hvordan funnene skal brukes videre i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.</li> <li>-Eksempler på at funn fra</li> </ul>

			fylkesROS benyttes videre i eksempelvis forebyggende-, og beredskapsanalyser, oppfølgingsplaner, beredskapsplaner.
FylkesROS blir et grunnleggende dokument for samfunnssikkerhet og beredskap i fylket	Ja, jmf fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015) kap. IV, nr. 2, 3, 5 og i tråd med rolle og funksjon som sektormyndighet og veiledning.	<p>-FylkesROS er oppdatert og relevant.</p> <p>-Risiko og sårbarheter må kunne sees i sammenheng</p> <p>-Beslutningsgrunnlag for arbeid med samfunnssikkerhets og beredskap i fylket.</p> <p>-FylkesROS benyttes i innspill til kommunal beredskapsplikt.</p> <p>-Oversikt over regionale og lokale aktørers roller og ansvar i samfunnssikkerhets-, og beredskapsarbeidet</p> <p>-Funn fra fylkesROS overføres i videre arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i fylket.</p>	<p>-FylkesROS revideres i ulike frekvenser, men majoriteten hvert 4-6 år.</p> <p>-Tidspunkt forrige utgave ble lansert, og planlagt oppstart for neste utgave.</p> <p>-Analysens formål og eventuelle delmål presenteres.</p> <p>-Svakheter ved (del)analysen beskrives eksplisitt.</p> <p>-Flere fylkesmenn samarbeider med fylkeskommuner om ROS-prosjekt og eierskap.</p>
<p>FylkesROS skal kommunisere risiko og sårbarhet i fylket horisontalt til andre regionale aktører, etater samt eget embete, og vertikalt til lokalt og sentralt styringsnivå. Herunder også viderefremming av krav fra sentrale myndigheter.</p> <p>Videre bidra til at befolkningen kan få kjennskap til fylkets risiko- og sårbarhetsbilde</p>	<p>Ja, Jmf Fylkesmannsinstruks (1981) §§2 og 7; fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015) kap. IV og V.</p> <p>Nei, utledet gjennom rolle som informasjonsknutepunkt, sektormyndighet og ved at fylkesmannen skal virke til det beste for fylket. Eksempelvis, fylkesROS kan bli benyttet som informasjonsgrunnlag for kommunale og regionale planverk etter plan- og bygningsloven (2008).</p>	<p>-Målgruppen(e) for analysen er tydelig definert i analysen.</p> <p>-Informasjonsgrunnlag for sentrale myndigheter angående fylkets risiko og sårbarheter, utfordringer og muligheter.</p> <p>-Redegjørelse av metodiske valg og prosess.</p> <p>-FylkesROS er et offentlig tilgjengelig dokument.</p>	<p>-Gjennomført spesifikke vurderinger av metode, formuleringer av språk i forbindelse med målgruppens kjennetegn.</p> <p>-Kobling mellom ROS-analyser på ulike forvaltningsnivåer fremkommer.</p> <p>-Funn gjennom intervjuer viser at det er delte meninger i embetene om befolkningen er adressater for fylkesROS.</p> <p>-FylkesROS er i stor grad offentlig tilgjengelig for allmennheten.</p> <p>-Informasjon fra fylkesROS har blitt viderefremmet gjennom kommersiell media.</p>



Tabell 7: Behov fylkesROS skal dekke

## 4.5 Etske vurderinger

Et av kriteriene for kvalitativ forskning er at utvalget som deltar i forskningen samtykker til deltakelse. Det ble i forbindelse med forskningsprosjektet utformet et samtykkeskjema for informantene. Samtykkeskjemaet inneholdt informasjon om forskningsprosjektet og hva det ville si å delta som informant, herunder formålet med forskningsprosjektet, konsekvenser av deltakelse, anonymisering av informanter, hvordan personopplysninger og data ble oppbevart og håndtert, samt muligheten for tilbaketrekking av sitt samtykke under forskningsprosessen. *“Et gyldig samtykke krever at det er frivillig, spesifikt og informert, utvetydig, gitt gjennom en aktiv handling, dokumenterbart og like lett å avgi samtykke som å trekke tilbake”* (NSD, 2020). Det ble utfyllt meldeskjema for behandling av personopplysninger og sendt inn til Norsk senter for forskningsdata (NSD) den 21.01.2020 for godkjenning. Meldeskjemaet inneholdt informasjon om selve prosjektet, behandlingsansvar overfor personopplysninger, hvordan behandling av personopplysninger skulle foregå, tidsperioden personopplysningene lagres, når de slettes og hvilke personer som hadde tilgang til dataene. På bakgrunn av pandemisituasjonen våren 2020, anså vi det derfor nødvendig å justere problemstilling, metode og varighet på prosjektet. Det resulterte i at meldeskjema måtte oppdateres og sendes inn til regodkjenning hos NSD, samt at utvalget ble informert om endringene.

Et annet viktig aspekt ved forskningen gjort her, er muligheten for gjenkjennerbarhet og sensitivitet. Det har derimot ikke blitt innhentet sensitiv informasjon, men på bakgrunn av forskningens tematikk kan det antas at det faglige miljøet omkring samfunnsikkerhet og beredskap i tilknytning til fylkesmannsembetene til dels er transparent, uavhengig av geografisk tilhørighet. Med transparens menes det her at det er rimelig å anta at noen av informantene kan kjenne til hverandre. Etersom denne oppgaven vil anonymisere informantene, vil uttalelsene fra våre respondenter ikke kunne tilknyttes enkeltpersoner direkte. Videre har det blitt benyttet båndopptaker under intervjuene etter informert samtykke. *“Et lydopptak vil registrere hvordan stemmen til en person høres ut, noe som i seg selv er en personopplysning”* (NSD, 2019). Data har på bakgrunn av dette følgelig blitt oppbevart og

behandlet i samsvar med gjeldende lover og regler gjengitt i Datatilsynets veileder for lydopptak av samtaler (Datatilsynet, 2020).

Ivaretagelse av informantenes anonymitet innenfor de rammer som er gitt gjennom samtykkeskjema er svært viktig. Imidlertid har det medført et dilemma med tanke på å kunne fremstille resultatene våre slik at krav til etterprøvnbarhet og pålitelighet etterfølges. I metoden er det viktig at informasjon og informant fremstilles på den måten vi oppfatter det, men fra det etiske aspektet tilsier det at informantenes identitet må skjules av respekt for vedkommendes privatliv. Det etiske aspektet har blitt gitt prioritet fremfor fasilitering for etterprøvnbarhet. Dog har vi løst dette dilemmaet ved bruk av pseudonymisering. Denne løsningen underbygges av Thagaard (2013) som viser til at bruk av pseudonymer og koder også endrer fokus fra spesifikke situasjoner i dataen, til å bli mer observante på generaliserbare mønstre som fremkommer. Slik vil pseudonymisering også kunne hjelpe oss med en bedre forståelse av fenomenet.

#### 4.5.1 Validitet

Validitet, også omtalt som gyldighet, referer ifølge Thagaard (2013) til om tolkninger man kommer frem til representerer den virkeligheten som er studert. Videre om innsamlet data er relevant for å besvare oppgavens forskningsspørsmål og problemstilling (Dalland, 2017).

For å øke validiteten har det blitt gjennomført dokumentanalyse av fylkesROS, supplert med 12 intervjuer, og bruk av relevant litteratur. Ved å ta i bruk flere metoder for innsamling av data har dette styrket datamaterialets gyldighet, blant annet gjennom å intervju flere aktører med tilknytning til fylkesROS-prosessen, samt medlemmer av fylkesberedskapsrådet. Dette er aktører som til daglig jobber med samfunnssikkerhet og beredskap, og som sitter på den ønskede og mest relevante informasjonen. I mellomtiden kan validiteten i studiet ha blitt svekket ved vår analyse av dokumentene. Som forskere kan vi ha feiltolket innhold, eller ilagt alternative betydninger i det skriftlige materialet. Dette har vi derimot demmet opp for ved å diskutere våre tolkninger og funn, i tillegg til å foreta kildekritiske vurderinger gjennom prosessen (Grønmo 2016) som vist til i delkapittel 4.3.1.

Fylkesmannsembetene har i dette studiet vært viktige informanter gjennom å bidra med unik kunnskap og innsikt om fylkesROS. En kritikk som kan rettes mot oppgavens validitet er at

ikke alle fylkesROS utgitt etter 2010 inngår i studien, da det var fire utgaver som ikke ble funnet gjennom innsamling av fylkesROS: Hedmark, 2013; Sogn og Fjordane, 2013; Vestfold, 2012 og Troms 2010. Validitet er viktig for oppgaven, og har blitt hensyntatt i hele utformingen av studiet. Oppgavens tema og problemstilling har vært ledende for innsamling av data. Videre har økt kunnskap om temaet gjennom hele prosessen bidratt til å spisse problemstillingen underveis.

#### 4.5.2 Reliabilitet

Reliabilitet, også omtalt som pålitelighet, viser til koblingen mellom funn i empirien, analyse og resultatet av forskningen, og i hvilken grad en studie kan etterprøves (Thagaard, 2013; Dalland, 2017). Grønmo (2016) påpeker at reliabilitet i kvalitativ forskning ikke nødvendigvis handler om etterprøvbarhet, men på kvaliteten av innhentet data. Gjennom forskningsprosessen kan reliabilitet reduseres på bakgrunn av ulike forhold. Eksempelvis kvalitet på gjennomføring av intervju, eller subjektive forhold ved forskerne selv som vi ikke nødvendigvis er klar over. Ingen intervjusituasjoner er like, og vil blant annet preges av forholdet mellom forsker og informant. Dette kan ha påvirket forskningens reliabilitet ved hvordan vi som forskere tolker dataene. Vi har ikke tilknytning til sektoren utover oppgaven, og det kan ansees som en styrke da vi ikke har vært predisponerte for spesielle forestillinger eller bestemte synspunkt knyttet til området.

Ifølge Thagaard (2013) kan forsker ved å benytte lydopptaker i intervjusituasjon styrke reliabilitet. Gjennom bruk av lydopptaker har vi forsikret at uttalelser fra informanter har vært riktige. Derimot kan forhold som kvalitet på lyd, forståelsen av spørsmålet hos informanter, og forståelsen av svar hos forsker, samt mulige feil ved transkribering påvirke reliabilitet. Vi har gjennom å stille oppfølgings- og oppklarings spørsmål i intervjusituasjon, delta sammen i transkribering og tolkning av data, forsøkt å forebygge slike feilkilder. Som tidligere nevnt har vi benyttet Skype i gjennomføringen av intervjuer. Det kan ha påvirket forskningens reliabilitet.

En ytterligere styrke ved forskningen har vært bruken av offentlig tilgjengelige dokumenter. Dette betyr at andre forskere vil ha tilgang til samme materiale som oss, og kan dermed utforske samme tema med de samme forutsetningene vi har hatt. Dette er en styrke i forskningens

pålitelighet. Derimot kan benyttelsen av intervjuer som et supplement vanskeliggjøre andre forskeres muligheter til å replisere våre metoder. Intervjuer er knyttet opp mot våre spørsmål og fortolkninger, i tillegg til at spørsmål har blitt endret underveis.

Ved å gjøre forskningsprosessen mest mulig transparent søker vi å øke forskningen pålitelighet, imidlertid settes det her begrensninger gjennom blant annet informantenes rett til anonymitet.

#### 4.5.3 Overførbarhet

Forskningsprosjektet har tatt for seg alle åpent tilgjengelige fylkesROS-analyser fra 2010 til våren 2020, og baserer seg på alle embeter i Norge. Sånn sett vil også funnene kunne overføres til samtlige fylkesmannsembeter. Yin (2018) viser til at generalisering kan deles mellom statistisk-, og analytisk generalisering. Funn basert på informanter fra regionalt og lokalt nivå er tilknyttet Agder, og vil ikke nødvendigvis være representative for andre fylkesmannsembeter da det foreligger variasjoner mellom geografiske, demografiske og andre forhold i de ulike norske fylkene. Overførbarhet av funn i vår studie kan sees på som et bidrag inn mot en analytisk generalisering.

### 4.6 Metodiske styrker og svakheter

Som nevnt tidligere i kapittelet er det flere ulike metoder og fremgangsmåter for å samle inn data i forskningsøyemed. Det foreligger styrker og svakheter tilknyttet alle metodikker. I vår studie kunnet tilskudd av kvantitative metoder (triangulering) vært benyttet for å styrke forskningen. Kvalitativ forskningsmetode baserer seg på forholdet mellom forsker og informant, hvor forskeren selv blir deltakende (i varierende grad) (Thagaard, 2013). Tolkning og forståelse av data kan bli preget av forskerens subjektivitet, og er dermed mer utsatt for feiltolkninger i en intervjusituasjon. Ved at studiet har innhentet data fra dokumenter, supplert med datagenerering i form av intervjuer, har dette demmet opp for eventuelle feiltolkninger. Videre har det bidratt med å se etter sammenhenger i datamaterialet, samt gitt en dypere forståelse i temaet for å kunne besvare problemstillingen. Kvalitativ metode ansees som den mest hensiktsmessige metoden for å gjøre dette. Kvalitativ metode representerer en styrke fordi det produserer mer utfyllende dybdeinformasjon enn vi ville fått ved en kvantitativ tilnærming. Kombinert med en abduktiv tilnærming har dette også tillatt en veksling mellom teori og empiri. Metodisk sett er dette en styrke i studien. En annen styrke er at vi har vært to forskere som har diskutert innsamlet data og analysen av dette. Én forsker ville tolket innsamlet

datamateriale basert på egne erfaringer og inntrykk. Ved å være to forskere har vi redusert sannsynligheten for misforståelser ytterligere ved å kryssjekke egne forståelser med hverandre.

En annen styrke i dette studiet er fleksibiliteten i vårt forskningsopplegg ved å bruke skype for å intervju informanter. Dog kan mangel på kamera i intervjusituasjoner ha ført til misforståelser ved at vi ikke har kunnet tolke kroppsspråket til informanter. På en annen side kan informanter ha blitt mer trygge i intervjusituasjonen når de ikke kunne vises på kamera. Kamera kan for noen være et forstyrrelsesmoment.

Ved å benytte dokumenter fra åpent tilgjengelige kilder er datamateriale fra dokumentstudien tilgjengelig også for andre. Imidlertid har det også begrenset vårt datagrunnlag noe ved ikke å inkludere fylkesROS-analyser som er utilgjengelige gjennom åpent søk på internett. Ytterligere har vi i studiet ikke fått tilgang til fylkesROS fra de nye embetene Oslo & Viken, Vestland og Innlandet. Dokumentstudiet muliggjorde kartlegging av fylkesmannsembetenes krav for fylkesROS, metodiske bruk og prosess, bruk av definisjoner og forståelse av risiko, hovedmålgrupper, formål og involvering av aktører fordelt over ulike deler av landet og over et tidsintervall på ti år. Dette kunne også blitt utforsket gjennom intervju. Videre kan dokumentanalysen ha vært preget av et ubevisst bias.

Vi fikk tilgang på informanter fra fire av ti nåværende fylkesmannsembeter. Det ble sendt ut invitasjon om deltakelse til samtlige embeter, men i lys av koronasituasjonen hadde en rekke embeter ikke kapasitet eller ressurser til å bidra inn i forskningsprosjektet. Deltakelse fra alle embetene ville kunne styrket vår metode og funn, og gitt mer representativ data. Informantenes erfaring og ekspertise på området har gjennom kvalitative tilskudd styrket grunnlaget for oppgavens data ved å belyse ytterligere forhold funnet i dokumentstudien. Ved å benytte informanter fra ulike forvaltningsnivå har vi kunne utforske fylkesROS praktiske betydning for aktører på sentralt og lokalt nivå. En svakhet ved at informantene fra regionalt-, (utenom fylkesmannsembetene) og lokalt nivå er deres lokale tilhørighet til Agder. Funnene fra disse intervjuene er dermed ikke nødvendigvis representative for andre fylkesmannsembeter. Videre ble det også sendt forespørsel om deltakelse til justis- og beredskapsdepartementet. Heller ikke JD hadde kapasitet til å delta i studiet på daværende tidspunkt, og de ba oss ta kontakt med DSB siden embetsstyring og veilederkompetansen med videre er delegert dem.

Metodiske valg og avhengighet til informanter viste seg å være sårbart når COVID-19 pandemien nådde landet, og Norge stengte ned. Det påvirket også tidshorisonten for gjennomføring av forskningsprosjektet og forkortet tiden vi hadde til rådighet med omtrent én måned (januar-juni / april-august).

## 5. Empiri / Resultat og sammenstilling

I følgende kapittel presenteres de funn som sammen med det teoretiske rammeverket presentert i kapittel 3 danner grunnlaget for å besvare problemstillingen *“På hvilken måte bidrar fylkesROS til at fylkesmannen dekker de mål og funksjoner embetene har i kraft av sine roller med tanke på samfunnssikkerhetsarbeidet i de norske fylker?”*

Strukturen i empirikapittelet tar utgangspunkt i de identifiserte behov fylkesROS skal dekke (kapittel 2). I kjølvannet av kapittelets innledning vil funn innen behovet “kartlegging av risiko- og sårbarhet i fylket” presenteres i delkapittel 5.1. Videre følger funn omhandlende “FylkesROS og samordning av regionale beredskapsaktører i delkapittel 5.2, etterfulgt av delkapittel 5.3: “FylkesROS som grunnleggende dokument for samfunnssikkerhet og beredskap i fylket”. Delkapittel 5.4 ser nærmere på “Vertikal og horisontal risikokommunikasjon”. I kjølvannet av hvert delkapittel følger en oppsummering. Det er for øvrig ikke alltid like klare skiller mellom funnene, da de kan gli over i hverandre, og være relevante for flere av de behov en fylkesROS skal dekke.

### 5.1 Kartlegging av risiko og sårbarhet i fylket

#### 5.1.1 Informasjon om fylket og tilhørende særegenheter presenteres

De ulike embetenes saksområder er prinsipielt sammenfallende hva angår forvaltningsoppgaver. Ettersom fylkesmennene er organisert ut fra generalistprinsippet innebærer dette utøvelse av samme myndighet med like oppgaver fra overordnede forvaltningsorganer. Det samme gjelder krav til utarbeidelse av fylkesROS. Det kan dog være store variasjoner mellom Norges 11 fylker, og tilhørende 10 fylkesmannsembeter. Geografiske, demografiske og nærings- og kommunemessige ulikheter, sammen med hvert embetes enkelte organisatoriske kompleksitet, er alle forhold som vil prege arbeidsmåte og prioriteringer, samt

fylkesmannens tilnærming til oppgaveløsning og problemstillinger relatert til samfunnssikkerhet (Kapittel 2.2.; Regjeringen, 1995).

Som et ledd i gjennomføring av fylkesROS-prosessen fremhever DSBs veiledere fra 2014, 2016 og 2020 at arbeidet med analysen bør starte med innhenting av informasjon om karakteristikk ved fylket som har betydning for den videre vurderingen av risiko og sårbarhet. Denne informasjonen kan være særegenheter i form av forhold som demografi og meteorologi med forventede utslag av klimaendringer, næringsvirksomheter med risikopotensial, beredskapsressurser, geologiske forhold og kritiske samfunnsfunksjoner og infrastrukturer. Eksemplene fra veilederne er ikke uttømmende. I veileder for fylkesROS (2020) påpeker DSB at informasjonen bør gi grunnlag for en beskrivelse av fylket, samt kartleggingen av hvilke farer og trusler som kan påvirke fylket som et system. Det anbefales i denne utgaven at det gis en systembeskrivelse for å danne seg et overblikk over analyseobjektet og deres gjensidige avhengigheter (DSB, 2020, s. 23).

I gjennomgangen av embetenes fylkesROS fremkommer det at presentasjon om forhold som er særegne for de ulike fylkene varierer. Det foreligger to hovedtrekk for presentasjon av fylket. Det første er som foreslått i DSBs veiledere, en innledende beskrivelse av fylkets særtrekk og karakteristika som kan ha påvirkning på risiko. Det andre er at fylkets karakteristikk ikke tildeles et eget kapittel eller avsnitt, men innbakes i hver delanalyse (eksempelvis scenario). Her blir de karakteristikk ved fylket som har betydning for vurderinger av det enkelte scenario med tilhørende risiko presentert. Det forekommer også kombinasjoner (Rogaland, 2013; Hordaland, 2015; Agder, 2017). Underliggende har dokumentstudien i tillegg identifisert to ytterliggende kategorier. Det foreligger ikke noen beskrivelse av fylkene i fylkesROS for Nordland (2019) og Trøndelag (2014; 2019). FylkesROS for Oppland (2014; 2018) beskriver ikke fylket direkte, men gjennom samfunnssikkerhet- og beredskapsaktørers ressurser i fylket. På den måten beskriver de fylket på andre premisser enn de generelle trekkene som veilederne til DSB trekker frem. Av disse utgavene fremstår Oppland (2014) som den mest omfattende og detaljerte. Dermed fremstår beskrivelsen også som en presentasjon av beredskapskapasiteter i fylket.

#### 5.1.1.1 Kritisk infrastruktur, -samfunnsfunksjoner og sårbarhet

FylkesROS skal etter krav inneholde “*omtale av svikt i kritiske samfunnsfunksjoner*” (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015, kommentarer til kap. IV). I gjennomgang av foreliggende fylkesROS de siste ti årene peker funn på at ovennevnte krav inkluderes i analyser på ulike måter. Det dannes et bilde av at Fylkesmannsembetene har løst dette på følgende tre måter:

1. Kritiske samfunnsfunksjoner omtales overordnet. I analysene vises det til at analyserte konsekvenser av en hendelse/scenario kan påvirke kritiske samfunnsfunksjoner, men utdypes ikke særlig videre. (Trøndelag, 2014; Telemark, 2016).
2. Kritiske samfunnsfunksjoner, sårbarheter og medførende mulige konsekvenser innbakes i analysene (Buskerud, 2015; Oslo og Akershus, 2016; Agder, 2017; Østfold, 2017; Trøndelag, 2019; Nordland, 2015; 2019).
3. Har i fylkesROS tildelt kritisk infrastruktur og/eller -samfunnsfunksjoner eget kapittel (Agder, 2011; Nordland, 2011; Rogaland, 2013; Troms, 2016; Sogn og Fjordane, 2017; Vestfold, 2017; Rogaland, 2018; Hedmark, 2018; Troms og Finnmark, 2019; Vestfold og Telemark, 2020).

Eksempelvis er kritiske samfunnsfunksjoner kun nevnt to ganger i ROS Trøndelag (2014), begge i forbindelse med energiknapphet. For øvrig påpekes det at denne utgaven ble publisert før Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks trådte i kraft i 2015. Telemark (2016) gir noen korte omtaler av sårbarheter og mulige årsaker til svikt i kritiske samfunnsfunksjoner.

Nordland (2019) har gjort egne sårbarhetsanalyser med hensikt å identifisere hvordan ti kritiske samfunnsfunksjoner rammes eller påvirkes av ulike hendelser. De kritiske samfunnsfunksjonene omtalt i analysen er forsyning (mat og medisiner, drivstoff, strøm, vann og avløp), husly og varme, fremkommelighet/transport av personer og gods, nød- og redningstjeneste, kriseledelse og krisehåndtering og helse- og omsorgstjenester (Nordland, 2019, s.4). Vedrørende sårbarhet forbinder Informant Nordland begrepet sammen med sårbarhetsvurderingene gjort opp mot kritiske samfunnsfunksjoner:

Vi ser jo litt på hvordan ulike ting blir påvirket av en hendelse. Og det vi har brukt på sårbarhetsvurderingene våre går jo på kritiske samfunnsfunksjoner og hvordan de blir påvirket av en hendelse, og det er noe vi innførte nytt egentlig i siste ROS-analysen.



Det var jo å prøve å sette trafikklys på hvordan vi anså at de ulike kritiske samfunnsfunksjonene blir utfordret av de ulike hendelsene, og det gjør jo at vi får scenarioer som strømbrudd som treffer hele samfunnet, og som gir en høy sårbarhet i de ulike sektorene. Mens du har sånn type skipsforlis som ikke påvirker kritiske samfunnsfunksjoner i det hele tatt, utenom kriseledelse da. Og det var jo en liten vekker å se hvordan vi skal jobbe videre med denne type problematikk. Det er jo en vurdering som ikke er bakt inn i den konsekvensvurderingen. Den linken mellom sårbarhet og risiko er ikke nødvendigvis rett frem (Informant Nordland).

### 5.1.2 Inkludering av informasjon og kunnskap fra kommunal helhetlig ROS-analyse

Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015, kap. IV, nr.1) pålegger fylkesmannen å benytte kunnskap fra kommunenes helhetlige ROS-analyser i utarbeidelsen av sin fylkesROS. Videre i kommentarer til kapittel IV fremkommer det at fylkesROS skal fungere som en felles plattform for regionale aktører og fylkesmannens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. I den forbindelse skal «Fylkesmannen utarbeide fylkesROS i tråd med DSBs veileder» (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015, kommentarer til kap. IV). DSBs veileder for fylkesROS (2014; 2016c; 2020) viser også til at kommunale helhetlige ROS-analyser kan være kilder til informasjon for fylkesROS. Informant fra Fylkesmannen i Agder forteller at veileder fra DSB i stor grad blir fulgt, og påpeker at:

[...] det er viktig at man har en rød tråd knyttet til veilederne i forhold til det å ha en mest mulig enhetlig tilnærming til gjennomføring av ROS, og kall det kvalitetssikring i embetene. Samtidig så sier jo en veileder bør og ikke skal, slik at man har jo en frihet til å kunne tolke eller tillegge egne vurderinger knyttet til utformingen av en ROS (Informant Agder).

Under gjennomgangen av embetenes fylkesROS fremkommer det få direkte merknader om at kunnskap fra helhetlig ROS fra kommuner har blitt benyttet i gjennomføringen av ROSene. Én av dem som viser til dette stammer fra ROS Trøndelag 2014 i beskrivelse av metodikk og prosess for analysen, fremstilt i en tabell: *“Datainnsamlingen har foregått i iterative prosesser iverksatt og drevet av prosjektgruppen og ledet av fylkesberedskapssjefene i Nord- og Sør-*

*Trøndelag. Tabellen under gir en oversikt over data og informasjon som er lagt til grunn for fylkes-ROS 2014*” (Trøndelag, 2014, s. 11). I tillegg til å spesifisere at informasjonsgrunnlaget blant annet stammer fra kommunale risiko- og sårbarhetsanalyser, viser de også til at dette har foregått gjennom møte- og tilsynsvirksomhet, veiledning og dialog med kommunene. Samme tabell gjengis for øvrig i ROS Trøndelag 2019, i et eget separat vedlegg med informasjon om arbeidsbeskrivelse og metodikk. Det er imidlertid verdt å merke seg at dataene fra de kommunale helhetlige ROS-analysene som er lagt til grunn i denne analysen stammer fra ROS Trøndelag 2014. ROS Telemark 2016 viser på sin side til følgende: *“Det er gjennomført nyere risiko- og sårbarhetsanalyser i 17 av 18 kommuner i Telemark” [...] “Analysene er basert på god lokalkunnskap og er et viktig grunnlag for fylkes-ROS”* (Telemark, 2016, s. 9). Videre fremkommer det i analysen:

Basert på de kommunale risiko- og sårbarhetsanalysene, nasjonalt risikobilde, historiske hendelser i Telemark, relevante hendelser utenfor Telemark, samt kriterier for avgrensning av hva som er å regne som regionale hendelser jf. kapittel 6, er det valgt å analysere 19 scenarier (Telemark, 2016, s. 13).

Vestfold og Telemark (2020) redegjør for sammenhengen mellom kommunalt og regionalt risikobilde i eget vedlegg, og at fylkeROS involverte de hendelser kommunene i Vestfold og Telemark bedømte til å være de mest relevante.

