

Masteroppgave i risikostyring og sikkerhetsledelse

*I hvilken grad hensyntas
sikring i reovering og
utbygging av kommunale
bygg og offentlige rom?*



Universitetet
i Stavanger

Avhandlingen er innlevert som del av Masterstudiet
i risikostyring og sikkerhetsledelse ved Universitetet
i Stavanger

Forfatter:

Jon Borgen Takle

**MASTERGRADSSTUDIUM I
RISIKOSTYRING OG SIKKERHETSLEDELSE**

OPPGAVE

SEMESTER:

Høstsemester 2022

FORFATTER:

Jon Borgen Takle

VEILEDER:

Morten Sommer

Tittel på masteroppgave:

«I hvilken grad hensyntas sikring i renovering og utbygging av kommunale bygg og offentlige rom?»

Engelsk tittel på masteroppgave:

“In what extent is security taken into account in the renovation and expansion of municipal buildings and public spaces?”

Emneord/stikkord:

Sikring, risikostyring, offentlig rom, kommunale bygg, kommunens samfunnsplan, kommunens arealplan del, kriminalitetsforebygging, terror, vektere

SIDETALL: 97 (inkludert litteraturliste og vedlegg)

Bergen, 6. juni 2023

Forord

Masse spennende arbeid har kommet til en slutt. Det hele startet med kurs i sikkerhetsledelse, og interessen var tent. Nå etter mange spennende fag på Universitetet i Stavanger har arbeidet kulminert frem til denne masteroppgaven. I løpet av disse studiene har jeg blitt kjent med mange spennende perspektiver, truffet mange kunnskapsrike mennesker og lært mye. Det har vært en krevende prosess ved siden av alt annet et travelt arbeids- og familieliv har å by på, men absolutt verdt reisen.

Jeg vil takke mine tidligere kollegaer på Samfunnssikkerhetens hus med Britt Lise Nymark og Rune Bratland i spissen for hjelpen med denne oppgaven ved å trekke på sitt omfattende nettverk. Jeg vil også takket alle informantene som har sagt seg villig til å hjelpe meg i mitt arbeid. Uten den hjelpen hadde ikke denne studien vært mulig.

Tusen takk til Morten Sommer for god veiledning og støtte igjennom denne krevende prosessen med å skrive en masteroppgave. Tusen takk til hans kollegium ved UiS som har motivert meg til å dyrke min gryende interesse som resulterte i et masterstudium.

Til min kjære samboer Stine; Tusen takk for at du har latt meg låse meg inne på kontoret for å arbeide med fagene og oppgaven mens alt annet stod på hodet. For at du har avlastet meg med mine ansvar i familien slik at jeg kunne bruke tid på dette studiet. Du har vært min aller viktigste støttespiller.. Jeg elsker deg.

Bergen, 6. juni 2023

SAMMENDRAG

Kommuner er i forbindelse med sin renovasjon og utbygging av kommunale bygg og offentlig rom rammet av en rekke sektorkrav knyttet til aktiviteten som skal foregå der det bygges. Det kan derfor oppstå situasjoner hvor kommunen er så fokusert på etterlevelse av regelverk at det som er «frivillige» tiltak ikke gjennomføres og får negativ innvirkning på bruken av arealet. Det kan også være at tidsplanen til prosjektet styrer hvilket sikringsfokus som er mulig å ha, hvilken kompetanse innenfor sikring som er i prosjektet/kommunen, struktur for behandling av slike prosjekter i kommunen, risikopersepsjonen til interessentene i kommunen og en rekke andre forhold. Det vil derfor være nyttig å se på i hvilken grad sikringsrisiko blir vurdert, og forhold som påvirker omfang av sikringsrisikovurdering, i byggeprosesser og etterpå. Hensikten med oppgaven er å avdekke forskjeller og bedre forstå hva som er årsaken til vurderingene som gjøres.

Funnene gjort i denne studien indikerer at kommunene i liten grad hensyntar sikring i forbindelse med renovasjon og utvikling av kommunale bygg og offentlig rom. Der hvor kommunen selv etablerer sin virksomhet blir brukerne involvert underveis i prosjektet, men ikke nødvendigvis ressurser som har sikringskompetanse. Med det fremstår det som om sikringsrisiko ikke er tilstrekkelig håndtert i kommunens operasjonelle risikostyring. Funn viser også at offentlige planprosesser for arealregulering i liten grad ivaretar samhandling mellom aktive og passive sikringstiltak i utviklingen, ei heller beskriver verdigrunlaget for hva som skal sikres eller hvordan den private og offentlige samhandlingen skal fungere.

Innhold

Forkortelser og definisjoner.....	5
1. Innledning.....	6
1.1. Mål og problemstilling.....	7
1.2. Avgrensning.....	8
1.3. Tidligere forskning.....	9
1.4. Kriminalitetsbekjempelse i kommune-Norge.....	10
1.4.1. Kriminalitetsforebygging.....	11
1.4.2. Terrorbekjempelse.....	14
1.4.3. «Offentlig rom på privat arena».....	16
1.4.4. Kommunal planprosess.....	19
2. Teori.....	21
2.1. Risikostyring.....	22
2.2. Migrasjonsmodellen.....	26
2.3. Instrumentell makt vs maktens rasjonalitet.....	28
2.4. Wicked problems.....	30
2.5. Risikopersepsjon.....	32
2.6. Forsknings spørsmål.....	33
3. Metode.....	34
3.1. Forskningsdesign.....	35
3.2. Kvalitativ metode.....	37
3.3. Dokumentanalyse.....	37
3.4. Kvalitativt intervju.....	39
3.4.1. Utvalg av informanter og utforming av intervjuguide.....	40
3.4.2. Gjennomføring av intervjuer.....	42
3.4.3. Analyse av rådata.....	43
3.4.4. Datakvalitet, validitet og reliabilitet.....	43
4. Empiri.....	46
4.1. Bakgrunnstall.....	46
4.1.1. Risiko- og sårbarhetsanalyser.....	49
4.1.2. Kommuneplanens samfunnsdel.....	50
4.1.3. Kommunens arealplan del.....	53
4.1.4. Handel og befolkningens ferdsel.....	54
4.2. Informanter.....	56
4.3. Risikoforståelse og risikostyring.....	56
4.4. Sikringskrav og sikringsbehov.....	59
4.5. Sikkerhet vs. Frihet.....	61

4.6. Tilleggsinformasjon	61
5. Drøfting	62
5.1. I hvilken grad bruker kommuner i Vestland sikringsteori og/eller risikostyring for å sikre sine kommunale bygg og offentlig rom?.....	62
5.2. Hvordan påvirker administrativ og politisk saksbehandling av deres risikopersepsjon ved vurdering av behovet for innføring av barrierer?	68
5.3. I forbindelse med at «offentlig rom» i større grad flyttes inn i private arenaer (kjøpesentre el. lignende), hvordan fungerer kommunens ansvar i slik kontekst?.....	69
5.4. I hvilken grad hensyntas sikring i renovering og utbygging av kommunale bygg og offentlig rom?	74
6. Konklusjon.....	77
6.1. I hvilken grad hensyntas sikring i renovering og utbygging av kommunale bygg og offentlige rom?	77
6.2. Veien videre	79
7. Referanseliste.....	80
VEDLEGG 1 – Intervjuguide.....	91
VEDLEGG 2 – Informasjonsskriv til informanter	93
VEDLEGG 3 – Samtykkeskjema	95

Tabell liste

Tabell 1 Begreper og definisjoner	5
Tabell 2 Gjennomgått sekundær og tertiærdata.....	38
Tabell 3 Informantliste	42
Tabell 4 Kjøpesenterliste	55
Tabell 5 Kjøpesenterliste med antall besøkende og areal/størrelse	71

Figurer

Figur 1 Radikaliseringsprosessen	14
Figur 2 Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023.....	19
Figur 3 ISO 31000 - Prosessbeskrivelse.....	23
Figur 4 Modell for samfunnssikkerhet ((Schiefløe, 2011:15).....	26
Figur 5 Rasmussen (1997:190) migrasjonsmodell	27
Figur 6 Fasene i en rasjonell planleggingsprosess, etter Banfield (1957), Njå et al, 2020	29
Figur 7 Oppgavens arbeidsprosess	35
Figur 8 Oversikt over informanter med ansvar og erfaring.....	42
Figur 10 KOMMUNEPLANENS SAMFUNNSDEL, 2015:17	52
Figur 11 Figur fra Bergen kommunes samfunnsdel med redigering.....	70

Forkortelser og definisjoner

Tabell 1 Begreper og definisjoner

DSB	Direktoratet for sikkerhet og beredskap
ISPS	International regulations for securing ships and port facilities
SLT-modellen	Samordning av Lokale rus- og kriminalitetsforebyggende Tiltak
Terrorisme	<i>«Voldsbruk som med overlegg rammer sivile for å skape oppmerksomhet som sprer frykt som benyttes for å formidle politiske budskap»¹.</i>
Kriminalitetsforebygging	<i>«Å forebygge vil si å være i forkant og forhindre at noe negativt skjer»².</i>
Privat polisiær virksomhet	<i>«Privat polisiær virksomhet, om det gjelder installasjon av boligalarm eller ansettelse av vektere til å patruljere boligområder, gravlunder eller kjøpesentre, må oppfattes som en nødvendig løsning på et problem»³.</i>

¹ Engene, 2011:1

² Lie, 2011

³ Larsson et al., 2014:259

1. Innledning

Denne studien tar for seg sikring av kommunale bygg og offentlig rom. Perioden fom 22. juli 2011 og frem til i dag har vært preget av urovekkende hendelser både i Norge og utlandet hva angår terror. Blant de seneste i Norge, skytingen utenfor London Pub mistenkes for å være terrorhandling. Dette medførte også at det spredde seg frykt for ytterligere angrep mot homofile arenaer og den årlig Pride markeringen ble flyttet som konsekvens av dette. Med bakgrunn i tidligere hendelser har det vært gjort en rekke sikringstiltak, og en av de mest belyste har kanskje vært sikringsdebatten rundt regjeringskvartalet. Det vide spekteret av terrormål som aviser, kommunale bygg, folkeansamlinger eller religiøse samlingssteder stiller stadig større og mer komplekse krav til sikring av disse arenaene.

Den stadige endringen av trusler i samfunnet som skyting, knivstikking, bombing, kjøretøy i folkemengder og mange andre krever komplekse løsninger for de komplekse problemene. En trend har blant annet vært bruk av store kjøretøy som kjøres inn i folkemengder for å ramme flest mulig. Dette har medført at også det norske samfunnet har vært nødt til å se på relevante sikringstiltak. Det har vært iverksatt både passive og aktive sikringstiltak som uniformert og sivilt vakthold, intelligent videoovervåkning, gjerder, adgangskontroll og mange andre tiltak. Mange av tiltakene er kjent for de fleste, men hvordan tiltakene settes sammen for å oppnå den rette sikringseffekten, i kombinasjon med å ivareta de demokratiske verdiene i samfunnet er krevende.

Med på å påvirke opinionen er sosiale medier som i større grad enn tidligere evner å synliggjøre effektene av terrorhandlinger raskere enn noensinne. Det blir det også stadig mer krevende for lesere å forstå hvilke kilder som er troverdig og hva det egentlige narrative er. Med dette kommer begrepet «fake news».

Terroristenes organisering i selvstendige celler, gjerne bare med en person har gjort det krevende for å myndighetene å kartlegge, forebygge og stanse disse angrepene. Det krevende trusselbildet har åpnet for at politiet har fått lov det Datatilsynet beskriver som «*tilnærmea uagrensa moglegheit til å kartlegge norske borgarars meiningar, politisk*

ståstad, legning og helse»⁴. Likeledes som sikring mot terror har offentlig rom og byrom også hverdagslige utfordringer som lommetyverier, prostitusjon, tyverier, ran og omsetning av narkotika mv. Disse utfordringene derimot virker ikke å ha kommet like langt opp på politiets prioriteringsliste med lave, og nedadgående oppklaringstall.

Ved å søke i Brage Bibsys ved å bruke søkeord som terrorsikring i offentlig byrom, sikring av offentlig rom, sikring, terror, kriminalitetsforebygging i offentlig rom, offentlig rom eller offentlig byrom finnes det en del masteroppgaver som berører dette temaet. Her har det vært relevant å se nærmere på blant annet «*Risikostyring og byutvikling i Sandnes kommune*»⁵, «*Sikring av offentlig byrom. Ev kvalitativ studie av et tverrsektorielt samarbeid i en samfunnssikkerhets kontekst*»⁶ og «*Risikotilnærming i Stavanger kommune – enhetlig praksis eller oppstykket og tilfeldig?*»⁷. Disse oppgavene handler om Stavanger og Sandnes og ser nærmere på hvordan forskjellige virkemidler fungerer, hvordan demokratiske verdier vurderes mot sikringstiltakene og forskjellige arenaer som virker forebyggende. Det som derimot ikke synliggjøres det er i hvilken grad slik tenkning er innlemmet i planlegging av kommunale bygg og offentlig rom i kommunen.

Relevant for denne studien var det å søke forskning og informasjon som ikke bare gir uttrykk for de komplekse sikringsutfordringene, men i større grad hvordan dette sikringsarbeidet er organisert i kommunene som primært forvalter offentlig rom igjennom blant annet kommunens samfunnsdel og arealplan del. Samtidig er det relevant å se på hvordan de samme kommunene håndterer sikring i forbindelse med renovasjon og nybygging av egne kommunale bygg.

1.1. Mål og problemstilling

Studiet er innsnevret til å avdekke hvordan kommunene strukturerer sin forebyggende innsats igjennom sikringstiltak når de utformer kommunale offentlig bygg og offentlig rom. Med offentlig rom menes også områder som oppsøkes av offentligheten, men kan

⁴ Hotvedt, 2023

⁵ Corneliussen, 2019

⁶ Hagerup, 2018

⁷ Olsen, 2018

være privat eid. I disse tilfellene vil det være relevant å se nærmere på hvordan planarbeid foregår i kommunene for terrorsikring og kriminalitetsforebygging. Det er interessant å se om i hvilken grad formelle eller uformelle strukturer styrer kommunene sin innretning og strukturerte arbeidsmetodikk for kriminalitetsforebygging. Kommunene er ikke en primærressurs for kriminalitetsbekjempelse slik som for eksempel politiet. Derfor er det interessant å se på den kriminalitetsforebyggende innsatsen og grensesnittet mot- og bruk av ressurser som gjennomfører polisiær virksomhet.

Igjennom disse undersøkelsene er det også interessant å avdekke forutsetningene kommunen har for å gjøre slike vurderinger, mer konkret hvilken kompetanse administrative - og politisk deler av kommunen har. Hvis det avdekkes at slik kompetanse ikke er tilstrekkelig, er det relevant å forsøke å kartlegge i hvilken grad slik kompetanse oppsøkes og tas i bruk. Dermed lyder problemstillingen som følger:

«I hvilken grad hensyntas sikring i renovering og utbygging av kommunale bygg og offentlig rom».

Proessen med å utarbeide forskningsspørsmål tar utgangspunkt i fire hovedoppgaver som må besvares⁸,

- Identifisere problemstillingen
- Begrunne problemstillingen
- Presisere problemstillingen
- Operasjonalisere problemstillingen

I kapittel 2.6. redegjøres det for hvordan disse punktene håndteres i praksis.

1.2. Avgrensning

For å best få frem resultatene i analysen har det vært relevant å gjøre noen avgrensninger. Studien har tatt for seg anonyme kommuner i Vestland. Med bakgrunn i problemstillingen har det blitt vurdert som riktig å holde kommunens forvaltning av Sikkerhetsloven utenfor fokuset til oppgaven. Dette for å se på kommunens selvstendige vurderinger av ansvar

⁸ Grønmo, 2015:90

for sikring av kommunale bygg og offentlig rom. Oppgaven vil kun se på tilsiktede handlinger, og vil derfor ikke se på utilsiktede handlinger. Videre vil grunnlaget for vurdering av oppgaven begrenses til intervjuer av personer som arbeider med relevante vurderings- og beslutningsprosesser. Det kunne vært interessant å sett på hvordan befolkning eller Politiet opplever sikringen, men det vil ikke bli gjort i dette studien. Det ble gjennomført intervju med en informant fra en av Norges største eiendomsutviklere for å belyse deres sikringsperspektiv i privateide områder med offentlig adgang.

1.3. Tidligere forskning

Ettersom målet med oppgaven er å se nærmere på hvordan kommuner i Vestland organiserer sitt sikringsarbeid med bakgrunn i Plan- og bygningsloven vil det ikke være naturlig å se på forskning fra utlandet ettersom deres lovgivning ikke vil være relevant for denne forskningen med en slik problemstilling. Likevel er det relevant å se på forskning som berører sikring av offentlig rom med tilhørende vurderinger. Hagerup skrev en masteroppgave i 2018 hvor hun så nærmere på sikring av offentlig byrom og tverrsektorielt samarbeid. Denne forskningen peker blant annet på at Stavanger kommune savner sentrale føringer for hvordan det skal arbeides med sikring, samt belyser de komplekse problemstillingene med sikringsarbeidet. Jore⁹ pekte på at sikringstiltak må sees i sammenheng med verdiene det tilstrebes å beskytte. For eksempel kameraovervåkning av befolkningen som beveger seg på et offentlig område vil kunne være motstridende til den demokratiske verdien som handler om å kunne bevege seg fritt uten å bli overvåket. Torkelsen¹⁰ peker på at risikoforståelse oppfattes ulikt og har betydning for beslutningsprosesser. Derfor er det at grunnleggende risikoforståelse bør gjøres eksplisitt for kommuneledelsen ettersom det er der beslutninger fattes. Det er gjennomført en masterstudie knyttet til kriminalitetsforebygging igjennom arealplanlegging hvor fokuset var på Stavanger kommune¹¹. I dette studiet ble det konkludert med at kriminalitetsforebygging var mer et underforstått tema, men ble ikke nødvendigvis direkte diskutert i planprosesser. Videre ble det funnet at eksisterende

⁹ Jore et al., 2020

¹⁰ Torkelsen, 2012

¹¹ Idris, 2018

forskning og kompetanse innenfor området ikke var veldig kjent for de som arbeidet med arealplanen, verken knyttet til «hverdagskriminalitet» eller terror. Det ble også fremmet forslag om arbeide med å styrke tverrfaglig samarbeid mellom de ulike aktørene som arbeider med kriminalitetsforebygging for å øke bevissthetsnivået innen fysisk planlegging med tanke på kriminalitetsforebygging.

1.4. Kriminalitetsbekjempelse i kommune-Norge

Ved å søke på agendaer og planverk knyttet til kriminalitetsbekjempelse og terrorforebygging kommer det frem litt forskjellig. Det har i denne sammenheng vært hensiktsmessig å skille litt på målgruppene ved å se nærmere på kriminalitetsforebygging og terrorforebygging hver for seg. Politiet utgir årlige statusrapporter på utviklingen av anmeldte forhold¹². Ved gjennomgang av rapporten fra 2022 fremkommer det at anmeldte kriminelle forhold i all vesentlighet er på vei nedover, nesten innenfor alle kriminalitetskategorier. Det er en interessant utvikling tatt i betraktning i at befolkningen øker. Dermed kan det sees på som en positiv utvikling. Ved å se på oppklaringsprosenten som er 48,8 prosent på tvers av alle saker i 2021, hvorav vinningskriminalitet hadde 21,6 prosent og skadeverk hadde 18,3 prosent oppklaring ser man derimot et litt annet bilde. Her kan det selvsagt spekuleres i hvorvidt den nedadgående trenden med anmeldte forhold skyldes manglende tillit til oppklaring og reaksjon på saken eller reduksjon i faktiske forhold. Derimot en av de kategoriene som har negativ utvikling hatkriminalitet. Hatkriminalitet gjelder «lovbrudd som er helt eller delvis motivert av negative holdninger til faktiske eller oppfattet hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion og livssyn, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk eller nedsatt funksjonsevne»¹³. I perioden 2017 til 2020 er det gjennomsnittlig 21 prosent flere anmeldte forhold som resulterte i 815 forhold totalt i 2021. Politiet spekulerer selv i rapporten om hvorvidt utviklingen henger sammen med økt bevissthet rundt hatkriminalitet i befolkningen, men også politiets økte kompetanse innenfor området. Anmeldte forhold har en åpenbar konsentrasjon i øst, men i Vest politidistrikt har det økt fra 25 saker i 2017 til 57 saker i 2021. Hatkriminaliteten har utartet seg primært igjennom

¹² Politidirektoratet, 2022

¹³ Politidirektoratet, 2022:35

hatefulle ytringer, kroppskrenkelse, trusler og hensynsløs adferd med mer. Politiet legger til grunne at det fortsatt er store mørketall innenfor kategorien.

Ved å se nærmere på forholdene som i større grad treffer hoveddelen av befolkningen, virksomheter og kommuner, slikt som vinningskriminalitet og skadeverk er anmeldte forhold nedadgående. Vinningskriminalitet utgjorde i 84 809 anmeldelser og skadeverk utgjorde 19 603 saker i 2021. Antall vinningskriminelle saker er redusert med 17,2 prosent siden 2016, mens skadeverk derimot har økt med 9,2 prosent. Disse to kategoriene utgjør samlet 37,3 prosent av alle anmeldte forhold, og de fleste er anmeldt av fornærmede i motsetning til trafikkaker for eksempel hvor politiet selv anmelder forholdet. Disse sakene er med andre ord forhold som «berører» befolkningen i stor grad og krever noe av befolkningen. Disse forholdene er de sakene med lavest oppklaringsprosent av alle med 21,6 prosent oppklaring av vinningssaker og 18,3 % oppklaring av skadeverk. Det vil si at ca. hver 5 sak blir oppklart. Her kan man spekulere i hvilken effekt det har på befolkningen, virksomheter og kommuners søkelys på å anmelde forhold. Her må det også hensyntas at politiet har de siste årene åpnet for at privatpersoner kan innlevere digitale anmeldelser av forhold som tyverier og skadeverk, fremfor å møte opp på politistasjonen for å anmelde forholdene. Et annet relevant aspekt i samme sammenheng er også at forsikringsselskaper ordinært krever at forhold er anmeldt før det kan heves forsikring.

1.4.1. Kriminalitetsforebygging

I oppgavens avgrensning er Sikkerhetsloven holdt utenom dette forskningsprosjektet, men likevel forvalter kommunen andre lovkrav av forebyggende karakter. Plan- og Bygningsloven¹⁴ sitt formål i §1 lyder «...*samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser*». Loven legger premisser for både statlig, regional og kommunale planer i sin håndtering av arealplanlegging og byggesaksvurdering. Videre §3-2 legges ansvaret særskilt til *kommunestyrene, regionale planmyndigheter og kongen*. §3-1 i loven beskriver en rekke oppgaver og hensyn som skal gjøres i planlegging etter loven, herunder spesielt

¹⁴ Kommunal- og distriktsdepartementet, 2009

e. Legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet

f. Fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller, samt bidra til å forebygge kriminalitet

h. fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.

De overnevnte punktene i §3-1 kan derfor forstås slik at det pålegges kommunen et ansvar for å påse at kriminalitetsforebygging og generell samfunnssikkerhet ivaretas i planverket. Med bakgrunn i arbeidsoppgavene kommunen skal forvalte igjennom planverket er det også rimelig å se på hvilke handlingsrom lovverket gir kommunen til å etterkomme overnevnte mål. Plan- og Bygningsloven §12-7 sier «I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold» hvorpå det vises til en rekke områder som kommunen kan regulere. Herunder finnes følgende punkter

10. Krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skole mv er tilstrekkelig etablert.

12. Krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen, samt undersøkelser med sikt på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, sikkerhet, tilgjengelighet for alle og andre samfunnsinteresser, ved gjennomføring av planen og enkelttiltak i denne

Her kan det altså forstås at kommunen kan igjennom sitt planverk stille krav til samfunnstjenester som skal etableres, og i hvilken rekkefølge disse må være på plass i takt med eventuell utbygging i området. Kommunal- og moderniseringsdepartementet utga i oktober 2018 et rundskriv «Samfunnssikkerhet og byggesaksbehandling»¹⁵. Formålet med rundskrivet var å redegjøre for de reglene i Plan- og Bygningsloven som ivaretar hensyn til samfunnssikkerhet med spesielt §3-1, første ledd, bokstav h som omhandler samfunnssikkerhet. Rundskrivet fokuserer spesielt på tilhørende risiko- og sårbarhetsanalyse til planverk som utarbeides. Her er det to henvisninger til kriminalitetsforebyggende arbeid, blant annet «Eksempler på risiko- og

¹⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018

sårbarhetsforhold som generelt kan være relevant å vurdere i plansammenheng er blant annet skred, flodbølge, flom, stormflo kombinert med fremtidig havnivåstigning, overvann, usikre grunnforhold, virksomheter som håndterer farlige stoffer, akutt forurensning eller forebygging av kriminalitet, radonstråling, forurenset grunn, elektromagnetisk stråling, elektriske felt og støy». Videre viser rundskrivet til Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap sin veileder «*Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging*»¹⁶. Ved gjennomgang av denne veilederen er det kun en henvisning til kriminalitetsforebygging på side 56 som lyder «*Siden utgangspunktet for analysen, er en uønsket hendelse, er andre typer årsaker til belastning for natur og miljø på grunn av utbygging ikke tatt inn i sjekklisen. Det samme gjelder for forebygging av kriminalitet, radonstråling, forurenset grunn, elektromagnetisk stråling og støy. Disse skal vurderes i KU der det er krav om dette, eller omtales i planbeskrivelsen*». Veilederen beskriver ikke noe nærmere hva «KU» er, men omtales andre steder som «*Konsekvensutredning*».

Ungdomskriminalitet koordineres igjennom kommunenes SLT-modell. Konfliktrådet forvalter SLT-modellen og støttes av 180 ca. SLT koordinatorene fra kommuner i landet¹⁷. SLT-modellen er et verktøy for å koordinere innsats fra offentlige instanser som arbeider med kriminalitetsforebyggende tiltak for barn og unge. Ved gjennomgang av modellens prosedyrebeskrivelser oppfordres det til å starte innsatsen med å innhente tallgrunnlag og informasjon fra lokal handelsstand og frivillige organisasjoner. Deretter skal dette materialet gi grunnlag for den videre innsatsen i styringsgruppen/polititrådet. Etter dette blir ikke disse informantene som har kunnskap om nåsituasjonen med i en videre rolle i arbeidet på verken styrende eller koordinerende nivå. Det kommer frem at styrende nivå har ansvar for å innarbeide mål og prioriteringer i det forebyggende arbeidet i kommunale planverk. I 2017 utga SLT sentralt sammen med kompetansesenteret for kriminalitetsforebygging en håndbok om kriminalitetsforebygging og fysiske omgivelser¹⁸. Denne tar for seg en rekke vurderingstiltak knyttet til plan- og bygningslovens krav til kriminalitetsforebygging, samt relevante steder som boligområder, skoler, senterområder, næringsområder, samt fri- og grøntområder.