Basert på de funn dette studiet har gjort, finner vi ikke mange direkte henvisninger til bruk av kommunale helhetlige ROS-analyser i utarbeidelsen av embetenes fylkesROS. Derimot har man funnet flere indirekte indikasjoner der kommunale aktører har blitt involvert i ROS-prosessen gjennom deltakelse i styringsgrupper, arbeidsgrupper og høringsrunder. Blant annet viser ROS Nordland (2015) til at et høringsutkast på den tiden ble presentert på Beredskapskonferansen for kommunene, og at det senere kom høringsuttalelser fra fem kommuner. I oppdatert ROS (Nordland, 2019) presenteres det derimot ingen informasjon relatert til kommunal inkludering, eller bruk av helhetlig kommunal ROS. Videre viser også noen embeter til metodikk fra DSBs veileder for helhetlig kommunal ROS for å sikre relevans for kommunene i fylkesROS. Blant annet forteller Fylkesmannen i Agder at det benyttes andre veiledende dokumenter enn veileder for fylkesROS: *“Ja, kanskje i like stor grad også veileder*

*for kommunal ROS, for jeg tror det er veldig viktig at man er bevisste på hva kommunene forholder seg til i utformingen av det [ROS-analyse]” (Informant Agder). Noen fylkesROS viser også til at kommuner har bidratt gjennom faglige innspill. I ROS Oslo & Akershus (2016) fremkommer det ikke hvorvidt kommuner har blitt inkludert i en arbeids- eller styringsgruppe, men det står skrevet at eksterne aktører har bidratt med relevant faglig informasjon: [...] “Skedsmo kommune har bidratt med innspill til scenarioet som omhandler flom på Lillestrøm” (Oslo & Akershus, 2016, s. 11). En gjennomgående trend er likevel at kommunale aktører inkluderes i arbeidsgrupper og styringsgrupper.*

På spørsmål til Fylkesmannen i Nordland om ulike risikotilnærming i fylkene vil kunne føre til svekket beredskap, svarer vedkommende nei. Informanten gjør et poeng ut av dette ved å presisere at man for eksempelvis ikke kan samle sammen alle fylkesROSene og aggregere dem opp for å lage et nasjonalt, representativt risikobilde. I utstrekningen av poenget presenteres følgende:

På samme måte som at du ville fått et problem hvis du tok de kommunale ROS-analysene og prøvde å lage et bilde av fylket ut ifra det. For det blir veldig forskjellig hvordan kommunene har tilnærmet seg problematikken. Og det blir jo også litt på hva man har som utgangspunkt når man lager ROS-analysen. Vi har jo lent oss på det nasjonale risikobildet. Kanskje mer enn mot det kommunene har laget fordi det er jo litt kvalitetsmessige forskjeller i kommunene for å si det sånn (Informant Nordland).

Informant fra Arendal kommune forteller på spørsmål om deres kommune bidrar med sine analyser inn mot fylkesROS at det ikke skjer aktivt: *“Det er mulig at det har blitt gjort passivt ved at de som har jobbet med fylkesROS har sett på våre vurderinger, men tror aldri vi har fått noen forespørsler om det” (Informant Arendal).*

### 5.1.3 Metodisk fremgangsmåte for å kartlegge risikoen i fylkene

Sammenhengen mellom de ulike offentlige forvaltningsnivåer i arbeidet med samfunnssikkerhet fremstilles i Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks. Det presiseres blant annet:

Det går en linje i samfunnssikkerhetsarbeidet fra kommunen, via fylkesmannen og regionale samfunnssikkerhetsaktører til strategisk sentral krisehåndtering. For at dette skal fungere optimalt må det etableres en forutsigbar og lik praksis over hele landet. For å ivareta denne linjen presiserer instruksen fylkesmannens kontinuerlige regionale samordningsansvar innen samfunnssikkerhet og beredskap (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015, kommentarer til kap. I).

Som presentert i delkapittel 5.1.2, skal fylkesROS utarbeides i tråd med DSBs veileder slik fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks pålegger. Dog vektla informant fra Fylkesmannen i Agder at veiledere er et rådgivende dokument, og at det på den måten gir embetene et skjønnsmessig spillerom i utformingen av en fylkesROS. Dette skjønnsmessige spillerommet, knyttet opp mot fylkesmennes ulikheter som belyst innledningsvis i delkapittel 5.1.1, ser ut til å farge embetenes forhold til metodiske valg i kartlegging av risiko i fylkene. FylkesROS Sogn og Fjordane (2017, s.7) viser til at det ikke foreligger enhetlig krav til metodikk, oppsett av rapport m.m. i tilknytning ROS-analyser i offentlig forvaltning. Resultatet er at det ikke uten videre tegnes en tydelig linje mellom lokale, regionale og nasjonale ROS-analyser. Fra informant hos Fylkesmannen i Nordland fremkommer det at de i liten grad benyttet veileder i revisjon av siste fylkesROS. Informant utdyper så:

Litt usikker på hva som har blitt gjort før da, men vi har vel brukt litt metodikk i forhold til dette her med, altså. Vi bruker veilederen på forhold til å vurdere sannsynlighet og hva vi ser på av konsekvensområder, men vi har stilt oss veldig fritt i forhold til hvordan vi har oppsettet av dette og metodikken og så videre (Informant Nordland).

Informant Vestland forteller at de støtter seg på DSBs metodikk i veiledere, men påpeker at de likevel ikke følger denne metodikken fullt ut: *“Når jeg sier at vi støtter oss veldig på DSB så bruker vi likevel ikke helt deres metode, i og med at vi først lager et veldig overordnet dokument som er en slags risikokartlegging. Så vil vi senere gjennomføre [...] scenario og analyser”* (Informant Vestland).

Jamfør veiledere (DSB,2014b; 2016c) for fylkesROS, viser begge til NS-ISO 31000 (helhetlig risikostyringsprosess) som en metodisk tilnærming til ROS-prosessen, fordelt på fem steg:

1. Beskrive analyseobjektet og identifisere uønskede hendelser
2. Definere samfunnsverdier og konsekvenstyper
3. Kartlegge kritiske samfunnsfunksjoner
4. Vurdere risiko, sannsynlighet, konsekvenser og sårbarhet
5. Presentere og evaluere risiko og sårbarhet

*Tabell 8: Helhetlig risikostyringsprosess etter DSBs veiledere (DSB, 2014b, s. 16; DSB. 2016c, s. 14)*

Videre understrekes det at ut ifra identifiserte risikoområder velges det ut noen hendelser som analyseres grundigere. Disse hendelsene kan enten være generelle, eller beskrives som helt konkrete scenarioer (DSB, 2014b, s. 16; DSB. 2016c, s. 14). DSBs veileder fra 2020 beskriver en annen tilnærming til analyseprosessen hvor vurderinger av sårbarhet, sannsynlighet, konsekvens, usikkerhet, styrbarhet og overførbarhet inngår i ROS-prosessen. Fokuset i denne veilederen rettes dessuten mot scenarioanalyse (DSB, 2020, s. 21-23).

I stor grad benyttes det kvalitativ analysemetodikk i utarbeidelse av fylkesROS (Agder, 2011; 2017; Buskerud, 2015; Sogn og Fjordane, 2017; Møre og Romsdal, 2017; Nordland, 2011; 2015; 2019; Rogaland, 2013; 2018; Troms, 2016; Troms og Finnmark, 2019; Trøndelag, 2014; 2019; Vestfold, 2017). Videre viser flere fylkesROS eksplisitt til at valgt metode er grovanalyse (Rogaland, 2013; Hordaland, 2015; Oppland, 2017). Rogaland (2013) benytter så videre “temaROS” for å gjøre dypdykk i funn fra grovanalysen. fremgangsmåten er i stor grad lik som grovanalysen. Rogaland (2018) har tatt i bruk metodikken fra DSBs analyse av nasjonalt risikobilde fra 2014.

Veileder for fylkesROS (DSB, 2014;2016) oppgis som bakgrunn for metodevalg (Østfold, 2017; Rogaland, 2018; Troms, 2016; Vestfold og Telemark, 2020).

Flere analyser viser til en kombinasjon av metodikk presentert i DSBs veiledere for helhetlig kommunal ROS-analyse (2014), fylkesROS (2014;2016) (Trøndelag, 2014; 2019) og Nasjonalt risikobilde (DSB, 2014) (Oppland, 2017; Troms, 2016).

Hordaland (2015) og Trøndelag (2014;2019) viser også til at de benytter NS 5814:2008 som utgangspunkt i metodikk. Funnene indikerer at det benyttes ulike metodiske tilnærminger og kombinasjoner av flere metodiske veiledere i fremgangsmåten for utarbeidelse av fylkesROS. I kjølvannet av dokumentgjennomgangen vedrørende analysemetodikk, viser funnene at det i all hovedsak er benyttet frekvensvurderinger for å fremstille sannsynlighet tilknyttet risikovurderinger. I tillegg blir frekvensanslagene i noen analyser omregnet til prosent for årlig inntreffe. Unntaksvis ser man at fylkesROS Møre og Romsdal (2017), fylkesROS Sogn og Fjordane (2017), og fylkesROS Agder (2011; 2017) fremstiller sannsynlighetsvurderinger kvalitativt, eksempelvis ved å bruke størrelser som “lite sannsynlig” “sannsynlig” og “svært sannsynlig”. FylkesROS Agder (2017) gir et samlet risikobilde hvor sannsynlighetene for risikoområdene har blitt vurdert på en skala fra “mindre sannsynlig” til “svært sannsynlig”.

Gjennomgang av fylkeROS viser til at utarbeidelse av scenario benyttes i stor grad. Enten som utgangspunkt for hele fylkesROS, eksempelvis Nordland (2019), eller som supplement til analysene (Sogn og Fjordane, 2017; Rogaland, 2018). I fylkesROS for Hedmark (2018) og Møre og Romsdal (2017) benyttes det ikke scenario. Andre fylkesROS (Agder, 2017; Østfold, 2017; Trøndelag, 2019) tar utgangspunkt i scenario, eller omtaler scenario. Imidlertid har scenarioene blitt gjort mer generelle (Østfold, 2019; Trøndelag, 2019), så de fremstår som hendelsesanalyser mer enn en scenariobasert analyse. Agder (2017) beskriver ikke fremgangsmåten for sine scenarioanalyser, og scenariobeskrivelser fremstår som svært kortfattet. Et eksempel illustrerer dette i forbindelse med risikoområdet “Atomulykke”:

Lokal hendelse som utvikler seg over tid: Selv om kontrollen på strålekilder nasjonalt er god, så kan det fra tid til annen bli innlevert radioaktive kilder ved lokale avfallsanlegg i forbindelse med innlevering av f.eks. skrap materiale. Scenarioet gjelder for alle kommuner (Agder, 2017, s.43).

#### 5.1.4 Usikkerhet i forbindelse med hendelser og utvikling

Gjennom intervjuer og dokumentstudier dannes det et unisont bilde av at risiko omhandler fremtiden. Videre at det ved prediksjoner av fremtiden alltid medfølger usikkerhet. Usikkerhet knyttes til både om hendelser vil inntreffe, og konsekvensene som medfølger. Oppland (2018) argumenterer for at vurdering av usikkerhet kan hjelpe beslutningstakere med å prioritere

hvilke risikoer som skal styres. Trøndelag (2014; 2019) viser til at risikoanalyser ikke er en “eksakt vitenskap, og alle vurderinger er gjort kvalitativt i prosjektgruppen” (Trøndelag, 2014, s.14; 2019, Vedlegg B, s.11).

Vurdering av usikkerhet i fylkesROS gjennomføres i flere embeter. Vurderingen gjennomføres kvalitativt, og i stor grad med utgangspunkt i kunnskapsgrunnet for analysen, basert på flere indikatorer gjengitt i fylkesROS-analyser og DSBs veiledere:

- Tilgang til relevant data og erfaringer.

- Forståelsen av hendelsen som analyseres, altså hvor kjent er fenomenet.

- Hvor stor grad av enighet foreligger mellom analysedeltakerne (Nordland 2015; 2019; Buskerud 2015; Oslo og Akershus 2016; Vestfold, 2017; Telemark 2016; Oppland 2018; Rogaland 2018; Vestfold og Telemark 2020; DSB, 2014a; DSB, 2020).

Embetene Agder (2011; 2017) og Finnmark (2014) har presentert “Den ukjente hendelsen”. Usikkerheten omhandlende fremtiden vil vanskeliggjøre at fylkesROS klarer å ta for seg alle tenkelige hendelser. Det påpekes at samfunnet er i stadig endring, og dermed vil det både oppstå og oppdages risiko som tidligere ikke er identifisert og vurdert. På spørsmål angående den ukjente hendelsens plass i Agders ROS-analyser, svarer Informant Agder: “*kall det gjerne en tidlig bevisstgjøring av usikkerhetsbegrepet*”.

#### 5.1.4.1 Historie og fremtid representeres i analysene

Knyttet til fremtid i analyser og mulige hendelser, viser ovennevnte funn at dette i stor grad er representert ved et sammenfallende syn på at risiko omhandler fremtiden. Dette viser til at embetene ønsker å predikere en mulig fremtid basert på en erkjennelse av det foreligger begrensninger i kunnskapsgrunnet. Ser man på bruk av historikk, anvender de fleste embetene historisk data i form av statistikk og erfaringer. Eksempelvis fra fylkesberedskapsråd, inviterte bidragsytere, kommunale analyser, databaser og erfaringer fra eksterne og interne aktører, herunder blant annet NVE og vegvesenet. Oppland (2018) viser i sin analyse til at masseankomst av mennesker, eksempelvis flyktningkrisen 2015, kan sammenlignes med lignende historiske hendelser som i 1998 og 1999 da Norge tok imot flyktninger fra Kosovo. Basert på disse historiske forekomstene, estimeres det i analysen til at en slik hendelse kan forventes å inntreffe én gang hvert tiende til 50. år (Oppland, 2018, vedlegg 1, s. 207).

Historiske data i forbindelse med vær og temperatur, samt fremtidige forventede utslag av klimaendringer er også noe som trekkes frem i en del analyser (Nordland 2011; Buskerud 2015; Hordaland 2015; Rogaland 2013; 2018; Troms 2016; Troms og Finnmark 2019; Agder 2011; 2017; Hedmark 2018). Dokumentgjennomgangen peker også på at en rekke embeter avlutningsvis skisserer veien videre ved å vise til hvordan ROS-analysen skal bli brukt frem til neste revisjon, herunder blant annet utarbeidelse av oppfølgingsplan. Det fremkommer at flere Fylkesmannsembeter tilstreber å gjennomføre/oppdatere en scenarioanalyse og følge opp fylkesROS årlig (Troms, 2016; Agder, 2017; Sogn og Fjordane, 2017; Rogaland, 2018; Vestfold og Telemark, 2020). Rogaland (2018) skriver blant annet:

Som ein del av Fylkesmannen si oppfølging av fylkesROSen skal vi i dei kommande åra utarbeide eit nytt scenario årleg, med mål om å halda analysen levande. Dei nye scenario som skal utviklast vil ta utgangspunkt i den avdekte risikoen i ROS-analysen. Saman med Fylkesberedskapsrådet vi vil òg vurdere andre moglege scenario som kan leggjast til analysen fram mot neste hovudrevisjon i 2021 (s. 238).

Krav om utarbeidelse av en oppfølgingsplan på bakgrunn av fylkesROS, samt årlig oppdatering er for øvrig forankret i Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015) kapittel IV.

### 5.1.5 Oppsummering

På bakgrunn av ovennevnte empiri peker funn på to hovedtrekk ved inkludering av informasjon om fylket og dets særegenheter:

- Det gis en innledende beskrivelse av fylkets særtrekk som kan ha påvirkning på risiko og sårbarheter.
- Karakteristikk ved fylket tildeles ikke eget kapittel, men bakes inn i hver delanalyse, eksempelvis i scenarioer. Dette er karakteristikk som har betydning for vurderinger av det enkelte scenario og tilhørende risiko.

Kombinasjoner av disse to presentasjonsmåtene har også blitt identifisert, i tillegg til to underliggende kategorier som skiller seg ut fra hovedtrekkene i analysene. Vedrørende omtale av svikt i kritiske samfunnsfunksjoner i fylkesROS har det her blitt identifisert tre ulike måter å etterkomme dette kravet på. Funnene viser til en divergerende måte å imøtekomme kravet om omtale av svikt tilknyttet kritisk infrastruktur i de ulike fylkesROS-utgavene.



På bakgrunn av ovennevnte funn er det vanskelig å si konkret i hvilken grad kommunal helhetlig ROS har blitt benyttet som et kunnskapsgrunnlag i utarbeidelsen av fylkesROSene dette studiet har analysert da det i de fleste fylkesROS ikke fremkommer direkte merknader. Unntaket er ROS Trøndelag (2014; 2019) og ROS Telemark (2016) og Vestfold og Telemark (2020) som viser til at deres fylkesROS har inkludert informasjon fra kommunenes ROS inn i analysen. De indirekte indikasjonene baserer seg på funn der kommuner har deltatt i styringsgrupper, arbeidsgrupper og høringsrunder, eller gitt faglig innspill. Noen embeter henviser også til veileder for helhetlig kommunal ROS for å sikre relevans.

DSB har fra 2014 utgitt veiledere for fylkesROS. Veileder har blitt oppdatert i 2016 og nylig i 2020. Selv om Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks pålegger embetene å utarbeide sin fylkesROS i tråd med DSBs veileder, åpner det likevel opp for en viss grad av frihet i sin metodiske utforming. Funn viser at hovedtrekkene i den metodiske fremgangsmåten baserer på NS ISO 31000. Imidlertid viser funn at det benyttes ulike tilpasninger og metodiske valg tilknyttet stegene i risikoanalyseprosessen.

Ut fra studiets gjennomgang dannes det et enhetlig inntrykk av at risiko er tilknyttet fremtiden, og prediksjoner er sammenvevde med usikkerhet. De fleste embeter ser ut til å forholde seg til DSBs veiledere vedrørende vurdering av usikkerhet i sine analyser. Agder (2011;2017) og Finnmark (2014) skiller seg her ut med å inkludere den "ukjente hendelsen" i et forsøk på å tydeliggjøre samfunnets utvikling og de påfølgende endringene det kan gi i risikobildet. Knyttet til fortiden kommer det frem at det benyttes historiske data som statistikk og erfaringer i analysene. En rekke embeter presenterer også veien videre ved å vise til hvordan ROS-analysen skal benyttes frem til ny utgave foreligger.

## 5.2 FylkesROS og samordning av regionale beredskapsaktører

### 5.2.1 Inkludering av eksterne aktører i fylkesROS-prosessen.

Hvert fylkesmannsembete er pålagt å opprette et fylkesberedskapsråd. Hvilke aktører som skal representeres i rådet er spesifisert gjennom Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015). Rådet skal bestå av representanter for regionale aktører med ansvar for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, ledere fra politiet og øvrige nødetater, Forsvaret, Sivilforsvaret,

frivillige organisasjoner, fylkeskommunen og statlige etater med vesentlige beredskapsoppgaver i fylket (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015, kap. VII). Samfunnssikkerhetsinstruksen åpner videre for at fylkesmannen kan invitere andre aktører der det ansees som hensiktsmessig. Informant fra Fylkesmannen i Nordland forteller at deres fylkesberedskapsråd består av cirka 30 aktører. Hvem som skal sitte i rådet er en lokal tilpasning, og det er noe de vurderer løpende.

Noen har meldt seg ut. De følte at dette ikke var deres rette plass, og det er greit. Andre har bedt om å få bli medlem, og vi har for så vidt en åpen «policy» om at hvis etater ser nytten av å sitte i rådet så skal vi få til det. Jeg tenker at det er viktig å ha mange.. Jo flere som er interessert i beredskap og det vi jobber med, desto lettere er det å få gjennomslag for de tingene vi jobber med (Informant Nordland).

Informant fra Fylkesmannen i Nordland påpeker at om du ser alle fylkene under ett, så vil nok kanskje 20 av de 30 aktørene Nordland har i sitt råd, være representert i andre fylker sine beredskapsråd: *“Det er de ti siste hvor det vil være lokale forskjeller”* (Informant Nordland).

Fra DSBs første veileder for fylkesROS i 2014 har det blitt presisert at fylkesberedskapsrådet skal involveres i arbeidet med fylkesROS. Fra versjon 2 (2016) versjonen vises det til at fylkesberedskapsrådet skal fungere som styringsgruppe i gjennomføring av fylkesROS-prosessen. Det varierer for øvrig hvem som sitter som styringsgruppe. Eksempelvis satt fylkesberedskapssjefen (Fylkesmannen) og fylkesplansjefen (fylkeskommunen) som styringsgruppe for fylkesROS Møre og Romsdal (2017). ROS Agder (2017) valgte representanter fra kommuner med erfaring fra kommunale ROS-analyser, Fylkesmannen og brannvesen som styringsgruppe.

Gjennom intervjuene dannes det et inntrykk av at fylkesberedskapsrådet spiller en vesentlig rolle i fylkesROS-arbeidet. *“Felles eierskap til en fylkesROS blant flere beredskapsaktører er jo nøkkelen til å lykkes med et helhetlig samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid da”* (Informant DSB 2). Informant fra Fylkesmannen i Vestfold og Telemark svarte på spørsmål om hvordan de velger ut hvilke aktører som blir med inn prosessen i utarbeidelsen av fylkesROS: *“Vi inviterer bredt. Og med utgangspunkt selvfølgelig i fylkesberedskapsrådet. Og*

*i fylkesberedskapsrådet skal vi finne representanter for alle kritiske samfunnsfunksjoner for eksempel”* (Informant Vestfold og Telemark). Videre påpeker informanten at de også trekker inn næringslivsaktører: *“Veldig mye av de kritiske samfunnsfunksjonene er det næringslivet som eier da, eller har ansvar for. Så vi prøver å tilpasse oss til prosessen”* (Informant Vestfold og Telemark). Informant fra Fylkesmannen i Vestland fremhever at de bruker alle aktørene som sitter i rådet, men understreker at det ikke er alle som har en like sentral rolle. Noen aktører blir i større grad brukt til å lese gjennom og se etter sammenhenger som burde vært tatt tak i, forteller informanten. Blant de som er mer tungt faglig inne i arbeidet med fylkesROS nevner informanten helsesektoren, politiet og NVE (Informant Fylkesmannen i Vestland).

I gjennomførelsen av fylkesROS-prosessen viser gjennomgåtte dokumenter til at aktører innen det regionale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet involveres bredt i arbeidet, og videre i innsamling av informasjon til fylkesROS. Hvordan det fremstilles i analysene varierer noe mer. Majoriteten av embeter har vedlagt lister over navn på deltakere og tilhørende organisasjoner. Andre viser til representerte organisasjoner og enkelte nevner kun at utvalget har gått utover egen organisasjon. *“Arbeidsgruppen har bestått av inviterte bidragsytere fra fagetater i Aust-Agder og Vest-Agder og av Beredskapsstaben hos Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder”* (Agder, 2017, 10). Møre og Romsdal (2017) har eksempelvis i sin fylkesROS en opplisting av inkluderte regionale aktører og etater i utarbeidelsen av fylkesROS, der det har blitt innhentet ytterligere kompetanse fra aktører utenfor prosjektgruppen bestående av personer fra Fylkesmannen og fylkeskommunen. Inkluderingen har foregått gjennom fagseminar, tematiske arbeidsverksted og i møte med enkeltaktører. DSBs veileder (2020) fremhever at hendelser som går på tvers av fylkesgrenser kan analyseres av embeter i fellesskap. Vår gjennomgang av fylkesROS viser imidlertid at det ikke fremstår som at ulike fylkesmannsembeter samarbeider i gjennomføring av analyser som kan være aktuelle for flere fylker.

Knyttet til utforming av ny fylkesROS i Agder, ble informant fra embetet spurt hvilke sentrale aktører som deltar i arbeidet. Informant forteller at det i Agder primært er Fylkesmannen som utformer dokumentet, og der det finnes nok grunnlagsinformasjon eller data knyttet til problemstillinger, blir dette skrevet fullt ut av Fylkesmannen selv. Utkast kan eventuelt bli kvalitetssikret av en tredjepart,

mens andre problemstillinger som er nye eller som vi eventuelt ønsker en gjennomgang på kan vi eventuelt sende ut til en tredjepart og be de utforme den selv. Uten nødvendigvis at det blir gjort, men det er en måte vi kan gjøre det på (Informant Agder).

På spørsmål om hvilken bakgrunnsdata som benyttes forteller Fylkesmannen i Agder at de vil basere seg på AKS som et styrende dokument. Et lignende spørsmål ble stilt til informant fra Fylkesmannen i Vestland relatert til hvilke bakgrunnsdata som benyttes i utarbeidelse av fylkesROS, og om en stor del av denne kommer fra eksterne aktører: *“Mhm, i hvert fall i all hovedsak”* (Informant Fylkesmannen Vestland). Derimot dannes det fra informantens uttalelser en oppfattelse av at ikke alle aktører prioriterer fylkesROS så mye som Fylkesmannen hadde håpet på: *“Vi ender opp med å skrive ganske mye selv. Men vi får jo de andre aktørene til å lese gjennom det vi skriver, og så varierer det jo i hvilken grad de gir tilbakemeldinger da, det gjør det”* (Informant Fylkesmannen Vestland).

Viktigheten med å samle inn litteratur, eksterne eksperter og eksterne deltakere med substans-, og fenomenkunnskap for å identifisere det nødvendige kunnskapsgrunnlaget for gjennomføring av fylkesROS-analyser, presiseres i intervju med informant fra UiS. Eksterne deltakere og eksperter kan også være lokalisert på andre avdelinger innen egen organisasjon. Det danner grunnlaget for forståelse på tvers av systemet (fylket), som igjen er nødvendig for å se sammenhengene på tvers av ansvarsområder, aktører og tjenesteområder.

Da må du ha så mye forståelse på tvers av systemet at om du jobber med helse og sosial, eller med tekniske system, at du er i stand til å utfordre de avdelingene, eller de ansvarsområdene, eller tjenesteområdene som dette gjelder (Informant UiS).

En forutsetning i arbeidet med samfunnssikkerhet er at en innehar tverrsektoriell kunnskap og forståelse av samfunnets gjensidige avhengigheter: *“du må ha evnen til å forstå dynamikken eller mekanismene som virker sammen i et samfunn [...] I dag er det altfor mye silotenking”* (Informant UiS). Opplevelsen til informant fra Fylkesmannen i Vestland understøtter dette

synet: *“Vi ser jo at noen av aktørene er litt sånn snevre, og har litt sånn silotenking i sin sektor”* [...] (Informant Vestland).

#### 5.2.1.1 Risikoperspektiv og begreper

Dokumentstudien og intervjuer viser til at det benyttes flere definisjoner av risikobegrepet. DSBs veiledere til fylkesROS (DSB, 2014b;2016c;2020) viser til at risiko omhandler fremtiden. Risiko er dermed også tett knyttet til usikkerhet. Videre spesifiseres det at usikkerhet tilknyttes muligheten for at en hendelse manifesteres, samt tilhørende konsekvenser av gitt hendelse.

I vurdering av risiko av en gitt hendelse skal det fortelles om sannsynlighet for inntreffelse og konsekvens (DSB, 2014b; 2016c). Det har i versjon 4 (DSB, 2020) blitt lagt vekt på å benytte flere begreper (sannsynlighet, konsekvens, sårbarhet og usikkerhet) for å beskrive risiko. Det fremkommer at sammensetningen av individer som arbeider med risikoanalysen innledningsvis må *“bli enige om forståelsen av begrepene risiko og sårbarhet”* (DSB, 2020, s. 12). DSB (2014b; 2016c) hevder at vurdering av sannsynlighet aldri kan være sann, men må forstås som oppfatningen til en gitt gruppe. *“Angivelsen er et resultat av prosjektgruppas faglige forutsetninger og kunnskapsgrunnlag, og usikkerheten ved angivelsen ligger i om en har et svakt eller sterkt kunnskapsgrunnlag å bygge på”* (DSB, 2014b, s.19; 2016c, s.17). I nyeste utgave (DSB, 2020, s. 10) forklarer risiko som: *“Vi legger til grunn en forståelse av risiko som mulige hendelser med påfølgende konsekvenser for verdier”*.

I DSBs veileder for metode og prosess tilknyttet AKS (DSB, 2019b) gjøres det rede for at forståelsen tilknyttet begreper, samt metodiske valg i gjennomføring av risikoanalyser avgjør hvordan risiko analyseres og presenteres. Videre redegjøres det for at i AKS benyttes det en bred samfunnsvitenskapelig tilnærming. Store deler av vurderingene er basert på bred involvering av aktører, ekspertvurderinger og kvalitative data, men det forekommer også kvantitative data og teknisk-naturvitenskapelig metoder i forbindelse med analyser av naturhendelser. Hvem det er som foretar analysene (med tanke på fagkompetanse) har betydning for hvordan risiko vurderes, samt troverdigheten og kvaliteten på analysene, da med utgangspunkt i at det ikke foreligger noen objektiv risiko. På grunnlag av deltakernes bakgrunnskunnskaper og subjektive vurderinger tilknyttet tilgjengelig data legges fundamentet for resultatene fremstilt i AKS. Begrenset datagrunnlag tilknyttet sjeldne hendelser og

konsekvensbeskrivelser ut ifra ulike samfunnsverdier presenteres som tungtveiende forhold for en bred samfunnsvitenskapelig tilnærming.

Intervjuene med Fylkesmannsembetene, DSB og UiS viser alle til en oppfatning av at det ikke eksisterer objektiv risiko. Både informanter fra UiS og DSB beskriver risiko som sosial konstruksjon, og dermed åpnes det opp for ulike forståelser og tolkninger. AKS kan fungere som inspirasjonsdokument for fylkesROS, blant annet i utvelgelse av relevante scenarier som skal analyseres (Informant DSB2).

Andre embeter har i sine fylkesROS definert begrepet risiko og redegjør kort for hvilke elementer som inngår. Eksempelvis har Fylkesmannen i Nordland endret sin definisjon fra versjon 2011 (s.10): *“Risiko uttrykker fare for tap av verdier. Tap av verdier (konsekvens) kan være liv og helse, miljøverdier, materielle verdier, omdømme osv.”* til *“Risiko er en vurdering av om en hendelse kan skje, hva konsekvensene vil bli og usikkerhet knyttet til dette”* (Nordland, 2015, s. 11; 2019, s. 9). Videre vises det til at sårbarhetsvurderinger inngår i vurderingen av risiko (Nordland, 2019, s. 9). Informanten fra Fylkesmannen i Nordland påpeker at i tilknytning deres fylkesROS foreligger det store usikkerheter omhandlende sannsynlighet og konsekvens, da analysen omfatter store hendelser som forekommer svært sjeldent. En tallfesting av sannsynlighet fremstår dermed som meget utfordrende, og fokuset er dermed rettet mot konsekvensene av hendelser. *“Vi er mer opptatt av hva er konsekvensbildet av hvert enkelt scenario”*(Informant Nordland). Tanken om risiko som *“sannsynlighet X konsekvens”* betegnes som lite hensiktsmessig å benytte, da usikkerhet tilknyttet både sannsynlighet og konsekvens vanskeliggjør en tallfesting av risiko. *“Sånn at det tallet som til slutt kommer ut der som risiko blir litt sånn.. ja det blir veldig ullent”* (Informant Nordland). Videre forteller informant at risikobegrepet i seg selv ikke har fått særlig oppmerksomhet i deres analyser, og informant antar at det foreligger sprikende forståelser av risiko hos ulike fylkesmannsembeter. Delvis med utgangspunkt i bakgrunnen til vedkommende som utfører analysene, delvis hvordan veiledere fra DSB tolkes, i hvilken grad veilederne følges og delvis at fylkesROS-analysene per i dag bygger på tidligere utgaver som kan ha startet med ulike utgangspunkt.

FylkesROS for Trøndelag med vedlegg (2014; 2019c) henviser til NS5814 (2008) som definerer risiko som: *“Risiko er et uttrykk for den fare uønskede hendelser representerer for mennesker, miljø eller materielle verdier. Risikoen uttrykkes ved sannsynligheten for og*

*konsekvensene av de uønskede hendelsene*”. Analysene gjennomføres i arbeidsmøter som kvalitative vurderinger (Trøndelag, 2019). Fylkesmannsembetene har i sine respektive fylkesROSers ulike tilnærminger for å redegjøre for forståelsen bak begrepet risiko. Møre og Romsdal 2017 redegjør ikke for definisjon eller perspektiv på risiko men viser til at analysen fokuserer på sårbarhet i fylket, således begrenses denne analysen til en sårbarhetsanalyse.

Informanten fra Fylkesmannen i Agder forteller at det i pågående revisjon av fylkesROS Agder er *“[...] risiko definert som at begrepet handler om fremtidige konsekvenser av en aktivitet, og usikkerhet knyttet til hva konsekvensen kan bli”* (Informant Agder). Videre påpeker informanten at risiko ikke er objektiv. Informanten utdyper med at en objektiv tilnærming til risiko ikke vil være hensiktsmessig på bakgrunn av det brede vurderingsgrunnlaget som må tas hensyn til når problemstillingen ved fylkesROS skal besvares. Det er i informantens forståelse subjektive usikkerheter som ligger til grunn for vedkommendes risikoperspektiv. På lik linje som at risiko ikke er objektivt, hevder informanten at risiko heller ikke er subjektivt.

Jeg mener at det finnes subjektive usikkerheter, og med det så kan du si at hvis du bytter ut meg med en annen, så kan du få en annen vurdering av et resultat knyttet til kunnskapen den enkelte har, eller forutsetningene den enkelte har (Informant Agder).

Informanten påpeker videre i intervjuet at det for Fylkesmannen og aktører på sentralt nivå innen samfunnssikkerhet er nødvendig med en helhetlig forståelse av risiko, herunder at risiko tilknyttes fremtiden og dermed ikke bygger på en sannhet. Kunnskap om ulike perspektiver, og dermed mulighet til å stille spørsmål ved forutsetningene som ligger til grunn for analysene, samt andre aktørers vurderinger utpeker informant som viktig.

For informanten fra Fylkesmannen i Vestlands risikoforståelse legges det frem at embetet støtter seg på den antatte risikoforståelsen til sentralt fagdirektorat innen samfunnssikkerhet: *“[...] vi støtter oss på DSB sin risikoforståelse som igjen sikkert støtter seg på Aven sin kanskje. Så vi støtter oss til deres forståelse egentlig, og vi prøver jo å forholde oss til det”* (Informant Vestlandet).

Informant fra Fylkesmannen i Vestfold og Telemark viser til at risiko er et fremtidig mulig utfall som må tas hensyn til. Analytikerens bakgrunn, kompetanse og persepsjon nevnes også

som aktuelle aspekter ved vurdering av risiko. *“Risiko det har en mye større grad av usikkerhet og mangel på objektivitet ved seg som gjør at det er litt vanskelig å kommunisere egentlig”* (Informant Vestfold og Telemark). Vedkommende informant viser til egen oppfattelse om at risikoforståelsen hos fylkesmannsembetene og DSB generelt har utviklet seg i retning av større vektleggelse av usikkerhet, således at det beveger seg mot en mer samlet forståelse av risiko på tvers av embeter og forvaltningsnivåer. I fylkesROS Vestfold og Telemark (2020) fremstilles risiko som: *“Risiko er en vurdering av om hendelsen kan skje, hva konsekvensene vil bli og usikkerhet knyttet til dette. I fylkesROS VT 20 er risiko en funksjon av sannsynlighet og konsekvens: risiko = sannsynlighet x konsekvens”* (Vestfold og Telemark, 2020, s. 24). Risiko = sannsynlighet x konsekvens fremgår også i andre analyser som Hordaland (2015) og Sogn og Fjordane (2017). Hordaland (2015) viser til at fylkesROS tar sikte på å presentere et grovt bilde av vesentlige risikoforhold i fylket basert på statistikk, erfaring og skjønsmessige forhold. Sogn og Fjordane (2017) viser til at vurderingene av risiko gjennomføres kvalitativt. Videre kobles risikovurering tett opp mot samfunnsverdiene liv og helse, natur og kultur, økonomi, samfunnsstabilitet og demokratiske verdier og styringsevne som presentert av “Nasjonalt risikobilde” for 2014, utgitt av DSB.

Gjennomgang av FylkesROS viser at det forekommer grundigere redegjørelse av risikoperspektiv hos enkelte Fylkesmannsembeter.

FylkesROS for Oppland (2018) ble utgitt som del av Oppland fylkes “Regional plan for samfunnssikkerhet og beredskap 2018-2021, og risiko- og sårbarhetsanalyse for Oppland fylke” (Oppland, 2018). I dokumentet avsettes det tre avsnitt (side 9) for gjennomgang av ulike risikoperspektiv, samt redegjørelse for perspektivet på risiko som legges til grunn for analysen. *“[...] forskjellige fagretninger kan føre til at man prater om risiko over hodet på hverandre, derfor er det viktig å vise hvilken tilnærming en selv har”* (Oppland, 2018, s.9). Det har i ovennevnte fylkesROS blitt tatt utgangspunkt i den subjektive tilnærmingen til risiko, og påpekes at risiko påvirkes av involverte parters oppfattelse og vurdering.

I tilknytning til begrepet sårbarhet har alle gjennomgåtte fylkesROS i denne studien forutenom fire definert sårbarhet som en variasjon av: *“Sårbarhet er et uttrykk for de problemer et system vil få når det utsettes for en uønsket hendelse”*. I de siste fire blir ikke sårbarhet definert.



Gjennom intervjuer med informanter fra fylkesmannsembetene forsterkes inntrykket av at sårbarhet forstås på ovennevnte presenterte måte.

### 5.2.2 Beskrivelse av samfunnssikkerhets- og beredskapsaktører i fylket

Veileder for fylkesROS versjon 4 (2020) viser til at fylkesmannen bør understreke fagansvaret til de ulike regionale samfunnssikkerhetsaktører. Det kommer frem i samtlige fylkesROS oversikt over ansvarsfordeling i tilknytning identifiserte utfordringer i fylket. Hvor omfattende opplistingen-, og medfølgende beskrivelse tilknyttet aktør/etat ser også ut til å variere. Noen fylkesROS beskriver relevante etater/aktører og tilhørende ansvar innen deres respektive områder. Andre viser til aktører i forbindelse med opplisting av spesifikke tiltak som har blitt identifisert, men blir ikke videre beskrevet utover dette. For Østfold (2017) beskriver kapittel to ulike aktørers roller og ansvar i forbindelse med oppstående hendelser og medfølgende krisehåndtering. Her nevnes innledningsvis ansvars-, nærhets-, likhets- og samvirkeprinsippet. Videre beskrives Fylkesmannen, kommuner og politi, og deretter listes det opp 27 aktører med en kort sammenfatning av deres oppgaver og ansvar. Oppland (2018) presenterer også beredskapsaktører i egne avsnitt. Agder (2011;2017) viser løpende til ulike aktørers ansvar innenfor deres respektive områder gjennom analysene.

Vestfold (2017) viser på sin side avslutningsvis i fylkesROS til en omfattende og detaljert tabell med en tydelig ansvarliggjøring over hvilken aktør som har ansvar for oppfølging av spesifikke tiltak basert på identifiserte risikohendelser. Det fremstår for øvrig ikke videre beskrivelse av relevante etater og aktører. *“Tiltaksskjemaet synliggjør også aktørenes oppfølgingsansvar og er delt inn i statlig regionalt nivå, kommunalt nivå, virksomhetsnivå og i tilfeller der det er aktuelt, råd til befolkningen”* (Vestfold, 2017, s. 199). Finnmark (2014) viser i fylkesROS til utfordringer identifisert innenfor risikoområder, og hvilke aktører som står ansvarlige for videre utarbeidelse av risikoreducerende tiltak. Hedmark (2018) har fremstilt en tabell med de risikohendelser som vurderes ikke akseptable innen hvert risikoområde. I samme tabell fremkommer det hvilke aktører som er ansvarlige for å utarbeide tiltak. I likhet med Finnmark (2014) er det ikke presentert spesifikke tiltak.

På bakgrunn av fylkesROS skal Fylkesmannen som tidligere nevnt i kapittel 5.1.5.1 utarbeide en oppfølgingsplan. Oppfølgingsplan bidrar således også til å beskrive relevante aktørers

ansvar gjennom spesifikke oppfølgingsoppgaver. DSB viser til at forslag til oppfølgingsplanen bør inngå i rapporten. *“En god ROS-analyse er informativ, relevant og tydelig for de som skal ta stilling til den”* (2016c, s. 20). Det fremkommer i embetenes fylkesROS at det på bakgrunn av analysen utarbeides en oppfølgingsplan, og at planen forankres i fylkesberedskapsrådet. Således blir fylkesROS og oppfølgingsplan samlende for aktørene i fylkesberedskapsrådenes samfunnssikkerhetsarbeid for en gitt periode frem mot neste FylkesROS, samt at oppfølgingsplanen oppdateres på årlige møter. Gjennomgangen av fylkesROS viser at oppfølgingsplanene ikke presenteres i analyserapportene, men utarbeides som egne dokumenter basert på identifiserte innspill til risiko- og sårbarhetsreduserende tiltak i fylkesROS-analysene.

*“Dei sektorane som ikkje blir involvert direkte av risikoområda eller av samfunnskritiske funksjonar er likevel ikkje fritatt ansvaret for å arbeide med risikoredusering i sin sektor”* (Rogaland, 2018, s. IV).

Rogaland (2018), Agder (2017) og Sogn og Fjordane (2017) har publisert sine oppfølgingsplaner for fylkesROS som egne vedlegg på Fylkesmannens nettsider sammen med fylkesROS. Oppland (2014; 2018) og Hedmark (2018) har på sin side integrert sine fylkesROS som en del av en regional plan for samfunnssikkerhet. Dermed integreres fylkesROS direkte inn i samfunnsplanleggingen. Videre vil overføring av funn fra fylkesROS til annet analysearbeid, planverk og relatert arbeid presenteres i kapittel 5.3.

#### 5.2.4 Oppsummering

Gjennomgangen viser til bred deltakelse blant regionale samfunnssikkerhets- og beredskapsaktører, hvorav fylkesberedskapsrådet er aktivt involvert i utformingen av fylkesROS hos de respektive embetene. Hvilken rolle aktører har i prosessen, og hvor involvert ulike aktører er, ser imidlertid ut til å variere basert på de funnene som er gjort. Det samme gjelder gjennomsiktighet i form av presentasjon av aktører og bidragsyttere i ROSene. Et bredt kunnskapsgrunnlag basert på litteratur, eksternt ekspertise og så videre trekkes frem som grunnleggende for å danne seg en overordnet forståelse av fylkets kompleksiteter, og mulighet til å erverve seg dybdekunnskap om ulike sektorer og tverrsektorielle sammenhenger.

Intervjuer med fylkesmannsembetene, DSB og UiS viser til at risiko ikke oppfattes å være objektivt. Det er avhengig av den eller de som utfører analysene. Gjennomgang av DSBs veiledere beskriver risiko som tett knyttet til fremtiden og usikkerhet. Subjektive forskjeller i aktørenes kunnskapsgrunnlag beskrives som utslagsgivende for hvordan risiko oppfattes og vurderes. Denne beskrivelsen, samt at risiko omhandler fremtiden gjengis i de fleste fylkesROS. Imidlertid blir også risiko i noen analyser beskrevet som “sannsynlighet x konsekvens”. Hvordan risiko defineres i analysene ser i stor grad ut til å være hentet fra DSBs veiledere, eller fra NS 5814:2008. I enkelte utgaver av fylkesROS er det vist til viktigheten av å redegjøre for risikoperspektivet som ligger til grunn, men det er unntaksvis.

Beskrivelse og ansvarliggjøring av aktører fremkommer i de fleste analyser dette studiet har tatt utgangspunkt i. Derimot varierer det hvordan og i hvilken grad denne ansvarligjøringen og beskrivelsen presenteres i analysene. Videre peker funn på at oppfølgingsplanene ikke presenteres i fylkesROS-analysene, men utarbeides som egne dokumenter basert på identifiserte tiltak.

## 5.3 FylkesROS som grunnleggende dokument for samfunnssikkerhet og beredskap i fylket

### 5.3.1 FylkesROS som beslutningsgrunnlag

I fylkesROS presenteres innledningsvis analysenes intenderte formål.

En rekke av analysene presenterer et ønske om at fylkesROSen skal være et grunnleggende dokument i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, både på regionalt nivå, men også lokalt. Ettersom et overordnet mål er at fylkesROS skal inngå som et en “felles plattform” i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i sine respektive fylker, innebærer det blant annet å utvikle et dokument som kan anvendes på en rekke ulike måter.

For å legge til rette for at fylkesROS skal fungere som et grunnleggende dokument fremkommer det av DSBs veiledere (2016c; 2020) noen kvalitetskrav. Kvalitetskravene er gjengitt i masteroppgavens kapittel 2. Formål og målsetninger med fylkesROS presenteres ulikt fra embete til embete, og versjon av fylkesROS. Felles for embetene er at fylkesROS beskrives

som en felles plattform hvor regionale aktører og Fylkesmannen sammen i sitt daglige arbeide - ved å etablere et felles risikobilde - skal kunne drøfte samfunnssikkerhetsfaglige problemstillinger, forebygge, og samarbeide for å styre risiko og håndtere uønskede hendelser.

I gjennomgangen av dokumentene i studien observeres det et skille før og etter år 2015. I perioden 2010-2014 viser målsetninger og formål til fylkesROS at det i rapporten skal presenteres et overordnet, regionalt risikobilde. På bakgrunn av analysen skal den bidra til å danne grunnlag for økt kunnskap om risiko i fylkene. Videre at fylkesROS blir grunnlaget for planlegging, prioritering og gjennomføring av tiltak. Følgende målsetninger og formål ser ut til å være representative i analysene:

- Oversikt over risikoforhold og utfordringer
- Forebygge og håndtere hendelser
- Motivasjon- og informasjonsgrunnlag for kommunene og aktørers egne analyser og planverk
- Øke fokuset på samfunnssikkerhet

Trøndelag (2014) skiller seg ut ved å vise til hvilke krav analysen skal innfri, og hvorledes disse kravene innfris gjennom risiko- og sårbarhetsanalysen. Dette fremstår som oversiktlig og bidrar til at leser får et bedre grunnlag til å forstå formål og begrensninger ved analysen, og videre hvordan analysen kan benyttes i eget arbeide.

I perioden 2015-2020 fremstår fremdeles ovennevnte mål som gjeldende, men disse fremkommer i større grad tydeligere formulert og ytterligere presisert. Blant annet fremstår fylkesROS-utgavene som mer fokusert på hvordan fylkesROS kan benyttes av forskjellige aktører innen ulike forvaltningsnivåer og respektive fagområder, samt ansvarliggjøring av enkelte samfunnssikkerhets- og beredskapsaktørers roller. Herunder Fylkesmannens egne roller og oppgaver i det regionale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Fylkesmannens samordningsansvar blir også lagt større vekt på gjennom en presisering av dokumentet som en felles plattform for å ivareta denne oppgaven.

Trøndelag viser til at hovedhensikten er å presentere et overordnet risikobilde. Risikobildet skal igjen danne grunnlaget for *“lokale og etatsspesifikke risikovurderinger som kan bidra til*

å skape trygge og gode lokalsamfunn” (Trøndelag, 2014, s. forside; 2019, s. 2). Videre har fylkesROS Trøndelag (2019) samme hovedhensikt, men flere formål: Danne en felles plattform med todelt oppgave. Det første er å forebygge uønskede hendelser. Det andre er styrking av samordningen i beredskap- og krisehåndteringsarbeidet i regionen. FylkesROS skal her ikke bare være til inspirasjon, men veivisende for det videre kommunale samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet. Arbeidet med fylkesROS for Trøndelag (2019) skal øke robustheten i fylket, og herunder bidra med innspill i risikoreducerende- og beredskapsmessig hensikt rettet mot fylkets kritiske infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Videre vises det til spesifikke krav med utgangspunkt i fylkesmannens samfunnsikkerhetsinstruks (2015).

Telemark (2016) deler inn hovedmålene sine for fylkesROS i tre kategorier. Den første kategorien viser til hva fylkesROS skal oppnå for fylkesmannen. Den andre kategorien viser til hva fylkesROS skal være grunnlag for i arbeidet til fylkesberedskapsrådet, og den siste kategorien viser til hva fylkesROS skal være grunnlag for i kommunal sammenheng.

Fylkesros skal danne et bedre grunnlag for aktører i arbeidet med:		
Fylkesmannen	Fylkesberedskapsrådet	Kommunene
Ivareta regional samordningsrolle	Felles og omforent risiko- og sårbarhetsbilde for fylket	Utarbeide og revidere helhetlig ROS-analyse
rollen som pådriver for samfunnsikkerhet i fylket	Felles plattform for drøfting av aktuelle samfunnsikkerhet og beredskapsspørsmål. -forebygging -styrking av beredskap og krisehåndteringsevne	Utarbeide oppfølgingsplan for samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen.
Beredskapsplanlegging innad i embetet og ut mot andre aktører	Felles plattform for planlegging av samarbeidstiltak	
innspill i forebyggende samfunnsikkerhetsarbeid etter plan- og bygningsloven		
innspill til kommunenes arbeid med oppfølging av kommunal beredskapsplikt		

Tabell 9: Mål for fylkesROS. Etter fylkesROS Telemark (2016)

Det fremheves også i noen analyser plan- og bygningslovens viktige posisjon i samfunnsplanleggingen, og derigjennom kommunens og fylkeskommunens ansvar for å påse at samfunnssikkerhetsmessige hensyn blir ivaretatt på dette området. Blant annet påpeker Buskerud (2015) at offentlige aktører har mulighet til å gi innspill til kommunens planprosess, og gjennom dette har Fylkesmannen en viktig rolle som pådriver og veileder *“for å sikre at samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet blir en naturlig arena gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven [...]”* (s. 6). Det henvises her til en paragraf i plan- og bygningsloven som sier at *“Fylkesmannen skal påse at kommunene oppfyller plikten til planlegging etter loven. Regional planmyndighet skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver”* (Plan- og bygningsloven, 2008, § 3-2, 3. ledd). Nordland (2015; 2019) har blant annet som mål for sine ROS at disse skal danne grunnlaget for å kunne veilede og kontrollere det forebyggende samfunnssikkerhetsarbeidet etter plan- og bygningsloven. Trøndelag (2019) viser til at et av formålene med dokumentet er å gi fylkesmannen et bedre grunnlag for å gi innspill i det forebyggende samfunnssikkerhetsarbeidet i henhold til denne loven. Østfold (2017) ble implementert inn i fylkesplanen til daværende Østfold fylke, og var et samarbeid mellom Fylkesmannen og fylkeskommunen. Intensjonen med samarbeidet var å øke fokuset på samfunnssikkerhet og behovet for klimatilpasning inn i den kommunale og regionale planleggingen. Funn i gjennomgang av dokumentene indikerer derimot at fokuset på fylkesROS som et verktøy i forhold til plan- og bygningsloven inn mot den regionale og lokale planleggingen varierer. Dog viser gjennomgangen av foreliggende dokumenter at fylkesROS generelt skal benyttes i det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

De ulike fylkesmannsembetene ble spurt hva som er deres visjon eller mål for fylkesROS. Informant fra Fylkesmannen i Agder forteller at visjonen for deres revisjon av fylkesROS er at den skal være det styrende dokumentet for beredskapen i fylket. FylkesROS ble av informant fra Fylkesmannen i Nordland sett på som et grunnlagsdokument og verktøy for det arbeidet de gjør innen samfunnssikkerhet og beredskap. Ut ifra de funnene dette verktøyet identifiserer av problemstillinger, danner det grunnlaget for hva de må jobbe med. Som et eksempel trekker informant frem at et scenario fra fylkesROS kan være et utgangspunkt for øvelser de kjører ut mot kommunene. Videre kommer det frem: *“Det danner grunnlaget for den jobben som*

*kommunene skal gjøre. Det danner grunnlag for den jobben vi gjør ut mot Fylkesberedskapsrådet sine medlemmer. Det danner grunnlag for prosjekter vi setter i gang”* (Informant Nordland).

Informantene fra fylkesmannsembetene underbygger en oppfattelse av fylkesROS som et verktøy for engasjement og brobygging mellom aktører tilknyttet regionalt samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid. Således også fungere som et overordnet kunnskapsgrunnlag for kommunene i fylket og regionale aktører i fylkesberedskapsrådet. Informant fra Vestlandet viser til at deres fylkesROS er et veldig overordnet dokument, men kan fungere som beslutningsgrunnlag for gjennomføring av mer dyptgående analyser, også for eget embete. I den forbindelse uttrykker informanten et ønske om at regionale aktører og kommuner vil se nærmere på risikoområdene og funnene som trekkes frem i fylkesROS.

Informant fra Vestfold og Telemark forteller at fylkesROS kan være beslutningsgrunnlag for ytterligere anskaffelser. Det nevnes materiell, utvikling av prosedyrer, samhandling, oppføring av konstruksjoner som flomvoller, teknologi og kommunikasjonsutstyr, eller tilegnelse av ytterligere kompetanse og informasjon. Informant fra Agder påpeker at hva fylkesROS benyttes som beslutningsgrunnlag til, også tilknyttes tilgjengelige ressurser. Informant Agder viser til pågående pandemisituasjon (COVID-19), og påpeker at ved en hendelsesbasert tilnærming vil fylkesROS eksempelvis kunne bli brukt som beslutningsgrunnlag til å se på lagerkapasitet og egenberedskap. Informanten trekker så en sammenligning: “[...] vanskeligere er det kanskje å få gjennomslag på et generelt tenkt grunnlag hvis man beskriver en utfordring knyttet til utenforskap og arbeidsledighet som tradisjonelt sett ikke har vært ansett som samfunnssikkerhet uten at man har en pådriver bak det” (Informant Agder).

På spørsmål til eksterne bidragsytere om de benytter seg av fylkesROS inn mot sine vurderinger, herunder analyser, planverk og i beslutningstaking, dannes det et bilde av at fylkesROS har en overføringsverdi. Informant fra HV-08, et heimevernsområde som for øvrig er en representert aktør i fylkesberedskapsrådet til både Agder og Rogaland, forteller at de benytter seg av ROSene når det skal gis innspill til egen planprosess: “når jeg skal gi min vurdering av for eksempel veier og klima, og befolkningsrelaterte problemer, så finner jeg veldig mye i fylkesROS der som kan påvirke en militær operasjon” (Informant HV-08). Informanten fra Mattilsynet Agder beretter at vedkommende selv benytter seg av fylkesROS

innen eget arbeide i ulike sammenhenger, men i hvilken grad etaten benytter seg av fylkesROS kan ikke informant gi et klart bilde av. Det påpekes dog at informasjon fra Mattilsynets faglige beredskapsplaner har vært medvirkende som grunnlag for informasjon til fylkesROS.

FylkesROS Agder vises til å ha overføringsverdi til det interkommunale brannvesenet i Kristiansandsregionen. I forbindelse med lokal risiko knyttet til brannforløp benyttes informasjon tilknyttet sårbarheter fra fylkesROS i kombinasjon med annet informasjonsgrunnlag:

Vi snakker skogbrann, vi snakker brann i tett trehusbebyggelse, vi snakker brann i institusjonslignende bygninger, og institusjoner - det er tre sentrale områder som vi har putta inn i fylkesROSen, og som vi og jobber med inn i lokal ROS for brann- og redningsetaten. Også er det jo sårbarheten som pekes på i noen sammenhenger gjennom fylkesROS, eksempelvis utfall av strøm, tele og data som er en sårbarhet som berører oss. Det er også noe som en trekker med seg inn i beredskapsanalysen spesielt. Så ja, vi bruker elementer, samtidig så er mange av elementene godt kjent for oss, men fylkesROS sammen med kommunene sine ROS er et av fundamentene som brukes i vår egen risikovurdering (Informant KBR).

På spørsmål til Kristiansand og Arendal kommune om fylkesROS blir sett på som et viktig informasjonsgrunnlag for å videreutvikle innhold og virkemidler i kommunens arbeid med samfunnssikkerhet, svarer begge ja. Informant fra Arendal kommune utdyper at de ser på hva fylkesROS har fokus på, og hvis det er noe kommunen ikke har hatt tilstrekkelig fokus på i sin egen helhetlige ROS, så tar de det innover seg. I tillegg fremkommer det: *“Også er det jo en sak vi har ikke vært gode nok på, det er å se hvilke utfordringer og risikoer ligger for Arendal i hva som kan skje i andre kommuner rundt, og der er jo fylkesROS god å ha”* (Informant Arendal). Informant fra Kristiansand kommune understreker på sin side at tematikken som har blitt tatt opp i fylkesROS har hatt en fortreffelig stor evne til å treffe på aktuelle hendelser, enten det har vært snakk om flom, ekstremvær eller stort snøfall: *“Det er nesten litt sånn troll i ord. Vi lytter virkelig til Fylkesmannen og hva han faktisk sier, og håper ikke han sier noe forferdelig galt da”* (Informant Kristiansand).