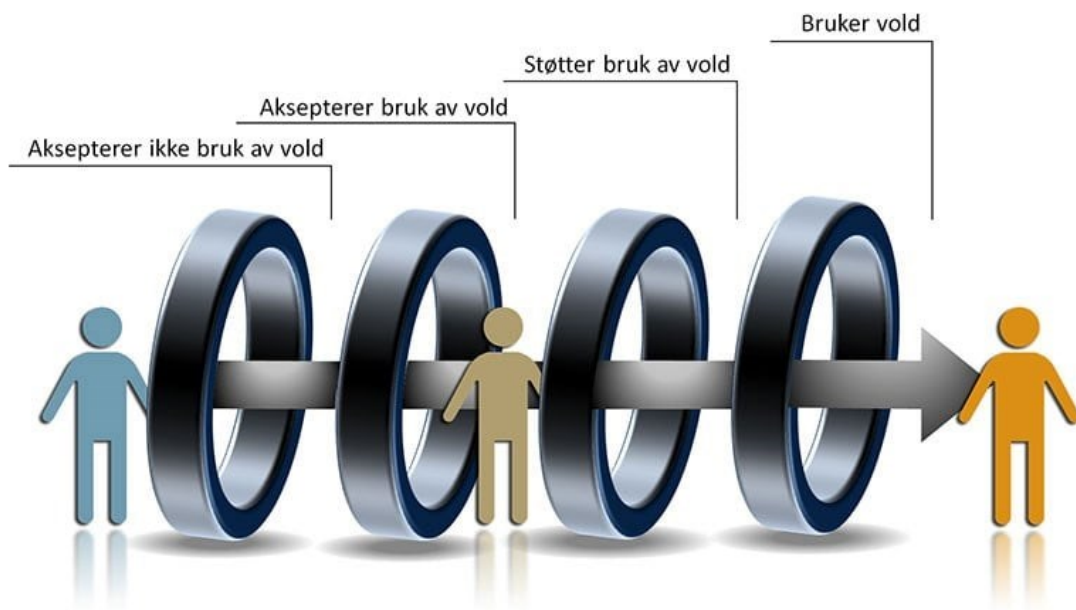
¹⁶ Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap, 2017

¹⁷ Om konfliktrådet - Konfliktrådet, 2021

¹⁸ Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak & Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging, 2017

1.4.2. Terrorbekjempelse

For å kunne forholde seg til begrepet terrorisme videre i denne oppgaven vil jeg gjerne velge en definisjon som kan gi oss retning og forståelse for benyttelsen av begrepet. Etter å ha sett på flere definisjoner velger jeg å bruke «*Voldsbruk som med overlegg rammer sivile for å skape oppmerksomhet som sprer frykt som benyttes for å formidle politiske budskap*»¹⁹. Regjeringen²⁰ har illustrert prosessen en person går igjennom når vedkommende går fra å ikke være radikalisert til å bli radikalisert som en tunnel.



Figur 1 Radikaliseringsprosessen

Tunnelen må forstås fra venstre til høyre hvor personen i utgangspunktet ikke aksepterer vold, men beveger seg igjennom prosessen og kommer ut i andre hvor det ikke bare støttes vold, men også benyttes vold.

Terrorbekjempelse skjer på en rekke arenaer, alt fra Kystverket som håndterer oppfølging av sikring av norske havner ved bruk av ISPS-koden, Hvitvaskingsloven som gir retningslinjer for norske banker for å forebygge finansiering av blant annet terror med mer. Innenfor den kommunale arenaen var det derimot få eller ingen veiledning eller styring for sikring av offentlig rom. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) har igjennom «*Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023*» beskrevet hva de forventer skal være fokus til blant annet kommunene. I denne

¹⁹ Engene, 2011:2

²⁰ Regjeringen, 2016

rapporten er det ikke nevnt verken kriminalitets- eller terrorforebygging knyttet til sine forventninger ved planlegging og utbygging av byer. I 2022 ble det publisert en forskningsartikkel på kommunenes forebyggende terrorsikkerhetsarbeid som slår fast at kommunene har ansvaret for sikring av offentlig byrom som planleggingsmyndighet med evne til å regulere, styre og kontrollere gjennom forskrifter, lover og regler²¹. Rapporten tar for seg case-studie i byene Stavanger og Oslo hvor det er gjennomført terrorsikringstiltak. Det nevnes at i Stavanger er etablert en fast arbeidsgruppe bestående av kommunen, politiet, handelsstandsforeningen og lokale vaktelskap som samarbeidet om å identifisere gode sikringstiltak. Videre drøftes det arbeidet som skjer i Oslo mellom kommunen og politiet for å identifisere gode sikringstiltak. Begge samarbeidskonstellasjonene har medført konkrete tiltak, men også identifisert konkrete utfordringer. I Stavanger har det vært utfordrende med fragmenterte eier- og ansvarsforhold som resulterer i at gjennomføringen av tiltakene har vært vanskelig. Konklusjonen var derfor at de kun i varierende grad hadde lyktes med å realisere tiltakene. I Oslo var det også utfordringer med sikring da var manglende tillit mellom politiet og kommunen om hvem som ville bli «hengt ut» hvis konkrete sikringsvurderinger med tiltak som senere viste seg å være avgjørende i en hendelse slo feil ut. Den manglende tilliten førte til at politiet var begrenset i sin rådgivning til kommunen og viste til at det var objekt eier selv som måtte fatte beslutning om hvilken risiko som var akseptabel.

Regjeringen har listet opp sine viktigste tiltak som er gjennomført etter terrorhendelsene 22. juli 2011²² som inneholder ikke mindre enn 95 kulepunkter. Blant disse kulepunktene er det primært beskrevet sentrale håndteringstiltak og tiltak innenfor politi og forsvaret. Videre ble det også beskrevet noen sektorielle tiltak innenfor Kunnskapsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Likevel er det ikke beskrevet noen tiltak som skal forvaltes av kommunene. Et av de opplistede tiltakene er «Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme»²³ som viser til 30 planlagte tiltak. Blant disse er ingen tiltak direkte forbundet med kommunen, men et mindretall er knyttet til Kulturdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet som antas kan indirekte gjøre innslag i kommunen igjennom de tilhørende kommunale tjenestene. I

²¹ Lid, 2022:8

²² Regjeringen, 2018

²³ Justis- og beredskapsdepartementet, 2014:16

2020 utga regjeringen en revidert versjon²⁴ av rapporten som i langt større grad tar for seg kommunen som ressurs i det forebyggende radikaliseringsarbeidet. Her nevnes blant annet veileder for mentorordning mot radikalisering og voldelig ekstremisme, veileder for exit-arbeid hvor kommuner skal bistå enkeltpersoner ut av ekstremistisk tankesett/miljø, midler til kommunene for å opprette losordninger, forankring av radikaliseringskontakters kontakt med kommunene med mange flere tiltak.

Sikkerhetsloven er også relevant i kontekst med terror siden den sikrer at det gjennomføres tiltak med mål om å sikre grunnleggende nasjonale funksjoner som blant annet forvaltes av kommunene. Offentlig rom er ikke definert som en slik grunnleggende nasjonal funksjon og kun enkelte kommunale tjenester. Denne har derfor ikke særlig stort nedslagsfelt innenfor denne studiens tema. Sikring som skjer i henhold til Sikkerhetsloven er som nevnt tidligere utenfor avgrensningen til oppgaven, og vil ikke bli sett nærmere på i fortsettelsen.

Sikringshåndboka²⁵ beskriver langt ned i detalj på bakenforliggende sikringsteori, prosjektarbeidet med sikring og tekniske vurderinger av teknologiske barrierer. Dette er med andre ord et verktøy som gir god oversikt på hvordan sikringsarbeid kan gjennomføres uavhengig av sektorkrav. Boken er innrettet mot sikring av skjermingsverdige objekter, altså objekter som ikke er allment tilgjengelig. Dette bærer også bokens sikringsløsninger preg av med beskrivelser av gjerder, murer, grunder, perimetersikring, sikring fra sjøsiden, etasjeskiller, gitter med mer. Dermed er den bare delvis anvendelig i forbindelse med kommunale bygg og i svært lite anvendelig i forbindelse med sikring av offentlig rom.

1.4.3. «Offentlig rom på privat arena»

I flere år har det vært sagt at sentrum dør ut og at handel og ferdsel overtas av kjøpesentre i bydelene. Flere hypoteser for dette er presentert, for eksempel at det er vanskeligere å utnytte sentrum med tanke på parkering og bompengeringer, mens på kjøpesentre er tilrettelagt for storfamiliene og det kan skje innendørs hvor det er tørt og varmt. Strategien

²⁴ Justis- og beredskapsdepartementet, 2020

²⁵ Forsvarsbygg, 2017

for mange kjøpesentre er å være et opplevelsessenter hvor man finner alt fra spisesteder, kino, butikker, badeland og annet som trekker publikum²⁶. Effekten av dette har vært forsterket av at det ble etablert forskrift i 2008 om at alle kjøpesentre skulle etableres i nærhet med kollektivknutepunkter og sentralt i byene som har gjort at kjøpesentre har blitt svært tilgjengelig for allmennheten²⁷. Formålet med forskriften var at befolkningen skulle kunne ta seg miljøvennlig til kjøpesentre, men forskriften ble opphevet i 2018. På denne måten overtar kjøpesentre store deler av funksjonen som bymiljøet har ivaretatt og tilsvarende virksomheter i sentrum dør ut. I 2013 ble det målt at ca 27 % av varehandelen skjedde innenfor sentrums øvre grense²⁸.

Med dette flyttes det store samlinger av folkemengder inn i et privatrettslig område med offentlig tilgang. Med tanke på størrelsen av og innholdet i «bysamfunnet» som utvikles, vil det være en arena for kriminalitet og mulig terror. Det stilles i denne sammenheng spørsmål til hvem som egentlig bærer ansvaret for kriminalitetsforebyggingen i disse private områdene²⁹. Politilovens §2, pkt 2 lyder «forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet». Regelverket kan forstås slik at politiet ikke har samme handlingsrommet hos disse private eiendomsbesitterne, i hvert fall ikke det som ikke er regulert i kommunens arealplan del eller lov og forskrift som offentlig rom. Dette i seg selv er ikke særlig problematisk og bygger på grunnsteiner i norske lover. Det som derimot er vesentlig i slik sammenheng er at en så stor andel befolkningsferdsel flyttes og håndteres av andre enn offentlige myndigheter og mulig med liten kommunal kontroll.

Kjøpesentre inviteres med i SLT-råd, politiråd og andre samarbeidsfora for å samarbeide om kriminalitetsforebygging, men regulerer selv i stor grad hvilken innsats som skal ytes, hvilke virkemidler som skal brukes og med hvilket formål innsatsen skal ha. Et vanlig virkemiddel som brukes er vektere som både forebygger kriminalitet igjennom sosial kontroll³⁰ og håndterer kriminelle handlinger som skjer på det privatrettslige området. Slik aktivitet omtales også som polisiær virksomhet³¹. Samfunnsendringen er eksemplifisert i litteraturen med protestene i 2003 av «aksjonskomiteen mot båtrace i

²⁶ Haagensen, 2015

²⁷ *Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre*, 2008

²⁸ Haagensen, 2015:49

²⁹ Larsson et al., 2014:261

³⁰ Finstad & Høigård, 2007

³¹ Larsson et al., 2014:259

Oslo havnebasseng»³². Demonstrantene fikk oppholde seg utenfor Oslo rådhus som var offentlig rom, men på Aker Brygge ble de jaget vekk av vektere ettersom det var privat grunn. Dette var til tross for at publikum som demonstrantene ønsket å nå fikk lov til å oppholde seg begge steder. Larsson beskriver denne kontrollvirksomheten «*praktiserer en mer instrumentell enn moralsk oppfatning av orden*»³³. Slik privat polisiær virksomhet vil økes i omfang når offentlig rom flyttes inn i privateide områder som kan medføre en opphopning av marginaliserte gruppene på områder som ikke kontrolleres av private interesser.

Det har vært forsøkt å etablere et samarbeid mellom privat sikkerhetsbransje og politiet som ble delvis formalisert igjennom en veileder for samarbeid mellom politiet og vaktelskapene³⁴. Det ble inngått intensjonsavtaler mellom de samme partene i det enkelte politidistrikt. Denne samarbeidsavtalen har vist seg å ikke gi den tiltenkte avkastningen ettersom ikke alle politidistriktene har inngått avtalene eller tatt i bruk avtalene, noe som kan indikerer at politiets innsats innenfor dette virkemiddelet på kjøpesentre ikke er vesentlig³⁵. Det er også kjent at grov kriminalitet kan også forekomme i slike kjøpesentre. Det tragiske drapet av 17 år gammel jente og drapsforsøket på en 24 år gammel kvinne sommeren 2017 ved Sørlandssenteret er en tragisk påminning om nettopp dette³⁶.

Hva angår terrortrussel innenfor denne privatrettslige sfæren ble det gjennomført en undersøkelse i USA for å se på kjøpesentersikkerhet i etterkant av 11. september-angrepene³⁷. USA befinner seg i et annet sikkerhetspolitisk klima enn det som kan antas å være trusselbilde til Norge, men de fire anbefalte tiltakene i rapporten kan likevel være relevante for Norge. Anbefalingene var:

- Gjennomfør risikovurderinger og iverksett mitigerende tiltak for kartlagte risikoer som er kostnadseffektive
- Utvikle og trene detaljerte og koordinerte beredskapsplaner med relevante interessenter
- Standardiser Antiterrorisme kurs
- Forsterk samarbeidet med offentlig sektor

³² Larsson et al., 2014:117

³³ Larsson et al., 2014:267

³⁴ Politiet - Oslo Politidistrikt & NHO Service, 2016

³⁵ Risa & Træe, 2021

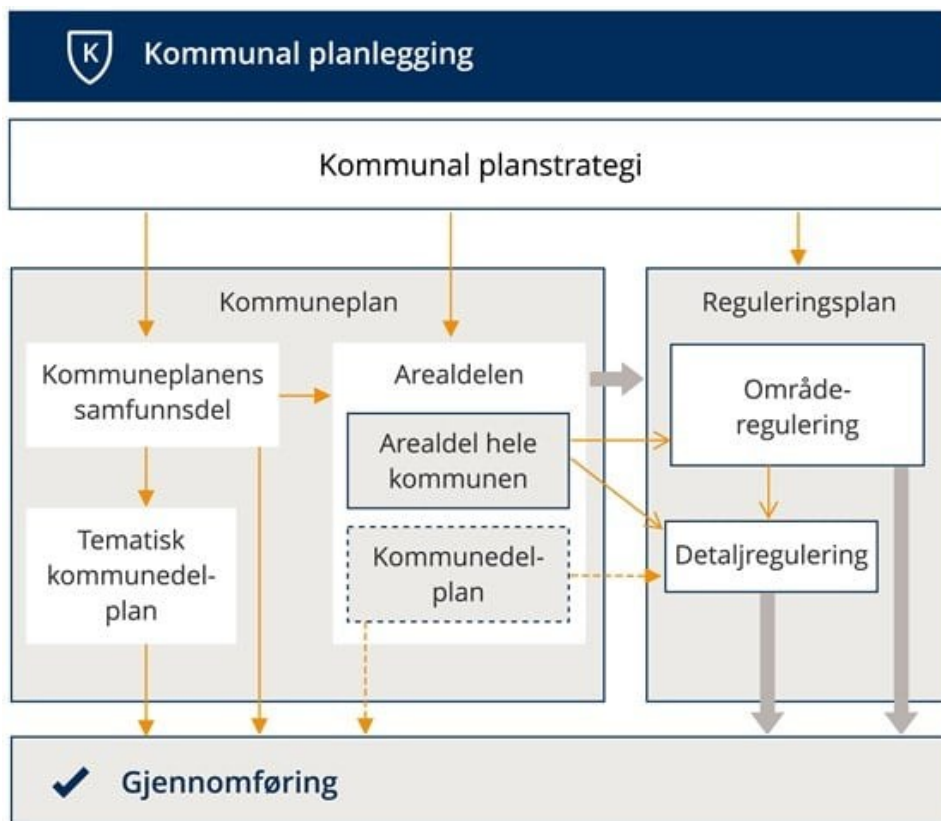
³⁶ Weiby et al., 2018

³⁷ Davis et al, 2006

Det ble skrevet en oppgave i 2017 med søkelys på beredskapsarbeid på kjøpesenter³⁸. Ringdal viser til at terror i stor grad flytter seg fra harde til myke mål. Altså mål hvor det er enklere å oppnå stort skadepotensial. Oppgaven viser til en rekke forskning som er gjort på skoleskyting, men lite er gjort knyttet til beredskapsarbeid på kjøpesenter til tross for at trusselen er like reell der.

1.4.4. Kommunal planprosess

Kommunene utarbeider planer for utvikling av arealet i kommunen etter gitte regler beskrevet i Plan- og bygningsloven. Modellen illustrerer arbeidsprosessen for disse planene.



Figur 2 Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023

Kommunene skal altså gjennomføre sitt planarbeid etter en planstrategi som utferdiges av sittende kommunestyre. Den starter med at det utarbeides en samfunnsdel som

³⁸ Ringdal, 2017

beskriver hvilken samfunnsutvikling som er ønskelig i kommunen, og basert på denne utarbeides blant annet kommuneplanens arealdel. Dette danner grunnlaget for det videre reguleringsarbeidet i kommunen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet utga i 2018 et rundskriv som la føringer for hvordan samfunnssikkerhet skulle ivaretas i planleggings og byggesaksbehandling³⁹. Her ble det vist til blant annet plan- og bygningslovens § 3-1 første ledd bokstav h) som slår fast at planer skal «*fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.*». I fortsettelsen av dette rundskrivet står det derimot lite om hvordan kriminalitetsforebygging og terrorsikring skal ivaretas foruten at politidistriktene er rett høringsinstans.

Vestland fylkeskommune vedtok «Utviklingsplan for Vestland 2020-2024 den 29.09.2020. Planen rettet søkelys på verdiskapning, klima, lokalsamfunn og like muligheter. Ved gjennomgang av planen fremkommer det ikke henvisninger til kriminalitetsforebygging eller tilsvarende tiltak. Ved å se nærmere på for eksempel Bergen kommune sin «Kommuneplanens Samfunnsdel» nevnes Trygghet⁴⁰ som et element som skal gjøre Bergen kommune attraktiv. Derunder nevnes samfunnssikkerhet og beredskap, men hva angår kriminalitet nevnes det kun at «*kriminalitetsforebyggende arbeid har mange sider. Forebyggende og holdningsskapende arbeid ovenfor barn og unge er et av satsningsområdene*»⁴¹. Kommuneplan Arealdel 2018 er et produkt av samfunnsdelen, og der fremkommer det at kommunens satsningsområde er å skape en «Gåby» hvor innbyggernes behov for transport reduseres og kan tilfredsstille de behovene de trenger ved å gå⁴². Dette er satt i sterk sammenheng med miljømålene som blant annet kommer frem i Vestland fylkeskommune sin plan. Denne strategien skal nås igjennom å etablere bysentrum, bydelssentre og lokalsentre. Tanken er at bydelssentrene skal være samlingspunkt i bydelen, med tjenester og service som dekker hele bydelen, deriblant bolig, arbeidsplasser, handel, kultur og tjenesteyting. Handel i organisert form er altså et sentralt element i kommunens plan for byutvikling. Arealplanen tar for seg kartlagte klimarisikoer i vedlagt ROS-analyse⁴³ som overvann, ekstremvær og havstigning, men adresserer ikke tilsiktede handlinger som sabotasje eller terror som også var omhandlet i

³⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018

⁴⁰ KOMMUNEPLANENS SAMFUNNSDEL, 2015

⁴¹ KOMMUNEPLANENS SAMFUNNSDEL, 2015:45

⁴² KPA2018, 2019:9

⁴³ Bergen kommune, 2018

ROS-analysen. Ingen av planene går inn i hvordan kriminalitetsforebygging kan foregå i denne privatrettslige sfæren med bydelssentre, og i liten grad adresserer hvordan samfunnssikkerhet i et beredskapsperspektiv er ivaretatt på disse bydelssentrene ved bruk av for eksempel tilfluktsrom eller lignende.

I 2010 gjennomførte Politihøyskolen et forskningsprosjekt på oppdrag for Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)⁴⁴. Forskningsprosjektet peket på at kommunen er en av flere trygghetsleverandører igjennom sitt brede spekter av tjenester, men også i kraft av sitt forvaltningsansvar etter endringer i Plan og bygningsloven hvor det kreves at kommunen tar kriminalitetsforebyggende hensyn i sin planlegging og byggesaksbehandling⁴⁵. Med hensyn til forvaltning av offentligheten på kjøpesentre sies det

«Myhrer hevder at sentrene på mange måter er i en monopolsituasjon på mindre steder ved å huse en stor del av byens sosiale møteplasser og forretninger samt viktige tjenestetilbud som bank og apotek. Konsekvensene kan bli forholdsvis store for den som nektes adgang til senteret. Grupper som typisk vil risikere å bli rammet av slike kontrollvirkemidler oftere enn andre, er rusmisbrukere, ungdomsgrupper og de som tilhører en nasjonalitet eller etnisk gruppering som kontrollørene oppfattes som problematiske»⁴⁶.

2. Teori

I dette kapittelet vil det teoretiske grunnlaget for oppgaven presenteres. Teorien som fremkommer her, er valgt for å bedre kaste lys på problemstillingen og vil senere bli drøftet i forhold til forskningsresultatene.

Med hensyn til problemstillingen vil det være sentralt å se på hvilke mekanismer som påvirker kommunenes fokus og oppmerksomhet fra og til sikring innenfor de nevnte områdene. Her vil det være naturlig å se på hvordan beslutningsprosesser foregår, kunnskap om sårbarheter, trusler og ikke minst metode for å kartlegge og håndtere disse.

⁴⁴ Aas et al., 2010

⁴⁵ Aas et al., 2010:56

⁴⁶ Aas et al., 2010:238

2.1. Risikostyring

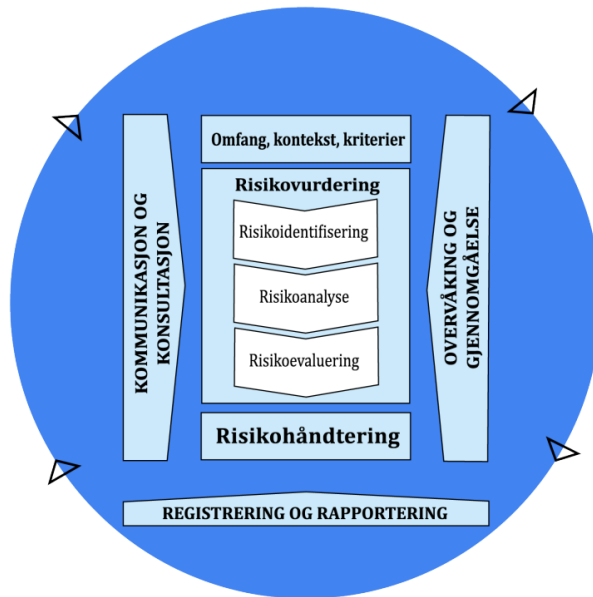
Aven beskriver risikostyring som «en kontinuerlig ledelsesprosess som har som målsetning å identifisere, analysere og vurdere mulige risikoforhold i et system eller i en virksomhet, samt å finne fram til og iverksette tiltak som kan redusere mulige skadevirkninger»⁴⁷.

Norske kommuner har en rekke metoder som enten kan eller skal følges for å styre risiko internt i kommunen. Kommunen som organisasjon og arbeidsgiver er underlagt alle de samme forhold som enhver arbeidsgiver. Disse er i stor grad oppsummert i internkontrollforskriften⁴⁸ § 1 som sier «Gjennom krav om systematisk gjennomføring av tiltak, skal denne forskrift fremme et forbedringsarbeid i virksomheten innen: arbeidsmiljø, sikkerhet, forebygging av helseskade eller miljøforstyrrelser fra produkter eller forbruksjenester, vern av det ytre miljø mot forurensning og bedre behandling av avfall, forebygging av uhell og ulykker forbundet med egen lovlig aktivitet, forebygging av uønskede tilsiktede hendelser slik at målene i helse, miljø- og sikkerhetslovgivning oppnås». Denne paragrafen pålegger virksomheter å kartlegge egen risiko for virksomheten, samt drive et kontinuerlig forbedringsarbeid for å redusere de kartlagte risikoene. Slik risikostyring må struktureres for å sikre at kravene i forskriften etterleves og at det kontinuerlige forbedringsarbeidet skjer til enhver tid. Som verktøy for å drive dette arbeidet er det blant annet utviklet retningslinjer for risikostyring av Norsk Standard⁴⁹ med benevnelsen ISO 31000:2018.

⁴⁷ Aven, 2015:77

⁴⁸ Internkontrollforskriften, 2014

⁴⁹ (Norsk Standard, 2018)



Figur 3 ISO 31000 - Prosessbeskrivelse

Modellen beskriver hvordan man på en strukturert måte styrer risikoen igjennom å definere en kontekst for risikoen, identifisere tilhørende risiko til konteksten, analysere risikoen og evaluere risikoen. Den arbeidsprosessen skjer i konsultasjon med de som har kunnskap om eller eierskap til risikoen. Deretter vurderes risikoen og eventuelt håndteres. Denne arbeidsprosessen skjer igjennom kontinuerlig registrering, rapportering og håndtering av hendelser eller nesten-hendelser som er relevant for risikoen. Disse rapporteringene bidrar til å legge grunnlaget for videre risikostyring.

Samfunnets mulighet for risikostyring omfatter en rekke mekanismer og virkemidler. Dette kan innebære alt fra virksomheters egen kontroll uten myndighetsregulering til lovregulering og andre rettslige virkemidler⁵⁰. Parter som rammes av et helt eller delvis rettslig eller etisk ansvar for sikkerhet relatert til arbeidsmiljø, liv og helse, klima eller andre relevante sikkerhetsområder kan selv velge å regulere dette igjennom avtaler seg imellom. Likevel kan slike avtaler aldri regulere vilkår som går imot eller er dårligere enn krav satt i lov og forskrift. Hvis samfunnet har funnet det nødvendig å regulere et område igjennom lov og forskrift vil den reguleringen være vesentlig for et tilsynsorgans myndighet i en tilsynssituasjon.

Ved å se på større deler av 1900-tallet preges det av offentlig regulering av private næringer med *preskriptive krav*. Med det menes detaljorienterte regelverk som går langt i å si hvordan virksomheten skal sikre sin aktivitet innenfor det regulerte området. Slike

⁵⁰ Lindøe, 2021:65

regelverk ga de virksomheter som ble rammet av regelverket god oversikt over hvordan man skulle gå frem for å møte lovens krav uten å etablere stor kompetanse innenfor området. Siden 1990-tallet har trenden for risikoregulering vært en økende vekt på internkontroll og bruk av *funksjonelle krav*. Funksjonelle krav er innrettet på en slik måte at de beskriver hvordan den ønskede tilstanden er, men i mindre grad beskriver «veien dit»⁵¹. Slik regulering gjør det langt mer krevende for virksomheter å forstå når deres sikring tilfredsstillende lovens krav, men også stort handlingsrom. Virksomheten kan selv bestemme hvilke tiltak de mener best motvirker de risikoene som kartlegges. Sikkerhetsloven er et eksempel på lov som har funksjonelle krav⁵². Dette stiller altså høye krav til virksomheten som skal utvikle egne krav basert på egne analyser og kontrollorganet som skal vurdere disse.

Virksomhetsikkerhetsforskriften §12⁵³, Plan- og Bygningsloven §3-1⁵⁴ og en rekke andre regelverk peker på at risikoen må kartlegges for å kunne ta stilling til hvorvidt den er til stede. Sistnevnte lov og paragraf legger også til grunn at utarbeidelse av planverk skal blant annet:

- *f. fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller, samt bidra til å forebygge kriminalitet*
- *fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv*

Her vises det gjerne ikke til konkrete analysemetoder, men i noen tilfeller vises det til konkrete begreper som risiko- og sårbarhetsanalyse, sikringsrisikoanalyse, NS5814:2021, NS5832:2014 med flere.

Risiko er begrep mange forbinder med *Sannsynlighet x konsekvens*. Dette vil i mange sammenhenger kunne spores tilbake til Norsk Standard 5814, som står seg i dag med siste versjon utgitt i 2021. Rausand & Utne⁵⁵ beskriver at sannsynlighetsbegrepet som er forbundet med denne metoden har historisk vært forbundet med sannsynlighet som har blitt vurdert med utgangspunkt i en frekventist-tilnærming. Det vil si at analysen legger til grunn at en hendelse inntreffer med en gitt frekvens. De sier videre at det derimot er mer rimelig å benytte den Bayesianske tilnærmingen som fokuserer mer på vår tro om

⁵¹ Njå et al., 2020:75

⁵² Jore, 2022:23

⁵³ Justis- og beredskapsdepartementet, 2019

⁵⁴ Plan- og bygningsloven - pbl, 2009

⁵⁵ Rausand & Utne (2009:31)

utfallet av et forsøk⁵⁶. Ved å følge den sistnevnte anbefalte tilnærmingen ilegges det en del forventninger til den som gjennomfører analysen og kvaliteten på personen(e) sin evne til å vurdere utfallet. Konsekvenser må derimot ofte sees i lys av hvem som lider tapet, men ofte går verdiene mennesker, ytre miljø og materiell igjen i nevnte rekkefølge⁵⁷.