Hedmark (2018) og Oppland (2014; 2018) har utarbeidet sine fylkesROS som del av regionale planverk for samfunnssikkerhet og beredskap. Det presiseres i Oppland (2018) at regionplanen ikke fungerer som en beredskapsplan, men har som formål å videreutvikle samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i daværende Oppland fylke. Østfold (2017), Møre og Romsdal (2017) og Trøndelag (2014; 2019) viser til et tett samarbeid med fylkeskommunen i prosjektgjennomførelsen. Telemark (2016) redegjør for at et slikt samarbeid ble vurdert, men utsatt på bakgrunn av forventet omorganisering av fylker og fylkesmenn. Det kommer ikke frem om det er foretatt ny vurdering for Vestfold og Telemark (2020). Informant fra Fylkesmannen i Agder bemerker fra sitt ståsted at fylkesROS bør være såpass fleksibelt at det har flere dimensjoner ved seg. Både som et plandokument for å anskaffe seg overordnet informasjon, men også til støtte som et krisehåndteringsverktøy.

### 5.3.2 Tilgjengelighet og relevans

Intervall for revisjon fremstår som ulikt tolket i de ulike fylkesmannsembetene. Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015) viser til at fylkesROS skal oppdateres i etterkant av hendelser. FylkesROS skal gjennomgå full revisjon hvert fjerde år. Sogn og Fjordane (2017) poengterer at fylkesROS må være en ferskvare, da samfunnet og medfølgende krav og forventninger fra befolkningen er i stadig endring. Videre presiseres det i samme fylkesROS at *“I dei årlege oppdraga som Fylkesmannen får frå Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB), er det stilt krav om at fylkes-ROS ikkje skal vere eldre enn 4 år”* (Sogn og Fjordane, 2017, s. 6).

Etter år 2010 viser våre funn til at fylkesROS for de fleste fylker utgis med et intervall på fire til seks år. Hvor omfattende prosess, ressursbruk og ekstern involvering av aktører i fylkesROS-prosessen er kan ansees som utslagsgivende for intervallene. Det er imidlertid enkelte embeter som skiller seg ut. Møre og Romsdal eneste helhetlige fylkesROS ble utgitt i 2017. Fylkesmannen i Trøndelag har utgitt revidert versjon av hovedrapport for fylkesROS med fem-seks års mellomrom siden 2003. Flere av fylkesmannsembetene vi har hentet datamateriale fra eksisterer ikke lenger. Henholdsvis Buskerud, Hedmark, Hordaland, Oppland, Oslo og Akershus, Sogn og Fjordane, Telemark, Troms, Finnmark, Vestfold og Østfold. I forbindelse med fylkessammenslåing har det dermed forsvunnet embeter, og andre har oppstått. Av de nye embetene Viken, Vestlandet, Vestfold og Telemark, Oslo og Viken,

Troms og Finnmark og Innlandet er det kun Troms og Finnmark (2019), og Vestfold og Telemark (2020) som har gjennomført fylkesROS.

Jevnlig ajourføring av fylkesROS fremhever informant (DSB1) som viktig. Dette beskrives som en dynamisk modningsprosess der erfaringer og kunnskap omkring risiko i fylkene øker, og ulike perspektiver og behov må drøftes. Gjennom en slik prosess skjer det en faglig utvikling. I likhet med fylkesROS er det viktig å oppdatere veilederne med jevne mellomrom, samt at en autoritativ veileder omhandlende metodikk, begrepsforståelse, og presentasjon av risikobilde ville stagnert den dynamiske utviklingen: *“Da kunne veileder levd i 20 år og ikke i to år, og det er jo ikke et sunnhetstegn”* (Informant DSB1).

Nåværende utgaver av fylkesROS er tilgjengelig på fylkesmannens nettsider. Informanten fra Agder viser til at dokumentet skal være tilgjengelig for allmennheten: *“det skal være tilgjengelig for alle, det ligger jo på internett og er et åpent tilgjengelig dokument [...]”* (Informant Agder). Blant annet har Fylkesmannen i Agder, Nordland og Hordaland gjort sine fylkesROS interaktive. Fylkesmannen i Trøndelag har opprettet en egen nettside for sin fylkesROS (ROS Trøndelag, u.å.).

Det påpekes som målsetting for fylkesROS at den skal være offentlig tilgjengelig. FylkesROS for Vestfold og Telemark legger til at det gjelder så *“langt det er sikkerhetsmessig forsvarlig”* (Vestfold og Telemark, 2020, s. 9). Informant Vestfold og Telemark viser til at deler av deres fylkesROS er vurdert til å unntas offentligheten. Det på bakgrunn av forhold om sårbarheter og beredskapstiltak i forbindelse med sikkerhetspolitiske kriser og terror. Det påpekes videre at denne delen ikke er gradert etter sikkerhetsloven.

Informantene fra Fylkesmannen i Nordland og Fylkesmannen i Vestlandet støtter også opp om at fylkesROS skal være et offentlig tilgjengelig dokument, men at enkelte scenarioer eller deler kan bli gradert etter sikkerhetsloven, og dermed ikke være tilgjengelig sammen med resterende deler av fylkesROS. *“Jeg ser ingen grunn til at det skal unntas offentligheten. Da tenker jeg mer at det er kanskje et eller to scenarier som man beveger seg inn under sikkerhetsloven”* (Informant Nordland). Informant fra HV-08 belyser at balansegangen mellom det å skjermes enkelte sårbarheter og fylkesmannens plikt til å informere og dele informasjon til befolkningen

innad i eget fylke må være en vanskelig avveining, ettersom en gradert analyse vil kunne gå dypere inn i materien enn en ugradert analyse.

### 5.3.3 Oppsummering

FylkesROS har flere mål fordelt på ulike målgrupper: Eget fylkesmannsembete, regionale samfunnssikkerhetsaktører og kommuner. Intervjuer viser til at fylkesROS skal være det styrende grunnlagsdokument for samfunnssikkerhet og beredskap i fylkene, og at det blir benyttet av regionale og kommunale aktører. På bakgrunn av fylkesROS kan det etableres et felles, overordnet risikobilde og fattes beslutninger tilknyttet gjennomføring av dybdeanalyser, anskaffelser, forebyggende tiltak, gjennomføring av øvelser, veiledning i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet overfor regionale og kommunale aktører m.m. FylkesROS benyttes som et verktøy for å sikre samordning blant regionale aktører og engasjement tilknyttet samfunnssikkerhet og beredskap i fylket. Enkelte embeter har gjennomført fylkesROS som en del av fylkeskommunale delplaner innen samfunnssikkerhet, dermed sikret at fylkesROS benyttes som beslutningsgrunnlag for varigheten av planverket.

FylkesROS gjennomgår i hovedsak full revisjon og oppdatering hvert fjerde til sjette år. Etter 2015 tilstreber flere embeter å gjennomføre scenarioanalyser årlig. Informant påpeker at jevnlig oppdateringer fører til faglig utvikling. Jevnlige oppdateringer av fylkesROS og tilhørende veiledere kan bidra til at fagfeltet holder seg dynamisk. Alle embeter har publisert sine analyser offentlig tilgjengelig på fylkesmannens nettsider. Noen embeter har gjort fylkesROS digitaliserte og interaktive. Trøndelag har opprettet en egen nettside for fylkesROS. Det er foretatt et valg fra noen embeter om å fjerne enkelte delanalyser fra offentlig tilgjengelighet. Det omhandler intenderte hendelser, og begrunnes med at det ikke er ønskelig å offentliggjøre sårbarheter i tilknytning slike hendelser.

## 5.4 Vertikal og horisontal risikokommunikasjon

### 5.4.1 Målgruppe for FylkesROS

Målgruppen for fylkesROS er bred. Fylkesmannens skal holde oversikt over risiko- og sårbarheter i eget fylke. Eget embete inngår dermed i målgruppen. Beredskapsrådet fremkommer som en klar målgruppe. Det er i dette fora spørsmål om samfunnssikkerhet og

beredskap i fylket i stor grad drøftes. Dette fremkommer gjennom intervjuer med Fylkesmannsembetene, samt beskrivelse av fylkesberedskapsrådet i fylkesROS og DSBs veiledere for fylkesROS. Andre regionale etater og aktører med tilknytning til samfunnskritiske infrastrukturer (som ikke inngår i fylkesberedskapsrådet) fremstår også som målgruppe. Kommunene er de aktører som klart presiseres som målgruppe i samtlige fylkesROS. Den øvrige befolkningen i fylkene pekes ikke på som en gjennomgående målgruppe for fylkesROS. Imidlertid forstås befolkningen som en sekundærmottaker for fylkesROS-analysene. FylkesROS er som tidligere presentert et åpent tilgjengelig dokument (med unntak av enkelte delanalyser hos noen embeter). Til eksempel påpeker Hordaland (2015) at allmennhetens kunnskapsnivå i Norge er høyt, og dermed kan risikorelatert informasjon forventes å mottas på en rasjonell måte. Vestfold og Telemark (2020) har inkludert “De unges perspektiv” som et eget kapittel i sin analyse.

Informantene fra fylkesmannsembetene har en noe delt mening om målgruppene for fylkesROS. Informantene fra Vestlandet og Nordland viser til kommuner, aktører i fylkesberedskapsrådet og “[...] oss som er i bransjen kan du si” (Informant Nordland). Informantene fra Vestfold og Telemark og Agder forteller at deres primærmålgruppe er medlemmene av fylkesberedskapsrådet og beredskapsaktører, men at det øvrige samfunnet også skal ha mulighet til å lese om risikoforhold i fylket. “*Primærmålgruppen er jo beredskapsaktører, men også publikum, politikere, samfunnet som sådan er adressater for det*” (Informant Vestfold og Telemark). I Agder er det planlagt å involvere den yngre befolkningen i større grad, lignende arbeidet som er gjort i Vestfold og Telemark (2020): “[...] en målsetning for meg når jeg sitter som prosjektleder for revisjon av fylkesROS, det er i større grad involvering av barn og unge, og det har jeg tenkt som et eget kapittel i fylkesROS” (Informant Agder). Inkludering av de unges perspektiv bør ifølge informant (DSB2) være et fast punkt som alle fylkesmannsembeter kan ta med i sine analyser.

I intervju med kommunene ble informanter spurt om deres synspunkt rundt hvorvidt den øvrige befolkningen også burde inngå som en del av målgruppen i fylkesROS. Fra Informant Kristiansand sitt ståsted kommer det frem at fylkesROS bør kunne ligge offentlig tilgjengelig slik at alle som ønsker å kikke på, og lese om fylkesROS kan det. Samtidig understreker informanten at analysen bør gi verdi til eiere av kritiske samfunnsfunksjoner og infrastruktur

slik at de har noe å ta utgangspunkt i (Informant Kristiansand). Informant Arendal er også positiv innstilt til dette, og bemerker følgende:

Ja, jeg tror det hadde vært fornuftig om fylkesROS også på en måte hadde, la oss si en presentasjon som kan gå ut til befolkningen. Så det er klart det er vel ikke alt som uten videre kan deles, men at man tenker informasjon i forhold til befolkningen på de viktigste utfordringene (Informant Arendal).

Informant (DSB1) mener på sin side at befolkningen ikke inngår som målgruppe. Det understrekes videre at i utgangspunktet har hverken fylkesROS, helhetlig ROS eller AKS befolkningen som målgruppe. Fra informants perspektiv handler dette om at målgruppen for analysene er aktører som besitter virkemidler til å forebygge hendelser, eller som innehar et ansvar i håndteringen av dem. Ved å ha en for bred målgruppe blir det vanskelig å formidle budskapet godt til alle parter: “[...] *da blir det bare en stubbe som ikke treffer noen*” (Informant DSB1).

#### 5.4.2 Distribusjon og utveksling av informasjon tilknyttet fylkesROS

Som vist i tidligere i kapitlet blir det involvert aktører fra kommunalt-, og regionalt nivå i utarbeidelsen av fylkesROS. Aktørene har ulike roller og medvirkning inn i fylkesROS-prosessen. FylkesROS organiseres som prosjekt i embetene. Basert på de analyser hvor tidslinje presenteres (Agder, 2011; Nordland, 2011; Trøndelag, 2014; Telemark, 2016; Troms, 2016; Vestfold, 2017; Vestfold og Telemark, 2020) dannes det et inntrykk av at prosjektene ser ut til å ha en varighet på omkring ett til to år. Her skiller Møre og Romsdal (2017) seg ut ved at utarbeidelsen av fylkesROS varte fra 2011-2017. I tillegg kommer som nevnt tidligere årlig gjennomføring av ytterligere scenarioanalyser.

I forbindelse med fylkesROS-arbeidet har det i tillegg til bred involvering i arbeidsgrupper blitt gjennomført fagseminarer med fylkesberedskapsråd, og aktører fra regionalt og kommunalt nivå som ikke nødvendigvis inngår i fylkesberedskapsråd. Flere embeter har også valgt å sende ut utkast av fylkesROS på høring. Mottakere av høringsutkast ser ut til å være rettet mot fylkesberedskapsrådene, kommuner og andre regionale aktører. Telemark (2016) hadde også

en høringsrunde i forkant av ROS-analysene hvor kommuner og medlemmer av fylkesberedskapsrådet ble invitert til å foreslå hendelser som skulle tas med i analysene.

Hvordan fylkesROS kommuniserer risiko er i første omgang ikke hvordan man leser det ferdige produktet. Informanter beskriver prosessen omkring utarbeidelse og revisjon som den tungtveiende faktoren for hvordan informasjon omhandlende risiko i fylket kommuniseres mellom Fylkesmannen og regionale, samt lokale aktører. Informant (Vestfold og Telemark) trekker frem at gjennom prosessen genereres og utveksles kunnskap om egne og andre aktørers ansvar, erfaringer og ressurser. Gitt at riktig utvalg av aktører innenfor fylkets geografiske område og sektorer er representert vil *“prosessen i seg selv gi en effekt som overstiger det produktet du sitter igjen med til slutt* (Informant Vestfold og Telemark). Informanter fra Agder og Nordland viser til at fylkesROS er resultatet av samarbeid. Prosessen legger til rette for inkludering og informasjonsdeling og oppdateringer vedrørende utfordringer og problemstillinger i fylket. Informant fra UiS gir inntrykk av at rapportene i seg selv har begrenset verdi som verktøy i risikostyring, men at det i gjennomføringen av prosessen oppstår forventninger og dialog, altså ROS-analyse som kommunikasjonsform som er verdifull i risikostyringsprosessen.

Som tidligere presentert i empirikapittelet blir også fylkesROS benyttet som grunnlagsdokument i utvikling av øvelser, faglige diskusjoner, og inspirasjon tilknyttet gjennomføring av analyser og planverk for andre regionale aktører og aktører på lokalt forvaltningsnivå. Slik sett kommuniseres risiko gjennom ulike fora i etterkant av selve gjennomføringen av fylkesROS, både vertikalt og horisontalt.

Intervjuer med informanter fra fylkesmannsembetene viser til at språket i fylkesROS vurderes som viktig. Det skal fremstå som tydelig og presist språk i rapporten, og samtidig kunne være forståelig for lesere med og uten faglige forutsetninger innen samfunnssikkerhet. *“[...] for de som ikke har forutsetningen bør fylkesROS skal utformes slik at man kan lese det, forstå hva det betyr for meg, og tilegne seg ny kunnskap uten at det skal være et vanskelig eller et byråkratisk språk”* (Informant Agder). I de fleste fylkesROS ser definisjoner og beskrivelser av begreper i stor grad ut til å ta utgangspunkt i DSBs veiledere for ROS-analyser tilknyttet de ulike forvaltningsnivåene.

Prosesen i gjennomføring av fylkesROS fremfor ferdig produkt beskrives som tungtveiende i forbindelse med kommunikasjon av risiko i fylket. Inntrykket forsterkes gjennom intervjuene med kommunene fra Agder.

[...] jeg tenker at det er mer prosessen rundt en sånn ROS som er interessant. For med en gang ROSen ligger der så er det jo egentlig et dødt papir, men skal du få til et samarbeid med både andre etater og ulike organisasjoner, bedrifter lokalt og regionalt, så er det jo i prosessen essensen ligger (Informant Arendal).

Informant fra KBR viser til at arbeidet med fylkesROS bidrar til å skape gode kontaktnettverk, og informanten fra Mattilsynet i Agder gir uttrykk for å dele denne oppfattelsen. Diskusjoner tilknyttet fylkesROS skaper engasjement gjennom å få oversikt over hvilke utfordringer andre aktører står overfor, og i fellesskap komme frem til hvordan man kan hjelpe hverandre.

Ved å dele all den kunnskapen som ROS-analysen innebærer, så opplever jeg at man kan få til bedre samarbeid med aktører som kan hjelpe i en beredskapssituasjon. Man knytter en viss grad av bånd, du vet hvem du kan kontakte i ulike sammenhenger (Informant Mattilsynet i Agder).

Fylkesmannen mottar føringer fra sentralt forvaltningsnivå blant annet gjennom egen styringsportal. I portalen samles styringsdokumenter som tildelingsbrev og virksomhets- og økonomiinstruks for fylkesmannen. Føringene kommer fra ulike departementer og direktorater og viser til forventninger staten har til fylkesmannen, og hva fylkesmannen skal fokusere på. I løpet av perioden 2020-2021 må fylkesmannen inkludere nytt scenario omhandlende sikkerhetspolitisk krise/krig. I løpet av inneværende år må også Fylkesmannen ha gjennomført en oppdatert ROS-analyse i tråd med Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, samt redegjøre for status på utviklingen av ovennevnte scenario, status på fylkesROS og status på oppfølgingsplan (Regjeringen, 2020, kapittel, 7.3.4.5; 7.3.4.6; 3.2.1.4.7; 5.2.7.1).

Informant (DSB2) forteller at selve fylkesROS eller elementer fra den blir diskutert i beredskapsgjennomganger i fylkene, og i styringsmøter mellom DSBs direktør og

fylkesmannen. Imidlertid presiserer informanten at det er i begrenset omfang. FylkesROS blir trukket frem som et godt grunnlag for å diskutere samfunnsikkerhets- og beredskapsmessige utfordringer og medfølgende behov fylkesmannsembetene etterlyser. Informanten gir uttrykk for at fylkesROSen gjerne skulle vært benyttet i større grad. Informant (DSB1) viser til koblingen mellom AKS og fylkesROS, hvor AKS kan fungere som inspirasjon i gjennomføringen av fylkesROS, men også at metoder og hendelser som fremkommer i fylkesROS kan tas med i gjennomføring av AKS. Det beskrives som en vekselvirkning mellom kommunal helhetlig ROS-analyse, fylkesROS og AKS. Ergo kan gjennomføringen av ROS-analyser på de ulike offentlige forvaltningsnivåene påvirke andre nivåers ROS-analyser:

[...] derfor så har det vært et poeng for DSB når vi har videreutviklet disse kommunale og fylkeskommunale veilederne, og liksom gjøre dem konsistente eller sammenlignbare i AKS da, og at vi tilpasser AKS sånn at AKS kan være til nytte da for Fylkesmenn og kommuner i deres arbeid (Informant DSB1).

For å informere befolkningen omkring risiko i fylket engasjerer Fylkesmannen i Vestfold og Telemark media når de ønsker å formidle embetets synspunkter, eller for å gi sine betraktninger av hva som kan gå galt i fylket. Relatert til håndteringen av COVID-19 forteller informant fra Vestfold og Telemark at de ikke har truffet med sin risikokommunikasjon opp mot det administrative eller politiske nivået *“i konkurranse med andre prioriterte områder som eldreomsorg, samferdsel, barnevern og natur og miljø, så har vi ikke nådd fram og vi ser nå at vi er tatt med buksen nede”* (Informant Vestfold og Telemark). Ulike former for kommunikasjon og medier benyttes til ulike målgrupper. Informant (DSB1) forklarer at media benyttes for å informere til befolkningen, men at det dermed ikke nødvendigvis vil treffe andre målgrupper som beslutningstakere eller relevante fagmiljøer.

### 5.4.3 Oppsummering

Fylkesmannsembete, fylkesberedskapsrådet og andre regionale etater og aktører, kommuner ser ut til å være primærmålgruppen for fylkesROS. Aktører med ansvar og/eller ressurser for å kunne håndtere uønskede hendelser i fylket. Gjennom intervjuer dannes det et bilde av at befolkningen ikke inngår som hovedmålgruppe for fylkesROS. Likevel påpekes det at befolkningen og politikere i fylket kan ha nytte av dokumentet. Enkelte embeter har også



inkludert «de unges perspektiv» i sine analyser, og fylkesROS ligger i stor grad offentlig tilgjengelig for alle som måtte ha interesse av det. I de tilfeller hvor befolkningen informeres om fylkesROS kan eksempelvis media benyttes. Gjennom intervjuer peker informanter fra fylkesmannsembetene på at språk i utformingen av fylkesROS er viktig. Rapporten skal bære preg av et tydelig og presist språk, og skal være forståelig for lesere med og uten faglige forutsetninger.

FylkesROS kommuniserer risiko vertikalt og horisontalt i gjennomføringsprosessen og i etterkant. Det involveres aktører fra ulike etater og fagområder. Gjennom prosessen blir de ulike aktørene kjent med hverandre og hverandres ansvar og utfordringer. Fylkesmannen rapporterer oppover til overliggende forvaltningsnivå de behov og utfordringer tilknyttet samfunnsikkerhetsstatus fylket står overfor. Det gjøres blant annet gjennom beredskapsgjennomganger med DSB og DSBs direktør styringsmøter. Fylkesmannen mottar årlige føringer fra sentralt forvaltningsnivå gjennom egen styringsportal. Her kommuniseres de forventninger og mål fylkesmannen skal imøtekomme. FylkesROS blir videre benyttet som grunnlagsdokument i utvikling av øvelser, faglige diskusjoner, og inspirasjon tilknyttet gjennomføring av analyser og planverk for andre regionale aktører.

AKS, fylkesROS og kommunal ROS har en kobling, og beskrives som en vekselvirkning hvor ROS på ulike nivåer kan påvirke hverandre. Informasjon fra AKS, fylkesROS og helhetlige kommunale ROS-analyser med veiledere skal kunne benyttes i utarbeidelsen av hverandre.

## 6. Drøfting

I dette kapitlet vil våre empiriske funn, redegjort for i kapittel 5, bli diskutert opp mot teori presentert i kapittel 3. Strukturen i kapitlet følger de identifiserte behovene som fylkesROS skal dekke. I enden av hvert delkapittel vil våre funn oppsummeres. De samlede funnene vil avslutningsvis besvare oppgavens problemstilling i kapittel 7.

### 6.1 Fylkets risiko- og sårbarheter skal kartlegges i en ROS-analyse

Gjennom presenterte funn belyser empirien at alle embeter før sammenslåingen 01.01.2020 hadde gjennomført og utarbeidet fylkesROS. Informasjon om særegenheter ved fylkene presenteres forskjellig i fylkene, hovedsakelig på to måter: 1) innledende beskrivelse av fylkets særtrekk og karakteristikk som kan påvirke risiko. 2) Fylkets karakteristikk presenteres ikke i eget kapittel eller avsnitt, men innbakes i delanalysene. Informasjon og kunnskap fra kommunal helhetlig ROS-analyse ser ut til å ivaretas på ulike måter. Hovedvekten ser ut til å være involvering av aktører fra kommunalt nivå gjennom høringsrunder, men også inkludering i gjennomføring av fylkesROS-prosessen. Enkelte analyser viser til å direkte hente informasjon fra kommunale, helhetlige ROS-analyser. Fortid og historie blir presentert i analysene gjennom bruk av historisk data. En rekke embeter presenterer hvordan fylkesROS skal brukes frem til neste revisjon. Usikkerhet i forbindelse med hendelser og utvikling inngår i de fleste analyser. Usikkerheten vurderes kvalitativt og tilkobles kunnskapsgrunnlaget. Det presenteres metodiske valg i analysene. FylkesROS gjennomføres i stor grad kvalitativt, og flere embeter viser til at de benytter grovanalyse.

Empiri belyser at fylkesmennene har varierende fokus på å inkludere informasjon om fylket og dets særegenheter, herunder omtale av svikt i kritiske samfunnsfunksjoner. En innledende presentasjon av fylkets karakteristikk gir leser et bilde av hvilke begrensninger som ligger til grunn for analyseobjektet, samt grunnlag for utvelgelse av farer og trusler som kan påvirke fylket og således trenger nærmere analyse. Renn (2008) viser til at fylkesmannen bør ta stilling til en redegjørelse for hva deres risikovurderinger bygger på. Behovet for nøytral informasjon er viktig, da mottaker kan mangle erfaring med presentert risiko, og dermed kan risiko oppfattes og forstås ulikt. Transparens i prosess og dokumentasjon er dermed tillitsbyggende, så vel som informativt. Fylkesmannens presentasjon av hvilke karakteristikk som kan ha betydning for

deres vurderinger av risiko og sårbarhet viser til hvilke vurderingsgrunnlag risikoen har blitt analysert ut fra. Ifølge Renn (2008) kan presentasjon av fylkets karakteristikk være med på å danne et tillitsforhold mellom fylkesmannen som avsender, og leserne av fylkesROS. Slik kan leseren selv bedømme om fylkesmannens vurderinger, blant annet med tanke på utvalg av risikoområder, -hendelser og scenarier gir mening på bakgrunn av vurderingsgrunnlaget. Ved å vise til systemets karakteristikk i scenarioanalysene vil fremdeles vurderingsgrunnlaget for den enkelte scenarioanalysen presenteres, men ikke for fylket som samlet. Informanten i Nordland påpekte at medlemmer i fylkesberedskapsrådene endres over tid, og dermed kan leserne av fylkesROS også tenke seg å endres. En samlet fremstilling av fylket vil dermed kunne gi god oversikt til nye lesere over systemet som skal analyseres.

I et retorisk perspektiv belyser Kjeldsen (2014) at en presentasjon av fylkets særegenheter vil kunne forme mottakers forståelse og oppfattelse av hvilke risikoområder som er aktuelle for det respektive fylket, og hvorfor de er utvalgt. Når det ikke foreligger noen beskrivelse overhodet bortfaller også muligheten for leser å sette seg inn i de forutsetninger som lå til grunn når analysen ble gjennomført. Det kan for fylkesmannen bli utfordrende å legitimere valgte risikoområder om ikke mottakere kan overbevise om deres relevans og viktighet for fylket. Det kan medføre at analysen ikke leses og forstås i den kontekst som intendert av avsender. Dahl (2000) påpeker at en viktig forutsetning for å kunne styre risiko er lik forståelse av risiko, herunder forstås også like forutsetninger for gjennomføring av risikoanalyser.

Aven (2006b) forteller at kompleksiteten i utviklingen av dagens samfunn og de gjensidige avhengighetene mellom sektorer krever en systematisk tilnærming til styring av risiko. En viktig forutsetning for dette krever blant annet å skaffe innsikt om risiko- og sårbarhetsforhold for å håndtere disse (Aven 2004). En risiko- og sårbarhetsanalyse, eller i denne sammenheng en fylkesROS, er et verktøy slik informasjon kan formidles gjennom.

Det normative kravet gitt i Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015) forteller at fylkesROS skal omtale svikt i de kritiske samfunnsfunksjonene. Ved å kun vise til at mulige konsekvenser av et scenario eller en hendelse kan påvirke kritiske samfunnsfunksjoner, kan ovennevnt krav oppfattes som dekket. Imidlertid må dette ses i sammenheng med formålene til en fylkesROS. Et av formålene som går igjen i fylkesROS-analysene er å få økt kunnskap om risiko i fylkene. Med dette formålet i fokus argumenteres det for at en grundigere redegjørelse

av samfunnsfunksjoners roller og oppgaver, gjensidige avhengigheter og sårbarheter i større grad vil være med på å imøtekomme formålet om å danne en felles forståelse av overordnet, regionalt risikobilde.

Sett gjennom brillene på det sosioøkonomiske sårbarhetsperspektivet (Wisner et al., 2003; Weichselsgartner, 2001) handler dette om i hvilken grad fylkesmannen klarer å danne en felles forståelse omkring hvorfor og hvordan underliggende, samfunnsmessige sosiale prosesser kan forårsake mangel på grunnleggende tjenester i et samfunn. I et systemperspektiv på sårbarhet dreier dette seg om å skaffe innsikt i de underliggende karakteristikkene ved et system som gjør det sårbart for skade, og derigjennom ikke vil kunne utføre sin tiltenkte funksjon (FLOODsite, 2005; Aven 2006) . Risiko er grenseoverskridende (Lupton, 2013), og en hendelse vil nødvendigvis ikke bare ramme en enkelt kritisk samfunnsfunksjon eller en del av denne, og det argumenteres dermed for at om fylkesmannen skal kunne danne en felles forståelse av fylkets utfordringer, innebærer dette også en beskrivelse av hvordan kritiske samfunnsfunksjoner og infrastrukturer kan rammes av ulike hendelser.

Ved å belyse samfunnsfunksjoners roller og funksjoner, gjensidige avhengigheter som identifiseres og hvordan hendelser kan påvirke ulike samfunnsfunksjoner, kan det dannes et bilde om nødvendighet for samarbeid mellom etater og aktører. Således vil våre funn indikere at presentasjon av det systemet et fylke kan ansees som, med tilhørende særegenheter, vil i større grad være hjelpelig for fylkesmannen til å danne et felles grunnlag for presentasjon av et overordnet regionalt risikobilde.

Kunnskap fra kommunale aktører implementeres i prosessen på ulike måter. Blant annet gjennom involvering i arbeidsgrupper, høringsrunder, faglige innspill, og i noen tilfeller er det henvist til bruk av kommunal helhetlig ROS som bakgrunnskunnskap. En del av planleggingsprosessen i gjennomføringen av ROS-analyse inngår erverving av relevant informasjon (Aven, Røed & Wiencke, 2008; Njå et al., 2020).

Kommunene med sine helhetlige ROS-analyser representerer de risiko som er vurdert aktuelle på det laveste offentlige forvaltningsnivået i Norge. Slik lokalkunnskap ansees å være svært nyttig i en fylkesROS da kommunene sammen dekker hele fylkets geografiske og demografiske utvalg. Involvering av kommunale aktører kan også medføre dannelse eller

oppretholdelse av tillitsforhold mellom kommunalt nivå og fylkesmannen (Renn, 2008). Fylkesmannen får kunnskap om hvilke utfordringer og ressurser som befinner seg ute i kommunene, og partene kan sammen arbeide for å finne løsninger på disse utfordringene.

Gjennom intervju belyste informant fra et fylkesmannsembete at det ansees problematisk å samle alle kommunale ROS og aggregere dem opp for å lage et bilde av fylket ut ifra det, blant annet på bakgrunn av varierende kvalitet i kommunale helhetlige ROS-analyser. Fylkesmannen innehar mulighet til å veilede kommunene i gjennomføring av ROS-analyser i tråd med kommunal beredskapsplikt. Gjennom intervju med kommunalt nivå, og i gjennomgang av dokumentene, indikerer funn usikkerhet vedrørende i hvilken grad kommunale ROS benyttes aktivt av fylkesmannen i fylkesROS-prosessen. Et slikt funn kan indikere manglende koordinering mellom helhetlig kommunal ROS og fylkesROS. Involvering av kommunale aktører og kunnskap fra kommunene i fylkesROS-prosessen kan medføre gjensidig vinning ved at fylkesmannen får dybdekunnskap om lokale forhold, og kommunene får økt kunnskap om gjennomføring av ROS-analyser i henhold til Fylkesmannens tolkning av hva en god helhetlig ROS-analyse er. I henhold til risikostyring og risikokommunikasjon (Aven, et al., 2004; Renn, 2008; Engen et al., 2016) i fylket, vil en økt involvering eller ivaretagelse av involvering fra kommunale aktører kunne bidra til bedre koordinering av ROS-analysene mellom forvaltningsnivåene.

Informant fra Fylkesmannen i Agder påpekte at DSBs veileder er viktig å følge for og sikre en mest mulig enhetlig tilnærming til gjennomføring av en fylkesROS på tvers av fylkesmannsembetene. Likedan kan DSBs veileder for kommunal helhetlig ROS benyttes for å gi Fylkesmannen innblikk i hvordan kommunene anbefales å forholde seg til utforming av sin helhetlige ROS-analyse. Benyttelse av veileder for kommunal helhetlig ROS har også blitt brukt i gjennomføring av fylkesROS i noen embeter for å sikre relevans av fylkesROS i kommunal ROS-gjennomføring. Som informant Agder påpeker forteller en veileder hva man kan og bør gjøre, ikke hva man skal. Således kan det være divergens i større eller mindre grad mellom veileder og kommunal helhetlig ROS basert på skjønsmessige vurderinger. På samme måte kan det være ulikheter mellom veiledere og fylkesROS. Bruk av veileder for å sikre relevans kan være basert på feil antakelse om at alle kommuner gjennomfører sine analyser likt. I den sammenheng vil involvering av de faktiske aktører som har kunnskap om, og

kjennskap til kommunale helhetlige ROS kunne redusere usikkerhet i kunnskapsgrunnlaget ifølge Njå, Solberg & Braut (2015).

Funnene i empirien viser til at fylkesmannsembetene forholder seg til DSBs veiledere for ROS-analyser i offentlig forvaltning. I tillegg benyttes det nasjonale standarder og andre veiledningsdokumenter. For øvrig tyder funn på at embetene bruker veilederne mer som inspirasjon enn at de følges slavisk. Det åpner for at lokale tilpasninger i hvert fylkesmannsembete kan implementeres, samtidig som at det i de store trekkene kan være en lignende praksis i gjennomføringen av fylkesROS. Det som skiller seg ut er derimot ulike tilpasninger og metodiske valg tilknyttet stegene i fylkesROS-prosessen. Videre har det de siste fire årene blitt benyttet scenarioanalyse i større grad enn tidligere.

Empiriske funn viser til at analysene gjennomføres kvalitativt. En kvalitativ tilnærming tyder på at fylkesmannen knytter risikovurdering opp mot analytikerens, altså er risiko avhengig av den som utfører analysen. Teori tilknyttet risikopersepsjon sier noe om hvordan kunnskap og erfaringer til den enkelte kan forme forståelsen av risiko. Dette kan forme analytikerens vurdering av sannsynlighetsestimater og usikkerheten knyttet til konsekvensene av en hendelse, og videre oppfattelsen av hvilke risikoer som regnes som akseptable eller ikke. Ser man på risiko som subjektivt, så er den knyttet opp med de forutsetninger og bakgrunnskunnskaper som analytikerens besitter. Altså vil forståelsen (epistemologi) være ulik mellom ulike grupperinger og individer. Hadde man hatt en teknisk-naturvitenskapelig tilnærming til sannsynlighetsvurdering, ville den på en annen side kunne vært fremstilt som en objektiv sannhet (Aven et al., 2004; Lupton 2013). Fylkesmennenes kvalitative tilnærming i sine fylkesROS åpner opp for større debatt rundt funnene. Dette kan gi et større spillerom i form av diskusjoner rundt de vurderingene som ligger til grunn for analysen, og videre involvering av interessenter. Slik kan det som Renn (2008) påpeker dannes et forum for toveiskommunikasjon i vurderinger av for eksempelvis hvilke tiltak som er best egnet i en risikostyringsprosess.

Gjennom funn i empirien dannes det et bilde der fylkesmennene kobler risiko opp mot fremtidige hendelser som er heftet med usikkerhet. DSBs veiledere later til å være rådende for hvordan usikkerhet skal vurderes og kommuniseres i analysene. Njå et al., (2020) viser til at ved å benytte en vurderingsmetode som presenteres av DSB vil den kvalitative vurderingen av

tilgang til data og erfaringer, forståelse av fenomenet og om det er konsensus innad i analysegruppen være en anerkjent fremgangsmåte å vurdere usikkerhet på. Praksisen er også utbredt i fylkesmannsembetene, og vurderingsmetodikken er kjent. Imidlertid er kvalitative vurderinger tilknyttet subjektivitet, og dermed kan det være utfordrende for leser av fylkesROS å vurdere hvordan usikkerhetsvurderingene skal kunne anvendes i praksis. Aven (2006a) viser til at ROS-analyser er verktøy for beslutningsgrunnlag. Usikkerhetsvurderinger kan igjen påvirke fylkesROS anvendelse som et beslutningsgrunnlag i videre arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Eksempelvis kan de kvalitative usikkerhetsvurderingene medføre store variasjoner i vurderinger tilknyttet lignende risikohendelser hos ulike embeter. Slik sett kan risikovurderinger fremstå som mer eller mindre tilfeldige basert på de ulike analysegruppene fordelt i ulike embeter. Om premissene for usikkerhetsgrunnlaget er sprikende, kan dette i en risikoanalyseprosess senere kunne gi utslag i form av hvilke tiltak som implementeres.

I empirien kommer det frem at risikoanalyser *“ikke er en eksakt vitenskap”*. Når det presenteres slik i en risikoanalyse kan det forstås som en redegjørelse for subjektive forhold, men imidlertid kan det også tolkes som en form for hvilepute ved at risikoanalyser aldri kan være nøyaktige. Dermed kan man også spørre seg hva en nøyaktig vitenskap er da det ikke presenteres, eller redegjøres for. Det kan vise til at risikoanalysen er mer et retorisk verktøy for å presentere overbevisende argumenter i henhold til fylkesmannens målsettinger (Kjeldsen, 2014; Kjeldsen, 2004; Olsen, 2012). Hensikten kan gjerne være å utøve den funksjonen en fylkesROS skal, men kvalitetsmessig kan forutsetningene som ligger til grunn i vurderinger lettere kunne bestrides. Det kan tolkes dit hen at fylkesROS utarbeides på bakgrunn av politiske føringer. Det kan også ses på som en form for gardering dersom det inntreffer hendelser som ikke er omfattet av analysen, eller at hendelser inntreffer ulikt av hvordan analysen prøver å predikerer dem. Den *“ukjente hendelsen”* presentert i fylkesROS Agder (2011;2017) og Finnmark (2014) kan også forstås som en gardering mot hendelser som ikke er inkludert i analysen. Den *“ukjente hendelsen”* presenteres som veldig lite håndfast og fremstår nærmest som en advarsel. Som Aven (2004) fremhever utføres en risikoanalyse for å kartlegge hvilke tiltak som kan iverksettes for å styre risikoene. I en risikostyringsprosess kan det bli utfordrende å forholde seg til et så lite håndfast punkt i analysen, da det ikke gir noe grunnlag for videre oppfølging. På den andre siden kan det som informant fra Agder presenterer være en *“bevisstgjøring av*

usikkerhetsbegrepet” ved å ta i bruk praktiske eksempler på hendelser som ikke var forutsett og analysert.

Historiske data som statistikk og erfaringer knyttet til fortid blir benyttet i fylkesROS. Det blir også i en rekke analyser presentert intendert bruk av fylkesROS frem til neste revisjon. Som Njå, Solberg & Braut (2015) viser til kan rett forståelse av historie og kunnskapen om nåværende tilstand bidrar til å danne forventninger og prediksjoner om hvordan fremtiden vil se ut. Blant annet har Oppland (2018) basert seg på tidligere historiske hendelser ved å estimere forventet forekomst av masseankomst av mennesker til Norge i en frekvens på én gang hvert tiende til 50. år. Værdata benyttes også til å lage antagelser og prediksjoner om forventede klimatiske endringer i fremtiden. Imidlertid vil det ifølge Njå et al., (2020) være vanskelig for fylkesmannen å si noe sikkert om fremtiden. Forutsetningene som lå til grunn for sannsynlighetsvurderingen er i dag ikke nødvendigvis den samme som lå til grunn for de relative frekvensene. I likhet er ikke forutsetningene i samfunnet nødvendigvis sammenfallende som når tidligere hendelser har inntruffet.

På den andre siden vil en kvalitativ fremstilling av sannsynlighet som “lite sannsynlig”, “sannsynlig” og “svært sannsynlig” fortelle noe om forventning om inntreffelse, men kommunikasjonen (Renn 2008) kan fremstå veldig upresist. Det fremkommer ikke hva hendelsen er større eller mindre sannsynlig enn. Det viser for øvrig til en forventning om at noe antas å kunne inntreffe i større eller mindre grad enn noe annet, men det kan være utfordrende for fylkesmannen å argumentere for hvorfor ulike risiko graderes etter alvorlighet, og videre prioritere hendelser og tiltak i videre oppfølging av fylkesROS.

Ved at noen utgaver av fylkesROS viser til en kvalitativ fremstilling av sannsynlighet, og viser mer til mulige konsekvenser, vil risiko også kunne fremstilles skjevt eller unøyaktig. Det er ikke nødvendigvis slik at store konsekvenser er synonymt med høy grad av risiko. Eksempelvis har en atomulykke potensiale for store konsekvenser, men forekommer sjeldent. Det kan medføre at hendelser som forekommer oftere, men med mindre konsekvenser ikke nødvendigvis gis prioritet blant målgruppen for fylkesROS. På den annen side kan det at fylkesmannen setter gradering av risiko og påfølgende sannsynlighet medføre at målgruppen kopierer “svaret” uten nødvendigvis å vurdere risikoene selv, sett i lys av egen kontekst.



Funn presentert i empirikapittelet viser til at flere embeter har som mål å gjennomføre årlige scenarioanalyser. Aven, Røed & Wiencke (2008) og Jacobsson & Thedéen (2003) viser til at risikoanalyser skal identifisere, kategorisere, beregne og beskrive risiko og sårbarheter i et system. Ved at embeter velger å gjøre dette hvert år kan det oppfattes som om fylkesROS i praksis fungerer som et verktøy for risikostyring- og kommunikasjon (Renn, 2008), mer enn å presentere et objektivt regionalt risikobilde. Dette diskuteres nærmere i kapittel 6.3.

### 6.1.1 Delkonklusjon

Kartlegging av fylkets risiko og sårbarheter inngår som et identifisert behov fylkesmannen skal dekke gjennom fylkesROS. Gjennom empiri, belyst av teori, fremkommer følgende funn:

- Fylkets særegenheter og karakteristikk presenteres på ulike måter. En innledende beskrivelse av fylkets (systemets) særegenheter og karakteristikk vil i større grad være bidragsgivende til å forstå systemet, og derigjennom fylkets risiko og sårbarheter.
- Informasjon og kunnskap fra kommunal helhetlig ROS-analyse viser få fylkesROS til at benyttes direkte. Imidlertid blir kommunene og kommunale aktører involvert i fylkesROS-prosessen gjennom eksempelvis høringsrunder og deltakelse i prosjektgjennomføring. Involvering av kommunale aktører vil kunne bidra til økt koordinering mellom forvaltningsnivåene.
- Fortid presenteres i analysene gjennom bruk av historisk data. Hvordan fylkesROS skal bli brukt frem til neste revisjon inngår også.
- FylkesROS gjennomføres kvalitativt, og flere embeter viser til at de benytter grovanalyse.
- Usikkerhet blir presentert på en kvalitativ måte, og knyttes opp mot kunnskapsgrunnlaget. DSBs veiledere benyttes av flere embeter for hvordan usikkerhet skal vurderes og kommuniseres

- DSBs veiledere følges ikke slavisk, men blir benyttet som inspirasjon. Dette åpner opp for lokale tilpasninger i embetene, samtidig som at det i de store trekkene kan være en lignende praksis i gjennomføringen av fylkesROS.

## 6.2 FylkesROS bidrar til styrket samordning og samhandling av beredskapsaktører i fylket

Empiriske funn gjennom dokumentstudien og intervjuer viser til at sentrale beredskapsaktører i fylkene involveres i fylkesROS-prosessen. I stor grad gjennom fylkesberedskapsrådet. Det vises til begrepsdefinisjon i de fleste fylkesROS, enkelte redegjør også for hvordan risiko forstås av analysegruppen i gjennomføringsprosessen. Beredskapsaktører i fylket og deres tilhørende ansvar beskrives ulikt i analysene. Et bredt kunnskapsgrunnlag trekkes frem som grunnleggende for en overordnet forståelse av kompleksiteter i fylket.

I gjennomføringen av fylkesROS-prosessen involveres det et bredt spekter av ulike etater og aktører. Fylkesberedskapsrådene er tungt involvert i gjennomføringen av fylkesROS. Rådene er sammensatt av ulike regionale aktører med ansvar og oppgaver tilknyttet samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i fylkene. Renn (2008) påpeker at risikokommunikasjon er toveiskommunikasjon hvor både interessenter og analytikere deltar i en sosial læringsprosess. Gjennom involvering av fylkesberedskapsrådene kan fylkesmannen få tilgang til informasjon, og videre danne seg en forståelse av regionale og kommunale aktørers oppfattelse av hvilke utfordringer som finnes i fylket, og hvordan risiko forstås hos ulike aktører. På den andre siden kan aktører gjennom inkludering få et eierskap til prosessen og videre ansvarliggjøres gjennom belysning av påvirkningsmulighet og avhengigheter til andre regionale aktører.

Lupton (2013), Aven (2004) og Engen et al (2016) viser til at risiko kan oppfattes ulikt ut ifra om mennesket oppfatter risiko som en objektiv størrelse eller sosial konstruksjon. DSBs veileder for fylkesROS (2020) påpeker at aktørene innledningsvis bør oppnå enighet om hvordan begrepene risiko og sårbarhet skal forstås. Det tyder på at risiko forstås av DSB som en konstruksjon som man kommer frem til gjennom sosiale prosesser. Aven, Renn & Rosa (2011) viser til at risiko har en ontologi, men vurdering og fremstilling av risiko er bundet til

risikoanalytikerens forutsetninger. DSBs veiledere for fylkesROS viser til at sannsynlighetsvurderinger ikke må oppfattes som en sannhet, men som oppfatningen til en gruppe mennesker. Dette kobles opp mot at usikkerheten i vurderingene baseres på et sterkt eller svakt kunnskapsgrunnlag. Slik sett kan det tolkes til at det faktisk foreligger en objektiv sannsynlighet, og at risikoanalytikerens kunnskapsgrunnlag er godt nok. Njå, Solberg & Braut (2015) argumenterer for at fremtiden er prinsipielt usikker, og tilegning av mer kunnskap ikke vil medføre at usikkerhet tilknyttet fremtiden påvirkes. Det fremkommer gjennom intervjuene med fylkesmannen og DSB at risiko ikke oppfattes som objektivt.

Risiko forstås som “risiko x konsekvens” i flere analyser. Ifølge Aven et al. (2004) og Engen et al. (2016) kan det tyde på en teknisk-naturvitenskapelig tilnærming til risiko. Produktet av risikovurderingen beskrevet slik kan være enkelt å forstå for leser, da forventet verdi enkelt kan sammenlignes med andre verdier og fremstilles grafisk i f.eks. en risikomatrise. Risiko kan dermed forstås som objektivt fremstilt, og at vurderingen av risikoen er det endelige svaret. En slik vurdering og fremstilling av risiko vil imidlertid være veldig begrenset da andre elementer som usikkerhet ikke nødvendigvis fremkommer i presentasjonene. Funn fra empirien tilsier at fylkesmannsembetene inviterer bredt til deltakelse i sine analyser, og at vurderingene av risiko i stor grad foregår gjennom kvalitative prosesser. Statistikk kan inngå som en del av datagrunnlaget, men at analysene gjennomføres kvalitativt. Aven, Renn & Rosa (2011) viser til at selv om risiko i seg selv kan eksistere utenfor mennesket, vil vurderingene av risiko være avhengige av analytikerens epistemologiske forutsetninger. Fylkesberedskapsrådet er sentrale i gjennomføringen av fylkesROS, i arbeidsgrupper, styringsgrupper, referansegrupper osv. Rådets medlemmer kommer fra variert bakgrunn og fagdisipliner. At deltakerne sammen kommer frem til risiko og forståelse av denne tyder det på en mer konstruktivistisk tilnærming til risikoforsåelsen i fylkesROS-prosessen ved at fylkesmannen forstår risiko gjennom foreliggende kunnskap og diskusjoner. En diskusjonsbasert tilnærming til felles forståelse av hvordan risiko forstås og presenteres kan også i praksis medføre at ulike risikoområder enklere kan vurderes opp mot hverandre.

Lupton (2013) beretter at risiko har gjennomgått mange paradigmeskifter gjennom utvikling og endring i hva som oppfattes som farer og trusler. FylkesROS er en risiko- og sårbarhetsanalyse og skal danne oversikt over aktuelle risikoer som befinner seg i fylket.

Fylkesmannen og fylkesROS må dermed også være tilpasningsdyktige overfor hvilke hendelser og oppfattelser av risiko som til enhver tid befinner seg fylket. Blant annet nevner Informant fra Nordland at medlemmer av fylkesberedskapsrådet endres, og det kan medfølge at nye verdier, oppfattelser og perspektiver tilføres prosessen. Vestfold og Telemark (2020) har inkludert “de unges perspektiv”. Det viser til at forståelsen av risiko og verdier hos den yngre generasjon legges ved som grunnlag for risikoforståelsen, og -vurderinger. Lupton (2013) påpeker at konstruktivistisk tilnærming til risiko inkluderer de kulturelle og sosiale kontekster som risiko oppleves, forstås og håndteres i. Det åpner også for at fylkesmannen kan inkludere aktører og samfunnet i sine risikoanalyseprosesser. Gjennom funn, litteratur og intervjuer dannes det et bilde av at fylkesmannsembetene anser risiko som en sosial konstruksjon, plassert et sted mellom svak konstruktivisme og sterk konstruktivisme.

Risikoanalyseprosessen kan etter Aven, Røed & Wiencke (2008) og Njå et al., (2020) deles inn i tre trinn. Innen første trinn, planlegging, må blant annet fylkesmannen ta stilling til hvilke aktører som skal delta i prosessen, og videre hvilke risikoer som skal vurderes. Gjennom intervju med Informant Vestland kommer det frem i empirien at alle aktører som sitter i beredskapsrådet brukes i ROS-prosessen. Dog understrekes det at noen aktører har en mer sentral rolle enn andre. Hvordan denne vektleggingen foregår er ukjent, men det kan tyde på en anerkjennelse av at noen aktører kan være sett på som viktigere å involvere enn andre basert på identifiserte forutsetninger og antakelser i planleggingsfasen. Dette kan gi implikasjoner for utvelgelsen av hvilke hendelser som blir vektlagt større viktighet i risikovurderingen. Fylkesmannen har også mulighet til å involvere andre embeter i analysearbeidet som antas å omfatte hendelser som kan påvirke utover egne fylkesgrenser. Imidlertid viser ikke våre funn til at en slik praksis er utbredt. En slik praksis vil kunne bedre samordning ikke bare blant aktører i eget fylke, men også mellom fylkesmannsembeter, eksempelvis i håndtering av skogbrann eller pandemiske utbrudd.

Et av formålene (Aven 2006a) med en risiko- og sårbarhetsanalyse er blant annet å skaffe seg økt systemforståelse ved analyse av kopling og interaksjoner mellom ulike komponenter i et system. I planleggingsfasen av en risikostyringsprosess inngår blant annet innhenting av relevant kunnskap og informasjon (Aven, Røed & Wiencke, 2008, s. 21; Njå et al., 2020). Informant Vestland informerer om at det er tendenser til silotenking blant enkelte aktører i

fylket. Renn (2008) viser til at involvering av interessenter og etablering av kommunikasjonslink tidlig i prosessen er kritisk for å sikre god prestasjon i risikostyringen. Bred inkludering og innhenting av bakgrunnsdata blir av Informant UiS påpekt som en viktig forutsetning for å identifisere det nødvendige kunnskapsgrunnlag for gjennomføring av fylkesROS. Bred inkludering danner et grunnlag for å bedre kunne se tverrsektorielle avhengigheter og sammenhenger i et fylke. Informantene fra fylkesmannsembetene forteller at bakgrunnsdata innhentes bredt fra eksterne aktører. Bred inkludering og innhenting av kunnskapsmateriale ansees som å være en viktig forutsetning i dannelsen av en felles forståelse blant aktørene rundt dybdekunnskap om hverandres ansvarsområder, og økt kjennskap til gjensidige avhengigheter og sårbarheter.

FylkesROS Oppland (2018) påpeker at ulike fagretninger kan ha ulike utgangspunkt for å forstå risiko, og dermed tilegne begrepet ulike meninger. Derfor er det viktig å redegjøre for egen forståelse av begrepet. Aven et al. (2004) fremhever at risikobegrepet benyttes i sammenheng med en rekke ulike fagretninger, og kan bli ilagt ulikt innhold ut fra perspektivet som anvendes. Videre innehar heller ikke risiko en allmenngyldig definisjon (Lupton, 2013), og forståelsen som legges til grunn kan derfor variere mellom avsender av et budskap, og mottakeren av det. Hvis målet er å kommunisere noe til noen, må man snakke samme språk. En bevisstgjøring av hvilket grunnlag fylkesmannen baserer sin risikoforståelse på fasiliterer for å kunne benytte samme språk. Dermed er det viktig å redegjøre for hvilket grunnlag analysen bygger på, slik at mottaker er innforstått med risikoforståelsen som legges til grunn da mottaker kan ha en annen oppfatning av begrepet. Kanskje like viktig er det for fylkesmannen å ha et innblikk i hvilken tilnærming til risiko målgruppen for analysen har. Det gir lite mening for fylkesmannen å gjennomføre en analyse med en type tilnærming som ikke når ut til mottaker, og sånn sett er det følgelig viktig å tilpasse dokumentet etter målgruppen. Således er det desto mer aktuelt å involvere ulike aktører i et tidlig stadium for og sammen bli enige om analysens risikoforståelse.

Ifølge Slovic (1999) kan sprikende definisjoner på risiko resultere i ulike valg av alternativer på hvilke tiltak og strategier som kan anvendes i en risikostyringsprosess. Renn (2008) påpeker at deltakelse i prosessen gjennom gjensidig beslutningstaking og involvering der ulike aktørers meninger og verdier blir hørt, bør bli integrert i risikostyringsprosessen. Imidlertid kan

risikostyring i en slik prosess ende opp som et maktspill der aktøren som kontrollerer definisjonen på risiko, har monopol på beslutningene som fattes. En felles forståelse blant involverte aktører og interessenter rundt risikoforståelsen er i dermed viktig for å unngå at en enkelt aktør, eller aktører som er samstemte i risikoforståelsen, kontrollerer den rasjonelle løsningen på en problemstilling.

Ifølge Aven (2006a) er et av formålene med risiko- og sårbarhetsanalyser å heve kompetansenivået og motivasjon for systematisk sikkerhetsoppfølging. Empiriske funn viser til at beskrivelse og ansvarliggjøring av aktører inngår i de fleste analyser. Derimot varierer det i hvilken grad informasjonen tilknyttet beskrivelse av aktører og tydeliggjøring av deres ansvar i samfunnssikkerhetskontekst fremstilles. Risikoanalyser er ifølge Aven (2006a) underlag for prioriteringer og videre oppfølging av tiltak. Oppfølgingsplaner presenteres ikke i analysene, men skal utarbeides på bakgrunn av identifiserte tiltak. Ansvarliggjøring av aktører inngår som en del av den interne risikokommunikasjon (Renn 2008). For fylkesmannen innebærer dette en tydeliggjøring av aktørers ansvar innenfor deres sektorområde for å sikre at deres roller innenfor risikostyring og ansvar blir ytterligere tydeliggjort. Videre kommuniserer det ut til andre aktører hvem som sitter med ansvaret for gjennomføring av tiltak og videre oppfølging, samt at overlappende utfordringer kan identifiseres og håndteres i samarbeid. Det kan resultere i en mer samlet og effektiv innsats, eksempelvis kan det tenkes å ha påvirkning med hensyn til forebyggende tiltak og håndtering av risikohendelser innen ulike sektorer i fylket.

### 6.2.1 Delkonklusjon

Styrket samordning og samhandling mellom beredskapsaktører er et behov som skal dekkes gjennom fylkesROS. Gjennom empiri, belyst av teori, fremkommer følgende funn:

- Det involveres et bredt spekter av aktører, særlig gjennom fylkesberedskapsrådet. Fylkesberedskapsrådet spiller også en sentral rolle i gjennomføringen av fylkesROS. Bakgrunnsdata innhentes bredt fra eksterne aktører.
- Beskrivelse og ansvarliggjøring av aktører inngår i de fleste fylkesROS. Hvordan og i hvilken grad denne ansvarliggjøringen og beskrivelsen presenteres, varierer derimot. Inkludering av informasjon om aktører og ansvarsområder kan gi aktører som ikke

inngår direkte i fylkesROS-prosessen oversikt over potensielle samarbeidspartnere innen egen sektor.