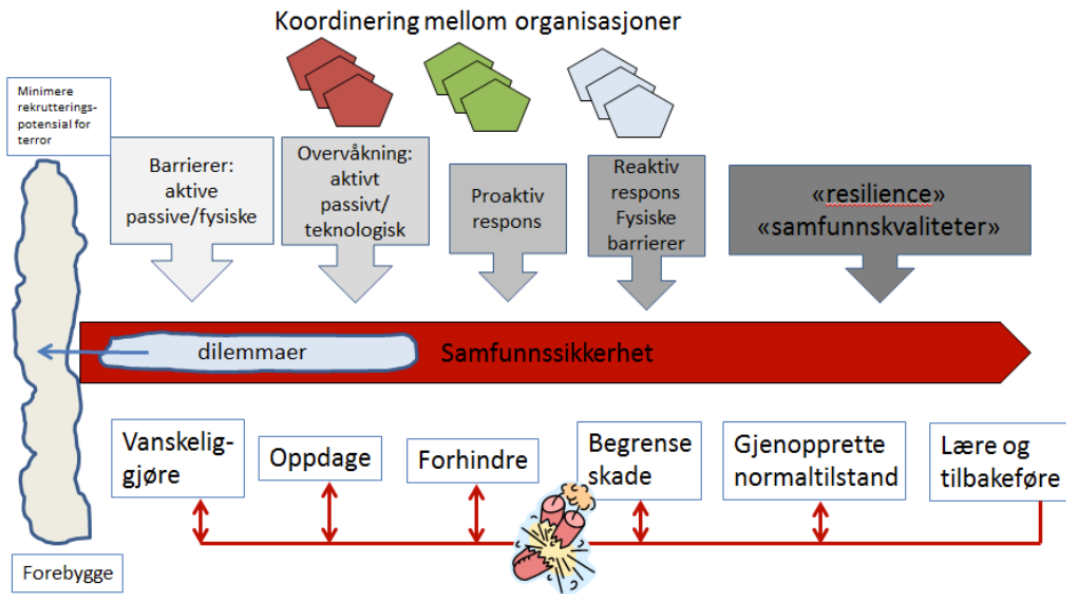
I en sikringskontekst er det spesielt et søkelys på å kartlegge verdier, trusler og sårbarheter (VTS). Det vises ofte til Norsk Standard 5830, 5831 og 5832 serien knyttet til slike VTS-analyser, men er nå også tatt inn i siste versjon av Norsk Standard 5814 av 2021 for å kunne håndtere både tilsiktede og utilsiktede hendelser. Analysen starter med å definere hvilke verdier som skal beskyttes og basert på det skal det defineres sikringsmål som skal nås igjennom analysen med tiltak. Disse sikringsmålene settes opp for å sikre at de verdiene som er definert blir ivaretatt. Deretter beskrives trusselaktørene som analyseobjektet har, gjerne med søkelys på kapasitet, intensjon, historikk og kjente planer. Deretter kartlegges analyseobjektets sårbarheter i kontekst av verdiene som skal skjermes og trusselaktørene som er interessert i å skade eller nå dem. Basert på disse funnene gjøres det kvalitativ vurdering av risikoen og det anbefales tiltak for å motvirke risikoen analyseobjektet er eksponert for.

Schiefløe⁵⁸ forklarer at terror bør bekjempes med *forebygging* hvor man reduserer eller eliminerer rekrutteringspotensialet for terror. Videre *vanskeliggjør* man terror med å etablere barrierer som er fysiske eller rutinepreget som godkjenningprosedyrer eller lignende. Deretter skal det være etablert tiltak for å *oppdage* eventuelle signaler eller informasjon som indikerer at noe er under utvikling. Ved en eventuell deteksjon skal det være etablert tiltak for å *forhindre* at eventuelle planer kan realiseres. Hvis dette ikke lar seg gjøre skal det være tiltak som *begrenser skadene* hendelsen klarer å realisere. Deretter må det *gjenopprettes normaltilstand* og innhente erfaringsgrunnlag for *læring* basert på det som har inntruffet. Dette illustreres med en modell for samfunnssikkerhet som viser hvordan skalering av tiltak kan foregå eskalerende i en lineær linje avhengig av hvor nærstående hendelsen er. Altså hvordan tiltak kan eskaleres avhengig av indikatorer og hendelsesutvikling.

⁵⁶ Rausand & Utne, 2009:33

⁵⁷ Rausand & Utne 2009:38

⁵⁸ Schiefløe, 2011:13



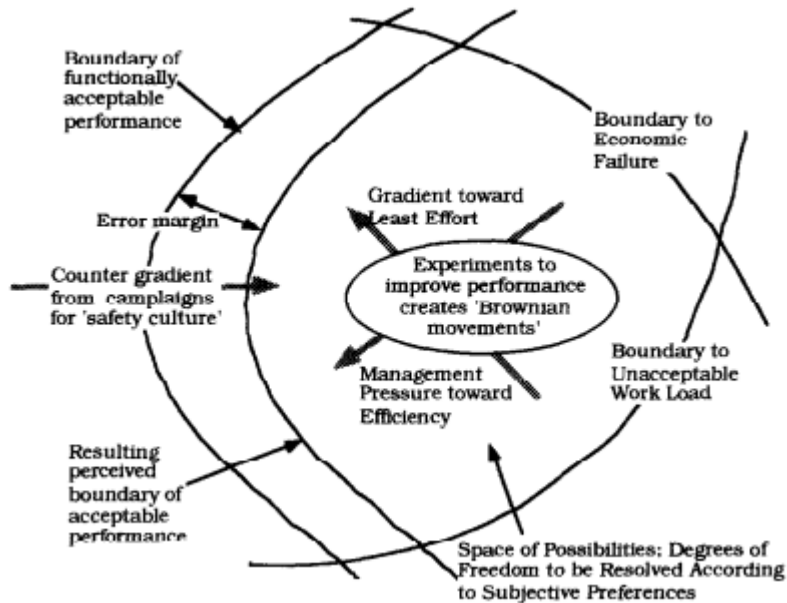
Figur 4 Modell for samfunnssikkerhet ((Schieffloe, 2011:15)

2.2. Migrasjonsmodellen

Rasmussen forklarer at verden er blitt et dynamisk sosio-teknisk system⁵⁹. Han forklarer at samfunnet er i rask teknologisk endring innenfor blant annet transport, shipping, produksjon og prosessindustri. Slik endring er ofte til det bedre, men når det blir sammenstilt med endring i ledelse viser det seg at ledelse ikke evner å endre seg like raskt. Enda verre blir det når slik endring sammenstilles med endringstempoet til lovendring og regulering. Den raske teknologiske utviklingen av informasjons- og kommunikasjonssystemer med tette koblinger kan raskt få dramatiske konsekvenser som hurtig utvikler seg. Utviklingen skjer i en slik hastighet at regulering ikke klarer å holde følge. Videre beskrives det en tilstand hvor virksomheter ofte befinner seg i markeder med høy konkurranse. Dette vil ofte medføre at ledelsens beslutningsprosesser baseres på kortere perioder med finansielt fokus for sine beslutninger. Når det ytes press helt fra staters regjering som forsøker å regulere sikkerhet igjennom lovgivning, men samtidig ønsker å stimulere sysselsetting og handel vil mål bilde være forskjellige avhengig av perspektivet. Videre skal lovgivning tolkes og iverksettes av noen selskaper og noen fagforeninger. I slik sammenheng forklares det at selskaper som regel alltid tilnærmer seg

⁵⁹ Rasmussen, 1997

regulering helt ned ved bruk av kommando og kontroll med preskriptive regler. Når man ser en slik top-down årsakssammenheng henger den ikke helt sammen med de hurtige endringene i samfunnet. Den teknologiske utviklingen skjer så for innenfor for eksempel transport, shipping, produksjon og prosessindustri. Appleton (1988)⁶⁰ beskriver dette som «*second generation management applied to fifth generation technology*». Denne forskjellen mellom ledelsen og utviklingen som «rammer» virksomhetene deres er det som beskrives som modelleringsproblemet.



Figur 5 Rasmussen (1997:190) migrasjonsmodell

Det er en tilstand hvor etablerte grenser for akseptabel drift, sikkerhetskultur, arbeidsmengde, økonomisk avkastning og mulighetsrom utfordres. De fleste virksomheter og organisasjoner vil søke å ha så kostnadseffektiv drift som mulig med en stadig forbedring. I slike virksomheter hvor det arbeides med sikring i dybde, blir sikringen dårligere og dårligere over tid etter hvert som hvert tiltak fjernes, samtidig kostnadseffektiviteten som går opp. Når hendelsen inntreffer, er ikke det fordi en enkelt hendelse inntreffer, men fordi flere interessenter i forskjellige roller i virksomheten over lengre tid har jobbet med det utgangspunktet at virksomheten skal drives mer kostnadseffektivt. Interessentene har dermed i flere tilfeller fjernet det som isolert kan fremstå som overflødig tiltak, men når flere fjerner sine sikkerhetstiltak over tid vil de enkelte arbeidsoperasjonene være eksponert for uønskede hendelser. I fortsettelsen vil det være nødvendig å utarbeide måter for å presentere systemadferd. Fokuset må da være på

⁶⁰ Rasmussen, 1997

hvordan mekanismer i organisasjonen skaper ønsket adferd i de faktisk, dynamiske arbeidssituasjonene.

2.3. Instrumentell makt vs maktens rasjonalitet

Njå et al. forklarer at rasjonell planlegging basert på instrumentell rasjonalitet ligger i ønsket om maksimal måloppfyllelse med minst mulig anstrengelse eller oppfordring⁶¹. Det handler om å finne den eller de metodene som er mest effektivt for å nå et mål. For å få til dette er planlegging vesentlig for arbeidsprosessen. Banefield (1957)⁶² beskriver dette på følgende måte

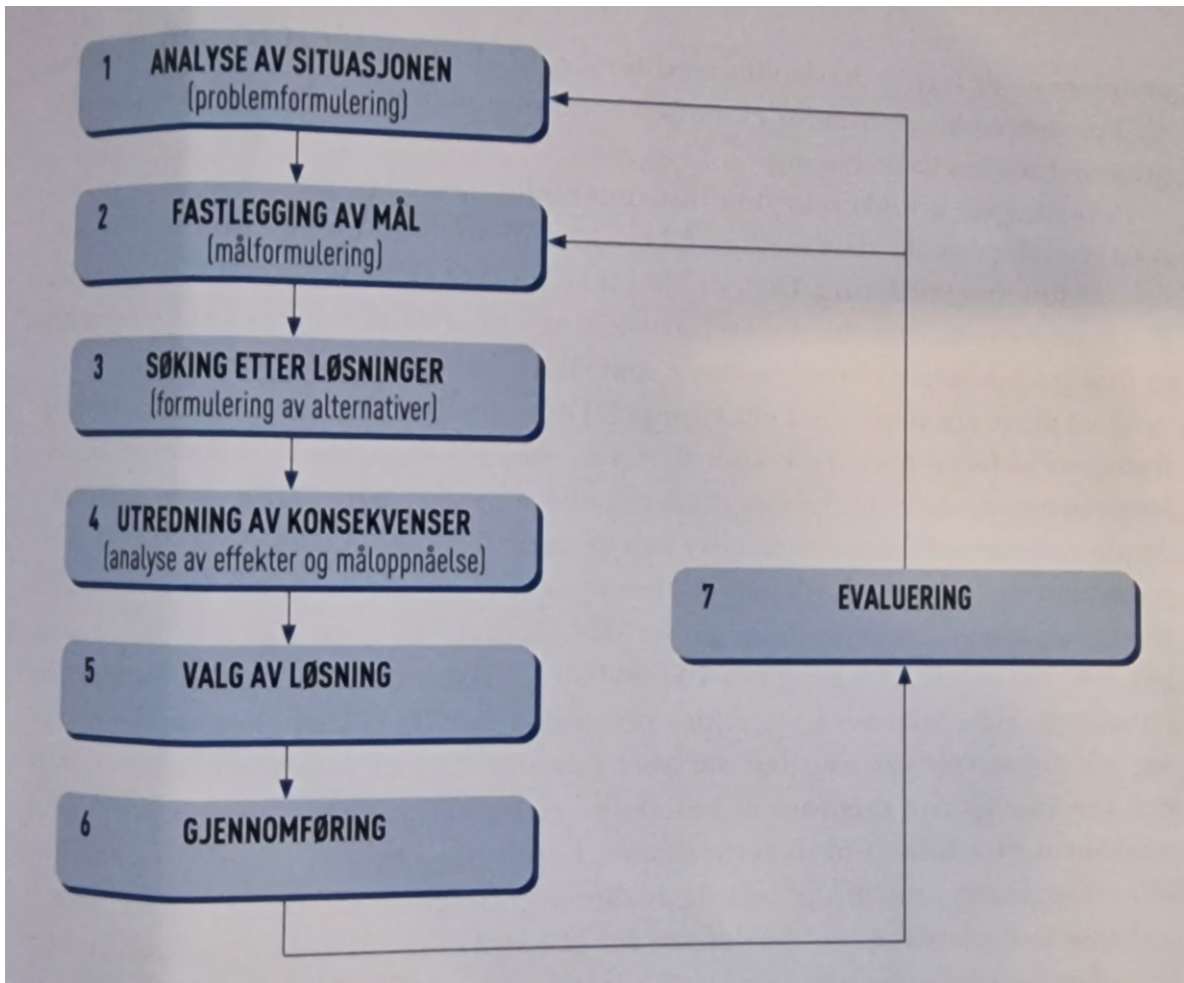
«planlegging er prosessen hvor vi velger handlingsretning (et sett med tiltak) for å oppnå sluttmålene. Det er god planlegging hvis tiltakene bidrar til å oppnå målene eller å maksimere mulighetene for at målene nås. Det er gjennom prosessene for rasjonelle valg som gir best tilpasning av tiltakene for at ønskede utfall mest trolig blir oppnådd (fritt oversatt)».

Altså, instrumentell rasjonalitet oppnås ved å forstå alle målene og deretter utrede alle mulige metoder som kan bidra til å nå målet. For at en slik prosess skal la seg gjøre er det avgjørende at planleggerne har tilgang på all relevant informasjon om metodene og god kunnskap om konsekvensene ved å ta dem i bruk. Prosessbeskrivelsen til Banefield⁶³ om rasjonell planlegging har tydelige likhetstrekk med for eksempel prosessbeskrivelsen for NS5814, ISO31001 og mange andre standarder som beskriver gode arbeidsprosesser.

⁶¹ Njå et al 2020

⁶² Njå et al 2020:97

⁶³ Njå et al, 2020:99



Figur 6 Fasene i en rasjonell planleggingsprosess, etter Banfield (1957), Njå et al, 2020

Maktens rasjonalitet vil bidra til ulike strategier⁶⁴, og siteres her:

- *Under stabile maktrelasjoner er planlegging en rasjonell måte å løse problemer på. Det gjør beslutninger legitime. Planlegging bidrar til å vedlikeholde eksisterende maktrelasjoner. Dersom aktører med stor makt stort sett får det slik de ønsker gjennom å delta i planlegging, gir dette større troverdighet enn om de alternativt trumfer gjennom sine ønsker*
- *I åpen konfrontasjon viker planleggingsrasjonalitet for makt. Dersom aktører med mye makt føler seg truet, viker saklighet, objektivitet og fakta for maktens rasjonalitet som da blir utøvelse av «rå» makt. Jo mer makt desto mindre saklighet er nødvendig. Planlegging som rasjonalitet viker for maktens rasjonalitet.*

⁶⁴ Njå et al, 2020:108

- *Aktører som ønsker å styrke sin posisjon kan noen ganger bruke planlegging som virkemiddel. Planlegging er rasjonelt i en strategi for å styrke sin posisjon i en maktrelasjon. Her kan planlegging bidra til å gjøre latente konflikter eksplisitte.*
- *Aktører som ikke ønsker å svekke sin posisjon kan velge «ikke-planlegging» som strategi, eller å hindre at planlegging bidrar til åpne konflikter, ved å trenere eller unngå å ta opp kontroversielle spørsmål i planleggingen*

Aktører (planleggere) bør ha et reflektert forhold til disse maktrelasjonene i sin planleggingsprosess⁶⁵. Det kan gjøres med søkelys på hvordan prosessen vil kunne bli påvirket av de som involveres, hvor prosessen planlegges og rollefordeling.

2.4. Wicked problems

Begrepet *wicked problems* ble introdusert av Rittel & Webber i 1973⁶⁶. De viste til flere faktorer som beskriver begrepet, herunder muligheten for politisk konflikt som utvikler seg til flere problemer i forbindelse med håndtering av konflikten og har ingen god eller endelig løsning. Slike problemer er ofte sammenkoblet med andre utfordringer som gjør at det kan være vanskelig å måle utbytte av forsøkte løsninger. Jore⁶⁷ beskriver Wicked problems i kontekst med terrorisme som problemer forbundet med høy usikkerhet. Problemene beskrives som slemme fordi de er preget av så høy grad av usikkerhet og kompleksitet. Dette er for eksempel forbundet med terrorismens varierende karakter, mangfold av angrepsmetoder tilgjengelig, cellebasert tilhørighet til terrororganisasjoner, samt den intensiteten på angrepet trusselaktørene selv velger. De kan også være *wicked problems* fordi det er politisk uenighet om definisjonen på terrorisme. Da er det vanskeligere å velge hvilke historisk data som skal inngå i analyse av problemet som ellers ville vært enklere ved for eksempel analyse av ordinære fare- og ulykkeshendelser. Kunnskapen om fremtidige hendelser er dårlig, og sikringstiltakene vil kunne bli lite målrettet. Engene⁶⁸ beskriver utfordringer med å samle inn statistikk og erfaringer forbundet med terrorisme. Noen av disse er:

⁶⁵ Njå et al., 2020:108

⁶⁶ Dalgaard-Nielsen & Haugstvedt, 2020:2

⁶⁷ Jore, 2019:236

⁶⁸ Engene, 2011

- Skille terrorhandlinger fra andre tilstøtende former for voldsbruk hvor angrepet er begrenset og målrettet, samt omfattende angrep med store konsekvenser for sivile
- Skille terrorisme og personrettede attentater hvor målet er å gjennomføre selve attentatet, ikke og resulterer i en frykteeffekt i befolkningen
- Skille mellom terrorisme og opprørs- eller geriljakrig der hensikten er å oppnå territoriell kontroll

I 2019 ble det gjennomført en studie av metadata fra 20 000 evaluerte studier på terrorisme. Der var det kun 7 hvor det kom frem opplysninger om hvor effektive kontraterrortiltakene hadde vært. Dette er gjerne forbundet med at sikring er en «ikke-hendelse». Man kan ikke måle effekten på hendelsen som ikke skjedde. Hvis sikringstiltakene har fungert vil det ofte ikke ha skjedd noe, og dermed vanskelig å vite hvorvidt de fungerte. Hvis man derimot skal se nærmere på hendelsene hvor det har inntruffet noe, vil man kun måle situasjoner som har vært usikre. Det vesentlige er hvor effektive tiltakene er, men vanskelig å måle effekten. Forfatteren Salman Rushdie er ofte sitert med en beskrivelse av ovennevnte som «*Sikkerhet er kunsten å sørge for at visse ting ikke skjer. En utakknemlig oppgave, for når slike ting ikke skjer, vil det alltid være noen som hevder at sikkerhetstiltakene var overdrevne og unødvendige*»⁶⁹. Dette stiller det enda større krav til sikkerhetseksperterens evne til å kritisk vurdere effekten av tiltak og se på effekten av tiltak som samhandler eller har komplimenterende egenskaper. Ved vurdering av fysiske barrierer som gjerder, pullerter, kontrollstasjoner, vakter, identitetskontroll, intelligent videoovervåking med mer, er det vesentlig at tiltakene er vurdert i en kontekst som er relevant og gir ønsket effekt når det gjelder å motvirke hendelsen. Det må være en balanse i tiltakene som blir iverksatt og den forventede effekten disse gir. Sikkerhetstiltakene må også veies mot andre verdier som for eksempel hvor effektivt bruken av det sikrede området er i forhold til hendelsene det er sikret for, samt forholdet mellom sikkerhet og åpenhet⁷⁰.

⁶⁹ Rushdie, 2011

⁷⁰ Jore, 2020

2.5. Risikopersepsjon

Risikopersepsjon blir forklart som «*risikopersepsjon baserer seg på enkeltpersoners kognitive egenskaper, personlige erfaringer, individuelle verdier og dermed er isolert i en personlig virkelighetsoppfatning*»⁷¹. Risikopersepsjon er knyttet til de mentale prosessene som skjer når man vurderer en handling eller aktivitet og hvordan dette former vår forståelse av sannsynlighet og kritikaliteten i situasjonen. Disse vurderingene kan formes både av fysiske forhold, men også hvordan vi utveksler, vurderer og velger informasjon om usikkerhet forbundet med hendelsen vi tenker på⁷². Eksemplene for dette er mange, men et brukt eksempel i litteraturen er at selv om eksperter forklarer at det er tryggere å bo ved siden et atomkraftverk enn et kullfyringsanlegg vil mange likevel være mer bekymret for å være nabo med atomkraftverket⁷³. Vi er alle farget av erfaringene vi har med oss og oppfattelsen vi gjør oss av hendelser som har skjedd eller kan inntreffe. Informasjon om hendelser med stor effekt som terror, storulykker og naturkatastrofer fanges opp primært igjennom media. Det produserer store mengder informasjon som gjør det krevende å vite hvorvidt risiko vurderes basert på egne erfaringer eller grunnet påvirkning via digitale kanaler. Altså hvilke kriterier legger vi til grunn når vi vektlegger enkelte hendelser som mer farlig eller alvorlig enn andre. Dette vil være tett forbundet med hvor mye relevant informasjon man har tilgjengelig, hvilken kapasitet man har til å analysere den og i hvilken grad det er distraherende faktorer som tar fokuset. Risiko kan også sees som en sosial konstruksjon. Med det menes at det er noe vi har valgt å definere, og vi beregner det med våre metodiske evner, vi oppfatter det med våre kognitive begrensninger og vi vurderer det med våre sosiale og institusjonelle begrensninger. Uansett for hvor god vi måtte være med instrumenter og analysemetoder, vil det alltid eksistere sosiale faktorer som legger sitt preg på risikovurderinger⁷⁴. Beskrivelsen forankres i sosialkonstruktivismen som sier nettopp det, at vår forståelse av virkeligheten henger sammen med historie, kontekst, situasjoner og opplevelser. I denne sammenheng er det eksempelvis viktig at risikovurderinger ikke gjennomføres av enkeltpersoner, men av flere for å sikre at forståelsen blir helhetlig. En annen tilnærming til risikopersepsjon

⁷¹ Engen et al., 2021:96

⁷² Engen et al., 2021:108

⁷³ Njå et al., 2020:45

⁷⁴ Engen et al., 2021:112

er Reason sin beskrivelse av «dangers of the unrocked boat»⁷⁵. Reason beskriver en hypotetisk virksomhets livsløp som en båtferd hvor konkurs er på babord side og styrbord side er katastrofer. Båtens ferd er altså linær, men retningen vil variere betinget av hva som inntreffer i virksomheten. I styrbord retning drives båten avhengig av sin evne til å drive virksomhetens produksjon. Men når en hendelse inntreffer fordi produksjonsfokuset har dominert og sikkerhetstiltak er underprioritert, inntreffer en hendelse som driver kursen styrbord mot katastrofe. Dette vil gjerne resultere i at virksomheten gjennomfører tiltak som sikrer virksomheten, og båten driver babord igjen mot høyere produksjon. Tiden går og fokuset på sikkerhet faller nok en gang, og en ny hendelse inntreffer som driver båten ut av kurs i styrbord retning. Slik går det helt til katastrofen inntreffer. Moralen med historien er at vår forståelse av risiko er preget av våre erfaringer. Hvis vi ikke opplever å ha risiko vil vi ofte heller ikke sikre oss mot risiko.

2.6. Forskningsspørsmål

For å bedre kunne redegjøre for forskningsspørsmålet og få riktig forståelse for både problemstilling og resultater, er problemstillingen brutt ned i ytterligere.

Det er interessant å se på hvilken metode for utvikling av kommunale bygg og offentlig rom som legges til grunn for utviklingen av samfunnet. Hvilken makt er det som styrer disse prosessene? Er det åpne planleggingsprosesser hvor instrumentell makt ligger til grunn for god utvikling eller er det maktbaser som gjøres gjeldende underveis? I hvilken grad styres risiko i prosessen med utvikling av samfunnet? Er det koordinerte arbeidsprosesser på alle nivåene i planarbeidet, også knyttet til risikostyring? Hvis noen, hvilke deler av virksomhetene er det som settes under press ved slik utvikling? Er det noe man må «fire på» for å få realisert planene man ønsker? I så tilfelle, hvilke deler rammes? Alle disse elementene er interessant å se på i forbindelse med forskningsspørsmålet og vil kunne knyttes til følgende forskningsspørsmål:

⁷⁵ Reason, 1997:5

1. *I hvilken grad bruker kommuner i Vestland sikringsteori og/eller risikostyring for å sikre sine kommunale bygg og offentlig rom?*

Videre er det relevant å se på hvilke prosesser som påvirker saksbehandlingsprosessen for administrativ ledelse. Ettersom det er administrativ ledelse som utreder og skriver oppsummering av saker til politisk ledelse, er det interessant å se på i hvilken grad deres forståelse av situasjonen harmonerer med forståelsen og beslutningene til politisk ledelse. Hvis det ikke er harmoni her, hva er det da som avviker? Er beslutningstakeres individuelle risikopersepsjon relevant for beslutningene? Derfor er neste forskningsspørsmål som følger:

2. *Hvordan påvirkes administrativ og politisk saksbehandling av deres risikopersepsjon ved vurdering av behovet for innføring av barrierer?*

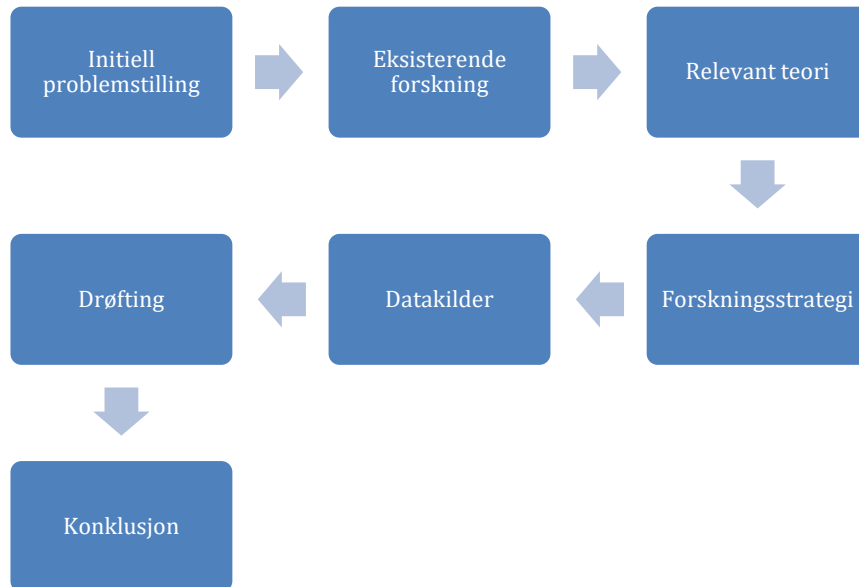
Videre er det slik at det bygges ut kjøpesentre i rekordfart og disse innendørs handlegatene overtar funksjonen for mye av det offentlig rom befolkningen tradisjonelt har oppsøkt i sentrum av kommunene. Det er i denne sammenheng interessant å se på utviklingen av disse kjøpesentrene som en del av utviklingen av offentlig rom. Hvordan er det tenkt risikostyring i disse utviklingsprosessene? Hvilke type sikring anvender man i slike arealer og hvordan innlemmes disse mot kommunens øvrige risikostyring? Tas det i bruk anerkjente metoder for å styre risiko når utviklingen skjer eller er det andre fokusområder som «vinner» i kampen om fokus? Derfor er neste forskningsspørsmål som følger:

3. *I forbindelse med at «offentlig rom» i større grad flyttes inn i private arenaer (kjøpesentre el. lignende), hvordan fungerer kommunens ansvar i slik kontekst?*

3. Metode

I dette kapitlet beskrives studiens forskningsdesign og metodevalg. Her beskrives også hvordan studien er gjennomført. Det vil bli drøftet ulike problemstillinger som dukket

opp i forbindelse med datainnsamlingen, metodebruken og endelig utforming av oppgaven. Her vil studiens styrker og svakheter med hensyn til reliabiliteten og validiteten av funnene beskrives.