- Fylkesmannen har mulighet til å involvere andre embeter i analysearbeidet som antas å omfatte hendelser som kan påvirke utover egne fylkesgrenser. Imidlertid viser ikke våre funn til at en slik praksis er utbredt.
- Funnet viser til at fylkesmannen ikke forstår risiko som noe objektivt. Risiko fremstår som en sosial konstruksjon tett knyttet opp mot tolkningene til analysegruppene. Risikoforståelsen i de norske fylkesmannsembetene ser ut til å være plassert mellom svak-, og sterk konstruktivisme. Dette funnet besvarer dermed også forskningsspørsmålet *“Har Fylkesmannen et etablert uniformt risikoperspektiv i sine risiko- og sårbarhetsanalyser for fylkene?”* ved at risiko forstås gjennom et konstruktivistisk perspektiv. For øvrig begrenses dette funnet ved at en nøyaktig plassering av risikoperspektiv som svakt- eller sterkt konstruktivistisk ikke har blitt identifisert.

### 6.3 FylkesROS blir et grunnleggende dokument for samfunnssikkerhet og beredskap i fylket

Empiriske funn belyser at fylkesROS har flere mål, blant annet at fylkesROS skal kunne gi en oversikt over risikoforhold og utfordringer i fylket, øke fokuset på samfunnssikkerhet og forebygge å håndtere uønskede hendelser. Ved dannelsen av et felles, overordnet risikobilde kan det tas beslutninger om gjennomføring av dybdeanalyser, forebyggende tiltak, og kan videre benyttes til veiledning i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid overfor regionale og kommunale aktører m.m. FylkesROS benyttes som et verktøy for å ivareta samordning og engasjement mellom regionale aktører. Eksempelvis har fylkesROS blitt utarbeidet som en del av fylkeskommunale regionplaner i enkelte fylker. Revisjon og oppdatering av fylkesROS forekommer for de fleste embeter i intervaller på 4-6 år. Det presenteres som en strategi i flere fylkesmannsembeter at det årlig skal utarbeides scenarioanalyser. FylkesROS hovedrapport publiseres offentlig tilgjengelig på fylkesmannens nettsider.

Aven (2006a) viser som tidligere nevnt til at risiko- og sårbarhetsanalyser kan ha flere formål. Funn viser at fylkesROS har flere formål. Formålene fordeles på ulike målgrupper av risikoanalysen. Basert på intervjuer belyses det at fylkesROS har til hensikt å være et styrende grunnlagsdokument for samfunnssikkerhet og beredskap i fylkene, og videre at det blir benyttet av regionale og kommunale aktører. Aven (2006b) beskriver risikostyring som alle iverksatte tiltak for å oppnå, opprettholde og videreutvikle et sikkerhetsnivå i overensstemmelse med definerte mål. Empirien indikerer at fylkesROS blir benyttet som et grunnlag for å gjennomføre en rekke ulike aktiviteter. Som et verktøy brukes det for å sikre samordning og engasjement i fylkets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap ved dannelsen av et felles risikobilde. Flere embeter samarbeider nært med fylkeskommunen i gjennomføring og eierskap av fylkesROS. Noen embeter har også integrert sin fylkesROS som en del av fylkeskommunale delplaner, og derigjennom sikret at fylkesROS benyttes som et beslutningsgrunnlag. FylkesROS skal også være et dokument andre etater, aktører og kommuner kan se til i utarbeidelsen av egne analyser.

Utsagn fra Informant KBR viser fylkesROS blir benyttet når aktørene utformer egne beredskapsplaner. Det fremkommer også at en del elementer i fylkesROS er kjent for KBR fra før. Informant fra Mattilsynet Agder forteller at innhold fra deres faglige beredskapsplaner bidrar inn mot informasjonsgrunnlaget til fylkesROS. Kjeldsen (2004;2014) og Olsen (2012) forklarer at retorikk er handlinger som gjennom kommunikasjon fører til utførelse av funksjon eller formål. Det belyses at elementer fra fylkesROS tas med inn i beredskapsplanene til KBR, men også at mange av elementene er kjente fra før. Således kan fylkesROS bli benyttet for å legitimere hvor det skal plasseres ressurser. Hva som inngår av utvalgte hendelser i fylkesROS kan ansees som et argument for hvor aktørene i fylket bør tilegne ressurser. Slik kan det være lukrativt å ha sammenfallende risikohendelser som fylkesROS i sine egne analyser og planverk.

Basert på fremstilt empiri peker funn på at fylkesROS som et dokument kan ses på et motivasjons- og inspirasjonsdokument for kommunenes utarbeidelse av sin helhetlige ROS. Dette kommer tydelig frem i gjennomgangen av målsetningene til fylkesROSene, og gjennom intervjuer pekes det på at analysen fungerer som et overordnet kunnskapsgrunnlag og videre danner grunnlaget for jobben kommunene skal gjøre. Informantene fra det regionale og lokale forvaltningsnivå viser til at de henter informasjon fra fylkesROS i sitt arbeid, både i praktiske gjøremål og for kunnskapsgenerering. Kjeldsen (2014) påpeker at retorikk er den språklige



evnen til å påvirke og overbevise menneskers kunnskap om, forståelse av og opphav til risiko og sårbarheter. Informanter fra kommunene er begge samstemte om at fylkesROS blir sett på som et viktig informasjonsgrunnlag i deres arbeid med samfunnssikkerhet, og informantene gir inntrykk av å inneha en stor grad av tillit til innholdet i fylkesROSen. I et retorisk perspektiv kan det dannes et inntrykk av at fylkesROS argumenterer godt for hvilke hendelser som er aktuelle, og som kommunen kan jobbe videre med. FylkesROS kan i denne sammenheng virke som et oppslagsverk hvor aktører på regionalt og kommunalt nivå kan innhente et felles informasjonsgrunnlag for deres videre arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Slik sett fungerer også fylkesROS som et samordnende dokument.

Gjennom empirien belyses det at frekvensen majoriteten av fylkesROS utgis i revidert utgave, er hvert fjerde til sjette år. Prosjektet med oppdatering ser ut til å vare et sted mellom ett til to år. Jevnlig ajourføring blir påpekt som viktig for faglig utvikling i fagfeltet. I likhet med oppdatering av fylkesROS, er det også viktig å oppdatere veiledere parallelt med dette. Njå, Solberg & Braut (2015) viser til at usikkerhet tilknyttet metodikk kan reduseres gjennom økt kunnskap og forståelse av historie. Fylkesmannen kan gjennom jevnlig oppdateringer av fylkesROS tilegne seg mer kunnskap, og oppdatert informasjon tilknyttet fylkets risikostatus. Det kan videre øke kunnskap om sammenhenger og sårbarheter i systemet som kan følges opp. Lupton (2013) viser til at forståelsen av risiko har gjennomgått store endringer over tid, og at samfunnet vi i dag lever i stadig utvikler seg og nye risikoer oppstår. Eid & Johnsen (2012) viser til at risikopersepsjon er den enkeltes intuitive, subjektive forståelse av hva som er risiko. Det kan videre, ifølge Renn (2008), påvirke hvordan risiko forstås ut i fra ulike fagfelt og perspektiver som er rådende. Således kan fylkesROS-gjennomføringen ansees som en sosial læringsprosess gjennom dialog og diskurs. Den dynamiske utviklingen av samfunnet vil også kunne påvirke hva som oppfattes og forstås som risiko, og ved at fylkesROS jevnlig ajourføres, vil dokumentet som et produkt i større grad kunne gjenspeile de faktiske, opplevde risikoene som er fremtredende i fylket.

Som nevnt i delkapittel 6.1. kan årlige gjennomføringer av scenarioanalyser forstås som en kommunikasjonsstrategi for å holde fylkesROS relevant. Det vil som risikostyring kunne bidra med at aktører må holde fokus på samfunnssikkerhetsarbeidet i regi av fylkesmannen og dermed bidra til samordning. Lunde (2019) viser til at ROS-analyser kan danne grunnlaget for

utarbeidelse av forebyggende- og beredskapsanalyser og beredskapsplaner. Gjennomføring av scenarioanalyser kan være et godt bidrag til det, men på den annen side kan det også medføre at mye tid og ressurser benyttes til å utarbeide scenarioanalyser fremfor andre oppgaver som utarbeidelse av planverk. Scenarioene kan i utgangspunktet inkluderes i hovedgjennomføringen og benyttes videre i beredskapsarbeidet. Informant fra Vestland bemerker at involvering av aktører ikke alltid når opp til hva fylkesmannen håper på, og at embetet dermed kan fylkesmannen bli sittende med store deler av analysene selv. Det kan vise til at eksterne aktører ikke alltid kan prioritere anmodninger om bistand fra fylkesmannen. Ved en målsetting om å gjennomføre en ny scenarioanalyse hvert år, kan fylkesmannen møte utfordringer tilknyttet når alle relevante scenarioer er redegjort for. For å imøtekomme egen målsetting kan da mindre relevante scenarioer utarbeides, eller målsettingen blir ikke oppnådd, eventuelt endret. Ved å ikke gjennomføre alle scenarioanalysene ved revisjon av fylkesROS hvert fjerde år blir produktet heller ikke “ferdigstilt”. FylkesROS blir et levende dokument der involvering og engasjement inn mot samfunnssikkerhetsarbeidet fremstår som et mer tungtveiende behov enn å presentere et overordnet “objektivt” risiko- og sårbarhetsbilde.

Renn (2008) fremhever at involvering, dialog og felles beslutningstaking er viktige elementer i risikokommunikasjon og risikostyring. Lupton (2013) viser til at en konstruktivistisk tilnærming til risiko medfører at nye områder og tema i samfunnet kan oppfattes som risiko, eller fokus på nåværende risiko kan endres. Informant fra Fylkesmannen i Agder viser til at tema som tradisjonelt sett ikke har vært innlemmet under samfunnssikkerhet, herunder arbeidsledighet og utenforskap kan bli det ved hjelp av en pådriver. Dermed kan tema som ikke er ansett som risikoområder i dag potensielt bli det i fremtiden, og ved jevnlige oppdateringer av fylkesROS, sammen med bred involvering av aktører i prosessen, kan medføre en endring i oppfattelsen av hva som er relevante risikoområder for fylkene.

Videre kan det også påvirkes av hvilket sårbarhetsperspektiv risikoområdet oppfattes gjennom. I et systemisk perspektiv (Aven 2006), tolkes sårbarhet som en underfunksjon av risiko (FLOODsite 2005). Det argumenteres her for at identifikasjon av risikoområder gjennom en systemisk tilnærming til sårbarheter kan vanskeliggjøre oppfatningen av utfordringer tilknyttet utenforskap og arbeidsledighet. Dette er utfordringer nært knyttet opp mot det sosioøkonomiske sårbarhetsperspektivet (Wisner et al. 2003) som fokuserer på hvordan

sosiale, økonomiske og politiske prosesser danner og opprettholder sårbarheter (Weichselgartner 2001). Der et systemisk perspektiv tradisjonelt sett vil kunne oppfatte sårbarheter opp mot et system som for eksempelvis fysiske anlegg, orienterer det sosioøkonomiske perspektivet seg mer mot hvordan enkeltindivider eller grupperinger blir sårbare gjennom redusert tilgang til grunnleggende tjenester. Knyttet opp mot risikovurderinger i en ROS-prosess (Aven, Røed & Wiencke, 2008; Njå et al., 2020) der det rådende perspektivet er systemisk, vil sårbarhetsforhold tilknyttet sosioøkonomiske problemstillinger lettere kunne neglisjeres i en fylkesROS. Det må likevel understrekes at et sosioøkonomisk perspektiv ikke nødvendigvis er en motsetning til det systemiske. Et samfunn, herunder et fylke, kan også ses på et system og derigjennom innlemmes begge sårbarhetsperspektiver.

Funn viser til at fylkesROS i stor grad er et åpent, offentlig dokument. Imidlertid forteller informanter at deler av fylkesROS kan unntas offentligheten. Det er i tilfeller hvor informasjon faller inn under sikkerhetsloven. Således foreligger det et sprik mellom fylkesROS som et offentlig tilgjengelig dokument hvor fylkets risiko og sårbarheter kartlegges og presenteres, og fylkesROS som verktøy for ivareta samordning av regionale aktører. Renn (2008) understreker at det foreligger en forventning i samfunnet om direkte eller indirekte involvering der beslutninger angående risiko fattes. Gradering av fylkesROS hemmer også muligheten for transparens i fylkesROS-prosessen ved at samfunnets meninger ikke får gehør. Slik sett vil ikke aktører som ikke gis tilgang til informasjonen kunne delta i den toveis-kommunikasjonen som i utgangspunktet sikrer gjensidig kunnskapsøkning om risikoforhold i fylket.

Det kan stilles spørsmål om graderte risikovurderinger skal inkluderes i fylkesROS, da det ifølge informanter fra fylkesmannsembetene skal være et offentlig dokument.

Alternativt kan det presenteres en ugradert versjon av delanalyser i hoveddokument, eller at slike graderte risikovurderinger kan inngå i en egen ROS-analyse adskilt fra fylkesROS. En slik vurdering vil kobles opp mot hva fylkesmannen intenderer at hensikten til fylkesROS skal være. For de aktører som ikke har klarering til den graderte informasjonen, kan noe av den praktiske verdien av fylkesROS som veiledende og inspirerende dokument bortfalle når informasjon ikke er tilgjengelig.

Vedrørende tilgjengelighet har noen embeter valgt å gjøre sin fylkesROS interaktiv. Blant annet har Trøndelag opprettet egen nettside for fylkesROS. Olsen (2012) viser til at retorikk ikke er bundet til en fast uttrykksform som tale eller tekst. Ved å gjøre fylkesROS interaktiv kan det være en måte å gjøre fylkesROS mer tilgjengelig. Således kan det også eksempelvis innlemmes en portal for ROS-analyser tilhørende andre forvaltningsnivåer, og forbindelsen og sammenhengen mellom dem og ROS-analyser tydeliggjøres. Derigjennom kan det bli lettere for fylkesmannen å nå ut til aktørene i sine målgrupper. Renn (2008) forteller at risikokommunikasjonsstrategier må vurderes opp mot risikoens natur, og om risikoen kan forårsake bekymring blant offentlighet. Gjennom opprettelsen av en felles nettside, kan fylkesmannen skape et fora hvor samfunnsikkerhetsfaglig debatt kan nå ut til allmennheten og øvrige aktører. Fylkesmannen kan videre i større grad ha mulighet til å styre hvordan informasjonen presenteres overfor befolkningen, enn om det gjøres gjennom kommersiell eller annen media. Det vil dermed også kunne fungere som en kanal mellom fylkesmannen og befolkningen i fylket.

### 6.3.1 Delkonklusjon

Det tredje behovet FylkesROS skal dekke i denne studien, er at analysen blir det grunnleggende dokument for samfunnsikkerhet og beredskap i fylket. Gjennom empiri, belyst av teori, fremkommer følgende funn:

- FylkesROS har flere mål. Det skal være et styrende grunnlagsdokument for samfunnsikkerhet og beredskap i fylket, og ivareta samordning og engasjement ved dannelsen av et felles risikobilde. Videre fungerer det som et motivasjons- og inspirasjonsdokument for kommunenes arbeid med helhetlig kommunal ROS.
- Frekvensen fylkesROS utgis i er hvert fjerde til sjette år for de fleste embeter. Hovedsakelig er gjennomføringen av fylkesROS organisert som et prosjekt med varighet på mellom ett til to år.
- Flere embeter samarbeider nært med fylkeskommunen i gjennomføring og eierskap av fylkesROS. Noen embeter har også integrert sin fylkesROS som en del av fylkeskommunale delplaner, og derigjennom sikret at fylkesROS benyttes som et beslutningsgrunnlag.

- Det presenteres som et mål av flere fylkesmannsembeter at det årlig skal utarbeides scenarioanalyser. Det bidrar til å holde analysearbeidet relevant, og forstås som en strategi for å holde fokus på fylkesROS-arbeidet.
- FylkesROS er i stor grad et åpent, tilgjengelig dokument. Imidlertid peker funn på at enkelte deler av analysene unntas offentligheten. Dette vil redusere grad av tilgjengelighet overfor interessenter.
- Noen embeter har valgt å gjøre sin fylkesROS interaktiv. Det åpner opp for ulike informasjonsstrategier ut mot aktører og interessenter.

## 6.4 Vertikal og horisontal risikokommunikasjon

Empiriske funn peker på at fylkesmannsembete, fylkesberedskapsrådet, kommuner og regionale etater og aktører er primærmålgruppen for fylkesROS. Dette utgjør de aktører med ansvar for, og med ressurser til å kunne håndtere uønskede hendelser i fylket. Intervjuer viser til at fylkesROS rapporten skal utformes på en måte som gjør at både lesere med og uten faglige forutsetninger skal kunne forstå den. Befolkningen inngår ikke som en del av hovedmålgruppen for fylkesROS, men det fremheves at de, sammen med folkevalgte, kan ha nytte av dokumentet. “De unges perspektiv” har også blitt inkludert av enkelte embeter i deres analyser. Videre er fylkesROS offentlig tilgjengelig i stor grad, og der befolkningen måtte ha behov for informasjon om fylkesROS kan media benyttes som en kanal for dette. Risiko blir kommunisert vertikalt og horisontalt både i gjennomføringen av fylkesROS, og i etterkant. Videre blir risikorelatert informasjon kommunisert oppover til sentralt forvaltningsnivå ved blant annet å bli diskutert i beredskapsgjennomganger med DSB, samt DSBs direktørs styringsmøter med fylkesmannen. Fylkesmannen får også føringer fra sentralt forvaltningsnivå gjennom egen styringsportal. Det belyses gjennom empirien at det foreligger delte oppfatninger angående kobling mellom helhetlig kommunal ROS-analyse, fylkesROS og AKS.

Rohrman (2008) forteller at en grunnleggende forståelse av risikopersepsjon og holdninger er uunnværlig for god risikokommunikasjon. Målgruppen for fylkesROS er primært aktører som

har ansvar eller ressurser tilknyttet samfunnsikkerhet- og beredskapsarbeidet i fylket. For å oppnå god risikokommunikasjon er det altså nødvendig at fylkesmannen redegjør for hvordan risiko forstås i analyseprosessen, samtidig som det er nødvendig å forstå hvordan målgruppene forstår risiko. Ved inkludering av de “unges perspektiv” har også Vestfold og Telemark (2020) kunne inkludere hvordan den yngre befolkningen i fylket opplever, forstår og tolker risikorelaterte forhold. Slik kan fylkesmannen og aktører tilknyttet forebygging og krisehåndtering få et innblikk i, og ut fra det velge risikostyringsstrategier basert på hva neste generasjons beslutningstakere anser som viktige verdier å beskytte i dag. Slik sett kan også oppfatningen av risiko til andre interessentgrupper i fylket være nyttige å ha med i en fylkesROS-prosess, da det kan gi innblikk i hvordan befolkningen kan forventes å reagere i en krisesituasjon, eller en uønsket hendelse. Det bidrar også til direkte eller indirekte inkludering i beslutningene omhandlende risikostyring i fylket, og som Renn (2008) argumenterer er både dokumentasjon, informasjon, toveiskommunikasjon og inkludering og felles beslutningstaking nøkkelen for effektiv risikokommunikasjon. I tillegg kan dette bidra til gjensidig kunnskapsgenerering omkring risikoforhold som nødvendigvis ikke har vært et fokusområde, men som kan være betydningsfull i en slik prosess.

Informant fra Vestfold og Telemark trekker frem at informasjon om risikohendelser (pandemi) ikke ser ut til å ha nådd frem i konkurransen blant andre prioriterte satsingsområder hos beslutningstakere på administrativt og politisk nivå. Dette sitatet kan vise til praktiske utfordringer ved å kommunisere risiko til aktører med beslutningsmyndighet som ikke direkte er involvert i fylkesROS-prosessen. Videre forteller Informant fra Vestfold og Telemark at de benytter seg av media for å kommunisere risiko til befolkningen. Informant DSB1 forteller at de benytter media i forbindelse med formidling av informasjon fra AKS til befolkningen. Slik kan informasjon fra fylkesROS og andre ROS spres utover tiltenkt målgruppe uten at det enkelte individ i befolkningen må inn å gjøre et dypdykk i analysen på eget initiativ. Det kan praktisk sett medføre at informasjon når ut til en større målgruppe, men på en annen side vil det videreformidles gjennom brillene på det kommersielle media. Media vil ikke nødvendigvis presentere informasjonen slik som den originalt sett er tiltenkt.

Renn (2008) fremhever at informasjonen (budskapet) skiller seg fra dokumentasjon ved antagelsen om at mottakeren kan forstå meningen bak den. Primærmålgruppen for fylkesROS er som nevnt samfunnssikkerhetsaktører. Empirien belyser at det er kobling mellom ROS-analysene på de ulike forvaltningsnivåene. I gjennomføring av fylkesROS viser noen embeter til at det benyttes veileder for kommunal helhetlig ROS-analyse. Slik sett vises det til at kommuner som målgruppen tas til hensyn til gjennom metodiske valg i gjennomføring av noen fylkesROS. På denne måten kan analysen bli mer aktuell å benytte i eksempelvis kommunalt samfunnssikkerhetsarbeid. Informant DSB1 trekker frem at informasjon fra AKS, fylkesROS og kommunal ROS med veiledere skal kunne brukes om hverandre. Ved at de ulike ROS-nivåene kobles sammen gjennom bruk av veiledere tiltenkt de forskjellige nivåene kan det etableres en felles, og mer forutsigbar terminologisk forståelse mellom aktørene. FylkesROS Sogn og Fjordane påpeker derimot at det ikke fremstår en direkte kobling mellom risikoanalysene på ulike forvaltningsnivå, og det kan medføre ulike tilnærminger og forståelser i fylkene som ikke direkte kan oversettes til de ulike forvaltningsnivåenes ROS-analyser. Gjennom diskusjon blant aktørene som deltar i fylkesROS-prosessen kan også felles forståelse oppnås. Imidlertid kan det også medføre at begreper som risiko ilegges ulik betydning fra embete til embete, eller analyse til analyse basert på deltakerne i diskusjons- og gjennomføringsprosessen av fylkesROS. Ved en konstruktivistisk tilnærming til risiko vil det dermed være ytterligere viktig at det fremkommer i prosessen og gjennom dokumentasjon hvilke vurderinger og tolkninger som er lagt til grunn i forståelse av begreper. Gjennom slik transparens kan misforståelser unngås, og aktører i målgruppene til fylkesROS kan selv vurdere i hvilken grad, og hvordan fylkesROS er relevant og anvendbar i deres arbeid.

Det benyttes veiledere fra ulike forvaltningsnivåers ROS-analyser, inspirasjon fra de respektive ROS-analysene og inkludering av aktører fra ulike forvaltningsnivåer i gjennomføring av fylkesROS. Slik sett fremstår det som at det foreligger en kobling mellom ROS-analyser innen de ulike offentlige forvaltningsnivåene i Norge.

Flinn, O'Connor & Chrichton (2008) viser til at det i dokumenter må sikres at teksten er klar, presis og informativ da det er vanskelig å gi tilbakemeldinger på uklarheter. FylkesROS som dokument blir enveiskommunikasjon, som er mer utsatt for mistolkning på bakgrunn av uklarheter i tekst. Gjennom å benytte et så klart og presist språk som mulig, og redegjøre for

forståelsen av terminologi vil fylkesROS-analysen i større grad kunne bli relevant for aktører som ikke deltok i fylkesROS-prosessen, og aktører utenfor den tiltenkte primærmålgruppen. Eksempelvis den øvrige befolkning eller politikere som fremkom i intervju med fylkesmannsembetene.

Kanki & Palmer (1993 (referert i Flin, O'Connor & Crichton 2008)) understreker at kommunikasjon er utveksling av informasjon, ideer og følelser og tilbakemeldinger eller respons. Kommunikasjon er kunnskapsfremmende, relasjonsbyggende, etablerer forutsigbare atferdsmønstre, retter fokuset mot foreliggende oppgaver og er et styringsverktøy. Som vist til i empirien kan utvelgelse av risikoområder innhentes gjennom ulike "kanaler", som for eksempel aktører tilknyttet fylkesROS-prosessen gjennom diskusjon og samarbeid, eller gjennom inspirasjon hos andre ROS-analyser og aktuelle veiledere. På en annen side kommer det klare styringssignaler i form av føringer fra nasjonalt nivå gjennom fylkesmannens styringsportal. Fylkesmannen skal i løpet av 2020 implementere hendelsen *sikkerhetspolitisk krise/krig* i sine risikoanalyser. På den måten kan fylkesROS også sees på som en kommunikasjonsstrategi hvor innhold kan ansees som et retorisk virkemiddel som ivaretar at politiske føringer formidles i regionen, i dette tilfelle et økt fokus på sikkerhetspolitisk krise/krig. Dette tema kan dermed videre bli med i ROS-analysene til andre aktører i fylket som bruker fylkesROS som inspirasjonsdokument. Fylkesmannen fungerer også som en pådriver for regjeringens politikk i fylkene.

Renn (2008) viser til at risikokommunikasjon gjennomsyrrer alle fasene i risikostyring, herunder risikoanalyseprosess. Funnt presentert i empirien belyser at det er selve prosessen, og ikke dokumentet i seg selv, som innehar størst verdi i gjennomføringen av fylkesROS. Således kan fylkesROS oppfattes mer som et verktøy for risikokommunikasjon og styring, enn presentasjon av et regionalt risikobilde.

#### 6.4.1 Delkonklusjon

FylkesROS skal kommunisere aktuell risikoinformasjon horisontalt og vertikalt i forvaltningsnivåene, og videre bidra til at befolkningen kan få kjennskap til fylkets risiko- og sårbarhetsbilde. Gjennom empiri, belyst av teori, fremkommer følgende funn:



- Primærmålgruppen er fylkesmannsembetet, fylkesberedskapsrådet, kommuner og regionale aktører og etater. Dette utgjør de aktører med ansvar for, og med ressurser til å kunne forebygge og håndtere uønskede hendelser.
- Befolkningen inngår ikke som en del av primærmålgruppen. Informasjon fra fylkesROS ansees likevel å ha en nytteverdi for målgrupper utover primærmålgruppene. Media trekkes frem som eksempel på en kanal hvor risiko i fylket kan kommuniseres ut til befolkning. Enkelte embeter har valgt å inkludere perspektiver fra befolkningen i fylkesROS, eksempelvis “De unges perspektiv”.
- FylkesROS skal utformes på en språklig måte som gjør at både lesere med og uten faglige forutsetninger skal kunne forstå innholdet.
- Fylkesmannen mottar styringssignaler fra sentralt nivå. FylkesROS benyttes til å videreformidle føringer ut i fylket, eksempelvis gjennom fokusområder i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.
- Det foreligger en kobling mellom ROS-analyser innen de ulike offentlige forvaltningsnivåene i Norge.
- Hovedvekten av risikokommunikasjon i fylkesROS forekommer gjennom prosess, involvering og i samspillet mellom aktører.

Her besvares dermed forskningsspørsmål 3 i dette studiet: *“Hvordan kommuniserer fylkesROS risiko?”*.

Besvarelsen av forskningsspørsmål 2 har gjennomgående blitt besvart i empiri- og drøftingskapittelet. FylkesROS kommuniserer via skriftlig materiale, diskurs og dialog, oppfølging og valg av inkluderte aktører. Gjennom denne prosessen genereres og utveksles kunnskap om hverandres ansvar, erfaringer, ressurser, kompetanse, behov og utfordringer m.m.

## 7. Konklusjon

Konklusjonkapittelet er avsluttende del av denne masteroppgaven. I kapittelet vil avhandlingens problemstilling bli besvart. Problemstillingen er:

*På hvilken måte bidrar fylkesROS til at fylkesmannen dekker de krav og funksjoner embetene har i kraft av sine roller med tanke på samfunnssikkerhetsarbeidet i de norske fylker?*

I denne oppgaven har det blitt identifisert fire behov som gjennom å dekkes i fylkesROS bistår fylkesmannen i oppfylging av funksjoner og roller, tilknyttet samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i fylkene:

- *Fylkets risiko og sårbarheter skal kartlegges i en ROS-analyse.*

Fylkets særegenheter og karakteristikk presenteres ulikt i fylkesROS-analysene. En innledende beskrivelse vil i større grad kunne bidra til forståelse av forutsetningene risikovurderingene er basert på, og gjennom det fylkets risiko og sårbarheter.