Figur 7 Oppgavens arbeidsprosess

3.1. Forskningsdesign

I forbindelse med denne forskningsoppgaven var det avgjørende å avklare hvordan forskningen skulle designes for å best besvare oppgaven. Det er fire ulike forskningsstrategier; induktiv, deduktiv, retroduktiv og abduktiv⁷⁶. Av disse er abduktiv strategi valgt. Den søker å forstå sosiale aktørers mål og motiver. Logikken som styrer forskningsdesignet, har til hensikt å tolke hverdagskonteksten for å forstå hva som ligger til grunn for adferden til folk. Altså tolke og forstå deres vinkling på virkeligheten, ikke påføre dem egen forståelse⁷⁷. Slikt forskningsdesign menes å gi best besvarelse på forskningsspørsmålene som foreligger.

Det ble også vurdert hvilken metode som skulle benyttes for å samle inn empiri, også kalt data, med utgangspunkt i problemstillingen. Empiri beskrives som «*opplysninger*

⁷⁶ Blaikie & Priest, 2019:91

⁷⁷ Blaikie & Priest, 2019:99

eller informasjon om faktiske forhold i samfunnet»⁷⁸. Det skilles mellom kvalitativ og kvantitativ metode for innhenting av empiri. For denne forskningsoppgaven ble det besluttet å benytte kvalitativ metode.

Strategi for informasjonsutvelging består av to hovedelementer⁷⁹. Det første er hvilken informasjon som skal benyttes og det andre er den konkrete utvelgingen av hvilken informasjon som kreves ved en systematisk avklaring av informasjonsbehovet i en konkret studie. I denne prosessen med å utvikle studiens problemstilling var det relevant å se på hvilken forskning som allerede eksisterte. Når det var gjort ble det vurdert hva som er relevant å forske videre på for å kunne dekke kunnskapshullet mellom det vi vet og det som var ønskelig å vite⁸⁰. Intervjuene ble gjennomført i perioden desember 2022 til mars 2023. Målet med oppgaven var å forstå hvordan kommuner i Vestland forstod og tok sitt ansvar knyttet til sikring av egen virksomhet, men også byrom og offentlige samlingssteder. Det var derfor også relevant å belyse hvilken kompetanse kommunene hadde innenfor sikring og risikostyring, hvordan denne kompetansen utnyttet og hvilke regelverk som i større eller mindre grad påvirket kommunens oppfattede ansvar eller gjennomførte tiltak. Ved å bedre forstå hvordan dette forvaltes er det enklere i fremtiden å forstå hvorvidt ansvaret forvaltes korrekt eller om det er behov for å i større grad plassere ansvaret eller tilrettelegge regelverket for riktig håndtering. Derfor ble problemstillingen for oppgaven «*I hvilken grad hensyntas sikring i renovering og utbygging av kommunale bygg og offentlige rom?*».

For å kunne besvare denne problemstillingen og forskningsspørsmålene var det behov for data. Det kan skilles mellom primær, sekundær og tertiær data hvor primærdata er data forskeren selv innhenter, sekundærdata er tidligere innhentet data og tertiærdata er analyserapport av sekundærdata⁸¹. I denne forskningsoppgaven er det hovedsakelig innhentet primærdata. Disse er også avstemt dette med sekundær og tertiærdata for å skape et mer holistisk situasjonsbilde.

⁷⁸ Grønmo, 2015:47

⁷⁹ Grønmo, 2015:126

⁸⁰ Grønmo, 2015:90

⁸¹ Blaikie & Priest, 2019:156

3.2. Kvalitativ metode

De vanligste metodene for innsamling av primærdata er kvalitativ og kvantitativ innsamling⁸². Innsamlingen skjer som regel ved bruk av semi-strukturerte intervjuer eller selvbetjente spørreskjemaer. I forbindelse med denne forskningsoppgaven er det benyttet kvalitativ metode for innsamling av data. Kvalitativ metode skiller seg fra kvantitativ metode blant annet med hvordan man innhenter data. Kvalitativ data er mer innholdsrik data om situasjoner og personer, samt hvordan analysen og fortolkningen er en del av datainnsamlingen.

Ved vurderingen av hvilken metode som var riktig å benytte ble det sett på forskjellen mellom metodene. For kvalitativ metode er informasjonsmengden pr analyseenhet større enn i kvalitativ metode ettersom informantene har anledning til å gi langt mer informasjon enn å bare svare på det gitte spørsmålet. I denne oppgaven ble det valgt å bruke kvalitativ metode i tråd med sosialantropologiske studier⁸³.

I kvalitativ metode kan det brukes både intervju, dokumentanalyse og deltagende observasjon⁸⁴, men i denne forskningsoppgaven ble det besluttet å bruke intervju og dokumentanalyse. Ettersom forskningsoppgaven ikke strekker seg over lang tid og fokuset for oppgaven er såpass bredt, ble ikke observasjon vurdert som en effektiv måte å forske på problemstillingen.

3.3. Dokumentanalyse

Ettersom det foreligger lite empiri og det er vanskelig å innhente stort nok statistisk data på temaet var det naturlig å tilnærme seg oppgaven med den kvalitative metoden, sammenstilt med sekundær- og tertiærdata. Under innsamlingen av opplysninger til denne forskningsoppgaven har det vært sentralt å besvare oppgavens hovedspørsmål; «*I hvilken grad hensyntas sikring ved reovering og utbygging av kommunale bygg og offentlig rom?*». Det ble i denne sammenheng konkludert med at det var sentralt hvordan Norge arbeider med å forebygge kriminalitet, både grov kriminalitet som terror og

⁸² Blaikie & Priest, 2019:200

⁸³ Grønmo, 2015:57

⁸⁴ Grønmo, 2015:138

hverdagskriminalitet. Derfor var det sentralt å se på hvilke tiltak som gjøres sentralt og lokalt for å forebygge. Videre var det sentralt å se effekten av disse tiltakene, altså kvantitative data som sier noe om hvor effektive tiltakene er, hvor riktig de treffer målgruppen og hvordan er kriminalitetsutviklingen. Med dette settes det stadig et økende søkelys på de psykisk syke som begår en del av den grove kriminaliteten. Derfor var det også relevant å se på tall som sier noe om den utviklingen og sentrale beslutninger knyttet til det. Med dette var det også relevant å plukke ut kommunenes samfunnsdel og arealplan del fra noen kommuner på Vestland for å se i hvilken grad det planlegges for den kriminalitetsutviklingen som er i samfunnet. Ettersom planene til kommunene i varierende grad kobles opp mot privat utbygging, ble det også sentralt å se på omfanget av disse kjøpesentre og hvordan de private eiendomsbesitterne selv forholder seg til rollen de tildeles.

Tabell 2 Gjennomgått sekundær og tertiærdata

Dokument	Innhold	Betydning
Strasak 2022⁸⁵.	Statistikk og utvikling av kriminalitetsbildet ila 2021 og årene før.	Belyse hvilken type kriminalitet som kan/bør være i fokus
Fritid	Statistikk og utvikling av barns bruk av fritidsaktiviteter knyttet til sosioøkonomisk bakgrunn	Belyser hvilken betydning barns sosioøkonomiske bakgrunn kan ha for tilknytning til aktiviteter.
Ungdata	Barn- og ungdomsundersøkelse der skoleelever over hele landet svarer på spørsmål om hvordan de har det og hva de driver med på fritiden.	Belyser i hvilken grad barn og ungdom selv rapporterer å bedrive ungdomskriminalitet.
Levekårsundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå⁸⁶.	Utviklingen av depresjon i befolkningen i perioden 2015-2019	For å kaste lys på befolkningens mentale helse
Tvangsinnleggelse i psykisk helsevern for voksne⁸⁷.	Statistikk i perioden 2013-2021 som viser antall tvangsinnleggelse av voksne.	For å kaste lys på befolkningens mentale helse.
Byer og miljø – Indikatorer for miljøutviklingen i ”fremtidens byer”⁸⁸.	Statistikk og analyse av varehandel i sentrum og kjøpesentre.	For å kaste lys på hvor stor andel av «Offentlig rom» og

⁸⁵ Politidirektoratet & Riksadvokaten, 2023

⁸⁶ Statistisk Sentralbyrå, 2023

⁸⁷ Helsedirektoratet, n.d.

⁸⁸ Haagensen, 2015

		ferdsel som skjer i privatrettslige arenaer.
Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme⁸⁹.	Oversikt over planlagt tiltak og relevante aktører for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme	For å kaste lys på kommunens ansvar knyttet til tema.
ROS-analyse til kommuneplanens arealdel 2018⁹⁰	Bergen sin ROS-analyse til kommuneplanens arealdel 2018.	For å se i hvilken grad kriminalitetsutvikling er tatt inn i kommuneplanens arealdel.
Bergen kommune – Kommuneplanens arealdel 2018⁹¹.	Beskrivelse av Bergen kommune sin plan for byutvikling.	For å se i hvilken grad kriminalitetsutvikling er tatt inn i kommuneplanens arealdel.
Øygarden kommune – Samfunnsdelen til arealplanen 2022-2024⁹².	Beskrivelse av Øygarden kommune sin plan for samfunnsutvikling.	For å se i hvilken grad kriminalitetsforebygging er tatt inn i kommuneplanens samfunnsdel.
Sunnfjord kommune – Samfunnsdelen til arealplanen 2022-2030⁹³.	Beskrivelse av Sunnfjord kommune sin plan for samfunnsutvikling.	For å se i hvilken grad kriminalitetsforebygging er tatt inn i kommuneplanens samfunnsdel.
Askøy kommune – Samfunnsdelen til arealplanen 2015-2030⁹⁴.	Beskrivelse av Askøy kommune sin plan for samfunnsutvikling.	For å se i hvilken grad kriminalitetsforebygging er tatt inn i kommuneplanens samfunnsdel.
Olav Thon - nøkkeltall for kjøpesentre⁹⁵.	Beskrivelse av størrelse, antall besøkende og antall forretninger i det enkelte kjøpesenter.	For å bedre forstå hvor mange besøkende og hvor mye areal kjøpesentrene håndterer.

3.4. Kvalitativt intervju

For å bedre forstå hvordan arbeidsprosesser faktisk foregår er det sentralt å prate med informanter. Overordnet dokumentasjon, politiske beslutninger og gjeldende regelverk sier noe om resultater og besluttede arbeidsprosesser, men ikke hvordan arbeidet faktisk utføres. Denne informasjonen i sammenheng med dokumentanalysen vil gi et langt mer

⁸⁹ Justis- og beredskapsdepartementet, 2014

⁹⁰ Bergen kommune, 2018

⁹¹ KPA2018, 2019

⁹² Øygarden kommune, 2022

⁹³ Sunnfjord kommune, 2022

⁹⁴ Askøy kommune, 2015

⁹⁵ <https://thoneiendom.no/kjopesenter/>

holistisk bilde av de faktiske forhold, også kalt metodetriangulering⁹⁶. Sentralt i dette arbeidet er det også viktig å drøfte studiet med de forskjellige interessentene i saksbehandlingen. Dette for å bedre forstå faglige vurderinger, faglig kompetanse og kompleksiteten i vurderingene. Studien skjer knyttet til tidsaktuelle planer og samfunnsutvikling, og vurderinger som er knyttet til dette. Derfor kan studien oppfattes som kryss-seksjonalt med fokus på nåtid⁹⁷.

Intervjuene forstås som kvalitative med semi strukturerte uformelle intervjuer⁹⁸ hvor spørreskjema brukes som utgangspunkt for intervjuet, men tillater oppfølgingsspørsmål. Metoden ble brukt for å kunne ha en fleksibel gjennomføring for å sikre at all relevant data fikk komme frem, ikke bare det som var strukturert på forhånd i spørreskjema. Videre var det sentralt å komme tett på kildene til informasjon og med stor grad av sensitivitet forstå signalene og budskapet til informantene. Ettersom utvalget av informanter representerte forskjellige fagområder, ble det også sentralt å bruke denne metoden for å kunne trekke ut relevant informasjon fremfor standardisert innsamling som ikke åpnet for samtaler rundt tilstøtende viktige temaer.

Under gjennomføringen av intervjuene har jeg satt søkelys på informantenes egne beskrivelser, forklaringer og forståelser under besvarelsen av det som er forsøkt strukturert som åpne spørsmål. Spørsmålenes struktur er åpne og lagt til rette for at informantene skal komme med sine refleksjoner, ikke korte svar. Her var også den praktiske gjennomføringen av intervjuet og min tilnærming til intervjuobjektene viktig for å skape den sosiale settingen og korrekte interaksjonen for aktiv informantintervjuing⁹⁹ som var ønskelig for å hente ut riktig informasjon knyttet til forskningsspørsmålet.

3.4.1. Utvalg av informanter og utforming av intervjuguide

Før intervjuene ble startet var det viktig å få kartlagt hvilke spørsmål jeg ønsket å stille for å belyse problemstillingen, igjennom en intervjuguide. Når det var gjort måtte jeg

⁹⁶ Grønmo, 2015:67

⁹⁷ Blaikie & Priest, 2019:198

⁹⁸ Grønmo, 2015:168

⁹⁹ Andersen, 2006:288

gjøre en vurdering av hvilke informanter som var relevant for å best mulig å kaste lys på forskningsspørsmålet.

I forbindelse med utformingen av intervjuguiden var det viktig å avklare hva som var ønskelig å få besvart. Deretter ble det utarbeidet en skisse av de relevante temaene som skulle besvares. Temaene som ble adressert var samfunnssikkerhet, risikoforståelse, dilemma mellom sikkerhet, frihet og sikringskrav. Videre var det i begynnelsen og slutten åpne spørsmål for å innhente annen informasjon som jeg eller informantene mente var relevant for problemstillingen. Det ble også utarbeidet egne indikatorsett under hvert tema. Indikatorsettene ble konstruert på en slik måte at svarene skulle kartlegge ikke bare informantens refleksjoner rundt spørsmålet, men også for å kaste lys på hvilken sikringsfaglig kompetanse kommunen hadde og hvordan denne ble benyttet i praksis. Indikatorene håndterte sentrale spørsmål innenfor metoder som ble benyttet for sikring, utfordringer med sikring, risikostyringsprosesser, forskjeller mellom politisk og administrativ ledelse, handlingsrom til å arbeide proaktivt med sikring og kommunens forståelse av sikringsansvaret.

Siden søkelyset på forskningen var kommuner på Vestland vurderte jeg det som viktig å ha et diversifisert utvalg av informanter fra kommuner av forskjellig størrelse og karakter. Sammen med min kontaktperson i Samfunnssikkerhetens hus ble det valgt ut det som i samfunnsvitenskapelige studie kalles analyseenheten *aktører*¹⁰⁰. Aktørene som var relevant å se på var spesielt kommuner, men også eiendomsbesittere med deres representanter. Informantene skulle ikke bare være diversifisert basert på kommunens størrelse og geografi, men også hvilken rolle informanten hadde knyttet til studien. Dette innebar også at det måtte gjennomføres en del intervjuer. Underveis i studien ble det også relevant å se nærmere på hvordan private eiendomsbesittere utvikler og forvalter det som kan forstås som privat eiendom med offentlig ferdsel, samt hvordan deres grensesnitt med kommunen som trygghetsleverandør fungerer. Dette var relevant å drøfte, både med informanter fra kommunene og private eiendomsbesittere.

¹⁰⁰ Grønmo, 2015:93

Tabell 3 Informantliste

Informant	Ansvar og erfaring
Informant A	Overordnet beredskaps- og sikkerhetsansvar innenfor kommunen og kommunens fagmiljø.
Informant B	Mellomleder innenfor kommunens prosjekterings- og utviklingsarbeid i forbindelse med renovasjon og utbygging av kommunale bygg.
Informant C	Ansvarlig for kommunens prosjekterings- og utviklingsarbeid i forbindelse med renovasjon og utbygging av kommunale bygg.
Informant D	Ansvarlig for kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse og rådgiver for kommunens etater, samarbeidspartnere. Har tidligere arbeidserfaring med utvikling av kommunen arealplan del.
Informant E	Ansvarlig for kommunen arealplan.
Informant F	Mellomleder med ansvar for kommunens fagmiljø innenfor sikring / security.
Informant G	Sikkerhetsansvarlig ved en av Norges største eiendomsbesittere
Informant H	Ansvarlig for kommunenplanens samfunnsdel.
Informant I	Ansvarlig for kommunenplanens samfunnsdel.

Figur 8 Oversikt over informanter med ansvar og erfaring

3.4.2. Gjennomføring av intervjuer

Intervjuene ble gjennomført i desember 2022 til mars 2023. Etter hvert som det enkelte intervjuet ble avtalt ble det oversendt samtykkeerklæring, intervjuguide og informasjonsskriv. Det kom det tydelig frem hvordan den enkelte som informant ville bli

behandlet, hva formålet med forskningen var og hvilke temaer og spørsmål som ville bli drøftet.

Intervjuene ble i hovedsak gjennomført hos informanten eller på videokonferanse for å sikre god kommunikasjon underveis i samtalen. Intervjuene ble tatt opp på bånd og/eller transkribert i ettertid. Dette skjedde etter avtale med den enkelte informanten. Alle intervjuene ble gjennomført en til en og alle ble sikret anonymitet. Dette var for å sikre at alle uttalelser ville være den enkelte sine faktiske vurderinger og ikke preget av andre.

For å sikre anonymiteten til informantene er det ikke mulig å se på den enkeltes bakgrunn, men generelt kan det sies at det var informanter med bakgrunn som sosionom, advokat, politi, forsvar, brannvesen med mer.

3.4.3. Analyse av rådata

Rådataen i sin helhet kommer ikke frem i studiet. De sentrale funnene i datagrunnlaget er trukket ut og presentert i oppgaven. Alt datagrunnlaget er gjennomgått og systematisert for å finne fellestrekk, motsetninger eller annen kunnskap som er sentralt for problemstillingen. Konkret ble dataene satt sammen i en GAP-analyse for å sammenstille likhetstrekk og motsetninger¹⁰¹. De utfyllende besvarelsene ble også koblet mot analysen for å kunne se på bakgrunnen for likheter og motsetninger. Sekundær- og tertiærdata ble ikke strukturert ut over gjennomgangen av opplysningene og sammenstillingen i denne rapporten foruten oversiktskart fra Bergen kommune sin samfunnsdel og tabell som illustrerte relevante kjøpesentre på belyste områder i oversiktskartet. Mer om denne under pkt. 6.3.

3.4.4. Datakvalitet, validitet og reliabilitet

Under gjennomføringen av dette studiet har det vært sentralt at resultatet av studien skal være så gyldig og pålitelig som mulig. Under utarbeidelsen av studiet har det vært

¹⁰¹ Bjørklund et al., 2019:23

arbeidet etter Grønmo¹⁰² beskrivelse av samfunnsvitenskapens tre hovedoppgaver for å sikre god skildring av forskningen, både analytisk, kritisk og konstruktiv.

Ved vurdering av datakvaliteten på innholdet har det vært relevant å se på sannhetsforpliktelsen av innsamlet data. Intervjuene har vært strukturert på en slik måte at informantene kunnet være fri til å gå gi sannferdige svar anonymt, uten å frykte at arbeidsgiver eller andre interessenter skal kunne «angripe» deres syn på indikatorsettene som er blitt besvart. Videre har de uformelle intervjuene vært strukturert på en slik måte at datainnhenting har foregått med åpne spørsmål som legger til rette for utfyllende svar. Dette har sikret at informantene har fått mulighet til å beskrive alle sine synspunkter rundt det enkelte indikatorsettet. Om innhold i analysert sekundær- og tertiærdata er det vanskeligere å legge samme type vurdering til grunne. Dette er gjennomarbeidede rapporter som er godkjent av personer som har interesse i at innholdet fremstår på en god måte. Likevel er rapportene av en slik karakter at det er begrenset hvor mye innholdet i rapportene lar seg manipulere.

Med hensyn til metode for datainnsamling har innsamlingen vært innrettet mot personer med nøkkelkompetanse ved virksomheters håndtering av problemstillingen på meso- og makronivå. Forskningen er forstått som typen nomotetiske studier¹⁰³ som tar sikte på å avdekke generelle utviklingstrekk og mønstre uten å nødvendigvis være knytte til en bestemt periode, foruten at samlet data kun reflekterer forhold i nær tid. Ved utarbeidelsen av studien ble det lagt til grunne eksisterende forskning for å kunne ha riktig utgangspunkt for videre forskning. Likevel har datainnsamlingen lagt til rette for å innhente informantenes opplevde utviklingstrekk innenfor problemstillingen.

Ved utvelgelse av analyseenheter og analyseenhetenes nivå forstås dette som riktig plassert. Informantene har sentrale arbeidsoppgaver innenfor problemstillingen, men ingen enkeltstående informanter har erfaring eller kompetanse innenfor alle kontekster til problemstillingen. Det var derfor sentralt å intervju flere for å kunne få riktig bilde av hvordan problemstillingen blir håndtert. Det var i denne sammenheng relevant å få informanter som arbeidet med konkrete byggesakssøknader, men til tross for gjentatte henvendelser til kommunenes plan- og bygningsetater var det ikke mulig å finne informanter som ville la seg intervju.

¹⁰² Grønmo, 2015:24

¹⁰³ Grønmo, 2015:46

Ved vurdering av analyseenhetene har det vært relevant å se på alle analyseenheter, hvorpå disse i etterkant har vært sammenstilt i en GAP-analyse for å identifisere fellestrekk, motsetninger og trender.

Gjennomføringen av datainnsamlingen har foregått på en sikker måte. Jeg har blitt satt i kontakt med informanter via Samfunnssikkerhetens hus eller direkte tatt kontakt med de relevante informantene innenfor det som forstås som et representativt utvalg av kommuner og informanter i Vestland. Det representative utvalget er vurdert med bakgrunn i stilling og arbeidsoppgaver informantene har. Primærdata har vært innsamlet igjennom uformell intervjuing og kvalitativ innholdsanalyse. Metodevalget har i liten grad påvirket rådataen. Til tross for manglende informanter fra byggesaksbehandling, har resultatet blitt et representativt datasett. Datakvaliteten oppfattes til tross for dette som god.

Hva angår reliabilitet har det vært sentralt å se på hvor stor variasjon det har vært i besvarelsene fra de enkelte informantene¹⁰⁴. Videre har det også vært sentralt å se på motsetningsforhold i primær-, sekundær- og tertiærdata. Det må forventes noen forskjeller hos de enkelte informantene, men ikke strukturelle motsetningsforhold. Ettersom kvalitativ innhenting av data legger til rette for ganske «åpen» innsamling av informantenes forståelser og tolkninger blir innsamlet data ganske diversifisert og innholdsrikt. Med det tilkommer mye data ustrukturert. Det ble likevel ikke avdekket noen åpenbare motsetningsforhold ved disse sammenligningene, men noen temaer er berørt i drøftingen. Det skal i denne sammenheng også nevnes at det ble tilstrebet å få flere informanter fra de forskjellige kommunene som arbeidet innenfor plan- og bygningsetaten, spesielt med kommuneplanens arealdel, men disse ønsket ikke å stille til intervju eller mente at de ikke hadde et reelt bidrag til forskningen.

Med hensyn til validiteten i forskningen, er det viktig å vurdere hvorvidt det er kommet inn data som besvarer studiens problemstilling¹⁰⁵. I forbindelse med studien har det kommet frem svar som i stor grad besvarer problemstillingen, samt tilknyttede forskningsspørsmål. Det var underveis ønskelig å få flere informanter innenfor kommuneplanens arealdel og ordinær byggesaksbehandling, men det var indikatorsett som var periferisk til problemstillingen.

¹⁰⁴ Grønmo, 2015:241

¹⁰⁵ Grønmo, 2015:241

4. Empiri

I dette kapitlet vil studiens empiri bli presentert. I forbindelse med presentasjonen av innsamlet data vil jeg innledningsvis se på sekundær- og tertiærdata som er relevant for temaet før jeg ser på primærdataen fra informantene.

4.1. Bakgrunnstall

Vestland består av en rekke kommuner som hver for seg har sammensatte utfordringer og muligheter. Fylket har samlet 632 769 innbyggere pr 01.01.2018. Under vises det utvalg av de største kommunene i fylket pr 01.01.2018.

For å best mulig forstå sikringsrisikoen var det relevant å ta utgangspunkt i nøkkeltall forbundet med psykisk helse, kriminalitet og levekår. Levekårsundersøkelsen¹⁰⁶ ser på forhold knyttet til boforhold, helse og fattigdom. Undersøkelsen viser til at 4 prosent av respondentene sa i 2018 at de bodde i et område med problemer med kriminalitet, vold eller hærverk. Videre ble det forklart i 2021 at blant personer over 16 år var det 5,9 prosent som hadde minst et betalingsproblem, 4,5 prosent hadde ikke råd til å erstatte utslitte klær, 7,5 prosent kunne ikke ta en ukes ferie årlig og 3,9 prosent hadde ikke råd til å delta i regelmessig fritidsaktiviteter. Av Bufdir sin rapport om ungdommer sin bruk av tid på organisert idrett¹⁰⁷ fremkommer det at 14 prosent av guttene og 20 prosent av jentene med lav sosioøkonomisk bakgrunn forklarer at foreldrene ikke har råd til å betale for fritidsaktivitetene de ønsker å delta på. I gruppen gutter som deltar på aktiviteter etter å ha fylt ti år fremkommer det at de med lavest sosioøkonomisk bakgrunn enten utgjør den minste andelen som fortsatt deltar eller største andelen som aldri har deltatt i fritidsaktivitet. Derimot fremkommer den gruppen som den største brukeren, ca. 30 prosent, av fritidsklubb og ungdomshus.

I Ungdata¹⁰⁸ fra 2021 fremkommer det at barn og ungdom selv rapporterer at 9 prosent av dem har begått hærverk, 10 prosent har begått mindre tyveri i forretningen, 18 prosent har deltatt i slåsskamp og 5 prosent har tagget på landsbasis. 49 prosent av alle spurte sier

¹⁰⁶ Statistisk Sentralbyrå, 2023

¹⁰⁷ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2016

¹⁰⁸ Velferdsforskningsinstituttet NOVA, 2023

at de har nok lokaler til å treffe andre, mens i for eksempel Bergen svarer 40 prosent ja på samme spørsmålet.

I rapporten «Straffesaksbehandlingen 2022»¹⁰⁹ fremkommer det at det i 2022 ble anmeldte litt over 305 000 lovbrudd i Norge. Ettersom rapporten kun tidvis skiller på geografiske områder, har jeg valgt å se på kriminalitetsutviklingen i hele Norge i fortsettelsen. Det var en nedgang på 1,9 prosent anmeldte forhold sammenlignet med gjennomsnittet for perioden 2016-2021. Tyveri og vinningskriminalitet økt med nesten 24 % i forhold til 2021, det høyeste siden 2016. Økningen siste året var spesielt relatert til tyveri fra person på offentlig sted. Samfunnet hadde nedgang i denne type kriminalitet under korona, men etter at samfunnets bruk av kollektiv, kafeer og andre steder i offentlig rom har de siste årenes tyverinedgang reversert ila 2022. Ved å se nærmere på oppklaring fremkommer det at det var i 2022 på sitt laveste med 44,3% oppklaring. Det er altså oftere at en sak ikke oppklares enn at den oppklares. Det kommer frem at skadeverk og vinningskriminalitet har en oppklaring på litt under 20 %. Tyveri fra person på offentlig sted har en oppklaring på 2 prosent. Årsak til henleggelse forklares med at det er manglende opplysninger om gjerningspersonen eller bevisets stilling. Det kommenteres i rapporten at mange av vinningslovbruddene omtales som hverdagskriminalitet som i stor grad rammer folk flest. En svært lav oppklaringsprosent for disse sakstypene over tid svekker befolkningens tillit til politiet og den alminnelige trygghetsfølelser i samfunnet.

I 2022 ble det registrert 16 956 forhold hvor mistenkt eller siktede var under 18 år på gjerningstidspunktet. Av disse forholdene var vinningskriminalitet på toppen, etterfulgt av vold. Det vises til en urovekkende trend fra 2015 til i dag hvor antall henleggelse med bakgrunn i at gjerningspersonen er under kriminell lavalder er stigende. Oslo statsadvokatembete gjorde en undersøkelse i 2022 hvor de så nærmere på utviklingen og avdekket at dette ofte var forbundet med barn som var svært vanskelig å håndtere. De stod ofte for alvorlig kriminelle handlinger som laget store problemer i nærmiljøet og at det er vanskelig for ansvarlige offentlige instanser som barnevern, helsevesen med videre å følge opp barna på en adekvat måte.

Psykisk helse spiller ofte en rolle i kriminalitetsbildet. Ved å se på tvangsinnleggelse i psykisk helsevern for voksne ser man at det i landet er et gjennomsnitt på 55 personer pr 100 000 innbyggere¹¹⁰. Ved å deretter dele det opp i de enkelte helseregionene

¹⁰⁹ Politidirektoratet & Riksadvokaten, 2023

¹¹⁰ Helsedirektoratet, 2021

fremkommer det i 2021 at Helse Fonna registrerte et snitt på 46 personer, Helse Bergen 60 og Sogn og Fjordane registrerte et snitt på 36 personer. Det forklares at tvangsmidler benyttes på pasienter hvor det er helt nødvendig å hindre vedkommende i å skade seg selv eller andre eller for å avverge betydelig materielle skader, jf. Psykisk helsevernloven §4-8. Politiet viser til en nasjonal økning i psykiatrioppdrag i perioden 2016-2020 på ca. 44 prosent, men i Vest politidistrikt har en økning på 92 prosent i samme periode¹¹¹. Politimester Kaare Songstad i Vest politidistrikt viser til endring i lov om psykisk helsevern av 01.09.2017. Politimesteren viser til at endringene skulle styrke pasientenes rettigheter ved å sikre at pasienten ikke skulle behandles mot sin vilje dersom de var samtykkekompetente. Det nevnes at i 2019 og 2020 ble begått henholdsvis 7 og 5 drap, samt 3 drapsforsøk. Songstad påpeker at flere av gjerningspersonene i disse sakene hadde historikk innen psykiatri og i noen av tilfellene var gjerningspersonen psykotisk på gjerningstidspunktet.

I et forsøk å på å trekke denne statistikken over i kommunale bygg er det vanskelig å finne relevant datagrunnlag. FAFO utga en rapport i 2019¹¹² som ser på vold og trusler for Fellesorganisasjonen (FO) sine medlemmer, herunder barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere. Der var 63 prosent av respondentene som var ansatt i kommunal sektor hvorav de mest representerte arbeidsområdene var helse, barn- og familietjenester, og NAV. Av disse svarte 65 prosent at de eller en nær kollega hadde blitt utsatt for vold eller trusler i arbeidet. I rapporten vektlegges fokusområder som teknologiske tiltak som glassvegg og overfallsalarm, menneskenes opplæring og kompetanse, samt virksomhetens organisering av arbeidet¹¹³. Rapporten viste også til store avvik mellom besvarelsen til ledere og ansatte, hvorav ledere rapporterte langt bedre status på tiltakene enn besvarelsen til de ansatte. Rapporten konkluderer med at kompetanseheving er det viktigste tiltaket, og i denne sammenheng svarer 3 av 10 ledere at det ikke er økonomisk handlingsrom til å sende ansatte på eksterne kurs. Det antydes i denne sammenheng at det er noe mindre økonomiske handlingsrom i kommunene enn i staten¹¹⁴.

Funnene i rapporten er sammenfallende med rapporten til NAV, bestående av både statlig og kommunal virksomhet som er samlokalisert i lokaler i hele Norge. De har utgitt en

¹¹¹ Aarseth, 2021

¹¹² Hagen & Svalund, 2019

¹¹³ Hagen & Svalund, 2019:111

¹¹⁴ Hagen & Svalund, 2019:138

rapport som peker på samme utfordringer og noen av de samme løsningene for å motvirke trusler og vold. De konkluderte tiltakene er trening, opplæring og kompetanse, tydelig standard for fysisk sikring og tilgjengelige tjenester. Informantene fremhever vektertjeneste som positivt, men belyser utfordringen med økonomiske ressurser og prioriteringer. En informant forklarte «Jeg synes det er et stort paradoks at det er satt så mye fokus på å styrke sikkerheten i NAV – uten at det følges opp med ressurser. Vi får ikke en krone i støtte til sikkerhetsarbeidet vi gjør med alarm, utforming, sikkerhetskurs osv. Har gitt beskjed til fylket om dette, men budsjettsituasjonen er svært anstrengt»¹¹⁵. Rapporten ble utarbeidet med bakgrunn i hendelsen ved NAV Årstad hvor en avdelingsleder på 57 år ble knivstukket og drept på et samtalerom 20. september 2021¹¹⁶.

4.1.1. Risiko- og sårbarhetsanalyser

For å bedre forstå hvordan kommunene selv forstår sin egen risiko, var det relevant å se på helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse fra et utvalg av kommuner med forskjellig størrelse. Bergen kommune hadde tatt for seg terror og omfattende sabotasje som tilsiktede hendelser i Bergen ROS 2020. Her ble det vurdert risiko for at terror kan være knyttet til «symbolmål som monumenter, bygninger eller personer, men også publikum i allmenhet eller myndighetsmål. Omfattende sabotasje mot viktige samfunnsfunksjoner defineres som tilsiktet ødeleggelse, lammelse eller driftsstopp av utstyr, materiell, anlegge eller aktivitet, eller tilsiktet uskadeliggjøring av personer, utført av eller for en fremmed stat, organisasjon eller gruppering»¹¹⁷. I samme analysen vurderes eksisterende barrierer utilstrekkelige og det argumenteres med «Det er en utfordring at byrommet har mangel på permanente fysiske barrierer på publikumsrike områder. Bergen preges av eldre bygningsmasse uten sikkerhetsinstallasjoner som tilfredsstiller dagens standard. Angrep mot myke mål og offentlighet gjør det svært vanskelig å etablere barrierer som eliminerer risikoen i tilstrekkelig grad».

I samme analysen vurderes hendelsen «Pågående livstruende vold», også kalt PLIVO. Her forklares det at oppvekst- og utdanningsinstitusjoner og helsetjenesten har etablert gode rutiner og planverk for håndtering av slike hendelser, samt at politiet gjør

¹¹⁵ Arbeids- og velferdsdirektoratet & Kommunesektorens organisasjon (KS), 2023:65

¹¹⁶ Haugsbø, 2023

¹¹⁷ Bergen ROS 2020, s.61

kontinuerlig forebyggende arbeid. Likevel nevnes det at byrommet mangler permanente fysiske barrierer på publikumsrike områder og en slik hendelse vil kunne inntreffe i alle bydeler i Bergen.

Dokumentet «FylkesROS Hordaland»¹¹⁸ adresserer Viljestyrte hendelse, men ut over det kun beskriver det i generell trekk med søkelys på å ikke avsløre hvilke virksomheter som er særskilt eksponert for risiko og har eller skal iverksette relevant tiltak. Det er i denne beskrivelsen lagt lite vekt på offentlig rom eller kommunale bygg, men heller industrianlegg og installasjoner. «FylkesROS for Sogn og Fjordane» sier derimot litt mer om tilsiktede hendelser, men her er fokuset i stor grad rettet mot terror, skoleskyting og IKT-angrep. Det vises ikke til noen vurdering av egen topografi, demografi eller lignende, men siterer terrorforsker Cato Hemmingby ved Politihøgskolen som sier at *«på generell basis at terroristar gjerne rettar seg mot styresmaktmål. I tillegg meinte han òg at offentlege stadar med store folkemengder kan vere typiske mål»*.

Ved gjennomgang av dokumentet «Kommuneplanens arealdel 2012-2023 – Overordnet ROS- analyse»¹¹⁹ var det ikke adressert tilsiktede hendelser som relevant tema.

Ved gjennomgang av dokumentet «ROS 2017»¹²⁰ vises det til Terror, pågående livstruende vold og cyberangrep som relevante hendelser. Ved nærmere gjennomgang av disse hendelsene fremkommer det få konkrete vurderinger av hvordan slike hendelser kan inntreffe eller kartlagte risikoområder, men det konkluderes med at dette bør følges opp med mer detaljerte og fagspesifikke vurderinger av risikobildet med relevante aktører.

4.1.2. Kommuneplanens samfunnsdel

Vestland Fylkeskommune har utarbeidet «Utviklingsplan for Vestland 2020-2024 – Regional planstrategi». Planen legger strategisk retning for utvikling i fylket. Planen tar for seg FN's bærekraftsmål og setter dem i kontekst med egenutviklede mål. Mål 3 i planen er *«Lokalsamfunn som ramme for gode kvardagsliv»*¹²¹. Herunder beskrives det blant annet *«Det er ønskjeleg å tilby service, handel og tenester nærast mogeleg*

¹¹⁸ Statsforvalteren Vestland. (2019, January 2). *FylkesROS Hordaland* [Government]. Statsforvalteren. <https://www.statsforvalteren.no/nn/vestland/samfunnstryggleik-og-beredskap/skjult/fylkesros-hordaland/>

¹¹⁹ Askøy kommune, 2012

¹²⁰ Os kommune, 2017:40

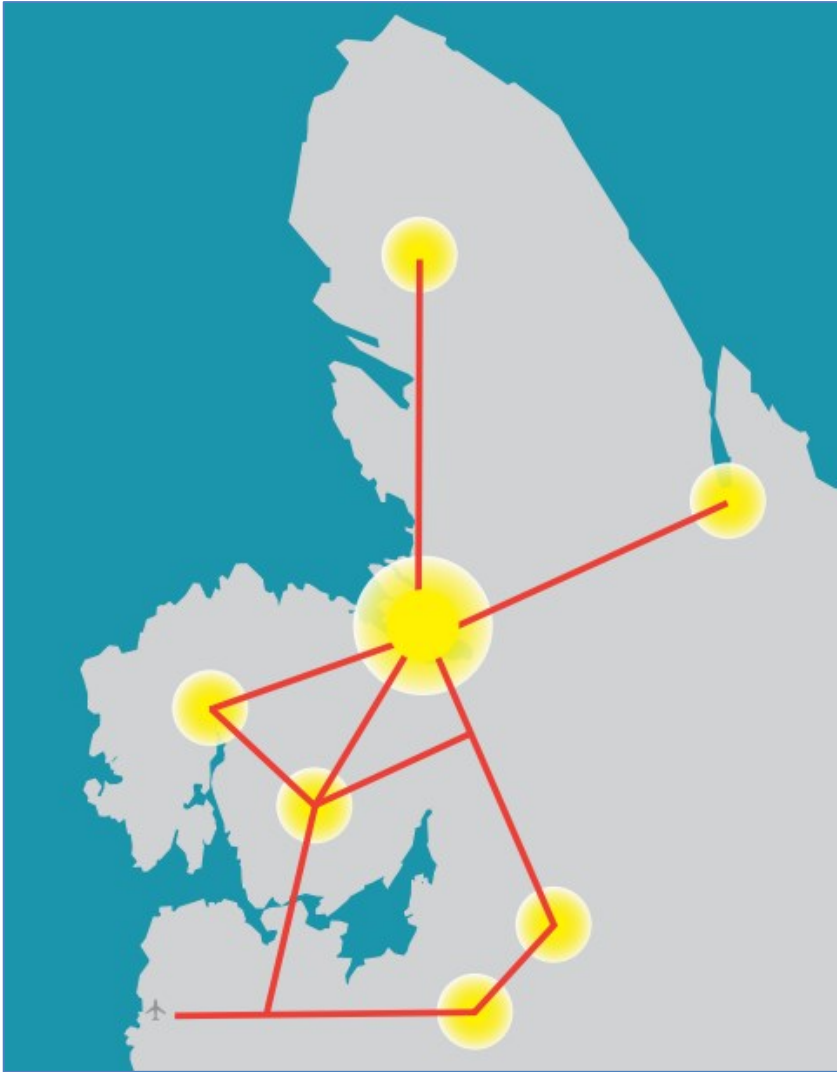
¹²¹ *Utviklingsplan for Vestland 2020-2024 - Regional planstrategi*, 2020:26

*innbyggerane, både ut frå eit velferdssynspunkt og eit transportperspektiv. Samstundes skal det lokal tilbodet ha kvalitet og vere effektivt. Ein senterstruktur med fylkessenter, regionsenter og lokalsenter som strategi for vekst gir grunnlag for ein god balanse mellom nærleik, kvalitet og effektivitet. Samlokalisering av ulike tenester er brukarvenleg, og gir fagleg støtte til tenesteytarane»¹²². Med hensyn til planens fokus på sikring fremkommer det ingen henvisninger, men det fokuseres på samfunnssikkerhet knyttet til klimaendringer og trafikksikkerhet. Ved gjennomgang av «Kommuneplanens Samfunnsdel»¹²³ til Bergen kommune beskrives det at planen skal i utviklingsøyemed legge til rette for at gående skal ha hovedprioritet. Det er knyttet til byens klimamål. Byutviklingen er tenkt gjennomført med blant annet nøkkelordet «Kompakt». Herunder kommer beskrivelsen «*de tradisjonelle byprinsippene skal være utgangspunkt for utvikling av bydelssentre og lokalsentre, tilpasset lokal identitet og den nye tid. Senterområdene skal ha et mangfold av funksjoner, men offentlige tilbud og privat service, i tillegg til boliger og arbeidsplassintensiv næring*»¹²⁴. I samme planen er en kartskisse av Bergen med figurtekst «Bergen sentrum og bydelssentrene forbundet med kollektivtraseer».*

¹²² *Utviklingsplan for Vestland 2020-2024 - Regional planstrategi*, 2020:28

¹²³ *KOMMUNEPLANENS SAMFUNNSDEL*, 2015:45

¹²⁴ *KOMMUNEPLANENS SAMFUNNSDEL*, 2015:35



Figur 9 KOMMUNEPLANENS SAMFUNNSDEL, 2015:17

Øygarden kommune satser i likhet og tråd med regional plan på «*attraktive sentre og gode og aktive lokalsamfunn*»¹²⁵. Herunder beskrives det med blant annet «*vi skal være ein aktiv samarbeidspart for å sikre attraktive og velfungerande senter, med gode kultur, service-, handels- og fritidstilbod*». Det nevnes i planen også at «*Vi skal videreutvikla Straume som vekstkraftig kommune- og regionsenter, med eit attraktivt og levande sentrum som fremjar etablering av handel, kultur og tenestetilbod*». Planen ellers sier lite om forebygging av tilsiktede hendelser, men berører beredskap forbundet med klimahendelser. Askøy kommune har i vesentlighet samme fokuset hva angår lokalsentre som skal ha høy boligandel med tilgang på offentlig og privat tjenesteyting, handel og service, men innrettet sitt regionsenter mot Kleppestø¹²⁶. Denne planen sier heller ikke

¹²⁵ Øygarden kommune, 2022:12

¹²⁶ Askøy kommune, 2015:31

særlig mye om kriminalitetsforebygging annet enn at «*Vi skal videreutvikle det kriminalitetsforebyggende arbeidet*»¹²⁷.

Et videre blikk på Bergen kommunes femte satsingspunkt er å arbeide systematiske med å forebygge og håndtere uønskede hendelser. Ved nærmere gjennomgang av beskrivelsen av temaet vises det til systematisk ROS-arbeid for tjenesteproduksjonen sin, samt god beredskap for håndtering av hendelser som inntreffer. Hva angår forebygging sies det at «*kriminalitetsforebyggende arbeid har mange sider. Forebyggende og holdningsskapende arbeid ovenfor barn og unge er et av satsningsområdene*». Det sies derimot ikke noe om hvordan dette er tenkt satset eller hvilke andre sider av det kriminalitetsforebyggende arbeidet som eventuelt skal satses på. I planens innledning fremheves det noen kvaliteter med samfunnet som planlegges for, deriblant «Trygg». Under beskrivelsen på denne kvaliteten står det «*Det skal være trygt å ferdes i byens sentrum og i bydelene til alle tider på døgnet. En åpen og tilgjengelig by oppleves tryggere. Lokalsentrene og de ulike bomiljøene skal være oversiktlige. Gode byrom som inviterer til aktivitet og møter mellom mennesker skal vektlegges. Sikre gang- og sykkelveier til skoler, barnehager og fritidstilbud gjør byen til et tryggere sted å ferdes*». Ved gjennomgang av Bjørnafjorden kommune sin samfunnsdel er det beskrevet at det er under utarbeidelse av en ny regional plan med søkelys på bærekraftig senterstruktur¹²⁸, men er likevel ikke beskrevet særlig i planen selv om den er utgitt etter regional plan ble utgitt. Planen forøvrigt sier ikke noe om hvordan det er tenkt å arbeide med sikring, trygghet eller kriminalitetsforebygging.

Sunnfjord kommune sin plan setter søkelys på grønne mål ved utvikling av kommunesenter og lokalsenter¹²⁹. Foruten det sier den lite om kriminalitetsforebygging.

4.1.3. Kommunens arealplan del

Sentralt for hvordan spesielt kommunale bygg utvikles står kommuneplanens arealdel. Ved gjennomgang av Bergen kommune sin «KPA218»¹³⁰ fremkommer det at planen er utarbeidet med basis i hendelser kartlagt i kommunens helhetlige ROS 2014. Her er det

¹²⁷ Askøy kommune, 2015:25

¹²⁸ Bjørnafjorden kommune, 2022:33

¹²⁹ Sunnfjord kommune, 2022:20

¹³⁰ KPA2018, 2019:41

adressert en rekke utilsiktede naturhendelser, som i stor grad er relevant for arealplanen for å drive trygg samfunnsutvikling. Hendelsene i denne rapporten adresserer derimot bare de tilsiktede hendelsene Sabotasje/terror, samt pågående livstruende vold. Hva angår sabotasje og terror er det derimot generell gjengivelse historiske hendelser og lite vurderingen av relevante terrormål. Om pågående livstruende vold er det i stor grad henvisninger til skoleskyting. Ved gjennomgang av Askøy sin arealplan del fremkommer det ingen henvisninger til hvordan det er tenkt å forebygge kriminalitet eller håndtere lokalsenter strategien i arealplanen¹³¹. Bjørnafjorden kommune sin arealplan del støtter også senterstruktur, men viser i liten grad til hvordan eventuelle utfordringer forbundet med denne strukturen kan/skal møtes¹³². Planen peker derimot på at sosial infrastruktur og offentlige formål som er tjenester kommune er lovpålagt å tilby sine innbyggere, herunder kriminalitetsforebygging. Planen peker på en primærakse på 2 kilometer som strekker seg fra kjøpesenteret AMFI Flåten til Osøyro (sentrum). Det forklares at *«Hovedtyngda av ny utbygging av bustader og næringsareal, og heile sentrumsaksen (kjøpesenter på Flåten og bysentrum i Osøyro) ligg direkte tilknyttta det nye hovedvegssystemet, samt i ein struktur som gir grunnlag for eit ringvegssystem der busstransport med høg frekvens vil vere eigna»*¹³³.

4.1.4. Handel og befolkningens ferdsel

Sentral for oppgaven er å se på hvordan kommunene tenker og arbeider sikring med hensyn til offentlig rom. Det som får mennesker til å ferdes i offentlig rom er ofte tett knyttet til hvilke varer og tjenester de når i disse områdene. Ved å se på de ti største kommunene i landet fremkommer det i perioden 2006-2013 en nedgang i varehandelen i sentrum som taper i konkurransen mot andre kjøpesentre¹³⁴. I Bergen fremkommer det i rapporten at handel i sentrum fra 2006 til 2013 nesten halveres. I 2008 fastslo regjeringen i forskrift at plassering av kjøpesentre skulle fortrinnsvis lokaliseres i nærheten av kollektivknutepunkter og sentralt i byene¹³⁵. Formålet med forskriften var å nå

¹³¹ Askøy kommune, 2016

¹³² Bjørnafjorden kommune, 2014

¹³³ Bjørnafjorden kommune, 2014:14

¹³⁴ Haagensen, 2015:49

¹³⁵ Miljøverndepartementet, 2008

klimatekene raskere ved at befolkningen fikk kortere reisevei til det de trengte og kunne reise miljøvennlig.

Ved gjennomgang av Olav Thon sine kjøpesentre i Vestland som er oppgitt på deres hjemmeside¹³⁶, kommer frem følgende tall:

Tabell 4 K pesenterliste

K�pesenter	Besøkende i året	Butikkareal
AMFI Askøy	941 779	10 039 m2
AMFI Florø	868 620	7 337 m2
AMFI Nesttun	1 594 707	8 095 m2
AMFI Os	1 276 695	15 695 m2
AMFI Sogningen	1 686 585	17 270 m2
AMFI Stord	1 125 000	13 470 m2
AMFI Voss	920 407	9 615 m2
Bergen Storsenter	8 543 284	16 200 m2
Lagunen Storsenter	7 729 018	81 506 m2
Sartor Storsenter	5 443 539	65 832 m2
Vestkanten Storsenter	2 869 647	43 512 m2
Åsane Storsenter	6 633 534	43 307 m2

I Vestland er det oppgitt at det er 641 292 innbyggere i 2022¹³⁷ og ifølge tabellen over er det totalt 39 623 815 besøkende. Ved gjennomsnittsberegning tilsvarer det at alle innbyggere i Vestland har besøkt kjøpesentrene til Olav Thon litt mer enn 61 ganger i året. Det vil si litt mer enn en gang i uken. Det er betydelig andel andre kjøpesentre, men disse ble ikke tatt med i oversikten da det ikke var mulig å sammenstille en likelydende statistikk. Ved å se på en annen eiendomsutvikler som eier Oasen senter, et stort kjøpesenter i Fyllingsdalen bydel i Bergen skriver de på sin hjemmeside¹³⁸

«Oasen, som befinner seg i hjertet av Fyllingsdalen i Bergen, skal utvikles til et moderne flerbrukssenter som inneholder boliger, kontorer, offentlige helsetjenester og varehandel. Vi utvikler Oasen i samarbeid med kommunen. Oasen spiller en større rolle i de pågående kommunale reguleringsplanene for utvikling av Fyllingsdalen, som fremhever Oasen som bydelens sentrum.»

¹³⁶ Olav Thon Gruppen, n.d.

¹³⁷ Statistisk sentralbyrå, 2022

¹³⁸ Citycon, n.d.

4.2. Informanter

Det ble gjennomført en rekke intervjuer med informanter fra primært kommunal sektor, men også fra privat eiendomsutvikling. Funnene i disse intervjuene vil nå bli gjennomgått. Generelt for alle informantene uavhengig av bakgrunn, stilling og tilknytning forklarte at de opplevde å kunne være proaktiv med sikring i kraft av sin stilling.

4.3. Risikoforståelse og risikostyring

De fleste informantene viste til interne prosesser for risikostyring med bruk av risiko- og sårbarhetsanalyse ved etablering av prosjekter og regelmessig i forbindelse med HMS arbeid. Det var derimot mer variasjon mellom informantene på hvor strukturert dette gjøres og i hvilken grad arbeidet var en del av samme risikostyringsprosessen. Ved å se på det interne risikostyringsarbeidet fremstod det som om alle arbeidsgivere hadde lagt til rette for å gjennomføre lokale risiko- og sårbarhetsanalyser og at funnene der skulle legges til grunn for eventuelle nye tiltak som skulle på plass. Dette gjaldt også for informanten i privat sektor. Ved prosjektering av nye prosjekter derimot, fremstod det som noe mer ustrukturert. En informant forklart at i de prosjektene hvor sikkerhet var naturlig å tenke på, så kom det som regel med de vurderingene som man tenkte på i risiko- og sårbarhetsanalysen. Samme informant forklarte at de kun for få år siden arbeidet langt mindre strukturert med nye prosjekter enn det som gjør nå, men fortsatt savnes styrende dokumentasjon for gjennomføring av prosjekter. En annen informant pekte på bestillerkompetanse, og forklarte at det noen ganger manglet forarbeid fra ledelsen når forespørsler om prosjekter kom. Prosjekter kunne gjerne komme i en overordnet skisse som et behov om ønsket område for etablering. Når prosjektarbeidet da skulle starte, viste det seg ofte at problemområder som burde vært drøftet ikke var det når «bestillingen» kom. utfordringene kunne være forbundet med kombinasjonen av tjeneste som skulle etableres og området det skulle etableres i, men vel så ofte forbundet med hvordan bygget var tenkt i bruk. Altså hvordan var de organisatoriske forholdene tenkt, noe som er avgjørende for hvordan bygget skal utformes. Med hensyn til sikringstiltak ble det forklart at de som arbeider med prosjektering har ikke særskilt sikringskompetanse, og er

avhengig av å få det inn i prosjektet. I de tilfeller denne kompetansen hentes inn gjennom entreprisen, stilte entreprenøren med sikkerhetsrådgiver i prosjektet som gjennomfører det som etterspørres. En erfaring med det var, at det gjerne fungerte fint i prosjektet. Men når tiltakene skulle iverksettes i kommunen ble de «særegne» for prosjektet, og harmonerte dårlig med kommunens øvrige sikringstiltak. En annen utfordring med dette var også at sikringstiltakene ble levert som en del av entreprisen, og ble en så liten del av den totale entreprisen at det ble ikke hensyntatt at leveransen skulle innlemmes i eksisterende kommunale leveranser eller tilfredsstillende konkrete standardiserte krav. Informanten forklarte at dette kunne medføre at kommunen ikke kunne drifte tiltakene på en lik og helhetlig måte med utgangspunkt i samme rapporteringsstrukturer, tekniske plattformer eller lignende.