Det inngår kunnskap fra kommunal nivå i fylkesROS. I hvilken grad kunnskap fra kommunale, helhetlige ROS-analyser inngår i fylkesROS varierer gjennom hvordan fylkesmennene inkluderer det lokale forvaltningsnivået i fylkesROS-prosessen. Kommunene og kommunale aktører involveres i fylkesROS-prosessen gjennom høringsrunder og deltakelse i prosjektgjennomføring. Involvering av kommunale aktører vil kunne bidra til økt koordinering mellom forvaltningsnivåene. Enkelte fylkesROS benytter også informasjon direkte fra kommunenes helhetlige ROS-analyser.

Historisk data inngår i analysene, i tillegg til hvordan fylkesROS skal benyttes frem til neste revisjon.

FylkesROS-analysene gjennomføres som kvalitative vurderinger, og flere embeter viser til grovanalyse som metodikk. DSBs veiledere benyttes i noen grad, men det foreligger lokale tilpasninger i embetenes fylkesROS-prosesser.

- *FylkesROS bidrar til styrket samordning og samhandling mellom beredskapsaktører i*

*fylket.*

Aktører involveres bredt, og i stor grad gjennom fylkesberedskapsrådet. Fylkesberedskapsrådet spiller en vesentlig rolle i gjennomføringen av fylkesROS, og bakgrunnsdata innsamles bredt fra eksterne aktører.

Ansvarliggjøring og beskrivelse av aktører presenteres i de fleste fylkesROS, men det varierer i omfang og i hvilken grad dette inkluderes i analysene. Presentasjon og beskrivelse av aktører og ansvarsområder kan bidra til økt grad av samordning.

Fylkesmannen har mulighet til å involvere andre embeter i analysearbeidet som antas å omfatte hendelser som kan påvirke utover egne fylkesgrenser. En slik praksis later imidlertid ikke til å være utbredt.

Risiko blir ikke forstått som objektivt, men fremstår som en sosial konstruksjon tett knyttet opp mot tolkningene til analysegruppene. Fylkesmannsembetenes risikoforståelse ser ut til å være plassert et sted mellom svak-, og sterkt konstruktivistisk. Dette besvarer dermed forskningsspørsmål 1 i oppgaven. En begrensning ved dette funnet er at nøyaktig plassering av risikoperspektiv som svakt- eller sterkt konstruktivistisk ikke har blitt identifisert.

- *FylkesROS blir et grunnleggende dokument for samfunnssikkerhet og beredskap i fylket.*

FylkesROS har flere mål, og skal være det styrende grunnlagsdokumentet for samfunnssikkerhet og beredskap i fylket. Dokumentet skal bidra til å ivareta fylkesmannens samordningsansvar, og engasjere aktører ved etableringen av et felles risikobilde. FylkesROS er videre et inspirerende og motiverende dokument for kommunenes arbeid med helhetlig kommunal ROS.

FylkesROS utgis for de fleste embeter i en frekvens på hvert fjerde til sjette år. Gjennomføringen av prosessen organiseres som et prosjekt med varighet på mellom ett til to år for majoriteten av embetene.

Flere embeter samarbeider nært med fylkeskommunen i gjennomføring og eierskap av fylkesROS. Noen embeter har også integrert sin fylkesROS som en del av fylkeskommunale delplaner, og derigjennom sikret at fylkesROS benyttes som et beslutningsgrunnlag.

Flere fylkesmenn presenterer et mål om årlig utarbeidelse av scenarioanalyser. Dette bidrar til

å holde analysearbeidet relevant, og forstås som en strategi for å ivareta fokuset på fylkesROS-arbeidet.

I stor grad er fylkesROS et åpent, tilgjengelig dokument. Funn peker også på at enkelte deler av analysene kan unntas offentligheten, og dermed vil grad av tilgjengelighet overfor interessenter reduseres.

Ved at noen embeter har valgt å gjøre sin fylkesROS interaktiv, åpner dette opp for ulike former for informasjonsstrategier ut mot aktører og interessenter.

- *FylkesROS skal kommunisere risiko og sårbarhet i fylket horisontalt til andre regionale aktører, etater samt eget embete, og vertikalt til lokalt og sentralt styringsnivå. Herunder også videreformidling av krav fra sentrale myndigheter. Videre bidra til at befolkningen kan få kjennskap til fylkets risiko- og sårbarhetsbilde.*

Primærmålgruppen for fylkesROS er fylkesmannsembete, fylkesberedskapsrådet, kommuner og regionale aktører og etater. Dette utgjør de aktører med ansvar for, og med ressurser til å kunne forebygge og håndtere uønskede hendelser. Informasjon fra fylkesROS ansees å ha en nytteverdi for målgrupper utover primærmålgruppene. Media er en kanal hvor risiko kan kommuniseres ut i fylket til befolkningen. Ved at enkelte embeter har inkludert “De unges perspektiv”, inkluderes perspektiver fra befolkningen i fylkesROS.

Informasjonen i fylkesROS skal være forståelig for lesere med og uten faglige forutsetninger innen samfunnsikkerhet.

FylkesROS benyttes til å videreformidle føringer ut i fylket, eksempelvis gjennom fokusområder i samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet.

Det foreligger en kobling mellom ROS-analyser innen de ulike offentlige forvaltningsnivåene i Norge.

FylkesROS kommuniserer i hovedsak risiko gjennom en kontinuerlig prosess i samspillet mellom aktører. Dette foregår gjennom skriftlig materiale, diskurs og handling.

## 7.1 Forslag til videre forskning

Empiriske funn i denne studien viser antydninger til at fylkesmannen henter inspirasjon fra AKS, og at kommuner kan hente inspirasjon fra fylkesROS, samt at fylkesROS benytter

kunnskap direkte eller indirekte fra kommunale, helhetlige ROS-analyser. Fylkesmannen, eller sentrale aktører som DSB, bør undersøke fylkesROS relevans, og hvordan de benyttes i det sentrale forvaltningsnivået og koblingen mellom de ulike ROS-analysene i offentlig forvaltning i et “bottom-up” perspektiv, så vel som ovenfra og ned.

Et annet studie som kan være relevant og nyttig er hvordan fylkesmannen blir sett og oppfattet av befolkningen innen arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Herunder hvilken kontekst de er synlige, eksempelvis i håndteringen av uønskede hendelser som ekstremvær, men også i det daglige samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

Videre ville en studie av hvordan fylkesROS kan implementeres i det regionale planverket for å øke dets relevans som et grunnleggende dokument for samfunnssikkerhet og beredskap i fylket vært av praktisk verdi. Implementering av fylkesROS i fylkeskommunens planverk er dermed et mulig fokusområde for å ytterligere bidra med kunnskapsgenereringen tilknyttet fylkesROS.

## Bibliografi/litteraturliste

- Adams, J. (1995). *Risk*. Oxon: Routledge.
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K.H., Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aven, T. (2006a). *Pålitelighets- og risikoanalyse* (4. utg. ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Aven, T. (2006b). *Risikostyring*, kap. 1-3. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aven, T., & Krohn, B.S. (2013). A new Perspective on how to understand, assess and manage risk and the unforeseen. *Reliability Engineering and system Safety*, 121, 1-10.  
<https://doi.org/10.1016/j.ress.2013.07.005>
- Aven, T., Renn, O., Rosa, E.A. (2011). *On the ontological status of the concept of risk*. Safety Science Volume 49, Issues 8–9, October 2011, Pages 1074-1079.  
<https://doi.org/10.1016/j.ssci.2011.04.015>
- Aven, T., Røed, W., Wiencke, H.S. (2008). *Risikoanalyse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Blaikie, N. & Priest, J. (2019). *Designing Social Research*. (3.Utg.). Cambridge: Polity Press.
- Berg, Ole T.; Hansen, Tore. (2014). *fylkeskommune* i *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 19. juli 2020 fra: <https://snl.no/fylkeskommune>
- Dahl, S. (2000). *Organisasjon og ledelse*. Aschehoug forlag.
- Dalen, M (2004). *Intervju som forskningsmetode – en kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Dalland, O. (2017). *Metode og oppgaveskriving*. (6.Utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Datatilsynet. (2020, 28. mars). Lyddopptak av samtaler. Hentet 25. juni fra:  
<https://www.datatilsynet.no/personvern-pa-ulike-omrader/overvaking-og-sporing/lyddopptak/>
- Difi. (2012). *Styring av Fylkesmannen* (Rapport 2012:9). Hentet fra:  
<https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport-2012-9-styring-av-fylkesmannen.pdf>
- Difi. (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning* (Rapport 2014:07). Hentet fra: [https://www.difi.no/sites/difino/files/mot-alle-odds.-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning-difi-rapport-2014-7\\_0.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/mot-alle-odds.-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning-difi-rapport-2014-7_0.pdf)
- DSB (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap). (2012). *Sikkerhet i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner – modell for overordnet risikostyring. KIKS-prosjektet – 1. delrapport*. Hentet fra:  
<https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/sikkerhet-i-kritisk-infrastruktur.pdf>

- DSB (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap). (2014a). *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen*. (ISBN: 978-82-7768-344-7). Hentet fra: <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veileder-til-helhetlig-risiko--og-sarbarhetsanalyse-i-kommunen/>
- DSB (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap). (2014b). *Veileder for FylkesROS*. (ISBN: 978-82-7768-348-5).
- DSB (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap). (2016a). *Samfunnets kritiske funksjoner. Hvilken funksjonsevne må samfunnet opprettholde til enhver tid?* (Versjon 1.0). Hentet fra: [https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/kiks-2\\_januar.pdf](https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/kiks-2_januar.pdf)
- DSB (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap). (2016b). *Samfunnets kritiske funksjoner. Hvilken funksjonsevne må samfunnet opprettholde til enhver tid?* (kortversjon 1.0). Hentet fra: [https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/kiksii\\_kortversjon.pdf](https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/kiksii_kortversjon.pdf)
- DSB (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap). (2016c). *Veileder til FylkesROS* (Versjon 2 - april 2016). (ISBN: 978-82-7768-348-5). Hentet fra: <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veiledere/veileder-for-fylkesros.pdf>
- DSB (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap). (2020). *Veileder for Fylkesmannens arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser (FylkesROS)* (Versjon 4 - april 2020). (ISBN: 978-82-7768-503-8 (PDF)). Hentet fra: [https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veiledere/veileder\\_for\\_fylkesros\\_v.3.pdf](https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veiledere/veileder_for_fylkesros_v.3.pdf)
- DSB (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap). (2019a). *Analyser av krisescenarioer*. (ISBN: 978-82-7768-472-7 (PDF)) Hentet fra: [https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/p1808779\\_aks\\_2018.cleaned.pdf](https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/p1808779_aks_2018.cleaned.pdf)
- DSB (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap). (2019b). *Risikoanalyse på samfunnsnivå - Metode og prosess ved utarbeidelsen av "Analyser av krisescenarioer (AKS)" Oktober 2019*. (ISBN 978-82-7768-491-8 (PDF)). Hentet fra: [https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/metode\\_og\\_prosess\\_ved\\_utarbeidelsen\\_av\\_aks.pdf](https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/metode_og_prosess_ved_utarbeidelsen_av_aks.pdf)
- DSB (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap). (u.å.). *Analyser av krisescenarioer*. Hentet 24. juni 2020 fra: <https://www.dsb.no/lover/risiko-sarbarhet-og-beredskap/artikler/nasjonalt-risikobilde-krisescenarioer/>
- Eid, J. & Johnsen, H. (2012). *Operativ psykologi* (2. utg). Bergen: Fagbokforlaget.

- Engen, O., Kruke, B., Lindøe, P., Olsen, K., Pettersen, O., & Pettersen, Kenneth Arne. (2016). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Fimreite, A.L & Grindheim, J.E. (2007). *Offentlig Forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fimreite, A.L., Lango, P., Lægreid, P., Rykkja, L.H. (2014). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2. utg. ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Flin, R., O'Connor, P. & Crichton, M. (2008). *Safety at the sharp end. A Guide to Non-Technical Skills*. United Kingdom: Ashgate Publishing Limited.
- FLOODsite (2005) Language of Risk: Project Definitions. *FLOODsite report T32-04-01*.  
Hentet fra:  
[http://www.floodsite.net/html/partner\\_area/project\\_docs/floodsite\\_language\\_of\\_risk\\_v4\\_0\\_p1.pdf](http://www.floodsite.net/html/partner_area/project_docs/floodsite_language_of_risk_v4_0_p1.pdf)
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. (2012) *Fylkesmannsrollen. Utvikling og utfordring*. Hentet fra:  
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/statsforvaltning/fylkesmenn/fylkesmannsrollen.pdf>
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt. (2011). Forskrift om kommunal beredskapsplikt (FOR-2011-08-22-894). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894?q=kommunal%20beredskapsplikt>
- Furevik, E. (2012). *Sivilbeskyttelsesloven - En praktisk og juridisk veileder*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fylkesmannen.no. (2014, 24. mars). *Forskjellen på fylkeskommunen og Fylkesmannen*. Hentet 19. juli 2020 fra: <https://www.fylkesmannen.no/nn/Arkiv---Nyhende/2014/03/Forskjellen-pa-fylkeskommunen-og-Fylkesmannen/>
- Fylkesmannsinstruksen. (1981). *Instruks for Fylkesmenn*. (FOR-1981-08-07-3642) hentet 19. juli 2020 fra: <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1981-08-07-3642>
- Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks. (2015). *Instruks for fylkesmannens og Sysselemdannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering*. (FOR-2015-06-19-703). Hentet 19. juli 2020 fra: <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-06-19-703>
- Gilje, N., Grimen, H. (1993). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønmo, Sigmund. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. utgave). Bergen: Fagbokforlaget.
- Hansen, Tore (2019, 20. juni). *fylkesmann*. I Store norske leksikon. Hentet 21. oktober 2019 fra: <https://snl.no/fylkesmann>
- Havkoa, J., Titko, M. & Kováčová, J. (2017). Vulnerability of the City Infrastructure as a Part of the Resilient City Concept. *Procedia Engineering, Volume 192*, 307-312.  
<https://doi.org/10.1016/j.proeng.2017.06.053>



- Ingvaldsen, Geir (2017). *Beredskap i fengsel*. (Mastergradsavhandling, Universitetet i Stavanger). Hentet fra: <https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/handle/11250/2469558>
- Jor, F.E. (2003). *Ordenes herre - en innføring i praktisk retorikk* (1. utg). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Justis- og Politidepartementet. (2001-2002). *Samfunnssikkerhet - Veien til et mindre sårbart samfunn*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2001-2002/id402587/?ch=1>
- Justis- og Politidepartementet. (2007-2008). *Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning*. (St. meld. nr. 22 2007-2008). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-22-2007-2008/id510655/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2012). *Samfunnssikkerhet*. (Meld. St. nr. 29 (2011-2012)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/bc5cbb3720b14709a6bda1a175dc0f12/no/pdfs/stm201120120029000dddpdfs.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016-2017). *Risiko i et trygt samfunn Samfunnssikkerhet*. (St.meld. nr. 10 2016-2017). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20162017/id2523238/sec3>
- Kanki, B. G. and Palmer, M. T. (1993) Communication and crew resource management. In E.L. Wiener, B. G. Kanki & R. K. Helmreich (eds.) *Cockpit Resource Management*. San Diego: Academic Press
- Kjeldsen, J.E. (2004). *Retorikk i vår tid - En innføring i moderne retorisk teori*. Oslo: Spartacus Forlag.
- Kjeldsen, J.E. (2014). *Hva er retorikk?* Kapittel 1,3. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kommuneloven. (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2018-06-22-83). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83?q=kommuneloven>
- Kristiansen, H-I., Nordhaug, O. (2012). *Retorikk, organisasjon og samfunn* (1. utg). Oslo: Forlag1.
- Kvale, S. & Brinkmann, S (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2.utgave). Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Lee T. Ostrom, & Cheryl Wilhelmsen. (2012). *Risk Assessment: Tools, Techniques, and Their Applications*. Wiley.
- Lunde, I. K. (2019). *Praktisk krise- og beredskapsledelse*. (2.Utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Njå, O., Solberg, Ø., Braut, G.S. (2015). *Uncertainty – its ontological status and relation to safety*. In G. Motet, C. Bieder, & E. Marsden (Eds.), *The illusion of risk control. What would it take to live with uncertainty*. (Network on Safety 2013): Springer.
- Njå, O., Sommer, M., Rake, E.L. & Braut, G.S. (2020) *Samfunnssikkerhet. Analyse, styring og evaluering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Njå, O., Vastveit, K., & Braut, G. (2012). *Evaluation of regional risk analyses in Norway* (pp. 1571-1578). Boca Raton, Fla.

- Njå, O., Vastveit, K. (2016). *Norske kommuners planlegging, gjennomføring og bruk av risiko- og sårbarhetsanalyse i forbindelse med samfunnssikkerhetsarbeidet*. (Rapport nr. 59) Stavanger: Universitetet i Stavanger.
- NOU 2000: 24. (2000). *Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-24/id143248/>
- NOU 2006: 6. (2006). *Når sikkerheten er viktigst*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2006-6/id157408/>
- NOU 2019: 13. (2019). *Når krisen inntreffer*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-13/id2654109/>
- Standard Norge. NS 5814:2008. (2008). *Krav til risikovurderinger*. ICS 03.100.01
- NSD (Norsk senter for forskningsdata). (2019, 20. november) Vanlige spørsmål. Hentet 25. juni fra <https://nsd.no/personvernombud/hjelp/index.html>
- NSD (Norsk senter for forskningsdata). (2020, 12. juni). Samtykke fra deltakere i forskning. Hentet 25. juni fra <https://nsd.no/personvernombud/hjelp/samtykke.html>
- Olsen, K.H. (2012). "Retorikk og tilsyn" i Lindøe, P.H., Braut, G.S., Kringen, J. (Red.) *Risiko og tilsyn, Risikostyring og rettslig regulering*. Universitetsforlaget.
- Plan- og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (LOV-2008-06-27-71). Hentet 05. juli 2020 fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan%20og%20byggningsloven>
- Rapley, T. (2004). *Interviews*. In C. Seale, G. Gobo, J. F. Gubrium, & D. Silverman (Eds.), *Qualitative Research Practice*. London: Sage Publications.
- Renn, O. (2008). *Risk Governance*. Oxon; Earthscan.
- Ringdal, K. (2007). *Enhet og Mangfold*. (2.Utg.). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- Regjeringen. (1995, 24. oktober). *Fylkesmannsboka - En orientering om arbeidet i fylkesmannsembetene*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fylkesmannboka/id464883/>
- Regjeringen. (2018, 09. oktober) Åpenhet og tillit. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/apenhet-og-tillit/id2612413/>
- Regjeringen. (2019). *Fylkesmannsembetene / Fylkesmannsembeta*. Hentet 17. januar 2020 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/org/etater-og-virksomheter-under-kommunal--og-moderniseringsdepartementet/underliggende-etater/fylkesmannsembetene/id440428/>
- Regjeringen. (2020). *Styringsdokumenter*. Hentet 06. juli 2020 fra: <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2020/styringsdokumenter/>

- Regjeringen. (2020). *Styringsportalen for Fylkesmannen*. Hentet 10. mai 2020 fra:  
<https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2020/>
- Regjeringen. (u.å.). *Fylkesmannsembetene / Fylkesmannsembeta*. Hentet 30. april 2020 fra:  
<https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/org/etater-og-virksomheter-under-kommunal-og-moderniseringsdepartementet/underliggende-etater/fylkesmannsembetene/id440428/>
- Rohrmann, B. (2008). Risk perception, risk attitude, risk communication, risk management: A conceptual appraisal. In *15th International Emergency Management Society (TIEMS) Annual Conference*. Hentet fra:  
[http://tiems.info/dmdocuments/events/TIEMS\\_2008\\_Bernd\\_Rohrmann\\_Keynote.pdf](http://tiems.info/dmdocuments/events/TIEMS_2008_Bernd_Rohrmann_Keynote.pdf)
- ROS Trøndelag. (u.å.). ROS Trøndelag. Hentet fra: <http://www.rostrondelag.no/>
- Sivilbeskyttelsesloven. (2010). Lov om kommunal beredskap, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (LOV-2010-06-25-45). Hentet 25. juni 2020 fra:  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45?q=sivilbeskyttelsesloven>
- Sjöberg, L., Moen, B. E., & Rundmo, T. (2004). Explaining risk perception. An evaluation of the psychometric paradigm in risk perception research. *Rotunde publikasjoner Rotunde*, 84, 55-76. Hentet fra:  
<https://pdfs.semanticscholar.org/aaee/682574d009ace0a3db92685289ee4f8436ff.pdf>
- Slovic, P. (1999). Trust, Emotion, Sex, Politics, and Science: Surveying the Risk-Assessment Battlefield. *Risk Analysis*, 19(4), 689-701. Hentet fra:  
<https://org.uib.no/dyreavd/harm-benefit/Slovic%20Risk.pdf>
- Språkrådet. (u.å.). *Fylkesmannen - med stor eller liten forbokstav?* Hentet 29. juli 2020 fra:  
<https://www.sprakradet.no/svardatabase/sporsmal-og-svar/fylkesmannen--stor-eller-liten-forbokstav/>
- Tapsell, Sue & Mccarthy, S. & Faulkner, Hazel & Alexander, Meghan. (2010). Social vulnerability to natural hazards. Hentet fra:  
[https://www.researchgate.net/publication/228612637\\_Social\\_vulnerability\\_to\\_natural\\_hazards](https://www.researchgate.net/publication/228612637_Social_vulnerability_to_natural_hazards)
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse : En innføring i kvalitativ metode* (4. utg. ed.). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS
- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode*. (3. utg. ed.). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- Weichselgartner, J. (2001). Disaster mitigation: the concept of vulnerability revisited. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 10 (2): 85-95.
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., & (2003) *At risk: Natural hazards, people's vulnerability, and disasters*. Second edition. Routledge: London. Hentet fra:  
[https://www.researchgate.net/profile/Ben\\_Wisner/publication/270588923\\_At\\_Risk\\_Natural\\_Hazards\\_People\\_Vulnerability\\_and\\_Disasters\\_1st\\_edition/links/55ff0e4f08aeb](https://www.researchgate.net/profile/Ben_Wisner/publication/270588923_At_Risk_Natural_Hazards_People_Vulnerability_and_Disasters_1st_edition/links/55ff0e4f08aeb)

[a1d9f84035f/At-Risk-Natural-Hazards-People-Vulnerability-and-Disasters-1st-edition.pdf](https://www.globalassets.com/At-Risk-Natural-Hazards-People-Vulnerability-and-Disasters-1st-edition.pdf)

Yin, R. (2018). *Case study research and applications: design and methods* (6th ed.). Los Angeles: SAGE.

## FylkesROS

Fylkesmannen i Agder. (2011). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: <https://kirken.no/globalassets/bispedommer/agder-og-telemark/beredskap/vedlegg-19-ros-agder-risikoanalyse.pdf>

Fylkesmannen i Nordland. (2011). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: <https://fido.nrk.no/f92ad519efc2f8d479e2390912dab790dbfbb5b5eb76347f7441381f3a51103e/Risikobilde%20for%20Nordland.pdf>

Fylkesmannen i Rogaland. (2013). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: [https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-rogaland/dokument-fmro/forvaltning/fylkesros\\_2013.pdf](https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-rogaland/dokument-fmro/forvaltning/fylkesros_2013.pdf)

Fylkesmannen i Trøndelag. (2014). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: <https://www.fylkesmannen.no/contentassets/9abd1d30205848b6a4af2380b455d11b/ros-trondelag-2014.pdf>

Fylkesmannen i Finnmark. (2014). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: <https://www.sintef.no/globalassets/project/nexus/fylkesros-finnmark-2014-2017.pdf>

Fylkesmannen i Oppland. (2014). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: <https://www.oppland.no/Handlers/fh.ashx?Mid1=2667&FilId=2216>

Fylkesmannen i Hordaland. (2015). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-vestland/samfunnstryggleik-og-beredskap/forebyggjande-samfunnstryggleik/fylkesros/fylkesros-2015.pdf>

Fylkesmannen i Nordland. (2015). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-nordland/dokument-fmno/samfunnssikkerhet/fylkesros/fylkesros-nordland-2015-endelig-181215-nettversjon.pdf>

Fylkesmannen i Buskerud. (2015). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-oslo-og-viken/samfunnssikkerhet-og-beredskap/forebyggjende-amfunnssikkerhet/2015-06-17-fylkesros.pdf>

Fylkesmannen i Oslo og Akershus. (2016). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: [https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-oslo-og-viken/samfunnssikkerhet-og-beredskap/forebyggjende-amfunnssikkerhet/ros-fmoa\\_1\\_2.pdf](https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-oslo-og-viken/samfunnssikkerhet-og-beredskap/forebyggjende-amfunnssikkerhet/ros-fmoa_1_2.pdf)

Fylkesmannen i Telemark. (2016). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: <https://docplayer.me/68674426-Risiko-og-sarbarhetsanalyse-telemark-2016.html>

Fylkesmannen i Troms. (2016). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: <https://www.fylkesmannen.no/contentassets/ad4f0b25ed9d46d49b20cadd9ce51b35/fylkesros-for-troms-2016-2019.pdf>

Fylkesmannen i Østfold. (2017). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: <https://viken.no/f/p1/i5b083c65-1231-4401-b8ff-277a6beb8996/fylkesros-risiko-og-sarbarhetsanalyse-for-ostfold-vedlegg-fylkesplanen.pdf>

Fylkesmannen i Møre og Romsdal. (2017). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-more-og-romsdal/dokument-fmmr/samfunnstryggleik-og-beredskap/53.1.-ros/fylkesros.2017.pdf>

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. (2017). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-vestland/samfunnstryggleik-og-beredskap/forebyggjande-samfunnstryggleik/fylkesros/fylkesros-for-sogn-og-fjordane-2017.pdf>

Fylkesmannen i Vestfold. (2017). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: <https://docplayer.me/38107600-Fylkesros-vestfold-2017.html>

Fylkesmannen i Agder. (2017). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-agder/dokument-agder/samfunnssikkerhet-og-beredskap/ros-agder/2017-02-01-ros-agder.pdf>

Fylkesmannen i Rogaland. (2018). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: <https://fylkesmannen.no/globalassets/fm-rogaland/dokument-fmro/samfunn-og-beredskap/fylkesros---offisiell-versjon.pdf>

Fylkesmannen i Hedmark. (2018). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-innlandet/10-samfunnssikkerhet-og-beredskap/forebyggende-samfunnssikkerhet/fylkesros/fylkesros-2018---2021.pdf>

Fylkesmannen i Oppland. (2018a). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: <https://innlandetfylke.no/f/p1/idc5254b6-68a7-443d-921e-87861d2d4fff/regional-plan-samfsik-2018-2021.pdf>

Fylkesmannen i Oppland. (2018b). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: <https://www.oppland.no/Handlers/fh.ashx?Mid1=2662&FilId=6979>

Fylkesmannen i Nordland. (2019). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-nordland/dokument-fmno/samfunnssikkerhet/fylkesros/2019/fylkesros-nordland-2019.pdf>

Fylkesmannen i Trøndelag. (2019a). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: <https://www.fylkesmannen.no/contentassets/9abd1d30205848b6a4af2380b455d11b/ross-hovedrapport-2019.pdf>

Fylkesmannen i Trøndelag. (2019b). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: <http://www.rostrondelag.no/app/resources/pdf/ROSvedleggA2019.pdf>

Fylkesmannen i Trøndelag. (2019c). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: <http://www.rostrondelag.no/app/resources/pdf/ROSvedleggB2019.pdf>

Fylkesmannen i Troms og Finnmark. (2019). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: [https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-troms-og-finnmark/samfunnssikkerhet-og-beredskap/fylkesros\\_troms\\_og\\_finnmark.pdf](https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-troms-og-finnmark/samfunnssikkerhet-og-beredskap/fylkesros_troms_og_finnmark.pdf)

Fylkesmannen i Vestfold og Telemark. (2020). Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hentet fra: <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-vestfold-og-telemark/samfunnssikkerhet-og-beredskap/fylkesros-vestfold-telemark-2020-lav.pdf>

# Vedlegg

## Vedlegg 1: FylkesROS

<b>Utgivelsesår</b>	<b>Embete</b>	<b>Tittel</b>
2011	Agder	Risiko- og sårbarhetsanalyse for Aust-Agder og Vest-Agder
2011	Nordland	Risiko- og sårbarhetsanalyse Nordland
2013	Rogaland	Rogaland fylkesros
2014	Trøndelag	ROS Trøndelag
2014	Finnmark	FylkesROS for Finnmark
2014	Oppland	Regional plan for samfunnssikkerhet og beredskap
2015	Hordaland	FylkesROS Hordaland
2015	Nordland	FylkesROS Nordland
2015	Buskerud	Risiko- og sårbarhetsanalyse
2016	Oslo og Akershus	FylkesROS Oslo og Akershus
2016	Telemark	Risiko- og sårbarhetsanalyse Telemark
2016	Troms	Risiko- og sårbarhetsanalyse for Troms
2017	Østfold	Risiko- og sårbarhetsanalyse for Østfold
2017	Møre og Romsdal	Risiko- og sårbarhetsanalyse Møre og Romsdal
2017	Sogn og Fjordane	Risiko- og sårbarhetsanalyse for Sogn og Fjordane
2017	Vestfold	FylkesROS Vestfold
2017	Agder	ROS Agder
2018	Rogaland	FylkesROS for Rogaland
2018	Hedmark	FylkesROS for Hedmark
2018	Oppland	Vedlegg 1-3 regional plan for samfunnssikkerhet og beredskap 2018-2021, og risiko- og sårbarhetsanalyse for Oppland fylke
2018	Oppland	Regional plan for samfunnssikkerhet og beredskap 2018-2021, og risiko- og sårbarhetsanalyse for Oppland fylke
2019	Nordland	Fylkes-ROS 2019

2019	Trøndelag	ROS Trøndelag vedlegg A- Bakgrunn og krav
2019	Trøndelag	ROS Trøndelag vedlegg B- Metode
2019	Trøndelag	Risiko- og sårbarhetsanalyse for Trøndelag - Hovedrapport
2019	Troms og Finnmark	FylkesROS for Troms og Finnmark
2020	Vestfold og Telemark	FylkesROS

## Vedlegg 2: Informanter

<b>Informant</b>	<b>Aktør</b>	<b>Stilling og erfaring</b>	<b>Nivå</b>
Informant DSB1	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	Utredningsleder samordning	Sentralt
Informant DSB2	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	Utredningsleder beredskap og øvelser	Sentralt
Fylkesmannen Agder	Fylkesmannen	Seniorrådgiver	Fylkesmannen
Fylkesmannen Vestland	Fylkesmannen	Rådgiver	Fylkesmannen
Fylkesmannen Nordland	Fylkesmannen	Fylkesberedskapssjef	Fylkesmannen
Fylkesmannen Vestfold og Telemark	Fylkesmannen	Fylkesberedskapssjef	Fylkesmannen
Informant HV-08	Heimevernet	G-2	Regionalt
Informant Mattilsynet Agder	Mattilsynet	Avdelingssjef	Regionalt
Informant KBR	Kristiansandregionen brann og redning IKS	Brannsjef	Lokalt
Informant Arendal kommune	Arendal kommune	Beredskapskoordinator og kommuneplanlegger	Lokalt
Informant Kristiansand	Kristiansand kommune	1: Beredskapssjef	Lokalt

kommune		2: Rådgiver	
Informant UiS	Universitetet i Stavanger	Professor risikostyring og samfunnssikkerhet	Akademisk

Vedlegg 3: Intervjuguide fylkesmannen

## **Intervjuguide: Spørsmål til fylkesmannen**

### **Innledning (blir ikke spilt inn på båndopptaker)**

Presentere oss selv:

- Hvem er vi
- Litt om studiet masterstudiet i samfunnssikkerhet
- Anonymitet

Kan du fortelle litt om din erfaring og stilling? Kan vi henvise til stilling eller erfaring i oppgaven?