På spørsmål om hvorvidt innbyggerne etterspurte sikringstiltak, var den generelle tilbakemeldingen fra alle informantene at det var lite etterspørsel etter sikringstiltak. En informant forklarte at det hadde kommet noen kommentarer på et folkemøte i forbindelse med planarbeidet, men kunne ikke konkretisere hva det gjaldt. En annen informant reflekterte rundt at det oppleves som om befolkningen generelt har blitt vant med de ekstraordinære tiltakene som gjennomføres på store arrangementer som en del av hverdagen. Med hensyn til hvorvidt befolkningens meninger legges til grunn for utformingen av sikringstiltakene var det ikke mange informanter som kjente seg igjen i det, men det ble reflektert rundt at de har gjort det ved noen anledninger. Det ble vist til for eksempel vaktholdet som ble innført i Bergen kommune i Nygårdsparken når nabolaget beklaget seg over tilstandene¹³⁹ eller tilsvarende i området rundt Strax huset i Bergen¹⁴⁰. I begge tilfellene ble det iverksatt aktive tiltak som vektertjenester etter påtrykk fra befolkningen i området. Ved gjennomgang av punktet knyttet til hvorvidt sikringstiltak kan bidra til mer opplevd sikkerhet var det ikke stor enighet i gruppen. En informant satte søkelys på at man som regel må utsettes for en hendelse før man velger å gjennomføre tiltak som motvirker hendelsen. Ved å ha en frekvens med hendelser sikrer man bedre etterlevelse av sikringstiltak og bedre intern sikkerhetskultur. Noen av de øvrige informantene så på sikring i bysamfunn, men reflekterte at dette var enten tiltak som var skjulte eller som var vanskelig å iverksette. En informant forklarte at de kriminelle ser uansett tiltakene, men befolkningen ellers trenger ikke det. Det ble gjort

¹³⁹ Åkernes, 2013

¹⁴⁰ Schjelderup, 2018

en refleksjon rundt synlig videoovervåkning med skjermer i inngangspartiet som forebyggende tiltak, men opplevelsen var at dette hadde lite forebyggende effekt. En informant reflekterte over synlige tiltak hen hadde sett på ferier i andre land og opplevde disse som skremmende fordi det underbygget et faktum om at de var nødvendige. Vedkommende mente det var viktigere med søkelys på intern opplæring for de kommunalt ansatte som skulle levere tjenester til befolkningen. Informantene ble også spurt om hvordan de mente det var riktig å forholde seg ved flytting av risikoområder med utgangspunkt i at et bygg med høy risiko iverksatte store tiltak, hvordan det da ville påvirke omgivelsene. Refleksjonen til de fleste var da at dette måtte sees i sammenheng med naboene og hvilken risiko de da ble eksponert for. Likevel var det få som visste hvordan dette skulle håndteres i praksis. Noen informanter viste til at enkelte områder hadde krav om risiko- og sårbarhetsanalyse ved utvikling av områder, men at det var ingen krav om at det måtte sees i sammenheng med virksomheter som lå ved siden av. Om eksisterende bygningsmasse ble kjøpt for eget bruk eller inngått leieavtale var det ingen forhold som regulerte dette med mindre det krevde endring i bruksforhold. Det ble vist til et eksempel hvor Plan- og Bygningsloven var forsøkt brukt for å hindre etableringen av uønsket motorsykkellubb uten at utfallet av dette ble særlig mer redegjort for. Det ble også nevnt at Plan- og bygningsloven er omfattende og inneholder hjemmelskrav for trolig langt mer enn det som blir benyttet i dag.

Informantene ble spurt om hvorvidt politisk og administrativ ledelse forstod risikoen sin likt. Her var de fleste informanter enig om at politisk ledelse forstod det overordnede risikobildet ganske bra, men de viktige opplysningene ligger ofte begravd i detaljene som administrativ ledelse kjenner til. Videre ble det kommentert at politisk ledelse ønsker å håndtere risikoene, men arbeider parallelt med å sjonglere andre interesser i samme sammenheng. Dermed vil sikringsbehov kunne komme i konkurranse med for eksempel utvikling av kommunen eller økonomiske forhold. Informanten fra private sektor forklarte at det var ganske likt der, altså konsernledelsen og lokal administrasjon forstod gjerne utfordringene forskjellig med bakgrunn i avstanden fra problemet. Lokal administrasjon derimot forstod ofte problemene svært godt og hadde konkrete løsninger for dette. Her ble det poengtert at økonomiske insitamenter kunne bli avgjørende for å kunne realisere planer hos konsernledelsen uavhengig av effekten det kunne ha.

4.4. Sikringskrav og sikringsbehov

De fleste informanter som arbeidet med planverk forklarte at de oppfattet begrepet «sikring» som forbundet med utilsiktede hendelser som ras, skred og andre naturhendelser, samt tiltak knyttet til dette. De som derimot arbeidet med prosjektering, eiendomsutvikling og sikring forstod begrepet som knyttet til tilsiktede hendelser. Av de sikringstiltak som ble nevnt var det gjentatte henvisninger til blant annet videoovervåkning, sikkerhetskultur og vektertjenester som sentrale barrierer i sikring av kommunale bygg og offentlig rom. Noen informanter viste til kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. De fleste informantene fra kommuner kommenterte innledningsvis at søkelys på sikring i forbindelse med kommunens areal plan og samfunnsplan ikke hadde fått så stort fokus som det gjerne burde få.

Informantene forklarte at sikringsbehovet for de kommunale byggene ofte er forbundet med hvilken tjeneste som holder til i lokalene. De forskjellige kommunale tjenestene har naturlig nok forskjellig sikringsbehov. Her ble det også vist til risiko- og sårbarhetsanalyse eller sikringsrisikoanalyse som verktøy for å kartlegge den relevante risikoen. Som eksempel ble etableringen av Familiens hus nevnt. I det eksempelet skulle det samles en rekke kommunale tjenester, hvorav alle arbeid for og opp mot barn, foreldre og/eller familier. Noen tjenester derimot var lavterskel tjenester, som skulle være lett tilgjengelig for brukerne. Andre tjenester derimot, for eksempel barnevernstjenesten, hadde behov for å kunne være langt mer utilgjengelig for brukere av sikkerhetshensyn. Det å samle alle disse tjenestene som konsept for å best kunne betjene sin felles brukergruppe var utgangspunktet. Men i realiseringen av prosjektet fremkom det en rekke problemstillinger med hensyn til hvordan sikringstiltakene skulle utformes og hvordan de påvirket de enkelte tjenestene. Et tema som ble diskutert i denne sammenhengen var hvilken risiko man eksponerte de tjenestene som ordinært ikke hadde særlig høy risiko, men ved å samlokalisere dem med de tjenestene som medførte en del risiko. Sentralt tema ble derfor hvordan man skulle sikre kvaliteten på lavterskeltjenestene samtidig som man tilfredsstilte sikringsbehovet for de tjenestene som trengte det. Majoriteten av informantene mente at det var nokså enkelt å vite hvordan man skulle tilnærme seg sikring i kommunale bygg, men noen informanter kommenterte at det var det ikke. En Informant opplevde at det var lite kultur i kommunen for å snakke om hvordan man skulle tenke

sikring og en annen forklarte at dette var kompetanse som måtte kjøpes i forbindelse med utvikling av nye prosjekter.

Om sikring av offentlig rom var det ikke så mange informanter som hadde særlig kommentarer til dette. Den ene informanten kom med en erkjennelse om at det ofte ble stilt strenge krav til private om en rekke sikringstiltak ved gjennomføring av arrangement i offentlig rom, men når kommunen selv tok i bruk offentlig rom ikke tok i bruk de samme sikringstiltakene. Det ble etterlyst standarder av en annen informant som pekte på at sikring av for eksempel NAV-kontorer burde ha en fast mal å følge, ut over minimumskravene som er etablert i dag. Hva angår forståelse av behovet for sikring av offentlig rom var det i kommunal sektor søkelys på terror og større hendelser, men informanten fra privat sektor opplevde at sikringsbehovet av hverdagskriminalitet var den største utfordringen som burde adresseres, ikke terror. Her ble det skissert ønske om å jobbe mer strukturert med hverdagskriminalitet ved å ta i bruk blant annet analyse og kameraer opp mot mobile vinningskriminelle, rusmisbrukere og andre elementer som volder stor skade.

På spørsmål om hvorvidt kommunene hadde god forståelse av sine oppgaver knyttet til sikring av offentlig rom, forklarte flertallet at det hadde de ikke. En informant viste til at de må få slik kompetanse inn utenfra når det skal utvikles et område og de ikke har denne kompetansen. En annen informant viste til at ved for eksempel gjennomføring av offentlige arrangementer av private aktører var det trolig basert på kommunens oppfatning av arrangementet som styrte hvilke tiltak som ble krevd implementert, men ikke en styrt arbeidsprosess for å vurdere sikringstiltakene. En annen informant viste til at de enkelte etatene og tjenestene kjenner trolig til sine oppgaver som skal ivaretas, men kommunen sitt overordnede ansvar kjennes nok trolig ikke internt i kommunen. Noen få informanter forklarte at de opplevde regelverket og standarder som funksjonelle og mulig å tilpasse dem til egen virksomhet. Det var derimot en informant som forklarte at standarder for risikoanalyser burde forenkles for å gjøre mer brukervennlig og en annen som påpekte at regelverket forbundet med sikkerhetsloven er komplisert og vanskelig.

4.5. Sikkerhet vs. Frihet

Informantene ble spurt om hvordan de reflekterte rundt utfordringen med å sikre offentlig rom og kommunale bygg mot det iboende norske fenomenet som også offentlig forvaltning bygger på, altså tillit. I tillegg verdien med å kunne ferdes fritt uten å bli overvåket eller forfulgt. Alle informantene anerkjente denne utfordringen, men var delt om hva som var viktigst. Noen landet konkret på enten sikkerhet eller frihet som viktigst, mens noen mente at disse måtte dele førsteplassen. En refleksjon som den ene informanten hadde, var med utgangspunkt i sin bakgrunn fra brannvesenet. Vedkommende forklarte at de fikk gjerne noen oppdrag på å hente katter ned fra trær i tettsteder, men aldri i distriktene. Refleksjonen og opplevelsen var gjerne at de som bodde litt utenfor der nødetatene hadde kort responstid hadde en tendens til å ordne seg litt selv. De hentet katten selv eller ventet til den selv ville komme ned. En annen informant dro refleksjonen rundt fjellklatring. Alle kan velge å klatre i fjell og har friheten til å gjøre det, men man velger likevel å montere sikringsline. For å være sikker. I vurderingen av tiltak for å sikre offentlig rom var informantene også delt. En informant forklarte at tiltakene var viktig å dimensjonere avhengig av hendelse og måtte kunne skaleres avhengig av trusselbildet. En annen informant forklarte at tiltak kunne bli unødvendige og dyre. Det ble fra en tredje informant satt søkelys på behovet for tiltak, men savnet hvordan tiltakene ble kommunisert ut til befolkningen for å skape forståelse for dem. Generelt for alle informantene var at tiltakene burde være balanserte og smidig implementert for å gjøre offentlig rom så fritt som forholdene tillater.

4.6. Tilleggsinformasjon

I slutten av alle intervjuene var det løse samtaler om temaet hvor det kom frem relevant tilleggsinformasjon. Informanten fra privat sektor forklarte at virksomheten forvaltet en rekke bomberom i forbindelse med byggekrav når enkelte områder ble utviklet og at det var krav til å klargjøre disse arealene på 48 timer ved forespørsel. Informantene fra kommunal sektor viste til det gode operative samarbeidet som skjer i kommunene i forbindelse med kommunens SLT-koordinator, lokalt politi, næringsliv og kommunens tjenester.

5. Drøfting

I dette kapitlet skal innhentet empiri drøftes opp mot teorien. Dette kapitlet er blitt strukturert slik de forskningsspørsmålene var beskrevet i punkt 1.2.

1. I hvilken grad bruker kommuner i Vestland sikringsteori og/eller risikostyring for å sikre sine kommunale bygg og offentlig rom?
2. Hvordan påvirkes administrativ og politisk saksbehandling av deres risikopersepsjon ved vurdering av behovet for innføring av barrierer?
3. I forbindelse med at «offentlig rom» i større grad flyttes inn i private arenaer (kjøpesentre el. lignende), hvordan fungerer kommunens ansvar i slik kontekst?

5.1. I hvilken grad bruker kommuner i Vestland sikringsteori og/eller risikostyring for å sikre sine kommunale bygg og offentlig rom?

Spørsmålet er todelt og strukturelt noe forskjellig siden det er forskjellige deler av kommunen som arbeider med kommunale bygg og offentlig rom. Førstnevnte er i stor grad styrt av hvordan kommunen som virksomhet selv velger å bygge inn sikringstiltak i egne bygg, mens det andre spørsmålet rettes mer mot hvordan kommunen sikrer at de selv og andre utviklere tar hensyn til sikring i utbygging av det som blir offentlig rom.

Vi vil med dette først se litt på kommunale bygg. Informantene forklarte at kommunene i varierende grad benytter risiko- og sårbarhetsanalyser og hadde varierende forhold til både standarder og metoder. De fleste informantene var ikke kjent med de enkelte standardene, men to informanter reflekterte rundt at metodene var av en så komplisert art at det var vanskelig for kommunalt ansatte å ta i bruk metodene. En annen informant pekte på at kommunen ikke hadde noe styrende dokumentasjon som sa noe om hvilken sikringspolicy kommunen hadde eller skulle ha. En informant som arbeidet med utvikling av kommunale bygg forklarte at de var avhengig av å få slik kompetanse inn i prosjektene da de selv ikke hadde slik kompetanse. De var også avhengig av at brukerne av det nye bygget selv beskrev sine behov, så tidlig i prosessen som mulig, for å kunne ta hensyn til

sikringsbehovene. Jo senere det kom inn i prosjektet, jo vanskeligere var det å ta hensyn til. Alle informantene var enig i at sikring var i konkurranse med andre fokusområder i kommunen. Her ble økonomiske forhold nevnt av flere som en faktor for saldering av sikringstiltak.

Etter oppsummering av svarene fra informantene kan det fremstå som om sikring mot tilsiktede hendelser av kommunale bygg, generelt ikke har særlig høyt fokus i kommunene, i hvert fall ikke på ledelsesnivå. Dette underbygges med at det ikke foreligger styrende dokumentasjon i de fleste av respondentene sine kommuner, samt at de fleste kommunene ikke har prioritert å tilsette noen med særkompetanse innenfor området. På avdelings- og ansattnivå i kommunene gis det inntrykk av at det er søkelys på sikring for de ansatte som trenger å benytte seg av sikringstiltakene. Derimot kan innføringen av disse tiltakene virke mer vilkårlig implementert, og ikke med bakgrunn i en strukturert prosess hvor risikoen er kartlagt. En informant forklarte at det i kommunehuset hadde blitt innført sikringstiltak av publikumstjenesten, men de ansatte opplevde ikke å ha vært involvert i prosessen og så heller ikke behovet for sikringstiltaket. Tiltaket var besluttet i ledelsen. Det ble også vist til tilfeller i andre saker hvor ansatte hadde fremmet ønsker om tiltak som deretter var blitt iverksatt basert på trykk fra ansatte, men ikke som en del av en operasjonell risikostyringsprosess. Hvis man ser disse beslutningene i lys av maktens rasjonalitet som Njå¹⁴¹ beskriver, kan man spekulere i hvilke maktrelasjoner som fungerer i den enkelte kommunen. Det kan tenkes at i tilfellet hvor det ble gjennomført sikringstiltak i publikumsmottaket, var det en aktør som ikke ønsker å svekke sin egen posisjon vil velge å «ikke-planlegge» som strategi for å unngå å ta opp kontroversielle spørsmål i planleggingen. Ved å se på hendelsen med samlokalisering av lavterskel tjenester og barnevernstjenesten i Familiens hus som skapte et krevende risikobilde å navigere i kan det også spekuleres i hvorvidt det var samme rasjonale som lå til grunn for beslutningen om samlokalisering før risikoene ble kartlagt. Ved å se på *Risikostyring Retningslinje*¹⁴² (heretter kalt *ISO31000*) som beskriver en arbeidsprosess hvor det etableres en kontekst, i dette tilfellet sikring av kommunalt bygg, og deretter identifiserer, analyserer og vurderer risiko før tiltak gjennomføres. Det kan tenkes at arbeidsprosessene som beskrives over ikke skjer i henhold til en slik struktur. Det ble forklart, at det i forbindelse med utvikling av et bygg ofte ble gjennomført en

¹⁴¹ Njå et al., 2020

¹⁴² Norsk Standard, 2018

risiko- og sårbarhetsanalyse i prosjektet, men den ble gjort etter malverk fra entreprenøren og ikke basert på virksomheten som skulle inn i bygget. Prosjektet gjennomførte gjerne brukerforum med de brukerne som skulle ta i bruk bygget, men da var ofte prosjektet kommet så langt i arbeidet at det var vanskelig å gjøre stor tilpasninger, samt at brukerne ikke nødvendigvis hadde tilstrekkelig kompetanse til å kartlegge sin egen eller felles risiko. Som Njå¹⁴³ forklarer oppnås instrumentell rasjonalitet ved å forstå alle målene og deretter utrede alle mulige metoder som kan bidra til å nå målene. For at en slik prosess skal la seg gjøre er det avgjørende at planleggerne har tilgang på all relevant informasjon om metodene og god kunnskap om konsekvensene ved å ta dem i bruk. Sett i lys av beskrivelsene til informantene kan det spekuleres i hvorvidt verken prosjektet eller brukerforum har rett kompetanse og informasjon til å kunne utrede alle måter som bidrar til å nå målene.

De fleste informantene forklarte at det var innført internkontroll i kommunen som gjennomførte analyser og noen av dem aggregerte kartlagt risiko opp til ett felles oversiktsbilde i kommunen. Dette arbeidet ble derimot ikke relatert mot utvikling av bygg, og anbefalte tiltak etter slike analyser ble i varierende grad tatt til etterretning. Det kan derfor antas at ISO31000 eller lignende modell ligger til grunn for hvordan kommunene håndterer sin operasjonelle risiko i en internkontroll kontekst. Det som fremstår som litt mer usikkert er hvorvidt en slik modell for risikostyring er gjennomført overordnet i organisasjon og fungerer som «*integrert del av alle organisatoriske aktiviteter*»¹⁴⁴, også utvikling av bygg. Man kan stille seg spørsmålet hvorvidt kommunens organisatoriske struktur med adskilte ansvarsområder, også kalt siloer gjør at risikostyring blir styrt i hver sin linje, men ikke virksomhetsovergrepene. Informantene nevner også at sikring står i konkurranse med en rekke andre fokusområder, blant annet økonomi. Ved å se det aspektet mot Rasmussen¹⁴⁵ som beskriver en tilstand hvor etablerte grenser for akseptabel drift, sikkerhetskultur, arbeidsmengde, økonomisk avkastning og mulighetsrom utfordres. Ved å se på empirien i lys av dette kan det fremstå som det kan være et medvirkende aspekt for at sikring ikke får et større fokus. Rasmussen beskriver en prosess hvor den «evige» økonomiske forbedringsprosessen medfører at man tar vekk barriere for barriere for å bedre den økonomiske driften. Dette innebærer ikke nødvendigvis de store konsekvensene når den enkelte barrieren forsvinner. Hvis

¹⁴³ Njå et al., 2020

¹⁴⁴ Norsk Standard, 2018:9

¹⁴⁵ Rasmussen, 1997

kommunen derimot har basert seg på at barrierene skal støtte hverandre ved å sikre i dybde, blir det ikke lenger samme «dybde» på barrierene som var tenkt når de ble iverksatt. Reason sin beskrivelse av «*dangers of the unrocked boat*» kan sammenfalle med dette. Hvis virksomheten ikke opplever risiko vil det påvirke ledelsens risikopersepsjon og ønske om å investere i sikringstiltak til fordel for å øke de økonomiske oppsidene med driften.

Sikring i offentlig rom ble forklart av informantene som arbeidet med kommunens arealplan del og samfunnsplan del, og at sikring hadde ikke særlig stort fokus. Det ble også nevnt av informantene at det var handlingsrom i Plan- og Bygningsloven til å ta dette inn i større grad, men det ble ikke gjort. Det ble forklart at det er en rekke standarder på hvordan man skulle utvikle bebygde område for å tilfredsstille krav som gjør at befolkning i et gitt omfang får tilgang på nødvendig grøntareal og lekeplasser, samt at søkelys på belysning. Ut over dette var det særlig søkelys på de fysiske utformingene av arealet, men ikke nødvendigvis søkelys på kravene som skulle settes til dem som utviklet området for hvordan det kriminalitetsforebyggende arbeidet skulle skje. Her fremkom det ingen planer for hvordan eiendomsutviklere skulle forvalte det kriminalitetsforebyggende arbeidet foruten eventuelle fysiske krav i utformingen, altså passive/fysiske tiltak. Det er vanskelig å identifisere modellen for strategisk risikostyring i forbindelse med utvikling av kommunens samfunnsdel eller kommunens arealdel plan. På spørsmål forklarte informantene at det ville trolig vært mulig å sette krav til å vurdere tilsiktet risiko for utviklingsprosjektet og omgivelsene under utvikling og krav om å gjennomføre nødvendige mitigerende tiltak. Det kan medføre at eiendomsutvikleren selv kartlegger og konkluderer med andre tiltak enn de rent fysiske, som sosial kontroll med vakthold, åpne opp for gratis tilgang på lokaler/mat for natteravnere, tilrettelegging av gratis fritidstilbud hvor behovene tilsier det med mer. Slike aktive tiltak vil kunne være like gode eller bedre enn passive tiltak som fysisk utforming og plassering av benker og belysning. Den ene informanten som arbeidet spesielt med sikring, forklarte at man var i en sikringskontekst avhengig av et samspill mellom menneskelige, teknologiske og organisatoriske tiltak for å få til et fungerende sikkerhetsregime. Dett utsagnet var sammenfallende med konklusjonen om nye tiltak i FAFO-rapporten. Vedkommende beskrev videre en sammenligning med branntrekanten hvor man er avhengig av brennbart materiale, oksygen og temperatur for å lage brann. Informanten mente at man er avhengig av at det er iverksatt teknologiske tiltak som yter sikring eller redundans. Eller organisert

virksomheten/berørte slik at den/de har tilrettelagt infrastruktur for å forebygge eller yte innsats og man må gi menneskene tilstrekkelig kompetanse til å forebygge eller yte innsats. Hvis ikke alle disse tre elementene er implementert mente informanten at sikringsregimet ikke ville fungere. Sett i kontekst med offentlig rom, samt regionale og kommunale planer kan man spekulere i hvorvidt dette er tilstrekkelig håndtert av mennesker og organisasjoner. Som beskrives av Njå¹⁴⁶ ville et funksjonelt regelverk vært i samsvar med gjeldende måte å tilnærme seg sikringstiltak, og som Njå sier «*Dette kan være en pådriver for virksomheten til å være kreativ og utvikle effektive løsninger. Høy kompetanse, kunnskap og evne til å tenke nytt vil være viktige konkurransefortrinn*». Slike krav vil ofte føre til at virksomhetene, i dette tilfellet eiendomsutviklerne, vil legge kravene for egen sikring høyere en minimumet. Ved bruk av deterministiske krav ville utviklerne gjerne ikke gjort mer enn det absolutt nødvendige. Ved å se på gjennomgåtte planverk mot Schiefloe`s¹⁴⁷ modell for samfunnssikkerhet er det interessant å vurdere de drøftede tiltakene. Det er i planverket satt søkelys på sosiale forhold i relasjon til barn og ungdom uten at dette er videre utdypet. Vi vet ellers at det i andre strukturer i både kommunen og politiet er iverksatt tiltak som skal minimere rekruttering til kriminalitet og terror, for eksempel igjennom SLT-koordinatorer med tilhørende tiltak og radikaliseringskontakter i politiet. Likevel er det lite i planverket som viser hvordan fritidsareal eller fritidsaktiviteter skal innlemmes i de nye senterområdene. Planverket sier også lite om hvordan den private politisiære virksomheten skal utøves av eiendomsutvikler eller hvordan den skal samhandle med andre offentlige kriminalitetsforebyggende og kriminalitetsbekjempende virksomheter. Planverket ellers er i stor grad orientert mot fysisk utforming, og med det i all vesentlighet passive tiltak. Kommunens tidligere nevnte tiltak bidrar også til å oppdage eventuelle hendelser under utvikling, men gjøres slik deteksjon tilstrekkelig i det nye offentlige rommene som utvikles? Er det ressurser som kommunen i større grad burde brukt i sitt forebyggende arbeid? Som Lid¹⁴⁸ nevner er det eksempler på samarbeid mellom det private og offentlige knyttet til sikring av sentrum utenfor Vestland og det må kunne antas at lignende større eller mindre samarbeid også skjer innenfor Vestland selv om dette bare ble vagt berørt av informantene. Det som disse samarbeidene som nevnes har til felles er at de er basert på frivillighet. Selv samarbeidet mellom Oslo kommune og Oslo politidistrikt, de to aktørene med mest og størst interesse

¹⁴⁶ Njå et al., 2020

¹⁴⁷ Schiefloe, 2011:15

¹⁴⁸ Lid, 2022

for kriminalitetsforebygging, hadde samarbeidsutfordringer. Kan det her tenktes at både planer og regelverk bør i større grad regulere hvorvidt og hvordan aktørene skal arbeide sammen om slik forebygging? Ved å orientere sikringstiltakene som beskrives i planene mot passive og «døde» tiltak kan det argumenteres for at kommunen med sin reguleringskapasitet gir fra seg sitt eget handlingsrom til å sikre også aktive tiltak i sin utvikling av offentlig rom. Informanten fra privat sektor forklarte at deres oppfattelse av kriminelle var, at dette var et «utenforstående problem». Altså et problem som oppstod i samfunnet utenfor deres eiendommer og oppsøkte deres område for å begå kriminalitet. Dette ble løst med passive og aktive barrierer for håndtering som medførte at arealet på deres eiendommer var langt tryggere enn samfunnet ellers. Da kan man spørre seg om det er i et samfunnsperspektiv ønskelig at våre nye forvaltere av offentlig rom gjør en slik vurdering og gjennomfører kontrollpraksis i tråd med en slik ambisjon?

Et annet perspektiv på sikring av både kommunale bygg og offentlig rom er, hvorvidt det foreligger et konkret sikringsbehov. Som vi ser i empirien er det en nedadgående oppklaringsprosent hos politiet, og knyttet til hverdagskriminalitet hvorav tyveri fra person på offentlig sted har en nedslående 2 prosent oppklaring. I samme sammenheng nevnes det at kriminalitet blant gjerningspersoner under kriminell alder er økende. I verre tilfeller kjenner vil til drapet som skjedde ved NAV Årstad, regionssenteret i Vestland. Før drapet på NAV Årstad var siste drapet på NAV Grorud i 2013, 8 år tidligere. Begge hendelsene er svært alvorlig, både individuelt, men også for virksomheten ofrene arbeidet i. I motsatt ende vet vi at terror har inntruffet svært sjelden i Norge, så vurderingen av behovet for sikring er krevende. Terrorsikringstiltak kan være svært kostnadskrevende, både økonomisk, men også prinsipielt. Tiltak kan gjøre betydelig inngripen i vår forståelse av frihet og gjøre store arealer utilgjengelig for allmennheten. Jore¹⁴⁹ beskriver begrepet *wicked problems* i kontekst med terror. Problemene beskrives som *slemme* fordi de er preget av så høy grad av usikkerhet og kompleksitet. Spørsmålet er hvorvidt man kan beskrive hendelsene på NAV som *slemme*. Kan man påstå at hendelsene er vanskelig å gjennomføre tiltak mot fordi de er preget av høy usikkerhet knyttet til hvordan og hvor trusselaktørene velger å angripe, kunnskap om fremtidige hendelser er så dårlig og sikringstiltakene vanskelig kan målrettes. Tilsvarende gjelder sikring av offentlig rom. Skal det etableres veisperringer som hindrer angrep med bil som rammer ferdselen i sentrum betydelig basert på et mulig angrep som aldri tidligere har funnet sted i Norge?

¹⁴⁹ Jore, 2020

Er det så hypotetisk, at det ikke bør inngå i vurderingsgrunnlaget eller en naturlig del av kriminalitetsbildet samfunnet planlegger for? Disse krevende vurderingene gjør at det er grunnlag for å drøfte hvorvidt sikringsbehovet kan forstås som *wicked problem*.

5.2. Hvordan påvirker administrativ og politisk saksbehandling av deres risikopersepsjon ved vurdering av behovet for innføring av barrierer?

Informantene var ganske delt på hvorvidt administrativ og politisk ledelse hadde lik risikopersepsjon ved vurdering av behov for innføring av barrierer. De informantene som argumenterte for at risikopersepsjonen ikke var lik forklarte at administrativ ledelse var de som utrede saker og fikk dybdeforståelse av problemstillingene, samt utfordringer og muligheter. Med dette var administrativ ledelse oftere langt bedre informert og kunne ta mer orienterte beslutninger enn politisk ledelse som ofte bare fikk lest innstillingen i saker de skulle ta stilling til. Derimot ville administrativ ledelse ofte ha best innsikt i den saken som var arbeidet med, mens politikeren må ha kunnskap om grenseliggende forhold som kan ha påvirkning til saken som er til vurdering. Det var noen informanter som mente at risikopersepsjonen var lik, men politisk ledelse, måtte likevel ta tøffe beslutninger, for eksempel om hvor rusboliger skulle etableres eller hvor budsjettkutt må gjøres. Under gjennomgang av tertiærdataen ser man at rapporten til FAFO¹⁵⁰ peker på at en rekke ledere forklarer at de ikke har økonomisk handlingsrom til å sende ansatte på eksterne kurs i forbindelse med å forebygge vold og trusler. Dette underbygges videre av rapporten til NAV hvor flere ledere peker på manglende samsvar mellom økonomiske ressurser og ivaretagelse av sikkerhetsarbeidet i NAV-kontorene¹⁵¹. Ved å se på Rasmussen¹⁵² sin migrasjonsmodell som beskriver en tilstand hvor etablerte grenser for akseptabel drift, sikkerhetskultur, arbeidsmengde, økonomisk avkastning og mulighetsrom utfordres, kan det gi perspektiv på utfordringene. Politisk ledelse, spesielt i kommunal sektor som har trange budsjetter, vil være utfordret på hvordan de kan rasjonalisere og effektivisere driften for å levere mest og best mulig tjenester. Dette vil kunne innebære at

¹⁵⁰ Hagen & Svalund, 2019:138

¹⁵¹ Arbeids- og velferdsdirektoratet & Kommunesektorens organisasjon (KS), 2023:64

¹⁵² Rasmussen, 1997

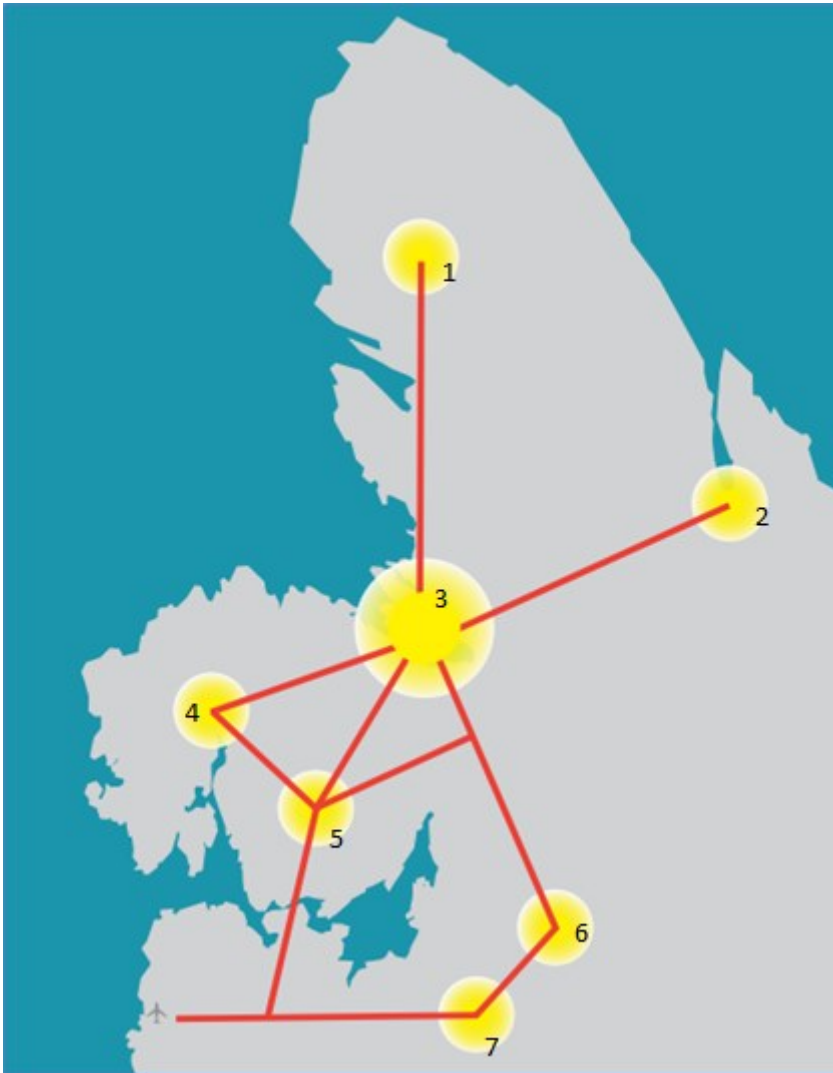
arbeidsmengden økes, grenser for akseptabel drift presses og sikkerhetskultur legges mer i bakspeilet ved at øverste ledelse, i kraft av sine beslutninger presser sikkerheten til de ansatte. Det utilsiktede utfallet av slike vurderinger kan være at man bygger ned barriere for barriere over lenger tid. Når hendelsen endelig inntreffer skjer det fordi barrierene som skulle stanset det eller ytet redundans i håndteringen ikke lenger er til stede. Ved å se på et urelatert eksempel kan man rette blikket mot beslutningen om å styrke psykisk syke sine rettigheter i 2017. Det ble det tatt en nasjonal politisk beslutning om å øke rettighetene til pasienter som medførte at det ble vanskeligere for helsevesenet å benytte tvang i forbindelse med innleggelse av psykisk syke. Sett fra Vest politidistrikt på administrativt nivå settes denne beslutningen i sammenheng med en økning på 92 prosent i utrykninger på psykiatrioppdrag. Politisk ledelse tok en beslutning som ivaretar flere perspektiver, mens administrativt nivå som er innrettet mot et fagområde ser i sitt fagområde en markant negativ effekt av beslutningen. Ved å se på regional plan og flere av de kommunale planene fremkommer det en strategi om å bygge sentre i kommunene for å redusere reisebehovet for å oppnå satte klimamål. Politiske beslutninger legger grunnlaget for endring i samfunnsstrukturen i kommunene, men hvordan kan det tenkes at dette påvirker risikobildet for offentlig rom hvor reguleringen treffer? Planene innebærer at politisk ledelse får overført midler til utvikling av byrom til private entreprenører som gir kommunene handlingsrom til å benytte slike midler til andre formål. Men er det en kostnad her vi ikke ser eller klarer å ta inn i regnestykket?

5.3. I forbindelse med at «offentlig rom» i større grad flyttes inn i private arenaer (kjøpesentre el. lignende), hvordan fungerer kommunens ansvar i slik kontekst?

Ved gjennomgang av regional plan fra fylkeskommunen og kommuneplanene for flere av de undersøke kommunene fremkommer det en strategi som lyder «*Ein ny regional plan for senterstruktur for Vestland er eit viktig strategisk verktøy for å legge til rette ein balansert vekst og helsefremjande lokalsamfunn i heile fylket. Planen skal samordne lokalisering av bustader, arbeidsplassar, tenester, service og handel*»¹⁵³. Ved å følge de

¹⁵³ Fylkesutvalget, 2022:4

overordnede føringene fra Vestland fylkeskommune ned i kommunenes planer fremkommer det at denne planen er godt integrert. Ved å se nærmere på Bergen kommune sin samfunnsdel har de en figur som viser «Bergen sentrum og bydelssentrene forbundet med kollektivtraseer. Vedlagt er et utklipp av denne figuren, men er også tildelt markeringer med tall.



Figur 10 Figur fra Bergen kommunes samfunnsdel med redigering

Tallene brukes i matrisen under som lister opp kjøpesentrene i de aktuelle bydelssentrene med størrelse av utleieareal (ikke totalt med fellesareal) og antall besøkende pr år basert på det som er oppgitt på hjemmesidene deres.

Tabell 5 Kjøpesenterliste med antall besøkende og areal/størrelse

Bydelssenternr	Kjøpesenter	Besøkende	Areal (m2)
1	Åsane Storsenter	6 633 534	43 307
1	Horisont Senter	4 600 000	40 000
1	Gullgruven	980 000	14 200
2	Øyrane Torg	UKJENT	UKJENT
3	Xhibition	UKJENT	UKJENT
3	Galleriet kjøpesenter	UKJENT	UKJENT
3	Bergen Storsenter	8 543 284	16 200
4	Vestkanten Storsenter	2 869 647	43 512
5	Oasen senter	UKJENT	50 300
6	AMFI Nesttun	1 594 707	8 095
7	Lagunen Storsenter	7 729 018	81 506
		32 950 190	297 120

Ettersom tallene for alle sentra ikke var tilgjengelig var det ikke mulig å få en uttømmende oversikt over dette. Med ved å se på tallgrunlaget som er der og legge til grunn at Statistisk sentralbyrå oppga at det pr 01. januar 2022 var 286 930 innbyggere i Bergen tilsvarer det at hver enkelt innbygger besøkte et av disse sentrene 115 ganger ila året eller 2 ganger i uken. Bergen kommune sin oversikt var ikke unik i denne sammenheng, og ved å se på Øygarden kommune som også har valgt å bruke Straume som sitt kommunesenter hvor Sartor med sine 65 832 m2 butikkareal og 5 443 539 besøkende i året ved en kommune med 39 400 innbyggere ser gjennomsnittet ikke helt ulikt ut. Her må det kunne antas at det er tilreisende både i Bergen og Øygarden til disse sentrene, men det må kunne tenkes å utgjøre en sentral del av det offentlige rommet i kommunene. Ved å se på Vestland fylkeskommune sin regionale plan er strategien nettopp å opprette slike regionsentre hvor distriktene kan oppsøke de tjenestene de måtte behøve. Under intervju med en av informantene forklarte vedkommende at hensikten var jo ikke at sentrene skulle bli det offentlige rommet, men være en del av det. Ved å se på tilfelle fra en annen kommune enn der informanten var fra kan man se på hjemmesiden til Citycon, eier av Oasen senter, står det «*Oasen, som befinner seg i hjertet av Fyllingsdalen i Bergen, skal utvikles til et moderne flerbrukssenter som inneholder boliger, kontorer, offentlige helsetjenester og varehandel. Vi utvikler Oasen i samarbeid med kommunen. Oasen spiller en større rolle i de pågående kommunale reguleringsplanene for utvikling av*

Fyllingsdalen, som fremhever Oasen som bydelens sentrum»¹⁵⁴. Hvorvidt strategien for kommunen og eiendomsutvikleren i dette tilfellet faktisk er sammenfallende er ikke avklart. På hjemmesiden til Sartor Senter står det «Sartor Storsenter ligger på Sotra i Øygarden kommune, cirka 15 minutter med bil vest for Bergen. Dette er et område med høy befolkningsvekst og sterkt voksende næringsliv. Det står nå overfor en omfattende byutvikling, hvor senteret vil utgjøre kjernen i den nye byen - Sotra Kystby»¹⁵⁵. Likevel kan man legge til grunne at det er i eiendomsbesitterens interesse å utvikle sentrumsområdene som kommunene etterspør for å sikre seg attraktive eiendommer å leie ut og god tilgang på handlende.

Empirien viser at vi har en andel av barn og ungdom som fra svakt sosialøkonomisk bakgrunn faller utenfor fordi foreldre ikke har økonomi til å dekke fritidsaktivitetene deres. Det er også en andel som ikke har råd til å bytte ut slitte klær, samt har begått mindre tyveri i butikken. Videre kom det også frem i statistikken at andelen barn- og ungdom i Bergen rapporterer betydelig lavere på treffpunkter med andre enn landet ellers. Med bakgrunn i overnevnte er det interessant å se på hvordan de tilnærmer seg planen i et strategisk risikostyringsperspektiv. ISO31000 peker på at risikostyringen skal etablere en kontekst for risikostyringen, i dette tilfellet utviklingen av det offentlige rom. Videre skal det kartlegges risikoer, for eksempel at ressurssvake deler av samfunnet skal bosettes oppå eller i tett tilknytning til dette privatregulerte handelsarealet. Potensielt at kostnaden for disse nyutviklede områdene blir så høy at områdene kun er tilgjengelig for de med høy sosialøkonomisk bakgrunn, hvordan vil da øvrig samfunnsutvikling være der hvor de uønskede blir plassert? Slik opphoping av de uønskede stadig marginaliserte offentlige rom som konsekvens av denne utviklingen blir poengtert av Larsson. Eller at etter endt utvikling, hvordan skal kommunen være i posisjon til å påvirke hvordan private eiendomsbesittere velger å håndheve eiendomsretten sin når forutsetningene for utviklingen ikke adresserer dette? I dag kan private eiendomsbesittere selv definere «stedets regler» som legger grunnlaget for hvordan eierrådigheten håndheves. Stedets regler kan ikke diskriminere eller på annen måte være ulovlig, men kan likevel treffe borgere som ikke treffes på offentlig område. For eksempel kan stedets regler si at det er ikke lov å være ruset på det private området og personer som er det vil bli bortvist. En slik regel vil ikke treffe borgere på offentlig grunn så lenge de ikke er til sjananse eller

¹⁵⁴ Citycon, 2023

¹⁵⁵ (Olav Thon Gruppen, n.d.)

representerer annen fare for omgivelsene. Eller hva hvis virksomheter som ønsker å etablere seg ikke får leie lokale i sentrene fordi det ikke passer inn i butikkmixen som senteret ønsker å tilby? Hvor skal virksomhetene da få lokale hvis hele sentrum er eid av samme eier? Det er heller ikke sikkert at samfunnet sitt ønske om fritt sentrum hvor man skal kunne bevege seg fritt og uten overvåkning er sammenfallende med eiendomsbesittere som ønsker å bekjempe kriminalitet med videoovervåkning og analyse. Det er problemstillinger som måtte etter en modell for risikostyring analyseres og eventuelle tiltak ville blitt vurdert og eventuelt håndtert. Denne arbeidsprosessen kunne skjedd som en del av regional-, kommunal- og områdeplan, samt under og etter utviklingen av områdene av de enkelte interessentene. Det kan vanskelig fremkomme at en slik strategisk risikostyringsprosess skjer i tråd med planene som er presentert. Det er i Plan- og Bygningsloven §4-2 krav om konsekvensutredning, men i planverket kommer det likevel ikke frem at fokusområdene er fremmet som mulige risiko eller gjennomført tiltak som strekker seg så langt at de treffer den daglige driften (aktive tiltak) til virksomhetene som eier områdene. Ved å se på Schiefloe's modell for samfunnssikkerhet er det et skravert område med benevnelsen «*dilemmaer*». I dette området kan det tenkes at grensesnittet mellom offentlig og private virksomheter befinner seg med utvikling av slike private områder med offentlig adkomst. Det er nettopp her det skjer en overgang fra å vanskeliggjøre med passive/fysisk barrierer til aktive tiltak som detekterer og oppdager hendelser. Ved å overlate vurderingen av den aktive håndteringen for å oppdage hendelser i offentlig rom til det private ville det kunne vært hevdet at spilleregler for slik håndtering kunne vært utformet. Etersom man kan med god grunn mene at disse dilemmaene som Schiefloe viser til allerede er der kunne man gjerne i planarbeidet pekt på disse utfordringene og beskrevet reglene for hvordan man skal arbeide med dem? Eller kanskje det er problemenes komplekse struktur som nettopp gjør at de ikke blir det? Det som noen kanskje ville kalt *wicked problems*. Rasmussen beskriver virksomheter som befinner seg i pressede markedssituasjoner slik at de ofte fatter økonomisk orienterte beslutninger med kort horisont. Ved å overføre beskrivelsen til disse private eiendomsbesitterene plasseres de nå i en stabilt økonomisk behagelig situasjon med langsiktige planer. Med det ligger forholdene til rette for gode beslutninger og vurderinger fra det private, men hvis premissene endres etter at det opplevde samarbeide er etablert, hvilken påvirkning kan det få for det videre private og offentlige samarbeidet? Eller vil maktens rasjonalitet være styrende for beslutningene som fattes på sikt? Kan det i så tilfelles tenkes at når

interessene tilkjenner seg som motstridende for de offentlige og private aktørene vil «rå makt» være motoren for videre utvikling?

5.4. I hvilken grad hensyntas sikring i renovering og utbygging av kommunale bygg og offentlig rom?

Eksisterende forskning forteller oss at noen kommuner savner tydeligere føringer for hvordan sikringsarbeidet i kommunene skal foregå¹⁵⁶. Forskningen peker på at risikoforståelsen til kommuneledelsen er forskjellig og at det er nødvendig i fortsettelsen å gjøre risikobudskapet eksplisitt for beslutningstakere¹⁵⁷. Det er også kjent at arbeid med kriminalitetsforebygging igjennom arealplanlegging ble i Stavanger forstått som et underforstått tema, men ikke nødvendigvis ble inkludert i planprosessen¹⁵⁸. Der kom det også frem at de som arbeidet med arealplanen ikke var særlig kjent med forskning og kompetanse innenfor området, verken knyttet til hverdagskriminalitet eller terror.

Foruten de to informantene i privat og kommunal sektor som arbeidet med sikring i hverdagen forklarte at sikring var et tema som hadde lite fokus. For de som arbeidet med samfunnssikkerhet ble det forklart at hendelser knyttet til utilsiktede hendelser ofte hadde et høyere fokus i beredskapsplanleggingen. Funnene samlet fra informantene gjenspeiler et bilde av at sikring ikke har svært høyt fokus i noen av kommunene, men private og offentlige virksomheter som har dedikerte ressurser til fagområdet opplever naturlig nok mer fokus til temaet. Likevel var det ingen av kommunene som kunne vise til styrende dokumentasjon for sikring foruten informasjonssikkerhet. Det ble diskutert noen tiltak som var iverksatt, og noen var forbundet med risikostyringsprosesser, men de fleste eksemplene var ikke dette. Likevel var det en informant som forklarte at arbeidsprosesser knyttet til slikt arbeid var blitt mye bedre de siste årene. Generelt fremkom det som om sikring knyttet til renovering eller bygging av ny kommunale bygg enten var forbundet med enkelttiltak som var ønsket av brukere, bestiller eller prosjektet. Det var sjelden overordnede styringsprosesser for operasjonell risikostyringen. Når bygget var ferdig og

¹⁵⁶ Hagerup, 2018:93

¹⁵⁷ Torkelsen, 2012:5

¹⁵⁸ Idris, 2018:86

skulle tas i bruk overtok kommunens HMS-ressurser styringen av bygget og en annen risikostyringsprosess overtok. Risikostyringsprosessene fremstår altså som fragmentert og til tider lite sammenhengende. Ved gjennomgang av sekundær- og tertiærdata kommer det frem datagrunnlag som forklarer at offentlige ansatte spesielt innenfor helse, barn- og familietjenester og rus fremkommer det at 65 prosent av alle ansatte har selv eller en nær kollega som har blitt utsatt for vold eller trusler i arbeidet¹⁵⁹. Det er tydelig at oppfattet effekt eller gjennomføring av tiltak er betraktelig dårligere hos ansatte enn hos ledelsen¹⁶⁰. I forlengelsen av dette konkluderer NAV sin rapport etter drapet på NAV Årstad at det er behov for trening, opplæring og kompetanse, samt tydelig standard for fysisk sikring og tilgjengelige tjenester¹⁶¹. Dette er ikke helt sammenfallende med informantenes tilbakemelding om at det er tilstrekkelig med funksjonelt regelverk som styrer hvordan kommunen skal tilnærme seg sikring. Det var derimot to informanter som mente at gjeldende metode for risikoanalyse burde forenkles. Noen av informantenes beskrivelser av prosessene forbundet med implementering eller manglende implementering av tiltak kan fremstå som om maktens rasjonalitet var styrende for hva utfallet ble uten at dette er videre kjent. Eksempelet hvor det blir iverksatt tiltak til tross for den ansattes manglende deltagelse eller opplevde behov vitner til en slik prosess. Dette kan henge sammen med hvordan risikopersepsjonen til beslutningstakere fungerer, og som kjent fra tidligere forskning kan det være store forskjeller i hvordan man forstår den presenterte risikoen. Som Engen beskriver kan en slik beslutningen ha sin bakgrunn i maktens rasjonalitet, men også være tett forbundet med beslutningstakers opplevelser, situasjon, kontekst og historie.

Når det gjelder offentlig rom forklarte nesten alle informantene at dette var et fokusområde som fikk lite oppmerksomhet. Det ble vist til hvordan oppvekstvilkår til dels ble adressert i kommuneplanens samfunnsdel og arealplandel, men lite ut over dette annet enn at kommunen kunne markedsføres med å være trygg. I en terror kontekst vil det være rimelig å se i retning av Reason sin beskrivelse av «*Dangers of the unrocked boat*»¹⁶². Kommunene har få erfaringer med terrorhendelser som preger deres risikopersepsjon i hvordan de reflekterer rundt eller møter en diskusjon med behov for sikring. Det vil ikke være unaturlig at slikt fravær av hendelser preger hvordan

¹⁵⁹ Hagen & Svalund, 2019:49

¹⁶⁰ Hagen & Svalund, 2019:113

¹⁶¹ Arbeids- og velferdsdirektoratet & Kommunesektorens organisasjon (KS), 2023:64

¹⁶² Reason, 1997:5

beslutningstakere forstår risikoen og gjør prioriteringer basert på dette. Bombingen av regjeringskvartalet 22. juli 2011 hadde aldri skjedd før, men det var likevel beviselig ikke usannsynlig at det kunne skje. Angående kriminalitetsforebygging i offentlig rom er dette lite beskrevet i sekundær og tertiærdata og som nevnt av informantene har ikke særlig høyt fokus i utvikling av de kommunale planene. Informantene nevner derimot eksempler på fysiske tiltak som en del av konkrete reguleringsplaner, men adresserer ikke andre sikringstiltak i planene. Informanten for den private eiendomsbesitteren forklarer at de bruker store ressurser på vektore der hvor de har et dokumentert behov for dette. Larsson har tidligere pekt på at kommunale tjenester som barnevern, men også vektertjenester inngår i den utvidede familien som utøver polisiær virksomhet¹⁶³. Schiefloe peker på at det er en rekke dilemmaer knyttet til bruk av passive barrierer og overvåkning¹⁶⁴. Det kan argumenteres for at det her mangler en kobling mellom de offentlige planene med passive barrierer til privat eiendomsbesitters overvåkende og aktive tiltak. Jore argumenterer for at hvilke tiltak som skal iverksettes, er tett knyttet til hvilke verdier vi ønsker å skjerme¹⁶⁵. Er det varene i forretningene eller individene som ferdes der? Eller er det begge deler? Det kan antas at sikring gjøres og vurderes i de enkelte reguleringsplanene, men er konteksten for vurderingene og verdiene som skal skjermes er ikke beskrevet i overordnet planverk. Hva er det vi ønsker å sikre og hvorfor? Kommunens samfunnsdel sier en del om kvaliteter med samfunnsutviklingen som skal dyrkes, men sier lite om hvilke verdier vi ønsker i en kriminalitetsforebyggende kontekst. Vil ikke slike føringer være avgjørende for hvilken sikringsstrategi man velger? Styrende for hvordan man gjennomfører konsekvensutredninger? I mangel av slike verdivurderinger fra kommunen, hvem vil da definere verdiene som skal ligge til grunn for sikringsarbeidet?

¹⁶³ Larsson et al., 2014:267

¹⁶⁴ Schiefloe, 2011:15

¹⁶⁵ Jore et al., 2020:14

6. Konklusjon

Det fremstår i innsamlet empiriske datagrunnlag, både primær og sekundær- og tertiærdata en rekke informasjon som er sentral for besvarelse på studiets problemstilling. Kapittelet vil også si noe videre om hvordan dette temaet kan forskes på i fortsettelsen.

6.1. I hvilken grad hensyntas sikring i renovering og utbygging av kommunale bygg og offentlige rom?

Dette studiet hadde som formål å finne ut i hvilken grad kommuner i Vestland hensyntar sikring i renovering og utbygging av kommunale bygg og offentlig rom. For å ytterligere kunne forstå svaret på dette har oppgaven vært brutt ned i tre forskningsspørsmål. Vi vil nå se på hvert enkelt forskningsspørsmål.

I hvilken grad bruker kommuner i Vestland sikringsteori og/eller risikostyring for å sikre sine kommunale bygg og offentlig rom?

Kommunene som har bidratt med informanter har bidratt med innsikt i hvordan den interne risikostyringen foregår i kommunen. Her er det noe variasjon mellom kommunene på hvordan dette forvaltes i kommunens internkontroll, men alle kommunene gjør risikostyring. Variasjonene er primært forbundet med kommunens økonomiske prioriteringer, kvaliteten på internkontroll og trolig maktens rasjonale knyttet til konkrete problemstillinger. Når det gjelder sikring av offentlig rom derimot fremstår den strategiske risikostyringen noe annerledes. Det virker som de fleste kommunene forstår at trygghet og samfunnssikkerhet er sentrale elementer i planer for utvikling av samfunnet, men sikring mot tilsiktede hendelser er likevel ikke fremtredende i planverket. Tvert imot, helt fraværende i enkelte planer til tross for samfunnsutviklingens behov og krav beskrevet i Plan- og bygningsloven. Det fremstår som om kompetanse knyttet til sikring er en mangelvare og kanskje underprioritert både i kommunene generelt, men også blant ressursene som arbeider med kommunens planarbeid.

Hvordan påvirkes administrativ og politisk saksbehandling av deres risikopersepsjon ved vurdering av behovet for innføring av barrierer?

Det fremstår som om administrativ ledelse, og spesielt saksbehandlerende rådgivere har svært inngående og god kunnskap om, og forståelse av, risikoene samfunnet står ovenfor. Dette er primært forbundet med at disse ressursene har arbeidet med å utarbeide beslutningsstøtte for politisk ledelse og dermed har satt seg godt inn i materialet. Politisk ledelse derimot er ifølge informantene noe som er mer kunnskapsfattig knyttet til sakene som vurderes, men har også større krav til bredere forståelse av hvordan vurderingene strekker seg på tvers av de enkelte fagområdene. Politisk ledelse er i større grad også styrt av opinionens føringer og behov. Alle informantene rapporterte at de hadde opplevelse av at befolkningens behov knyttet til sikring ikke er særlig stort, dermed kan det også antas at politisk ledelses forståelse er til en viss grad sammenfallende. Hvis det er tilfellet er det gjerne også rimelig å anta at andre behov enn sikring vil av og til sikre seg en høyere plass på agendaen ved vurdering og beslutning av politiske saker.

I forbindelse med at «offentlig rom» i større grad flyttes inn i private arenaer (kjøpesentre el. lignende), hvordan fungerer kommunens ansvar i slik kontekst?

Dette fremstår som en utbredt strategi med høy oppslutning. Strategiens formål er å skape kraftige sentre og redusere klimautslipp. Strategiens bieffekt sikrer private eiendomsbesittere sikker inntekt i overskuelig tid fremover ved å bli «plugget på» sentrale punkter i samfunnets transportsystemer og fremmet i politiske planverk. Det fremstår derfor som nokså forbausende at kommunene ikke i større grad tenker risikostyring for hvordan dette offentlige rommet blir utviklet uten særskilt regulering. Hvordan kan det tenkes at dette offentlige rommet ser ut om 30-40 år basert på planverket som nå foreligger? Hvor mye makt har kommunene gitt fra seg knyttet til utvikling av eget samfunn? Tatt i betraktning av i hvor stor grad kommunene i dag styres igjennom regjeringen med statsforvalter og fylkeskommunen vil det kunne argumenteres for at kommunene her gir fra seg de siste områdene hvor de selv kan styre utviklingen i bytte mot at private eiendomsbesittere gjør utviklingen av offentlig rom for dem. En slik byttehandel kan kanskje minne noe om indianernes opplevelse av behandlingen de fikk når den hvite mann kom i Nord-Amerika. Men det vil vi kanskje ikke vite så mye om før det har gått like lang tid? Alternativet kan være at man iverksetter regulering senere som

handlingslammer eiendomsbesitteres styring på en slik måte at de kanskje aldri ville gjort de enorme investeringene i utgangspunktet? Men ville det vært ryddig av det offentlige? Dette delpunktet er kanskje det som for meg har fremstått som mest forundrende av innsamlet empiri. Her fremstår det som åpenbart at reguleringen er mangelfull.