Hvor lang tid har du tilgjengelig til intervjuet (eventuelt kan vi ta det i flere omganger dersom vi ikke rekker å gjennomføre)? Eventuelt ta det via e-post.

- Er det greit at vi benytter lydopptaker?
- Oppfordre til å dele personlige erfaringer

Presentere kjapt om oppgaven

- Valg av tema: FylkesROS.

Takke informant for at de tar seg tid til å delta.

### **Hoveddel (Båndopptak starter her):**

Hvordan oppfatter fylkesmannen begrepet:

- Risiko
- Sårbarhet
- Usikkerhet
- samfunnssikkerhet
- Beredskap

Finnes det objektiv risiko?



Har fylkesmannens embeter en homogen tilnærming til risikobegrepet?

Ser du noen fordeler og ulemper ved dette, og vil ulik risikotilnærming kunne medføre svekket beredskap i fylkene?

Opplever du at ulike Fylkesmannsembeter har sprikende forståelse innen begrep tilknyttet arbeidet med samfunnssikkerhet?

Kan du komme med eksempler?

### **FylkesROS:**

Hvordan kommuniserer fylkesROS risiko?

Hva er målet/visjonen med fylkesROS i deres fylke?

Hva er bruksområdet for fylkesROS i ditt fylke?

Hva mener du om at fylkesROS er et egnet verktøy til å skape engasjement og brobygging mellom ulike aktører i tilknytning samfunnssikkerhetsarbeidet i ditt fylke?

Hvilke beslutninger tas på bakgrunn av fylkesROSen?

Hvem er tiltenkt målgruppe/bruker av fylkesROS i ditt fylke?

- Hvordan vektlegges språkutforming i fylkesROS?
- Er fylkesmannen opptatt av å benytte et klart, tydelig og presist språk?
- Bør enkelte deler av fylkesROS være unntatt offentligheten?

Hvordan opplever du at fylkesmannen i ditt fylke forholder seg til DSBs veileder om fylkesROS?

- Benyttes det andre veiledende dokumenter?

Hvorfor tror du at fylkesmenn utarbeider fylkesROS på ulike måter, herunder metodiske valg?

- Burde det foreligge en lik tilnærming/forståelse for risiko og metodikk for alle fylkesmennsembeter?

Hvordan opplever du at Fylkesmannens plassering i den offentlige forvaltning påvirker arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i fylket?

- Hvilke lokale tilpasninger er gjort hos Fylkesmannen i (ditt fylke) med tanke på fylkesROS og fylkesROS-arbeidet?

Hvordan oppleves bevisstheten omkring risiko, samfunnssikkerhet og beredskap i fylket?

- Hvordan oppleves forståelsen av risiko, samarbeidet og kommunikasjonen mellom ulike aktører i fylkesberedskapsrådet?

Hvordan vurderer du det samlede arbeidet med tanke på organisering, samordning og arbeid med risiko, samfunnssikkerhet og beredskap?

- Hvilke bakgrunnsdata benyttes i utarbeidelsen av fylkesROS?
- Hvordan ser du sammenhengen mellom fylkesROS og andre relevante dokumenter/ROS-analyser?
- Hvilke sentrale aktører deltar i fylkesROS-arbeidet?
- Hvordan utvelges aktørene?

Hvordan oppleves samarbeidet og kommunikasjonen mellom ulike aktører i videre arbeid med fylkesROS?

### **Eventuelt/Avslutning**

-Eventuelt? Har vi glemt å spørre om noe?

-Er det noe du lurer på?

-Takk for oss!

## Vedlegg 4: Intervjuguide DSB1

### **Intervjuguide: Spørsmål til DSB1**

#### **Samme som intervjuguide for fylkesmannen frem til etter begrepsforståelse.**

Ser du noen fordeler og ulemper ved en homogen tilnærming til begreper som- og omhandlende risiko?

Opplever du at ulike offentlige forvaltningsorganer (herunder Fylkesmannsembeter) har sprikende forståelse innen begrep tilknyttet arbeidet med samfunnssikkerhet?

Kan du komme med eksempler?

#### **NS5814:2008 Krav til risikovurderinger**

Kan du fortelle litt om bakgrunnen og intensjonen/målet til NS5814?

NS5814 undergår revisjon, hvilke endringer vil dette kunne medføre for standarden?

Tar NS5814 utgangspunkt i en eller flere perspektiver på risiko?

Hvilken forståelse/persepsjon ligger bak begrepet risiko i NS5814?

- Epistemologi
- Ontologi

Vil ulik risikotilnærming kunne medføre svekket beredskap i fylkene?

Medvirkning fra interessenter inngår i NS5814, men ikke risikokommunikasjon og bruk av et klart og tydelig språk i formidling av risiko (Det er nevnt “god kommunikasjon”). Vil det være hensiktsmessig å ha med standardisering av risikokommunikasjon, ut fra at interessenter kan være ufaglærte innen risiko- og samfunnssikkerhet, samt for offentligheten?

Hva ligger i begrepet “god kommunikasjon” i NS5814?

Vil standardisering av begrep (som risiko) og prosesser kunne lede til en uniform fremgangsmåte for styring av risiko?

### **Forholdet mellom NS5814 og DSBs veiledere innen fylkesROS og kommunal helhetlig ROS-analyse.**

Er det hensiktsmessig å ta i bruk en nasjonal standard til risikovurdering på fylkesnivå, i utarbeidelse av fylkesROS, fremfor veiledere?

Burde det foreligge en lik tilnærming/forståelse for risiko og metodikk for alle fylkesmennsembeter?

Burde dette også gjelde for andre statlige/regionale/kommunale aktører?

Hvorfor tror du at Fylkesmenn utarbeider fylkesROS på ulike måter, herunder metodiske valg?

Har du noen tanker omkring språkbruk i risikoanalyser, spesielt innen offentlig forvaltning?

Fylkesmannsembetene fungerer som et bindeledd mellom kommunale/lokale, regionale og nasjonale samfunnssikkerhetsaktører, hvordan tenker du at risiko burde presenteres/kommuniseres gjennom fylkesROS for å være forståelig for alle involverte parter.

Mener du at målgruppen også burde inkludere den øvrige befolkning, da de har interesser av å vite hvilke risikoer som befinner seg i fylket de oppholder seg i?

### **FylkesROS:**

Vil ulik forståelse av begreper som risiko i fylkesmannens arbeid med fylkesROS påvirke DSBs arbeid ved utarbeidelse av Analyser av krisescenarioer (AKS)?

Er fylkesROS et viktig informasjonsgrunnlag for å videreutvikle innhold og virkemidler i det nasjonale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap?

Tenker du at ROS-analyser kan benyttes som et egnet verktøy til å skape engasjement og brobygging mellom ulike aktører i tilknytning samfunnssikkerhetsarbeidet?

- Bør enkelte deler av fylkesROS kunne være unntatt offentligheten?

Hvordan opplever du at fylkesmannsembetene forholder seg til DSBs veileder om fylkesROS, og/eller NS5814?

Hvordan vurderer du det samlede arbeidet med tanke på organisering, samordning og arbeid med risiko, samfunnssikkerhet og beredskap?

### **Eventuelt/Avslutning**

**Samme avslutning som til fylkesmannen.**

Vedlegg 5: Intervjuguide DSB2

## **Intervjuguide: DSB2**

**Samme som intervjuguide for fylkesmannen frem til etter begrepsforståelse.**

Ser du noen fordeler og ulemper ved en homogen tilnærming til begreper som- og omhandlende risiko?

Opplever du at ulike offentlige forvaltningsorganer (herunder fylkesmannsembeter) har sprikende forståelse innen begrep tilknyttet arbeidet med samfunnssikkerhet?

Kan du komme med eksempler?

**Forholdet mellom DSBs veiledere innen AKS, fylkesROS og kommunal helhetlig ROS-analyse + standarder som NS5814.**

Kan du fortelle litt om utviklingen av fylkesROS og veiledningsdokumenter tilknyttet dette?

- Har du en oppfattelse av at risikoforståelsen har endret seg i løpet av de siste 20 årene i tilknytning samfunnssikkerhet? I så fall, hvordan?

Foreligger det en bestemt tilnærming til risiko i DSBs veiledere for ROS-analyser innen samfunnssikkerhet?

Hva tenker du om at AKS kan bli brukt som en inspirasjonskilde for Fylkesmennenes fylkesROS? Hvordan bør denne benyttes i deres analyser? Kan det i så måte lede til et kunstig risikobilde om de utelukkende baserer seg på AKS?

FylkesROS benyttes som inspirasjon for kommuner og regionale aktører i deres arbeide med ROS-analyser. Bli fylkesROS benyttet av nasjonale aktører som DSB?

Vil ulik forståelse av begreper som risiko i fylkesmannens arbeid med fylkesROS påvirke arbeidet med utarbeidelse av Analyser av krisescenarioer (AKS)?

Hvorfor tror du at Fylkesmenn utarbeider fylkesROS på ulike måter, herunder metodiske valg?

Hvordan opplever du at fylkesmannsembetene forholder seg til DSBs veileder om fylkesROS, og/eller NS5814?

Er fylkesROS et viktig informasjonsgrunnlag for å videreutvikle innhold og virkemidler i det nasjonale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap?

Burde det foreligge en lik tilnærming/forståelse for risiko og metodikk for alle fylkesmannsembeter?

Er det hensiktsmessig å ta i bruk en nasjonal standard til risikovurdering på fylkesnivå, i utarbeidelse av fylkesROS, fremfor veiledere?

Burde dette også gjelde for andre statlige/regionale/kommunale aktører?

Fylkesmannsembetene fungerer som et bindeledd mellom kommunale/lokale, regionale og nasjonale samfunnssikkerhetsaktører, hvordan tenker du at risiko burde presenteres/kommuniseres gjennom fylkesROS for å være forståelig for alle involverte parter.

Mener du at målgruppen også burde inkludere den øvrige befolkning, da de har interesser av å vite hvilke risikoer som befinner seg i fylket de oppholder seg i?

Hva mener du om at fylkesROS er et egnet verktøy til å skape engasjement og brobygging mellom ulike aktører i tilknytning samfunnssikkerhetsarbeidet?

Har du noen tanker omkring språkbruk i risikoanalyser, spesielt innen offentlig forvaltning?

Er DSB opptatt av at Fylkesmannen benytter et klart, tydelig og presist språk?

Hvordan vektlegges språkutforming i fylkesROS?

Bør enkelte deler av fylkesROS kunne være unntatt offentligheten?

Hvordan opplever du at Fylkesmannens plassering i den offentlige forvaltning påvirker arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i fylket?

Hvordan oppleves bevisstheten omkring risiko, samfunnssikkerhet og beredskap i de ulike fylkesmannsembetene?

Hvordan vurderer du det samlede arbeidet med tanke på organisering, samordning og arbeid med risiko, samfunnssikkerhet og beredskap?

Hvordan oppleves samarbeidet og kommunikasjonen mellom ulike aktører i videre arbeid med fylkesROS?

## **Eventuelt/Avslutning**

**Samme som hos fylkesmannen.**

Vedlegg 6: Intervjuguide informant UiS

## **Intervjuguide: Spørsmål til informant UiS**

**Samme som intervjuguide for fylkesmannen frem til etter begrepsforståelse.**

Ser du noen fordeler og ulemper ved en homogen tilnærming til ovennevnte begreper, herunder blant annet risiko og usikkerhet?

Opplever du at ulike offentlige forvaltningsorganer/myndigheter har sprikende forståelse innen begrep tilknyttet arbeidet med samfunnssikkerhet? Vil dette også være gjeldende for Fylkesmannsembetene?

Kan du komme med eksempler?

Vil ulik risikotilnærming kunne medføre svekket beredskap i fylkene?

Vil standardisering av begrep (som risiko) og prosesser kunne lede til en uniform fremgangsmåte for styring av risiko?

Mener du det ville vært hensiktsmessig å ta i bruk en nasjonal standard til risikovurdering på fylkesnivå, i utarbeidelse av fylkesROS, fremfor å bruke veiledere?

Et av formålene til fylkesROS er at den skal danne en felles plattform for å forebygge uønskede hendelser og styrke samordningen av det regionale arbeidet med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering; Mener du at fylkesROS er et egnet verktøy til nettopp dette i tilknytning samfunnssikkerhetsarbeidet?

Hvorfor tror du at Fylkesmenn utarbeider fylkesROS på ulike måter, herunder metodiske valg?

Hva tenker du om de ulike risikoperspektivene, og mener du at den offentlige forvaltningen har plass til alle tre (teknisk-naturvitenskapelige, svakt konstruktivistisk og konstruktivistisk) i sitt arbeide med samfunnssikkerhet?

- Kan ulike perspektiver hos fylkesmannsembetene medføre en svekkelse i beredskaps- og risikostyringsarbeidet i de norske fylker?
- Basert på din erfaring, er det en av disse perspektivene som er mer fremtredende i offentlige rapporter og risikoanalyser?

Har du noen tanker omkring språkbruk i risikoanalyser, spesielt innen offentlig forvaltning?

Hvordan vil retorikk og retoriske virkemidler kunne spille inn i presentasjonen av en fylkesROS?

Kan man se på fylkesROS som en formidling av risikokommunikasjon, eller mer som risikoinformasjon?

Bør det redegjøres for hvilket risikoperspektiv som blir brukt i analysen(e)?

Ut ifra den dataen vi nå har samlet inn så virker det som om regionale/kommunale samfunnssikkerhetsaktører er hovedmålgruppe for fylkesROS. Det påpekes derimot fra enkelte hold at den øvrige populasjonen ikke nødvendigvis trenger å ha kjennskap til dette produktet. Mener du at målgruppen også burde inkludere den øvrige befolkning, da de har interesser av å vite hvilke risikoer som befinner seg i fylket de oppholder seg i?

For å sikre god risikokommunikasjon, bred deltakelse og at alle interessenter ivaretas og høres, herunder befolkningen, burde representanter fra befolkningen tas med i f.eks arbeidsgruppen i utarbeidelsen av en fylkesROS? Eventuelt sitte som et fast medlem i Fylkesberedskapsrådet?

Bør det komme klarere frem hvem som har ansvaret for beslutninger, både politisk og videre implementering av beslutninger?

FylkesROS kan være en inspirasjon og noe kommuner kan strekke seg etter i sine egne ROS-analyser. Dette strekker seg også til andre regionale og eksterne aktører som bidrar inn i ROS-prosessen;

Hvordan kan Fylkesmannsembetene være kreative og strekke seg i

- metodikk,
- leservennlighet og
- inkludering

for å sikre aktiv og bred deltakelse i prosessen, men også at budskapet (vurdering av risiko i fylket) når ut til tiltenkte målgrupper?

Vedrørende presentasjon av risiko så fremkommer det ulike måter fremstille dette på i de ulike fylkesROSene - fra kvalitativ til kvantitativ - der noen ikke tar for seg vurderinger i det hele tatt, men presenterer risikoområder og sårbarheter, hvorav andre går mer inn og vurderer sannsynlighet og konsekvens opp mot hverandre. Det finnes også eksempler på fylkesROS som bruker scenarioer for å beskrive eller presentere risiko, mens andre utelukker bruken av dette. Hva anser du som den mest hensiktsmessige måten å presentere risiko på i en (Fylke)ROS?

Fylkesmannsembetene fungerer som et bindeledd mellom kommunale/lokale, regionale og nasjonale samfunnssikkerhetsaktører, hvordan tenker du at risiko burde presenteres/kommuniseres gjennom fylkesROS for å være forståelig for alle involverte parter? (Bør det presenteres kvalitativt/kvantitativt f.eks).

### **Eventuelt/Avslutning**

**Samme som hos fylkesmannen**

## Vedlegg 7: Intervjuguide regionale aktører

### **Intervjuguide: Spørsmål til regionale aktører**

#### **Samme som intervjuguide for fylkesmannen frem til etter begrepsforståelse.**

Finnes det objektiv risiko?

Hva er din erfaring med fylkesROS?

Kan du si noe om utviklingen av fylkeROS gjennom den tiden du har hatt erfaring med den

Ser du noen fordeler og ulemper ved en homogen tilnærming til begreper som- og omhandlende risiko?

Opplever du at ulike offentlige forvaltningsorganer har sprikende forståelse innen begrep tilknyttet arbeidet med samfunnsikkerhet?

kan du komme med eksempler?

Vil ulik risikotilnærming kunne medføre svekket beredskap i fylkene?

Vil standardisering av begrep (som risiko) og prosesser kunne lede til en uniform fremgangsmåte for styring av risiko?

Bør det foreligge egne definisjoner av sentrale begrep i analysen, og hvor omfattende skal slike delkapitler være?

Bruker din organisasjon samme forståelse av begrep over hele landet?

- Burde det foreligge en lik tilnærming/forståelse for risiko og metodikk for alle fylkesmennsembeter?

Benytter din organisasjon fylkesROS, herunder f.eks i utarbeidelsen i deres analyser, planverk og beslutningstaking?

- Hvordan ser du sammenhengen mellom fylkesROS og andre relevante analyser og planverk?

Er fylkesROS et viktig informasjonsgrunnlag for å videreutvikle innhold og virkemidler i deres arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap?

- Har du noen tanker omkring språkbruk i risikoanalyser, spesielt innen offentlig forvaltning?

Hvordan kommuniserer fylkesROS risiko?

- Mener du at målgruppen også burde inkludere den øvrige befolkning, da de har interesser av å vite hvilke risikoer som befinner seg i fylket de oppholder seg i?



Tenker du at ROS-analyser kan benyttes som et egnet verktøy til å skape engasjement og brobygging mellom ulike aktører i tilknytning samfunnssikkerhetsarbeidet?

- Bør enkelte deler av fylkesROS kunne være unntatt offentligheten?

Hvordan vurderer du det samlede arbeidet med tanke på organisering, samordning og arbeid med risiko, samfunnssikkerhet og beredskap?

### **Eventuelt/Avslutning**

#### **Samme som hos Fylkesmannen**

Vedlegg 8:

#### **Samme som intervjuguide for fylkesmannen frem til etter begrepsforståelse.**

Ser du noen fordeler og ulemper ved en homogen tilnærming til begreper som- og omhandlende risiko?

Opplever du at ulike offentlige forvaltningsorganer (herunder fylkesmannsembeter) har sprikende forståelse innen begrep tilknyttet arbeidet med samfunnssikkerhet?

Kan du komme med eksempler?

Vil ulik risikotilnærming kunne medføre svekket beredskap i fylkene?

Vil standardisering av begrep (som risiko) og prosesser kunne lede til en uniform fremgangsmåte for styring av risiko?

#### **Forholdet mellom DSBs veiledere innen fylkesROS og kommunal helhetlig ROS-analyse.**

Burde det foreligge en lik tilnærming/forståelse for risiko og metodikk for alle fylkesmennsembeter?

Burde dette også gjelde for andre statlige/regionale/kommunale aktører?

Hvorfor tror du at Fylkesmenn utarbeider fylkesROS på ulike måter, herunder metodiske valg?

Har du noen tanker omkring språkbruk i risikoanalyser, spesielt innen offentlig forvaltning?

Fylkesmannsembetene fungerer som et bindeledd mellom kommunale/lokale, regionale og nasjonale samfunnssikkerhetsaktører, hvordan tenker du at risiko burde presenteres/kommuniseres gjennom fylkesROS for å være forståelig for alle involverte parter.

Mener du at målgruppen også burde inkludere den øvrige befolkning, da de har interesser av å vite hvilke risikoer som befinner seg i fylket de oppholder seg i?

### **FylkesROS:**

Kan du si noe om utviklingen av fylkeROS gjennom de årene du har erfaring med den?

Benytter din kommune fylkesROS, herunder f.eks i utarbeidelsen av deres kommunale helhetlige ROS?

Hvordan oppfatter du at risiko blir kommunisert/informert om via fylkesROS?

Vil ulik forståelse av begreper som risiko i fylkesmannens arbeid med fylkesROS påvirke arbeidet ved utarbeidelse av helhetlig kommunal ROS-analyse, kommunale beredskapsplaner og beredskapsarbeid?

Er fylkesROS et viktig informasjonsgrunnlag for å videreutvikle innhold og virkemidler i det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap?

Tenker du at ROS-analyser kan benyttes som et egnet verktøy til å skape engasjement og brobygging mellom ulike aktører i tilknytning samfunnssikkerhetsarbeidet?

Bør enkelte deler av fylkesROS kunne være unntatt offentligheten?

Hvordan vurderer du det samlede arbeidet med tanke på organisering, samordning og arbeid med risiko, samfunnssikkerhet og beredskap?

### **Eventuelt/Avslutning**

**Samme avslutning som til fylkesmannen.**

## **Vedlegg 9: Samtykkeerklæring**

### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Kandidater med tilknytning til, eller antatt kunnskap om FylkesROS, tilhørende prosess eller arbeid blir spurt om å delta i studien. Hvert fylkesmannsembete blir forespurt om å delta i studien.

Utvalget blir hentet gjennom forespørsel om deltakelse via e-post og telefon til den enkelte Fylkesmann i hvert enkelt fylke, og kandidater som ansees å ha kunnskap om, eller tilknytning til FylkesROS.

Utvalgsriteriene i denne studien baseres på:

- Kandidater som ansees å ha kunnskap om, eller tilknytning til FylkesROS
- Deltakere i Fylkesberedskapsråd
- Deltakere i arbeidsgrupper FylkesROS
- Ansatt i offentlig sektor med arbeidsområde/tilknytning til FylkesROS.

Informasjon om deltakelse til denne studien sendes ut direkte fra oss.

## Hva innebærer det for deg å delta?

Dersom du velger å delta i studiet vil det innebære at du deltar på et intervju, og eventuelle oppfølgingsspørsmål. Ved godkjenning fra deg vil intervjuet bli tatt opp på lydopptaker. Det vil ikke spørres om navn, stilling eller arbeidssted på båndopptaker. Det noteres atskilt fra lydopptak. Videre vil det i transkribering bli pseudonymisert om det allikevel kommer frem navn, stilling eller arbeidsplass. Navn vil ikke publiseres i oppgaven. Stilling og/eller erfaring vil kunne gjengis med din tillatelse.

Opptaksutstyr oppbevares adskilt fra annet datamateriale og holdes innelåst så lenge masterstudiet pågår. Ved avslutning av studiet vil opptakene, og innsamlet data slettes.

### **Det er frivillig å delta**

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

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

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Det er kun masterkandidatene og prosjektveileder som har innsyn i din informasjon.

Navnet ditt og kontaktopplysningene dine erstattes med kode, og lagres på egen liste adskilt fra annen data. Data på lydopptaker lagres innelåst, annen data lagres på UiS sin lagringsløsning.

Lagringsløsningen kalles OneDrive. Denne løsningen er levert av Office 365.

Navn på deltakere vil pseudonymiseres. Arbeidsplass vil kunne bli publisert i masteroppgaven.

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

Prosjektet avsluttes 15.08.2020. Personopplysninger og lydopptak vil da slettes ved prosjektslutt.

### **Dine rettigheter**

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

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

### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

### Hvor kan jeg finne ut mer?

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

- Universitetet i Stavanger, teknisk-naturvitenskapelig fakultet, institutt for sikkerhet, økonomi og planlegging ved  
**Henrik Bjelland (prosjektveileder) tlf: 91637587**  
Epost: henrik.bjelland@uis.no
  
- **Vetle N. Salte (masterstudent) tlf: 97401337**  
Epost: vn.salte@stud.uis.no
  
- **Paul Anders Næss (masterstudent) tlf: 99043012.**  
Epost: pa.ness@stud.uis.no
  
- Vårt personvernombud: Epost: *personvernombud@uis.no*
- Dette informasjonsskrivet er utarbeidet etter retningslinjer fra NSD – Norsk senter for forskningsdata AS.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig

(Forsker/veileder)

**Henrik Bjelland**

*studenter*

**Paul Anders Næss**

**Vetle N. Salte**

---

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet FylkesROS Agder, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta på intervju
- Besvare spørreskjema – *hvis aktuelt*
- at opplysninger om meg publiseres [kun stillingstittel og relevant arbeidserfaring vil kunne bli publisert i oppgaven. Navn på deltakere vil pseudonymiseres]*

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 15.08.2020.

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