Det er min vurdering at kommuner i Vestland har god forståelse av risikostyring, men rammes av forhold ikke helt ulikt privat sektor. Altså at risikostyring blir i enkelte situasjoner siloorientert. Om strategisk risikostyring av offentlig rom fremstår dette arbeidet som mangelfullt, og nesten helt fraværende i en sikringskontekst. Her er det naturlig å peke på kommunenes ansvar for kriminalitetsforebygging. Likevel med politiet som høringsinstans og deres høye søkelys på samfunnsutviklingen inn i privatrettslige offentlige områder med tilhørende privat polisiær virksomhet, er det skuffende at politiets hjelp i planarbeidet ikke er større. Dette ville vært arenaen for politiet å prege samfunnsutviklingen i en retning hvor de i større grad kan sikre at alle samfunnsaktørene arbeider i et gunstig samarbeid om kriminalitetsforebygging og i tråd med Politilovens §2, pkt. 6 «*samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette*»¹⁶⁶.

6.2. Veien videre

En videre studie av hvordan kommunene kan formalisere et samarbeid mellom offentlige og private eiendomsbesittere som får lov til å være med å utvikle regionale og kommunale planer vil trolig være formålstjenlig for kommunene. Det er allerede sett litt på hvordan samarbeidet mellom private og offentlige fungerer en rekke steder i Norge, men i liten grad berørt sikring¹⁶⁷. En slik studie bør ikke bare se på hvordan samarbeidet kan formaliseres, men også hvordan man skal håndtere den manglende kompetansen om sikring og mangelfulle risikostyringen i kommunalt planarbeid. Er det behov for mer preskriptive krav i kombinasjon med funksjonelle krav? I en slik kontekst bør spørsmålet

¹⁶⁶ Lov Om Politiet (Politiloven) - Kapittel I. Mål, Oppgaver m.v. - Lovdata, 1995

¹⁶⁷ Vestby et al., 2019

om hvordan privat og offentlig polisiær virksomhet skal fungere til beste for innbyggerne håndteres. Kan det være relevant å utrede en «*urban allemannsrett*»¹⁶⁸?

7.Referanseliste

8. Aarseth, O. (2021). Markant økning i psykiatrioppdrag. *Politiforum.no*.
<https://www.politiforum.no/psykiatri-psykiatrioppdrag/markant-okning-i-psykiatrioppdrag/212372>
9. Aas, G., Strype, J., Bjørgo, T., & Runhovde, S. (2010). *Trygghet i det offentlige rom: i åtte norske kommuner og bydeler*. Politihøgskolen.
10. Åkernes, H. L. (2013, May 23). Får vakter i Nygårdsparken. *Bergens Tidende*.
<https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/v62wm/faar-vakter-i-nygaardsparken>
11. Andersen, S. S. (2006). Aktiv informantintervjuing. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 22, 278–298.
12. Arbeids- og velferdsdirektoratet, & Kommunesektorens organisasjon (KS). (2023). *Vold og trusler mot ansatte i NAV – oppdatert kunnskap og forslag til tiltak* (p. 116).
13. Askøy kommune. (2012). *Kommuneplanens arealdel 2012-2023* (p. 24). Askøy kommune. <https://askoy.kommune.no/kommunale-planer/kommuneplanens-arealdel-2012-2023/94-ros-analyse-til-arealplan-2012-2023/file>
14. Askøy kommune. (2015). *#Askøy2030; Kommuneplanens samfunnsdel 2015-2030*. Askøy kommune. <https://askoy.kommune.no/kommunale-planer/kommuneplanen-1/519-kommuneplanens-samfunnsdel-2015-2030-vedtatt-18-06-15-1/file>

¹⁶⁸ Larsson et al., 2014:272

15. Askøy kommune. (2016). *Kommuneplanens arealdel 2012-2023 Bestemmelser*.
Askøy kommune. <https://askoy.kommune.no/kommunale-planer/kommuneplanens-arealdel-2012-2023/88-bestemmelser-kommuneplanens-arealdel-2012-2023-revidert/file>
16. Aven, T. (2015). *Risikostyring: grunnleggende prinsipper og ideer* (2nd ed.).
Universitetsforl.
17. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2016). *Fritid* [Government].
www2.bufdir.no.
https://www2.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/oppvekst/Oppsummert_status_om_oppvekst_i_Norge/Barnefattigdom/Sosiale_forskjeller_ungdom/Fritid/
18. *KOMMUNEPLANENS SAMFUNNSDEL*, (2015) (testimony of Bergen Kommune).
19. Bergen kommune. (2018). *Vedlegg J - ROS-analyse til kommuneplanens arealdel 2018* (p. 69). Bergen kommune.
20. *KOMMUNEPLANENS AREALDEL 2018*, no. 190/19 (2019).
<https://www.arealplaner.no/bergen4601/arealplaner/833>
21. Bjørnafjord kommune. (2022). *Samfunnsdelen av kommuneplan for Bjørnafjorden kommune*. Bjørnafjord kommune.
https://bjornafjorden.kommune.no/_f/p1/i58d9ad66-ac96-4e68-88c5-355c41e11f0f/vedtatt-kps-2023-2035.pdf
22. Bjørnafjorden kommune. (2014). *Arealdelen til kommuneplanen for Os 2012 – 2023*. Bjørnafjorden kommune.
https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwebhotel3.gisline.no%2FGisLinePlanarkiv%2F4624%2F20041000%2FDokumenter%2FKPA_Os_planomtale_2012.doc&wdOrigin=BROWSELINK

23. Blaikie, N. W. H., & Priest, J. (2019). *Designing social research: the logic of anticipation*. Polity.
24. Citycon. (n.d.). *Oasen* [Hjemmeside]. Oasen. Retrieved April 12, 2023, from <https://www.citycon.com/no/utviklingsprosjekter/planlagte-prosjekter/oasen-bergen>
25. Citycon. (2023). *Oasen* [Hjemmeside]. Utviklingsprosjekter. <https://www.citycon.com/no/utviklingsprosjekter/planlagte-prosjekter/oasen-bergen>
26. Corneliussen, T. H. (2019). *Risikostyring og byutvikling i Sandnes kommune* [Masteroppgave]. Universitetet i Stavanger.
27. Dalgaard-Nielsen, A., & Haugstvedt, H. (2020). *Bridging Wicked Problem and Violent Extremism Research - A research agenda for understanding and assessing local capacity to prevent violent extremism* (No. 1; p. 25). C-REX - Center for Research on Extremism.
28. Davis, R. C., Ortiz, C., Rowe, R., Broz, J., Rigakos, G., & Collins, P. (2006). *An Assessment of the Preparedness of Large Retail Malls to Prevent and Respond to Terrorist Attack* (No. 216641; p. 50). U.S. Department of Justice.
29. Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap. (2017). *Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging - Veileder*. Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap. <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/samfunnssikkerhet-i-kommunenes-arealplanlegging/>
30. Engene, J. O. (2011). Terrortallenes tvetydige tale. *Samtiden.*, 4. https://bibsys-ur.userservices.exlibrisgroup.com/view/uresolver/47BIBSYS_UBIS/openurl?ctx_enc=info:ofi/enc:UTF-8&ctx_id=10_1&ctx_tim=2020-05-13T16%3A35%3A19IST&ctx_ver=Z39.88-

- 2004&url_ctx_fmt=info:ofi/fmt:kev:mtx:ctx&url_ver=Z39.88-2004&rft_id=info:sid/primo.exlibrisgroup.com-BIBSYS_ILS&rft_dat=ie_sent=partial,ie=47BIBSYS_UBIS:5135171050002208,language=eng,view=UBIS&svc_dat=viewit&u.ignore_date_coverage=true&user_ip=88.90.199.23&req.skin=primo
31. Finstad, L., & Høigård, C. (2007). *Kriminologi*. Pax.
32. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. (2018). *Risiko- og sårbarhetsanalyse for Sogn og Fjordane* (p. 185). Statsforvalteren i Vestland.
<https://www.statsforvalteren.no/nn/vestland/samfunnstryggleik-og-beredskap/skjult/fylkesros-sogn-og-fjordane/>
33. Fylkesutvalget. (2022). *Regional plan for senterstruktur og berekraftige lokalsamfunn*. Vestland fylkeskommune.
<https://www.vestlandfylke.no/globalassets/planlegging/regionale-planer/regional-plan-for-senterstruktur-og-berekraftige-lokalsamfunn-2023-2035/planprogram-vedtatt.pdf>
34. Grønmo, S. (2015). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. utg). Fagbokforl.
35. Haagensen, T. (2015). *Byer og miljø - Indikatorer for miljøutviklingen i "Framtidens byer"* (No. 1; p. 110). Statistisk sentralbyrå.
36. Hagen, I. M., & Svalund, J. (2019). *Vold, trusler og trakassering i helse- og sosialsektoren* (Fafo-rapport 2019:32; Fafo-rapport, p. 172). FAFO.
37. Hagerup, I. C. (2018). *Sikring av offentlig byrom. En kvalitativ studie av et tverrsektorielt samarbeid i en samfunnssikkerhets kontekst*. (p. 106) [Masteroppgave]. UiS.
38. Haugsbø, F. (2023, March 1). Ny rapport: Slik vil Nav bedre sikkerheten etter drapet på Marianne. *Verdens Gang (VG)*.

- <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/KnG8a7/ny-rapport-slik-vil-nav-bedre-sikkerheten-etter-drapet-paa-marianne>
39. Helsedirektoratet. (2021). *Tvangsinnleggelser i psykisk helsevern for voksne* [Direktorat]. Helsedirektoratet.
- <https://www.helsedirektoratet.no/statistikk/kvalitetsindikatorer/psykisk-helse-for-voksne/tvangsinnleggelser-i-psykisk-helsevern-for-voksne#:~:text=tertia%202022%20var%20det%203,siden%20m%C3%A5lingene%20startet%20i%202013.&text=Tvangsinnlegger%20og%20bruk%20av%20tvangsmidler,knyttet%20til%20akutt%2D%20og%20sikkerhetspsykiatri.>
40. Hotvedt, S. K. (2023, March 15). PST får masseovervake – Frp kallar den nye lova eit steg i retning politistat. *NRK*. <https://www.nrk.no/norge/pst-far-masseovervake--frp-kallar-det-eit-steg-i-retning-politistat-1.16336971>
41. Idris, H. S. (2018). *Kriminalitetsforebygging gjennom arealplanlegging*. Universitet i Stavanger.
42. Jore, S. H. (2019). Ontological and epistemological challenges of measuring the effectiveness of urban counterterrorism measures. *Security Journal*, 1–16.
- <https://link.springer.com/article/10.1057/s41284-019-00221-6>
43. Jore, S. H. (2022, September 7). *Hva er security (sikring)?* [Presentation]. Masterkurs - Risiko, sikkerhet og sårbarhet, Universitetet i Stavanger.
44. Jore, S. H., Kruke, B. I., & Engen, O. E. (2020). *Vurdering av konsekvenser ved etablering av ytre perimeter rundt nytt regjeringskvartal* (No. 0806–7031; p. 38). Stavanger: Universitetet i Stavanger. <https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/handle/11250/2653567>
45. *Lov om politiet (politiloven) - Kapittel I. Mål, oppgaver m.v. - Lovdata*, (1995) (testimony of Justis- og beredskapsdepartementet).

- https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53/KAPITTEL_1#KAPITTEL_1
46. Justis- og beredskapsdepartementet. (2014). *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme - 2014* (Handlingsplan No. 1; p. 50). Justis- og beredskapsdepartementet.
- https://www.regjeringen.no/contentassets/6d84d5d6c6df47b38f5e2b989347fc49/handlingsplan-mot-radikaliserings-og-voldelig-ekstremisme_2014.pdf
47. Justis- og beredskapsdepartementet. (2019, January 1). *Virksomhetsikkerhetsforskriften - Lovdata Pro*. Lovdata.
- <https://lovdata.no/pro/#document/SF/forskrift/2018-12-20-2053/%C2%A73>
48. Justis- og beredskapsdepartementet. (2020). *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme - Revisjon 2020* (Handlingsplan Revisjon 2020; p. 50). Justis- og beredskapsdepartementet.
- <https://www.regjeringen.no/contentassets/a7b49e7bffa4130a8ab9d6c2036596a/handlingsplan-mot-radikaliserings-og-voldelig-ekstremisme-2020-web.pdf>
49. *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter Brukerrettet veiledning, forskrift og kommentarer*, (2014) (testimony of Kommunal- og arbeidsdepartementet).
- <https://www.arbeidstilsynet.no/contentassets/e33e75e9d4e1495ba58d78513f92b329/internkontrollforskriften.pdf>
50. *Plan- og bygningsloven - pbl*, (2009) (testimony of Kommunal- og distriktsdepartementet). <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2008-06-27-71/%C2%A73-1>

51. *Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre*, (2008) (testimony of Kommunal- og moderniseringsdepartementet).
<https://lovdata.no/pro/#document/SFO/forskrift/2008-06-27-742>
52. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018a). *Rundskriv - Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
https://www.regjeringen.no/contentassets/728660a6489a4decbe2b964ed8b9fcf/no/pdfs/rundskriv_samfunnssikkerhet_planlegging_byggesaksb.pdf
53. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018b, Oktober). *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling* [Rundskriv H-5/18].
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samfunnssikkerhet-i-planlegging-og-byggesaksbehandling/id2616041/?ch=1>
54. Larsson, P., Gundhus, H. I., & Granér, R. (2014). *Innføring i politivitenskap*. Cappelen Damm akademisk.
55. Lid, S. (2022). Kommunenes forebyggende terrorsikkerhetsarbeid og partnerskap med politiet. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 63(3), 209–227.
<https://doi.org/10.18261/tfs.63.3.4>
56. Lie, E. M. (2011). *I forkant: kriminalitetsforebyggende politiarbeid* (1. utg). Gyldendal Akademisk.
57. Miljøverndepartementet. (2008, June 27). *Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre - Lovdata Pro*. Lovdata.
<https://lovdata.no/pro/#document/LTI/forskrift/2008-06-27-742>
58. Njå, O., Sommer, M., Rake, E. L., & Braut, G. S. (2020). *Samfunnssikkerhet: analyse, styring og evaluering*. Universitetsforlaget.

59. Norsk Standard. (2018). *Risikostyring Retningslinjer NS-ISO 3100:2018*. Norsk Standard.
60. Olav Thon Gruppen. (n.d.). *Kjøpesentre* [Hjemmeside]. Olav Thon Gruppen. Retrieved April 12, 2023, from <https://thoneiendom.no/kjopesenter/?FilterModel.Country=Norge&FilterModel.SelectedCenter=%2Fkjopesenter%2Fsartorstorsenter%2F&FilterModel.SelectedRegion=Vest&FilterModel.SelectedCounty=Vestland&FilterModel.TotalCount=91&FilterModel.InitialCount=6&CurrentBlockRef=525>
61. Olsen, E. (2018). *Risikotilnærming i Stavanger kommune – enhetlig praksis eller oppstykket og tilfeldig?* (p. 67) [Masteroppgave]. UiS.
62. Os kommune. (2017). *ROS 2017* (p. 96). Bjørnefjord kommune. https://bjornafjorden.kommune.no/_f/p1/i90ff00d3-a19a-4ca6-aaf4-8f9dd49f0e9b/ros2017_oskommune.pdf
63. Øygarden kommune. (2022). *Samfunnsdelen til kommuneplanen 2022 - 2034*. Øygarden kommune. <https://www.oygarden.kommune.no/tjenester/okonomi-og-planlegging/samfunnsdelen-til-kommuneplanen/samfunnsdelen-til-kommuneplanen/trykket-versjon/>
64. Politidirektoratet. (2022). *Anmeldt kriminalitet (Strasak) 2021* (p. 58) [Statistikk]. Politidirektoratet. <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/strasak/2021/anmeldt-kriminalitet-strasak-2021.pdf>
65. Politidirektoratet, & Riksadvokaten. (2023). *Straffesaksbehandlingen 2022* (p. 69) [Anmeldt kriminalitet og politiets straffesaksbehandling]. Politidirektoratet. <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/strasak/2022/anmeldt-kriminalitet-strasak-2022.pdf>

66. Politiet - Oslo Politidistrikt, & NHO Service. (2016). *Samhandlingsveileder mellom politiet og sikkerhetsbransjen*.
67. Rasmussen, J. (1997). Risk management in a dynamic society: a modelling problem. *Safety Science*, 27(2/3), 183–213.
68. Regjeringen. (2018, September 28). *Oppfølging etter 22. juli: De viktigste tiltakene* [Government]. Regjeringen.no - Samfunnssikkerhet og beredskap. <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/oppfolging-etter-22-juli/id2508054/>
69. Regjeringen. (2016, March 3). *Radikaliseringssprosessen* [Government]. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/sub/radikalisering/veileder/begreper-ord-og-uttrykk/radikaliseringstunnellen/id2399043/>
70. Ringdal, I. (2017). «*Handlekraftig beredskap*» [Masteroppgave]. Universitetet i Stavanger.
71. Risa, J. E. H., & Træe, A. L. V. (2021). *En studie av Intensjonsavtalens innvirkning på samarbeidet mellom politiet og sikkerhetsbransjen* [Masteroppgave]. Universitetet i Stavanger.
72. Røysund, M. (2022, September 6). *Risikoregulering* [Presentation]. Masterkurs - risiko, sikkerhet og sårbarhet, Universitetet i Stavanger.
73. Rushdie, S. (2011, 119). *Salman Rushdie reads Donald Barthelme* [Audio]. <https://www.newyorker.com/podcast/fiction/salman-rushdie-reads-donald-barthelme>
74. Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak, & Kompetansensenter for kriminalitetsforebygging. (2017). *TRYGGERE*

- NÆRMILJØER - En håndbok om kriminalitets-forebygging og fysiske omgivelser.* Det kriminalitetsforebyggende råd. kriminalitetsforebygging.no
75. Schiefloe, P. M. (2011). *En modell for samfunnssikkerhet. 22.juli kommisjonenes bakgrunnsnotater.* ROSS Gemini Centre NTNU/SINTEF. www.22julikommissjonen.no
76. Schjelderup, H. (2018). *Svar på innbyggerforslag om avvikling av Strax-huset.* Bergen kommune. <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/bk360/1289180/Framstilling-Svar-pa-innbyggerforslag-om-avvikling-av-Strax-huset>
77. Sekretariatet for konfliktrådene (sfk). (2021a, January 20). Om konfliktrådet - Konfliktrådet [Organisation]. *Homepage.* <https://konfliktraadet.no/om-konfliktraadet/>
78. Sekretariatet for konfliktrådene (sfk). (2021b, May 10). *Samordning - Konfliktrådet* [Homepage]. <https://konfliktraadet.no/slt-modellen/det-viktige-samarbeidet/samordning/>
79. Statforvalteren Vestland. (2019, January 2). *FylkesROS Hordaland* [Government]. Statsforvalteren. <https://www.statsforvalteren.no/nn/vestland/samfunnstryggleik-og-beredskap/skjult/fylkesros-hordaland/>
80. Statistisk sentralbyrå. (2022). *Folkemengde i tettbygde og spredte strøk. Fylke - 2022* [Government]. Tettsteders befolkning og areal. <https://www.ssb.no/befolkning/folketall/statistikk/tettsteders-befolkning-og-areal>

81. Statistisk Sentralbyrå. (2023). *Levekårsundersøkelsen*. Statistisk Sentralbyrå.
<https://www.ssb.no/helse/helseforhold-og-levevaner/statistikk/helseforhold-levekarsundersokelsen>
82. Sunnfjord kommune. (2022). *Sunnfjord kommune mot 2030*. Sunnfjord kommune. https://sunnfjord.kommune.no/_f/p1/ib5a49775-5576-4742-b69b-aa1e87c0a65e/vedteke-kommuneplan-samfunnsdelen-170222.pdf
83. Torkelsen, T. (2012). *En studie av hvordan sentrale aktørers oppfatning av risiko kan påvirke helhetlig kommunal risiko –og sårbarhetsanalyse og de relaterte vurderinger som gjøres*. (p. 110) [Masteroppgave]. UiS.
84. Vestby, G. M., Ruud, M. E., & Skogheim, R. (2019). *Sammen om sentrum* (p. 170) [Eksempelsamlingen]. Kommunal- og distriktsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/sammen-om-sentrum/id2680842/?ch=2>
85. Vestland fylkeskommune. (2018). *Vestland - statistikk og utviklingstrekk* (p. 124). <https://www.vestlandfylke.no/globalassets/planlegging/regional-planstrategi/vestland-statistikk-og-utviklingstrekk.pdf>
86. *Utviklingsplan for Vestland 2020-2024 - Regional planstrategi*, 46 (2020) (testimony of Vestland fylkeskommune).
87. Weiby, H. E., Eliassen, H. Ø., Møllen, J. A., & Lystad, M. (2018, October 26). Dømmes til 12 år for drapet på Sørlandssenteret. *NRK*.
<https://www.nrk.no/sorlandet/dømmes-til-12-ar-for-drapet-pa-sorlandssenteret-1.14263834>

VEDLEGG 1 – Intervjuguide

Intervjuguide

INNLEDNING

- Kan du gi en kort presentasjon av deg selv og din bakgrunn (utdanning, yrkeserfaring)?
- Hvilken organisasjon representerer du, og hva er din rolle i gruppen?

KOMMUNEN / SAMFUNNSSIKKERHET

- Hva legger du i begrepene sikring og sikringstiltak?
- På hvilken måte tror du ulike sikringstiltak bidra til å bedre sikkerheten i kommunen?
- hvordan vil du beskrive behovet for sikring i av bygg kommunen disponerer? Mener du disse er dekkende?
- hvordan vil du beskrive behovet for sikring i kommunens offentlige rom? Mener du disse er dekkende?
- Hva opplever du som de største utfordringene med implementeringen av sikringstiltak? (både i kommunale bygg og offentlig rom)
 - o Planlegging → Vurdering → beslutningsprosess → Gjennomføring
- Hvordan tror du at ulike sikkerhetstiltak kan påvirke funksjonaliteten i sentrum eller offentlige samlingssteder?
(Da tenker jeg i hovedsak på fremkommelighet, transport, vareleveranse, menneskene, som bruker sentrum etc. Ulike sikringstiltak kan være pullerter, gjerder / veiskiller, skille biltrafikk fra trafikanter, Blomsterkasser etc.)

RISIKOFORSTÅELSE

- Gjennomføres risikoanalyser, sikringsrisikoanalyser eller trusselvurderinger? I så tilfelle, kan du fortelle litt om disse arbeidsprosessene?
- Hvordan opplever du etterspørselen blant byens innbyggere for innføring av sikkerhetstiltak?
- Legges befolkningens meninger til grunn for utforming og innføring av sikkerhetstiltak, i så fall hvordan?
- Det sies at sikkerhetstiltak kan bidra til en større opplevelse av sikkerhet, på hvilken måte tror du innføring av sikkerhetstiltak kan bidra til dette?
- Ved innføring av sikkerhetstiltak løper det også en risiko for at risikosoner forflyttes, hvor synes du grensen for innføring av sikkerhetstiltak bør gå?
(Altså hvor er grensen mellom hva som sikres og hva som ikke sikres?)
- Opplever du at kommunen forstår sin egen risiko likt på administrativt og politisk nivå?
- Opplever du at kommunens ledelse ønsker å adressere og håndtere de sikringsbehovene som er i kommunen?
- Opplever du at kommunen sikringsbehov er i «konkurrans» med andre fokusområder?

DILEMMA MELLOM SIKKERHET OG FRIHET

- Verdier som sikkerhet og frihet er sentrale i et demokratisk samfunn. Hvilke dilemma tror du innføring sikkerhetstiltak kan føre til?
- Absolutt sikkerhet og frihet er vanskelig om ikke nærmest umulig å oppfylle samtidig. Hvordan vurderer du behovet for økte sikkerhetstiltak mot verdien av et (fritt og) åpent sentrum?
- Om du skulle vurderer disse verdiene i en tabell, hva ville du satt høyest? Sikkerhet eller frihet?
- Opplever du at sikringstiltak blir dyrere enn gevinsten det gir?

SIKRINGSKRAV

- Opplever du at det er enkelt å forstå hvordan man skal tilnærme seg sikring av kommunale bygg?
- Opplever du at kommunen har en klar forståelse av deres oppgaver knyttet til sikring av offentlig rom?
- Mener du det er nok eller for få regler for slik sikring? Opplever disse reglene som preskriptive (detaljerte/tydelige) eller funksjonelle (åpne for vurdering)?

AVSLUTNING:

- Opplever du at ditt handlingsrom i kraft av din stilling er begrenset til de lovkrav du er satt til å forvalte eller kan du arbeide proaktivt med sikring uavhengig av lovkrav?
- Har du noe du ønsker å tilføye? Noe vi ikke har diskutert, som du mener kan være relevant for denne oppgaven?
- Kan jeg kontakte deg ved et senere tidspunkt dersom det er behov for utdypelse av svar eller uklarheter?

VEDLEGG 2 – Informasjonsskriv til informanter

Vil du delta i forskningsprosjektet

«I hvilken grad hensyntas sikring i renovering og utbygging av offentlig bygg og offentlige rom?»

Formål

Oppgavens formål er å kaste lys over hvordan det arbeides med sikring i kommunal sektor. Prosjektet gjennomføres som en masteroppgave fra Universitetet i Stavanger ved studiet, «Sikkerhetsledelse og risikostyring» ved det tekniske fakultet. Oppgaven har som mål å intervju personer som arbeider med vurdering eller beslutning av sikring innenfor kommunal sektor i Vestland. Sentrale forskningsspørsmål til oppgaven er om det arbeides med sikring utover krav i lov og forskrift, om kommunene har tilstrekkelig kompetanse til å arbeide med det og om det er et prioritert område i kommunene.

Ansvarlig

Ansvarlig for forskningsprosjektet er student Jon Borgen [Takle](#). Masteroppgaven gjennomføres med intern veileder Morten Sommer ved Universitetet i Stavanger.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Jeg ønsker å ta kontakt med deg da du/dere er i en relevant stilling i en kommune på Vestland som har relevante erfaringer å dele.

Hva innebærer det?

Metoden består av kvalitative intervjuer med relevante informanter. Det vil ikke innebære intervjuing der persondetaljer er aktuelt, men kun objektive tema om det kommunale sikringsarbeidet. Intervjuene blir tatt opp på bånd dersom jeg blir gitt tillatelse og vil bli slettet etter transkribering. Oppbevaring av lydfiler vil kun være personlig og ikke bli delt til andre. Intervjuet vil ta 45 minutt til en time.

Frivillig

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 dersom du trekker deg. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Personvern

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Prosjektet skal etter planen avsluttes 20.06.2023. Opptak vil da være slettet og eventuelle utskrift av transkriberinger vil makuleres. Informanter og berørte kommuner vil omhandles anonymt i oppgaven. Masteroppgaven kan bli publisert offentlig.

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. Jeg behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke og innsamlingen av forskningsmaterialet er registrert ved Norsk senter for forskningsdata.

Spørsmål?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med: Universitetet i Stavanger ved Jon Borgen [Takle](#) (99 28 77 43). Intern veileder er førsteamanuensis Morten Sommer. Vårt personvernombud kan kontaktes på: personvernombud@uis.no.

Med vennlig hilsen

Jon Borgen [Takle](#)

VEDLEGG 3 – Samtykkeskjema

Samtykkeskjema

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet sikring i kommunal sektor, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- Å delta i intervju
- Anonymisert, men å representere kommunen med bakgrunn (stilling, ansvarsområde)
- Anonymisert, men kun å representere kommunestørrelse (stor kommune, mellomstor kommune, liten kommune samt ansvarsområde)
- Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 20.06.2023

Informant

Mail:

Dato:

Signatur:

Jon Borgen [Takle](#)

Mail: jonborgentakle@gmail.com / tlf.: 99287743